

LA DELEGA DI POTERI IN MATERIA DI AMBIENTE E SICUREZZA

di Emanuela Gallo

1. I SOGGETTI RESPONSABILI IN MATERIA DI IGIENE E SICUREZZA NEL LUOGO DI LAVORO

In Italia, la legge quadro in materia di “*miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro*” è rappresentata dal D.lgs. 19 settembre 1994 n.626, e successive modifiche (di seguito il “**D.lgs. n.626/1994**” o il “**Decreto**”), con la quale il nostro legislatore ha attuato e reso cogenti le relative disposizioni di matrice comunitaria.

Prima dell’entrata in vigore del Decreto erano già presenti nel nostro ordinamento diverse leggi relative alla sicurezza e tutela della salute dei lavoratori (tra le altre, il D.P.R. n.547/1955, il D.P.R. n.164/1956 e il D.P.R. n.303/1956). Il D.lgs n.626/1994, tuttavia, presenta numerosi aspetti innovativi rispetto alla normativa di prevenzione previgente. Tali novità riguardano soprattutto i profili organizzativo-strutturali, nonché la generale applicabilità della disciplina, tanto a settori di attività privata che di attività pubblica e, in ognuno di tali ambiti, a tutte le categorie di lavoratori.

Inoltre, accanto alla precisa indicazione degli obblighi attinenti alla sicurezza e prevenzione nei luoghi di lavoro, il D.lgs. n.626/1994, individua i soggetti destinatari dei relativi poteri di adempimento, i quali ne sono, conseguentemente, i responsabili. Infatti, secondo il principio generale della personalità della responsabilità – in forza del quale non vi può essere responsabilità laddove non sussista correlativo obbligo e, ancora, non vi può essere un potere senza la previsione di una responsabilità che si accompagni al suo esercizio - destinatari degli obblighi di sicurezza sono quei soggetti che siano titolari dei poteri idonei a permettere loro l’osservanza degli obblighi medesimi.

Il modello organizzativo della sicurezza di fatto adottato nelle aziende di medie dimensioni, comporta l’esistenza delle seguenti figure:

- il datore di lavoro;
- il responsabile del servizio di prevenzione e protezione; e
- il delegato, *alter ego* del datore, che in nome e per conto di quest’ultimo sovrintende ad una determinata unità organizzativa.

In base alle definizioni contenute nell’art.2, lettere b) ed e), del D.lgs.n.626/1994, “il datore di lavoro è il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o,

comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l'organizzazione dell'impresa, ha la responsabilità della stessa ovvero dell'unità produttiva a cui è preposto, in quanto titolare dei poteri decisionali e di spesa". In via generale, dunque, il datore di lavoro (i.e. l'imprenditore ex art. 2086 del c.c.), amministratore della società, è individuato come il soggetto responsabile della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori e, nell'esercizio dei poteri conferitigli dalla legge, deve adottare tutte le misure necessarie per evitare ai lavoratori qualunque danno, intervenendo tempestivamente a fronte di ogni situazione che possa risultare pregiudizievole e nociva per i dipendenti dell'unità produttiva che fa capo al datore *de quo*.

Il responsabile del servizio di prevenzione e protezione sul luogo di lavoro (di seguito, per brevità, "RSPP"), invece, è la persona designata dal datore di lavoro "in possesso di attitudini e capacità adeguate" (art. 8 del Decreto). Il RSPP è di norma un tecnico, scelto tra i dipendenti dell'azienda, cui la legge attribuisce compiti specifici di consulenza aziendale in materia di sicurezza (quali l'organizzazione di corsi di formazione e informazione dei lavoratori, l'elaborazione di sistemi di controllo, etc.) strettamente connessi alla sua preparazione specialistica. Nell'eventualità di più unità produttive, tutte afferenti ad un'unica azienda centrale, il RSPP può essere individuato, per dette unità, nel RSPP dell'azienda centrale. Il principio si applica allo stesso modo nelle ipotesi di distaccamenti territoriali di un'unica azienda.

