



I.N.F.N. / A.C.M.  
 DIREZIONE AFFARI GENERALI  
 Roma: 28-07-1995  
 04.08.95      019963  
 [Signature]

*Presidenza  
 del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Ufficio Legislativo

N. 15363/95 / 7.491

Risposta al Foglio del

N. 2

All'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare  
 c/o Laboratorio Nazionale di Frascati  
 Via E. Fermi, 40  
 00044 FRASCATI (Roma)

OGGETTO : Decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626.

Si fa riferimento alla nota prot. n. 13842 del 25 maggio 1995, con la quale l'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare ha sottoposto all'attenzione di questo Dipartimento alcune questioni interpretative in relazione alle disposizioni del decreto legislativo in oggetto.

Il decreto legislativo n. 626/94 prescrive misure per la tutela della salute e per la sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro in tutti i settori di attività privati e pubblici.

L'articolo 2 del decreto legislativo definisce il datore di lavoro come "qualsiasi persona fisica o giuridica o soggetto pubblico che è titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore e abbia la responsabilità dell'impresa ovvero dello stabilimento".

Il datore di lavoro, il dirigente e il preposto che esercitano, dirigono e sovrintendono le attività di cui all'articolo 1 del medesimo decreto legislativo, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze, devono adottare le misure necessarie per la sicurezza e la salute dei lavoratori.

L'I.N.F.N., in relazione all'esigenza di predisporre entro il corrente anno un assetto organizzativo e funzionale dell'Istituto conforme alle nuove norme in materia di tutela e prevenzione della sicurezza e della salute dei lavoratori, nonché in relazione alle conseguenze di natura penalistica, previste per le violazioni di tali norme a carico, rispettivamente, del datore di lavoro e del dirigente dal titolo IX del decreto legislativo in questione, ritiene opportuno acquisire il parere del Dipartimento in ordine alla fondamentale distinzione tra il datore di lavoro da una parte e i dirigenti e preposti, dall'altra.

Poichè il decreto legislativo si riferisce, come detto, a tutti i settori di attività privati e pubblici, le figure del datore di lavoro, dirigente e preposto devono essere inquadrati nei rispettivi sistemi normativi.

A tale proposito, appare condivisibile quanto sostenuto nella nota dall'Istituto e cioè che il decreto legislativo n. 626/94, per quanto riguarda il settore pubblico, va interpretato alla luce delle disposizioni in materia di funzioni e responsabilità



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

previste dal decreto legislativo n. 29/1993. Quest'ultimo, le cui norme si applicano, ai sensi dell'articolo 1, anche agli enti pubblici non economici nazionali, tra i quali rientra l'I.N.F.N., distingue nettamente le attribuzioni degli organi di direzione politica (cui spetta la formulazione degli indirizzi politico-amministrativi attraverso la definizione di obiettivi, di programmi e di direttive generali sulle relative modalità di attuazione, nonché la verifica della rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive), dalle attribuzioni dei dirigenti (cui spetta l'adozione di tutti gli atti di gestione, sia di quelli di organizzazione del lavoro, di amministrazione del personale, delle risorse finanziarie e dei beni strumentali, sia di quelli che manifestano la volontà dell'ente e lo impegnano verso l'esterno, con conseguente responsabilità della gestione stessa e dei relativi risultati, nonché compiti di verifica di questi ultimi).

L'I.N.F.N. ha una organizzazione molto complessa che si articola in diverse strutture, quali le Sezioni e i Laboratori nazionali, a cui sono preposti direttori che hanno la responsabilità di assicurare il funzionamento scientifico, organizzativo ed amministrativo della struttura, nel rispetto dei programmi scientifici e degli indirizzi approvati dal Consiglio direttivo dell'Istituto.

Le "strutture" in questione dispongono di un patrimonio strumentale, di una dotazione di personale ed hanno un'autonomia finanziaria e di gestione: i direttori delle stesse, secondo l'Istituto, avendo una diretta responsabilità della gestione e dei relativi risultati della struttura cui sono preposti, sarebbero assimilabili ai dirigenti di cui al decreto legislativo n. 29/1993 e, quale ulteriore conseguenza, avrebbero, nel sistema delineato dal decreto legislativo n. 626/94, le responsabilità attribuite da quest'ultimo al datore di lavoro.

