



Poste Italiane S.p.A. • Sped. in A.P. • D.L. 353/2003 conv. in L. 46/2004, art. 1, c. 1 - DCB Roma

Tutela cautelare ed arbitrato
ante causam

La nuova disciplina delle
stock option

La responsabilità solidale
nell'appalto

Nuove disposizioni
ed interventi urgenti
per il lavoro e la CIGS

Ripartizione
degli utili da lavoro
nell'impresa familiare

Compenso aggiuntivo per
festività nella P.A.

Nomina del responsabile
per la sicurezza da parte
del datore di lavoro pubblico

LAVORO E PREVIDENZA OGGI

Iuridica Editrice

anno XXXV • novembre 2008

11

Nota a Corte di cassazione, sez. lav., sentenza 5 giugno 2008, n. 14918di **Federico Maresca*****SOMMARIO:**

1. Premessa
2. Azione di regresso
3. Mancata nomina del soggetto responsabile e Cass. 5 giugno 2008, n. 14918
4. Conclusioni

1. Premessa

Con la sentenza in commento la Cassazione ha chiarito che una amministrazione pubblica, inadempiente al dovere di nomina di un responsabile per la sicurezza sul lavoro, non può essere ritenuta esente da responsabilità civile per danni soltanto perché non è possibile individuare il sostituto della persona competente a vigilare contro l'accadimento di infortuni.

Con questa pronuncia la Corte ha inteso censurare quella che, sin dall'entrata in vigore del D.Lgs. 19 settembre 1994, n. 626, ha rappresentato una cattiva consuetudine delle amministrazioni pubbliche, con particolare riferimento a quelle di piccole e piccolissime dimensioni.

Il principio di diritto qui affermato, però, pur essendo stato individuato con riguardo alla normativa vigente all'epoca del fatto¹, risulta di estrema attualità e di vivo interesse.

Procedendo con ordine, va evidenziata la correttissima impostazione adottata dalla sentenza, che ha inquadrato l'intera vicenda risarcitoria nell'ambito della responsabilità contrattuale *ex art. 1218 c.c.*, con le notorie conseguenze sull'onere di allegazione gravante in capo alle parti.

Non appare il caso di soffermarsi né sull'osservazione che l'obbligo di sicurezza (imposto al datore di lavoro, anche pubblico, dal combinato dell'art. 2087 c.c. con le diverse normative che nel tempo si sono succedute in tema di prevenzione contro gli infortuni sul lavoro) si inserisce direttamente nel contenuto del contratto di lavoro, divenendo così prestazione datoriale contrattualmente doverosa, né sull'ovvia applicazione dell'apparato prevenzionistico in capo ai datori di lavoro pubblici, espressamente richiamati sia dal D.Lgs. 626/94² sia dal D.Lgs. 81/08³.

* Dottorando di ricerca presso l'Università di Roma – Tor Vergata.

¹ Il D. Lgs. 1994, n. 626, oggi sostituito dal D.Lgs. 2008, n. 81.

² L'art. 1, c. 1, D.Lgs. 19 settembre 1994, n. 626, testualmente recita: "il presente decreto legislativo prescrive misure per la tutela della salute e per la sicurezza dei lavoratori durante il lavoro, in tutti i settori di attività privati o pubblici".

³ L'art. 3, D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, testualmente recita: "Il presente decreto legislativo si applica a tutti i settori di attività, privati e pubblici, e a tutte le tipologie di rischio".

La cattiva consuetudine, cui ci si riferiva *supra*, riguarda la mancanza di nomina di un sostituto del responsabile per la sicurezza in tutti i casi in cui questo sia assente, sostituto che assuma su di sé le attribuzioni di garanzia del responsabile abituale.

In tale circostanza, infatti, nelle amministrazioni pubbliche che non dispongono di organici sufficienti molto spesso non si procede a nominare la figura del sostituto responsabile per la sicurezza, lasciando vacante tale relevantissima posizione.

Non va trascurato di rilevare che la mancanza di sostituzioni è dovuta anche alla carente (a volte inesistente) formazione in materia di sicurezza sul lavoro.

