

RSPP: una figura strategica nella gestione della sicurezza in azienda

di

Angelo Giuliani

ABI

RSPP e Datore di lavoro: analisi di un rapporto “fiduciario”. Nell’ambito della struttura aziendale, dedicata alla gestione e alla attuazione del programma prevenzionistico, la figura del RSPP gioca un ruolo essenziale e strategico, costituendo il punto di riferimento delle attività dei diversi attori che a questo programma, a diverso titolo e con diverse responsabilità, partecipano: sia dei soggetti che, potremmo dire, compongono il management aziendale (datore di lavoro, dirigenti e preposti), sia di quelli che di fatto concorrono alla realizzazione del programma da altre posizioni: medico competente, lavoratori e, in ultima analisi, RLS dei quali, in concreto, l’RSPP è l’interlocutore principale.

Volendo dedicare alcune riflessioni al ruolo e alla figura del RSPP, possiamo, anzitutto, porci, in via preliminare, una domanda apparentemente elementare: perché un RSPP?

Sappiamo che la figura - e con essa il servizio al quale è assegnato - è stata introdotta dal D.Lgs. n. 626 del 1994. Rispondere pertanto che la previsione della figura in questione, al pari di altre incombenze e adempimenti, trova origine nella normativa comunitaria della quale il D.Lgs. n. 626 dà attuazione, è fin troppo banale.

Volendo invece andare al di là di quella che può essere una risposta apparentemente scontata, perché imposta da un precetto di legge (comunitario e nazionale), possiamo ben ritenere che la figura e il ruolo del RSPP sono compiutamente riconducibili alla scelta che è sottesa all’intero impianto introdotto dal 626 e confermato dal Decreto Legislativo n. 81: che è quella di prevedere/costituire una professionalità attorno alla quale costruire l’intero sistema di sicurezza aziendale. Per fare questo era (ed è) necessario concepire il rapporto che lega il datore di lavoro e l’RSPP in termini di investitura *intuitu personae*, quale affidamento “fiduciario” di un incarico che la persona designata svolge non solo a vantaggio e nell’interesse del primo, ma avendo coscienza che su di lui - o meglio sulle di lui competenze tecnico/professionali - ricade un affidamento, da parte del datore di lavoro, che è pressoché totale e incondizionato.

Del resto è in questa precisa prospettiva che va intesa l’opzione legislativa (anch’essa già contenuta del 626 e confermata dal D.Lgs. n. 81) di annoverare la designazione del RSPP tra gli obblighi che incombono esclusivamente sulla persona del datore di lavoro e che non possono formare oggetto di delega (art. 17 del TU). Segno che di questa scelta e delle conseguenze che da essa derivano sugli assetti dell’organizzazione della prevenzione in azienda, il datore di lavoro deve essere

pienamente consapevole, deve avere cioè coscienza e consapevolezza della “statura professionale” della persona che ha designato e alle cui indicazioni operative dovrà conformare il proprio operato, della cui attuazione è chiamato a rispondere anche sul piano penale, a cominciare evidentemente dall’attività di valutazione dei rischi presenti in azienda.

A dare il senso dello spiccato carattere fiduciario del rapporto che lega l’RSPP al datore di lavoro è il tenore stesso della norma di legge nella quale la figura in questione trova la sua definizione, ossia l’art. 2, comma 1, lett. f) del Testo Unico. Questo rapporto, così come specificato dalla cennata norma definitoria, trova una significativa enfattizzazione nell’inciso “a cui risponde”, a riprova del fatto che delle scelte tecnico/organizzative che di volta in volta egli assume, dovrà render conto al datore di lavoro, per le successive decisioni che questi, proprio in ragione delle attività che il primo svolge nel suo interesse, dovrà adottare.

Sappiamo che, come del resto già il 626, anche il D.Lgs. n. 81, ammette che, al di là di alcune specifiche e individuate ipotesi (previste dall’art. 31, comma 6, del Testo Unico), è consentito al datore di lavoro di avvalersi di soggetti esterni all’azienda.