Il Presidente dell'I.N.F.N., d'altra parte, oltre alle funzioni di rappresentanza dell'Istituto, svolge esclusivamente attività di indirizzo.

Se quindi il Presidente, in quanto rappresentante legale dell'Istituto dovrebbe qualificarsi datore di lavoro ai sensi del decreto legislativo n. 626/94, egli, tuttavia, quale figura di vertice dell'ente e per le proprie particolari funzioni, non potrà essere considerato tale, spettando invece questa qualificazione ai direttori delle strutture che sono responsabili degli atti gestionali posti in essere e dei loro risultati, potendo delegare parte delle proprie attribuzioni a dirigenti e preposti.

La questione sottoposta all'esame del Dipartimento, si ricollega al problema generale dell'individuazione dei destinatari delle norme in materia di salute e sicurezza del lavoro e del responsabile dei reati in tale materia, nell'ambito di imprese o enti ad organizzazione complessa e differenziata.

Tale problema ha assunto negli ultimi anni una grande rilevanza sia in dottrina che in giurisprudenza.



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

La maggior parte delle norme incriminatrici in materia di lavoro, infatti, configurano fattispecie di reati propri relative al "datore di lavoro", qualifica che può riferirsi sia ad una persona fisica che ad un ente collettivo.

La giurisprudenza si è posta quindi il problema se, nell'individuazione del responsabile del reato negli enti collettivi, fosse più conveniente ricorrere ad un criterio formale, che ricollega la responsabilità alla titolarità del potere di rappresentanza legale dell'ente o ad un criterio fattuale, che la ricollega a colui che ha il potere di amministrare e quindi esercita, in concreto, le funzioni di datore di lavoro.

Ciascuno di tali criteri è stato sottoposto a critiche: quello formale, perché porterebbe le aziende a creare figure rappresentative di comodo cui sarebbe imputata qualsiasi attività penalmente rilevante posta in essere da parte di coloro che, in concreto, esercitano il potere nell'azienda; l'altro, quello fattuale, perché porterebbe ad una concentrazione delle responsabilità ai livelli più bassi, favorendo l'impunità di chi ha operato scelte di vertice in contrasto con la legge.

La dottrina e la giurisprudenza hanno, pertanto, elaborato un terzo criterio intermedio che, fondato sul binomio "potere-dovere", ritiene responsabile delle eventuali violazioni penali chi risulti munito effettivamente del potere decisionale di dare adempimento ai precetti, non in base ad una mera designazione formale, ma in forza di una reale attribuzione di funzioni, di autonomia e anche di mezzi.

L'individuazione del responsabile penale in materia di lavoro deve, quindi, risolvere in una ricerca effettuata caso per caso, di coloro che, con propri atti determinativi, hanno commesso la violazione ipotizzata.

Problema strettamente connesso al precedente è quello della efficacia della delega di funzioni nelle organizzazioni complesse, delega con la quale la prevalente giurisprudenza e parte della dottrina hanno tentato di risolvere, specie con riguardo alla legislazione in tema di sicurezza ed igiene del lavoro, il problema della distribuzione dei compiti e delle competenze all'interno di certi tipi di enti, ritenendo il delegante esente da responsabilità penali, qualora si verificano determinate condizioni.

Secondo la Corte di Cassazione, le condizioni cui viene subordinata l'efficacia esimente della delega in materia antinfortunistica sono le seguenti: a) le notevoli o grandi dimensioni dell'impresa; b) il carattere non strumentale o artificioso della delega, che deve corrispondere ad un'esplicita normativa interna ed alle effettive esigenze dell'azienda; c) la qualificazione tecnica del delegato che deve essere fornito dell'autonomia e dei poteri, anche di iniziativa e di organizzazione, necessari per l'adempimento dei compiti delegati (Cass. Sez. IV, 25 giugno 1990, Sbaraga, in Cass.pen. 1992, p. 742, n. 405; Sez. IV, 26 gennaio 1993, Follioley, in Cass.pen. 1995, p. 159, n. 141).