Tale formazione dovrebbe, invece, essere puntualmente offerta dall'amministrazione pubblica ai potenziali sostituti poiché la sua mancanza non può che scoraggiare gli stessi, seppur potenzialmente idonei, ad assumere su di loro un carico di responsabilità assai impegnativo.

2. Azione di regresso

L'azione di regresso, come introdotta dagli artt. 10 e 11, D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, è quell'istituto che consente all'Inail di ottenere il rimborso delle prestazioni erogate al lavoratore infortunato dal responsabile dell'infortunio.

Oltre all'effetto tipico del rimborso, inoltre, l'azione di regresso produce anche un effetto secondario di tipo sanzionatorio, addebitando al responsabile dell'evento dannoso le conseguenze della violazione dei precetti antinfortunistici.

Condizione necessaria per l'esercizio dell'azione di regresso è, dunque, la responsabilità dell'infortunio in capo ad un soggetto diverso dal lavoratore infortunato; detta responsabilità può anche essere non piena ed esclusiva ma solamente concorrente.

Nell'azione di regresso, che è esercitata dall'Inail *iure proprio*, il soggetto diverso dall'infortunato è il datore di lavoro (vedi meglio *infra*); in tutti gli altri casi l'istituto eserciterà, in ossequio alla mancanza di titolarità di un autonomo diritto con correlativa azione diretta nei confronti del terzo, l'azione di surroga, esercitando i diritti dell'infortunato nei confronti dei responsabili.

Per sostenere l'azione è necessario che l'evento infortunio sia valutato in concreto nell'ambito in cui si è verificato, determinando quale normativa antinfortunistica sia applicabile alla situazione e se la stessa risulti violata.

Nel nostro ordinamento, peraltro, non è arduo rilevare la violazione di un precetto antinfortunistico ogni qual volta si verifichi un infortunio sul lavoro.

Ciò accade poiché nell'attuale sistema giuridico nazionale esistono diverse norme poste a tutela della sicurezza sul lavoro, tutte aventi carattere ge-

nerale: gli artt. 32 e 35 Cost., gli artt. 437 e 451 c.p. e la norma di chiusura in materia prevenzionistica, l'art. 2087 c.c.

Come noto, per configurare la responsabilità del datore di lavoro non occorre che sia integrata la violazione di specifiche norme di prevenzione degli infortuni: il carattere sussidiario dell'art. 2087 c.c., infatti, permette l'addebito della responsabilità anche se l'evento dannoso si sia verificato a causa dell'omessa adozione di misure ed accorgimenti che, seppure non tipizzati da previsioni legali, sono imposti all'imprenditore dalla norma di chiusura.

La figura del datore di lavoro, contro cui proporre l'azione in esame, ben può essere rappresentata da una società oppure da una amministrazione pubblica.

Non va trascurato di rilevare che l'intervento giurisprudenziale⁴ ha determinato un ampliamento nella proponibilità dell'azione di regresso: essa, infatti, è oggi esperibile non solo nei confronti del datore di lavoro, ma anche nei confronti dei soggetti aventi posizioni di garanzia o di vigilanza antinfortunistica.

Questi ultimi, infatti, fungono da articolazioni organiche della struttura aziendale, giacché essi, pur essendo estranei al rapporto assicurativo, rappresentano degli interposti mediante i quali il datore di lavoro ha violato l'obbligo di garantire la sicurezza nel luogo di lavoro.

Il corollario di quanto esposto porta a rilevare che può emergere anche la loro responsabilità personale, quantomeno in via solidale, come previsto dall'art. 2055 c.c.

Nell'azione *de qua*, una volta provato l'*an debeatur*, occorre fornire la prova del *quantum debeatur*, ovvero dell'importo per cui l'istituto agisce in regresso: quest'ultima può essere fornita anche per mezzo della sola dichiarazione del direttore della competente sede dell'Inail, nella quale egli attesta l'ammontare delle prestazioni erogate.

In difetto di contestazioni specifiche, infatti, l'attestazione costituisce prova del credito vantato.