Ovviamente l’organizzazione di un servizio interno all’azienda risulta essere l’ipotesi preferita dal legislatore in quanto consente di instaurare un collegamento diretto e continuo tra i componenti del servizio e l’ambiente nel quale essi sono chiamati a svolgere le proprie funzioni.

E questa particolare opzione non sembra essere contraddetta dalla scelta espressa dal legislatore del 2008, in forza della quale si ammette che nei casi di aziende con più unità produttive, nonché nei casi di gruppi di imprese, può essere istituito un unico servizio di prevenzione e protezione (così l’art. 31, comma 8).

Ciò è tanto vero che in altra parte della stessa norma si prevede che, in assenza di dipendenti interni all’azienda o dell’unità produttiva in possesso dei requisiti di cui all’art. 32 (capacità e requisiti professionali) “il ricorso a persone o servizi esterni è obbligatorio”. Ad indicare come la soluzione “etero aziendale” si configura come ipotesi succedanea e residuale rispetto a quella “endo aziendale”.

Interna o (nei limiti di cui si è detto) esterna che sia la scelta del servizio (e del suo responsabile) non esonera il datore di lavoro dai propri obblighi prevenzionistici (così Cass. n. 20576 del 2011).

Su questo punto il Testo Unico sembra chiaramente recepire un indirizzo consolidato in giurisprudenza per il quale “l’eventuale errore di altri soggetti nel valutare la pericolosità dei luoghi e la conseguente eventuale esistenza di altri soggetti responsabili per l’infortunio verificatosi, non esclude la responsabilità dei datori di lavoro, atteso che in materia di sicurezza sul lavoro i doveri cui sono tenuti i datori di lavoro ... prescindono dalle attività prescrittive o di controllo di altri soggetti” (tra le altre Cass. n. 27420 del 2008).

RSPP: quale ruolo... Naturalmente una riflessione sul ruolo e sulla figura del RSPP non può essere disgiunta da una valutazione sul ruolo e sulle funzioni del Servizio del quale egli è a capo. A questo proposito può essere utile richiamare quanto è stato più volte affermato dalla stessa Cassazione, per la quale i componenti del servizio vengono sostanzialmente considerati dalla legge quali ausiliari del datore di lavoro (Cass. n. 39567 del 2007). Essi - soggiunge la Cassazione - sono soltanto dei consulenti e i risultati delle loro elaborazioni vengono fatti propri dal datore di lavoro che li ha scelti sulla base di un rapporto di affidamento liberamente instaurato e che della loro opera si avvale per meglio adempiere agli obblighi di cui egli è esclusivo destinatario (*in primis*, come accennato, l'elaborazione del Documento di valutazione dei rischi).

Si tratta, come ricordato, di una conclusione alla quale la Cassazione perviene, muovendo dal dato normativo nel quale sono disciplinati i compiti del servizio di prevenzione e protezione (già l'art. 9 del D.Lgs. n. 626 del 1994, ora art. 33, comma 1, del TU): compiti che consistono nell'individuazione dei fattori di rischio e nella relativa valutazione, nella elaborazione e programmazione delle misure preventive e protettive, ivi comprese le "procedure di sicurezza" per le attività aziendali, nella comunicazione ai lavoratori delle informazioni in materia di sicurezza, nella proposta di programmi di informazione e formazione ai lavoratori e nella partecipazione alle riunioni periodiche in materia di sicurezza. Non si tratta, come opportunamente chiarisce la Suprema Corte, di funzioni operative, cui è connessa una diretta responsabilità, quanto piuttosto di attività complementari o preparatorie a quelle proprie del datore di lavoro, a conferma, pertanto, della natura strumentale delle attività del servizio e del suo responsabile, il quale non può adottare *sua sponte* misure di sicurezza, non disponendo peraltro di relativi poteri di spesa. Pertanto, come rimarcato in dottrina e desumibile dal tenore letterale dell'art. 33, comma 3, del TU, nel quale si afferma che il servizio "*è utilizzato dal datore di lavoro*", i compiti riservati al servizio di prevenzione e protezione implicano una "*attività di consulenza tecnica del datore di lavoro, unico soggetto tenuto a rispondere in merito ad essa*".