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Per identificare i responsabili delle infrazioni alle norme in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro occorre fare riferimento, nell'ipotesi di organizzazioni complesse, alla ripartizione interna delle singole competenze e alla effettività delle funzioni esercitate nei diversi rami di attività, sicchè la responsabilità non può essere accollata, puramente e semplicemente agli amministratori, ai titolari dell'impresa o ai vertici degli enti, ma va riferita alle persone preposte concretamente alla direzione dello specifico settore (Cass. Sez. I, 12 novembre 1993, Cividini, in Cass. pen. 1994, p. 3090, n. 1937; Cass. Sez. IV, 12 dicembre 1990, Dini, in Cass. pen. 1992, p. 1889, n. 1020).

Nelle organizzazioni complesse e, in particolare, nelle U.S.L. secondo la Suprema Corte, la individuazione dei destinatari delle norme antinfortunistiche deve fondarsi non già sulla qualifica rivestita, bensì sulle funzioni in concreto esercitate con assoluta prevalenza rispetto alla carica attribuita al soggetto (cioè alla sua funzione formale) (Cass., Sez. Un. 1° luglio 1992, Giuliani, in Cass. pen., 1993, p. 17, n. 4); nella fattispecie le Sezioni Unite della Corte hanno annullato la sentenza con la quale il Presidente di una U.S.L. era stato ritenuto destinatario, nella sua qualità, degli obblighi derivanti dalle norme in materia di prevenzione infortuni e, quindi, responsabile delle violazioni a dette norme).

Al quesito se la eventuale responsabilità penale per reati concernenti la salute e al sicurezza dei lavoratori sul luogo di lavoro di cui al decreto legislativo n. 626/94 debba gravare a carico del Presidente di un ente pubblico ovvero a carico di dirigenti di ciascun settore, deve risponderci, secondo la giurisprudenza della Corte Suprema, nel senso che, responsabile penalmente è il soggetto che esercita effettivamente la funzione di sovrintendere al settore, secondo l'organigramma dell'ente o a seguito di delega, sempre che quest'ultima sia necessaria e non sia finalizzata a scaricare responsabilità e sempre che il delegato sia dotato di poteri autonomi e di capacità tecnica.

Nel caso dell'I.N.F.N., i direttori delle strutture nelle quali si articola l'Istituto, per il complesso di poteri e di responsabilità loro attribuiti dal Regolamento dell'ente, possono ritenersi destinatari delle norme di cui al decreto legislativo n. 626/94. Le strutture che dirigono, infatti, sono dotate di personale, di mezzi strumentali, nonché di autonomia finanziaria e di gestione che si manifesta nella predisposizione di programmi di spesa e nell'assunzione delle conseguenti decisioni operative nei limiti di valore definiti dal Consiglio direttivo.

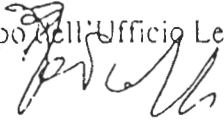
I direttori, essendo in concreto responsabili della gestione della struttura e dei relativi risultati, dovranno anche adeguare la struttura stessa alle nuove norme in materia di sicurezza, eventualmente delegando, con i limiti sopraindicati, parte delle loro attribuzioni a dirigenti e preposti.

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Pertanto, sia i direttori che i delegati saranno, per le rispettive competenze, responsabili delle eventuali infrazioni e ad essi saranno, corrispondentemente, applicate le sanzioni penali di cui al titolo IX del decreto legislativo n. 626/94.

Per completezza di discorso si aggiunge che, una eventuale responsabilità del Presidente dell'Istituto, potrebbe venire in considerazione nell'ipotesi in cui, esercitando i propri poteri generali di indirizzo (art. 9 del Regolamento) egli avesse impartito direttive idonee a disapplicare o paralizzare l'applicazione delle norme in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

Il Capo dell'Ufficio Legislativo  


Sg/3/fisica