Infine, il soggetto delegato – di norma il direttore di stabilimento o comunque dirigente di un'unità aziendale - può essere nominato dal datore per sostituirlo nello svolgimento di determinate mansioni.

Mentre il datore di lavoro e il RSPP sono figure espressamente previste dalla legge ed i rispettivi compiti sono specificatamente disciplinati dal Decreto, funzioni e responsabilità del delegato del datore di lavoro non risultano in alcuna previsione di legge. La delega di poteri è, di fatto, un istituto di creazione giurisprudenziale, recepito nel mondo giuridico a fronte di una condotta sempre più frequente nell'ambito delle aziende, soprattutto di medie e grandi dimensioni, ossia quella della ripartizione dei compiti e, di conseguenza, della distribuzione delle responsabilità, tra il datore di lavoro e altri soggetti interni alla società.

2. L'ISTITUTO DELLA DELEGA DI POTERI: REQUISITI DI VALIDITÀ ED EFFICACIA

La questione della validità ed effettività della delega di poteri, nonché della sua efficacia sia verso terzi che all'interno dell'azienda, ha assunto gradualmente sempre maggiore importanza ed ha impegnato ripetutamente l'interpretazione giurisprudenziale a fronte di una estensione dell'oggetto della delega anche a profili tra loro disomogenei quanto a contenuto e responsabilità, quali tutti gli aspetti della gestione aziendale connessi alla tutela dell'ambiente.

Con particolare riferimento alla materia ambientale, la mancanza di una previsione legale relativa alla facoltà di delega aveva inizialmente indotto parte della

giurisprudenza a negare qualunque efficacia alla stessa. L'indirizzo ormai prevalente, tuttavia, è quello di ammettere la possibilità di trasferimento di talune funzioni aziendali dal datore di lavoro ai suoi collaboratori, operando contestualmente il trasferimento delle connesse responsabilità (anche penali), sia con riferimento ai profili strettamente di sicurezza che a quelli ambientali.

Premessa generale per l'ammissibilità della delega, al di là di ogni altra considerazione relativa alla forma e al contenuto, è che ci si trovi nell'ambito di una impresa di dimensioni tali che giustifichino un decentramento dei compiti e delle responsabilità e che il titolare, per la molteplicità dei compiti istituzionali e la complessità della organizzazione aziendale (si pensi all'amministratore delegato di una società con più sedi nel territorio nazionale), non possa di fatto provvedervi personalmente¹.

Il recente *imprimatur* giurisprudenziale a validità ed efficacia liberatoria della delega in relazione alla responsabilità penale del delegante, tuttavia, è subordinato ad una serie di requisiti di forma e di sostanza², i.e.:

- (a) certezza: la delega deve avere natura formale, espressa e scritta;
- (b) non occasionalità: l'atto deve essere strutturale, nel senso della conformità alle norme statutarie e previa adozione delle idonee procedure da parte degli organi competenti;
- (c) specificità: ovvero deve recare l'indicazione, puntuale e determinata, dei poteri delegati e deve essere redatta in modo tale da consentire l'inequivocabile identificazione del suo oggetto e del suo contenuto. Di contro, tutto ciò che non è, o non è chiaramente, delegato continua a rimanere in capo al datore di lavoro;
- (d) conoscenza: il delegato deve essere a conoscenza della delega (che, pertanto, si configura come atto recettizio) e deve averla accettata espressamente e per iscritto;
- (e) competenza: il delegato deve essere persona qualificata e tecnicamente competente, permanendo, viceversa, la responsabilità del delegante per *culpa in eligendo* in caso di scelta di persona tecnicamente non idonea. Sul punto la Cassazione ha, peraltro, precisato che non sarebbe plausibile imporre in capo al delegato una competenza in senso specialistico superiore a quella che il legislatore presuppone nel soggetto originariamente destinatario dell'obbligo;
- (f) controllo: il delegante deve predisporre un sistema di controllo e verifica periodica dell'attività del delegato. Questo precetto giurisprudenziale comporta

¹ Cassazione Penale sez. III, 3 marzo 1992.