Il termine previsto per l'esercizio dell'azione di regresso è triennale: occorre chiarire che si tratta di un termine di decadenza nel caso in cui non sia intervenuta sentenza penale di condanna, oppure di un termine di prescrizione in tutti gli altri casi.

La distinzione è di fondamentale importanza, ove si consideri che all'istituto della decadenza non si applica l'interruzione dei termini, per cui il termine triennale può essere salvato solo con l'esercizio dell'azione di regresso.

⁴ Cass., SS.UU., sentenza 16 aprile 1997, n. 3288.

Nel caso in cui non sia stato aperto alcun procedimento penale, invece, la stessa giurisprudenza di legittimità⁵ ha chiarito che il termine decorre dalla data della prescrizione (o di altra causa estintiva) del reato in ipotesi contestabile e non dalla data dell'infortunio.

Tale impostazione appare corretta, poiché fondata sulla base del rilievo che fino al verificarsi della causa estintiva del reato è sempre possibile la instaurazione del processo penale.

3. Mancata nomina del soggetto responsabile e Cass. 5 giugno 2008, n. 14918

Il caso da cui nasce il giudizio in commento è relativo ad un imbianchino che, dopo avere posizionato una scala sopra un trabattello, è caduto riportando lesioni; particolarità del fatto è che l'incidente sul lavoro è avvenuto all'interno di una caserma della locale Polizia Municipale, ove il responsabile per la sicurezza era in ferie e non era stato sostituito da nessuno.

I riflessi negativi di questa omissione sono principalmente rappresentati, in chiave prevenzionistica, dalla evidente assenza di controllo antinfortunistico durante lo svolgimento di lavorazioni potenzialmente pericolose.

Ma non è tutto qui: un altro lato negativo della mancata nomina di un soggetto responsabile della sicurezza è stato colto, in prospettiva di responsabilità civile, dalla Corte d'Appello di Cagliari, magistrato chiamato a giudicare sulla vicenda.

Il responsabile della sicurezza, come è noto, è il destinatario delle sanzioni che l'ordinamento giuridico collega al verificarsi di un infortunio sul lavoro, il quale sia ricollegabile all'inesatto (o mancante) adempimento dell'obbligo di sicurezza.

Proprio l'assenza di un responsabile per la sicurezza ha condotto la Corte d'Appello di Cagliari a respingere l'azione di regresso ivi proposta dall'Inail (obbligata ad indennizzare il lavoratore infortunato per i danni subiti) nei confronti dell'amministrazione pubblica datrice di lavoro.

Secondo i giudici di seconde cure, infatti, non è possibile individuare il responsabile civile di un infortunio sul lavoro ove manchi la figura del responsabile per la sicurezza.

Adita con ricorso da parte dell'Inail, la Corte Suprema ha riportato la vicenda nell'alveo del diritto, cassando la pronuncia del giudice d'appello e chiarendo diversi punti in materia.

In particolare, ha statuito che i datori di lavoro pubblici sono tenuti ad individuare nella loro organizzazione uno o più responsabili per la sicurezza, i

⁵ Cass., Sez. Lav., sentenza 21 gennaio 2004, n. 968.

quali devono essere in grado di coprire tutto l'arco lavorativo annuale, compresi i periodi di ferie, con esclusione dei soli periodi in cui non vi siano operai comandati a prestare lavoro.

A parere di chi scrive, inoltre, l'idea che la violazione di un precetto⁶ conduca all'esenzione dalla responsabilità civile, peraltro, è giuridicamente abnorme.

Seguendo la corretta impostazione, la Corte di Cassazione ha individuato proprio nel testo degli artt. 10 ed 11, D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124⁷, le norme idonee a trasferire in capo all'amministrazione pubblica la responsabilità per le conseguenze dell'inadempimento.