Il responsabile, coordinatore del servizio di prevenzione e protezione - che, per espressa previsione di legge, non può svolgere le funzioni di RLS, al pari degli addetti al Servizio - è dunque il soggetto che, non essendo titolare di alcuna posizione di garanzia rispetto all'osservanza della norma antinfortunistica, opera in qualità di semplice soggetto ausiliario e con funzioni meramente consulenziali, per conto del datore di lavoro, offrendo competenze tecniche professionali in materia e specifica professionalità che non sono in genere ravvisabili in capo al datore di lavoro.

Assegnando quindi a tale figura compiti tendenzialmente propositivi e programmatici, ma non di autonomia decisionale ed operativa, il legislatore ha concepito la collaborazione prestata dal Responsabile del servizio al datore di lavoro, quale obbligazione di mezzi e non di risultato, spettando al primo di prestare un ausilio per le attività dalla stessa legge indicate, mentre spetta al datore di lavoro, direttamente o tramite i componenti dell'organizzazione aziendale (*in primis* i dirigenti), ottemperare le indicazioni offertegli assumendo le necessarie iniziative idonee a neutralizzare le situazioni di rischio evidenziate.

... e quali responsabilità? In questo quadro, che muove evidentemente dal dato normativo di riferimento, si innesta un percorso giurisprudenziale che in più occasioni ha puntualizzato come la cennata natura dei compiti e delle funzioni (di tipo prevalentemente consulenziale) non comporta che i suddetti componenti - ed in particolare il Responsabile del servizio - possano e debbano ritenersi in ogni caso totalmente esonerati da qualsiasi responsabilità penale e civile derivante da attività svolte nell'ambito dell'incarico ricevuto.

In particolare la Cassazione distingue due diversi piani, cui sono connesse due diverse forme (e livelli) di responsabilità: quello delle responsabilità prevenzionali, derivanti cioè dalla violazione di norme di pericolo (cui la figura del Responsabile rimane estranea, stante l'assenza di norme di legge sanzionatorie a lui direttamente riferibili) e quello delle "responsabilità per reati colposi di evento, connessi al verificarsi di infortuni sul lavoro o di tecnopatie", delle quali il Responsabile non può non essere chiamato a rispondere ove, nel caso, sia comprovata la di lui responsabilità nella causazione del fatto/evento. Nel ragionamento della Corte di Cassazione il Responsabile del SPP potrà, pertanto, essere chiamato a rispondere - ovviamente in concorso con il datore di lavoro (o con il dirigente), quale diretto destinatario della norma prevenzionistica di cui si assume la violazione - laddove, agendo con imprudenza, imperizia o negligenza, "abbia dato un suggerimento sbagliato o abbia trascurato di segnalare una situazione di rischio, inducendo così il datore di lavoro ad omettere l'adozione di una doverosa misura prevenzionale" (Cass. n. 2814 del 2011).

La stessa giurisprudenza ha evidenziato come "l'obbligatorietà della istituzione del servizio si riverbera sulla obbligatorietà dell'adempimento della prestazione, che non è più dovuta sulla base di un mero impegno contrattuale ma rappresenta l'adempimento di un compito legislativamente imposto a tutela della sicurezza sul lavoro" (Cass. n.39567 del 2007) e con particolare riguardo al responsabile del servizio "l'assenza di capacità immediatamente operative sulla struttura aziendale non esclude che l'inottemperanza alle stesse - e segnatamente la mancata individuazione e segnalazione dei fattori di rischio delle lavorazioni e la mancata elaborazione delle procedure di sicurezza nonché di informazione e formazione dei lavoratori - possa integrare un'omissione "sensibile" tutte le volte in cui un sinistro sia oggettivamente riconducibile a una situazione pericolosa ignorata dal responsabile del servizio" (anzi una recente sentenza - la n. 9404 del 2011 - riferisce all'RSPP addirittura una posizione di garanzia).

Ciò nondimeno, non essendo il Responsabile del Servizio diretto destinatario di alcuna specifica norma sanzionatoria, la condotta violatrice dallo stesso posta in essere non potrà mai essere considerata come caratterizzata da colpa specifica, cosicché il reato di lesione personale colposa nei suoi confronti risulterà perseguibile solo su istanza della persona offesa (Cass. n. 11351 del 2005).