² Un vero e proprio decalogo delle condizioni di validità della delega è rinvenibile, tra le altre, in Cassazione Penale, sez. III, 3 dicembre 1999, n.422. Di recente, Cassazione Penale, sez. III, 17 aprile 2003, n.18319.

due conseguenze: a) da una parte, la delega non può ritenersi efficace quando vi sia conoscenza della negligenza o della sopravvenuta inidoneità del delegato a svolgere i compiti assegnatigli, b) dall'altra, il delegante rimane responsabile, direttamente o in concorso con il delegato, nella misura in cui, secondo la comune esperienza, la violazione compiuta dal delegato può essere fatta rientrare tra le verifiche al delegante imposte³. Ovviamente, in tutte le ipotesi in cui il delegante in qualche modo sia intervenuto nella funzione oggetto della delega, le eventuali responsabilità saranno conformemente suddivise tra i due soggetti in ragione dell'effettiva ingerenza del datore sull'attività del delegato;

- (g) potere di spesa: quest'ultimo profilo è particolarmente rilevante, dal momento che, per Cassazione ormai costante, al fine di evitare deleghe meramente apparenti (e quindi non effettive), al delegato deve essere riconosciuto un autonomo, idoneo, e determinato potere di spesa in relazione alle funzioni conferite⁴. L'apposizione di un limite massimo, poi, agevola il datore di lavoro nel suo compito di verifica e controllo dell'operato del delegato.

Con particolare riferimento alle problematiche ambientali, inoltre, la giurisprudenza ha stabilito che, nonostante l'atto di conferimento di funzioni sia conforme ai requisiti sopra indicati, sussiste sempre la responsabilità del delegante *"almeno in due casi: uno oggettivo, allorché l'inquinamento sia riconducibile a cause strutturali dovute a scelte generali; l'altro soggettivo, allorché il dovere generale di controllo, secondo diligenza e prudenza, non sia stato esercitato dal delegante sull'attività o inattività del delegato"*⁵. Qualora, in materia di tutela dell'ambiente dall'inquinamento, la norma preveda un reato che è proprio del titolare dell'impresa, anche in caso di delega ad altri delle sue funzioni, il titolare non si spoglia delle responsabilità⁶ bensì l'obbligo originario si trasforma in obbligo di garanzia e, in caso di violazione delle prescrizioni di legge, egli risponde ai sensi dell'art. 40 c.p.⁷

Sempre in campo ambientale viene, inoltre, richiesta l'esistenza di precise norme interne che disciplinino il conferimento della delega ed adeguate forme di pubblicità della stessa⁸.

3. POTERI NON DELEGABILI

Non tutti i poteri sono delegabili: esistono compiti così ontologicamente e

³ Ad esempio, Cassazione Penale sez. III, 1 giugno 2000, n.6441, ha ritenuto *"non rientrare tra i doveri di vigilanza dell'amministratore unico, il controllo continuo degli scarichi idrici di tutti gli stabilimenti della società, per i quali ha conferito a direttori professionalmente qualificati i poteri decisionali e finanziari in materia, a meno che non si provi che lo stesso era al corrente dello scarico irregolare"*.

⁴ Cassazione Penale sez. III, 3 agosto 2000 e Cassazione Penale, sez. III, 5 agosto 1998.

⁵ Cassazione Penale sez. III, 7 febbraio 1996 n.4422.

⁶ Cassazione Penale, sez. III 22 giugno 1998, n.8821.

⁷ *Rapporto di causalità: "Nessuno può essere punito per un fatto preveduto dalla legge come reato, se l'evento dannoso o pericoloso, da cui dipende la esistenza del reato, non è conseguenza della sua azione od omissione. Non impedire un evento che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo"*.

⁸ Cassazione Penale, sez. III, 3 marzo 1992, n.2230.

strutturalmente connessi alla funzione del datore di lavoro da non poter essere delegati. Tali sono, senza dubbio, quelli relativi all'individuazione delle strategie globali in tema di ambiente e sicurezza, nonché gli aspetti relativi alla decisione ultima sulla destinazione delle risorse.