In caso di infortunio sul lavoro dovuto alla mancanza oppure all'insufficienza di vigilanza antinfortunistica, infatti, il datore di lavoro pubblico è chiamato sempre a rispondere civilmente dei danni; ciò vale anche nell'ipotesi in cui abbia nominato un responsabile per la sicurezza che sia privo delle qualità personali necessarie oppure inadatto a garantire la completa vigilanza sul luogo di lavoro, in ossequio alle disposizioni in tema di *culpa in vigilando* e *culpa in eligendo*.

Ciò posto, non può negarsi che la stessa responsabilità civile sussista anche nell'ipotesi in cui la P.A. non abbia provveduto alla nomina del responsabile, poiché in questo caso si configura un'omissione punibile ai sensi del combinato tra l'art. 8 e l'art. 10 del D.Lgs. 626/94.

Il percorso argomentativo della sentenza in esame termina con l'enunciazione del principio in materia di riparto degli oneri probatori nella domanda di danno da infortunio sul lavoro: vertendosi in tema di danno contrattuale, la Corte ha correttamente ribadito che l'onere di prova dovrà seguire lo schema dell'art. 1218 c.c.

⁶ Quello, appunto, che obbliga i datori di lavoro a nominare il responsabile per la sicurezza.

⁷ Gli articoli recitano testualmente: "10. L'assicurazione a norma del presente decreto esonera il datore di lavoro dalla responsabilità civile per gli infortuni sul lavoro. Nonostante l'assicurazione predetta permane la responsabilità civile a carico di coloro che abbiano riportato condanna penale per il fatto dal quale l'infortunio è derivato. Permane, altresì, la responsabilità civile del datore di lavoro quando la sentenza penale stabilisca che l'infortunio sia avvenuto per fatto imputabile a coloro che egli ha incaricato della direzione o sorveglianza del lavoro, se del fatto di essi debba rispondere secondo il Codice civile. (*omissis*). – 11. L'istituto assicuratore deve pagare le indennità anche nei casi previsti dal precedente articolo, salvo il diritto di regresso per le somme pagate a titolo d'indennità e per le spese accessorie contro le persone civilmente responsabili. (*omissis*).

Per concludere l'esame va evidenziato che la responsabilità civile, come visto, sussiste sia nei confronti dell'infortunato, per i danni causati allo stesso, sia nei confronti dell'istituto assicuratore, per l'azione di regresso tendente al recupero delle somme erogate all'infortunato.

3. Conclusioni

La sentenza in esame, dunque, conferma che la responsabilità civile della P.A. per i danni conseguenti agli infortuni sul lavoro non viene meno quando la stessa non provvede alla nomina del responsabile per la sicurezza sul lavoro.

Peraltro, tornando alla cattiva consuetudine di cui *supra*, alla luce di quanto esposto sembra trovare ulteriore giustificazione, nell'ottica dell'amministrazione pubblica interessata, l'assenza di sostituzioni del responsabile per la sicurezza.

Il datore di lavoro, infatti, anche in assenza di un responsabile per la sicurezza continua a garantire agli interessati sia il risarcimento danni (all'infortunato) sia il rimborso delle prestazioni erogate dall'In.a.i.l., in tutti i casi in cui sia accertata la riconducibilità dell'infortunio all'assente od inesatto adempimento dell'obbligo di sicurezza.

L'amministrazione pubblica, pertanto, non ha alcun incentivo nel provvedere all'identificazione ed alla formazione del sostituto responsabile in materia di sicurezza.

A ben vedere, anzi, selezionare e formare la figura di garanzia per la sicurezza sul lavoro (che dovrà, inevitabilmente, essere in possesso delle stesse competenze tecniche del responsabile "titolare") comporta delle ingenti spese.

Queste spese, per consuetudine, vengono agevolmente evitate dalle amministrazioni, al fine di contenere le uscite in bilancio, mediante la semplice omissione della nomina, con relativa formazione, del soggetto sostituto responsabile per la sicurezza.

Il ragionamento appena svolto, ovviamente, ha un senso solo ove si consideri l'omissione di precetti legali in tema di sicurezza sul lavoro come un semplice incidente di percorso sulla strada del contenimento delle spese in bilancio e non, come si dovrebbe, la violazione di un sistema creato a protezione di vite umane.