Ovviamente, fermo quanto appena osservato, resta il principio per cui la prima forma di responsabilità gravante sul responsabile del SPP discende proprio dalla speciale collocazione che egli ha in azienda, ossia dalla sua qualità di collaboratore/consulente del datore di lavoro. Trattasi anzitutto di responsabilità

civile, eventualmente estensibile anche a favore di terzi danneggiati, laddove risulti che le attività del Servizio siano state compiute in maniera errata o incompleta. Rispetto alla responsabilità penale è diffuso il convincimento, anche in sede giurisprudenziale, per cui – nonostante il Responsabile del Servizio sia l'unico tra i soggetti considerati dalla legge che non figura tra i destinatari di esplicite norme sanzionatorie – al ricorrere di determinate condizioni, egli possa essere chiamato a rispondere, eventualmente in concorso con il datore di lavoro, di reati laddove risulti che la sua condotta abbia favorito il verificarsi di eventi dai quali dipenda l'esistenza di reati stessi.

Secondo la Cassazione – pur in assenza di norme che consentano di configurare, al pari del datore di lavoro, dei dirigenti e degli stessi preposti, reati propriamente ascrivibili al Responsabile del Servizio – “una compiuta lettura della normativa ... consente di affermare che i precetti normativi in argomento hanno per destinatario oltre il datore di lavoro, anche il responsabile della sicurezza, in posizione di solidarietà e, quindi, di compartecipazione concorsuale” (tra le prime Cass. n. 500 del 2002). Naturalmente, ai fini dell'accertamento e della valutazione del grado di responsabilità del Responsabile del servizio in caso di infortunio sul lavoro, l'esito potrà essere diverso non solo a seconda della dinamica dell'infortunio (per le ragioni che sopra sono state ricordate), ma anche in considerazione della collocazione – “interna” o “esterna” – del servizio medesimo. Infatti, l'obbligazione assunta dal responsabile “interno” del servizio di prevenzione e protezione è di adempiere ai compiti affidatigli dall'imprenditore con la necessaria diligenza richiesta al prestatore di lavoro in relazione alla natura della prestazione ed all'interesse dell'impresa, con esclusione del principio della colpa professionale (2236 c.c.), la quale si attaglia, invece, al responsabile “esterno”, incaricato e retribuito specificamente per lo svolgimento delle funzioni consulenziali in oggetto.

Responsabilità del RSPP in caso di delega. Diverso è invece il caso – anch'esso espressamente considerato dalla giurisprudenza di Cassazione – in cui Responsabile del servizio “interno” sia, nel contempo e come in alcuni casi accade, dirigente o preposto e la violazione della normativa antinfortunistica si sia svolta in maniera tale da integrare, appunto, un reato ascrivibile propriamente a tali soggetti. Altrettanto evidente è la responsabilità del soggetto, nel caso in cui allo stesso il datore di lavoro abbia affidato i compiti antinfortunistici in forza di delega, efficacemente e validamente conferita (oggi in coerenza con le previsioni di cui all'art. 16 del TU). E' infatti pacifico che il Responsabile del Servizio risponderà delle violazioni commesse, correlate a funzioni espressamente contenute nella delega, laddove disponga, in concreto, dei necessari poteri. Di questo avviso è la giurisprudenza dominante la quale rimarca come il responsabile del servizio di prevenzione e protezione sia, in tali ipotesi, soggetto a responsabilità penale non in quanto responsabile ma in quanto titolare dei poteri attribuiti dalla delega (Cass. n. 28153 del 2001). I giudici di legittimità, sotto questo specifico profilo, precisano che la più volte declamata irresponsabilità *ex lege* del Responsabile del Servizio non può da questi essere invocata, laddove risulti che il datore di lavoro lo abbia investito di delega, facendone, ai fini prevenzionali o a determinati fini prevenzionali, il proprio *alter ego*, assumendo il delegato, in questo caso, gli stessi oneri del datore di lavoro e, quindi, le stesse, eventuali, responsabilità.