Con riferimento di maggior dettaglio ai profili della sicurezza, il D.lgs. n.626/1994 ha stabilito, all'art.1, comma 4 ter⁹, che *"nell'ambito degli adempimenti previsti dal presente decreto, il datore di lavoro non può delegare quelli previsti dall'art. 4, commi 1, 2, 4, lett.a) e 11, primo periodo"*. Accanto agli aspetti più strettamente formali per la sua validità, dunque, la delega trova dei limiti di contenuto che ne condizionano l'efficacia.

Gli adempimenti non delegabili, per i quali soggetto di riferimento è esclusivamente il datore di lavoro sono, pertanto, i seguenti:

- valutazione generale del rischio per la sicurezza e la salute dei lavoratori in ambiente di lavoro (art.4, comma 1);
- elaborazione e redazione del Piano per la Sicurezza (art. 4, comma 2);
- autocertificazione scritta dell'avvenuta valutazione dei rischi e dell'adempimento degli obblighi ad essa collegati, per i datori di lavoro delle imprese familiari e di quelle che occupano fino a dieci addetti e nelle quali siano assenti fattori di rischio specifici (art. 4, comma 11, primo periodo);
- designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione (art. 4, comma 4, lett.a).

Si tratta, in generale, degli adempimenti fondamentali in materia di sicurezza e salute nel luogo di lavoro mentre, per quanto attiene all'ultimo punto, la non delegabilità è giustificata dalla necessità che si instauri un legame di natura fiduciaria tra il datore di lavoro ed il responsabile del servizio di prevenzione e protezione.

Con riferimento alle funzioni ambientali, mancando di fatto qualunque disposizione normativa al riguardo, i confini della delegabilità appaiono più labili. La Cassazione, inoltre, si mostra particolarmente rigida nell'attribuire una efficacia liberatoria della responsabilità delle deleghe effettuate all'interno dell'azienda in presenza di illeciti "il cui verificarsi dipenda da una generale carenza della politica ambientale dell'impresa".

In via generale, dunque, il titolare delegante è responsabile in tutti i casi in cui i fatti penalmente rilevanti dipendano dalla gestione centrale dell'azienda. Ciò implica, peraltro, che i soggetti interessati dovranno di volta in volta gravarsi dell'onere di dimostrare la specificità della delega rispetto alle mansioni comunque in capo al

⁹ Questo comma è stato introdotto dal Decreto n° 242/1996, a conferma implicita, da parte del legislatore, dell'ammissibilità dell'istituto della delega di poteri, di origine giurisprudenziale.

datore di lavoro. A titolo esemplificativo si cita la decisione Pretura di Mantova 3 marzo 1994, nella quale il giudice, anche in presenza di delega, ha ritenuto di attribuire al titolare dell'insediamento produttivo il reato per il superamento dei limiti tabellari negli scarichi idrici dovuto a mancanza (o inadeguatezza) degli impianti di depurazione. Viceversa, il Pretore ha argomentato che la responsabilità penale sarebbe gravata sul direttore dello stabilimento all'uopo delegato qualora l'inquinamento fosse stato attribuibile alla scorretta gestione dell'impianto di depurazione o a disfunzioni del processo produttivo.

CONCLUSIONI

La delega di poteri in materia di ambiente e sicurezza rappresenta un aspetto particolarmente critico della organizzazione aziendale, sia per la complessità degli aspetti coinvolti sia per la gravità delle conseguenze (anche di natura penale) che possono coinvolgere l'amministratore della società, in caso di inammissibilità, inefficacia, ovvero illegittimità della stessa.

Allo stato della legislazione vigente in questo contesto, ha assunto un ruolo decisivo la giurisprudenza che con la sua opera di interpretazione e, a volte, integrazione delle norme, ha contribuito a modellare l'istituto della delega e ad individuare e delimitare i parametri di valutazione della stessa.

Qualora il titolare di un'azienda decida di avvalersi di collaboratori, interni o esterni, per l'esercizio di mansioni attinenti agli aspetti in esame è pertanto essenziale che siano preliminarmente verificati e rispettati tutti i requisiti minimi di sostanza e di forma sopra evidenziati.