

La figura complessa del datore di lavoro per la sicurezza nelle università tra “vecchio” e “nuovo” diritto^{**}

di Paolo Pascucci*

SOMMARIO: 1. La storia infinita. – 2. Se quasi 18 anni vi sembrano pochi. – 3. Un ulteriore motivo per aggiornare la disciplina. – 4. Il datore di lavoro nelle università nel d.m. n. 363/1998. – 4.1. Gli obblighi datoriali speciali del solo Rettore. – 4.2. Gli obblighi datoriali generali (del Rettore e degli altri datori di lavoro). – 4.3.1. Il Responsabile della attività didattica o di ricerca in laboratorio: il ruolo datoriale concorrente. – 4.3.2. Il Responsabile della attività didattica o di ricerca in laboratorio: il ruolo di dirigente. – 4.3.3. Ancora sulla figura del Responsabile della attività didattica o di ricerca in laboratorio. – 5. Il datore di lavoro nello schema del nuovo decreto ministeriale. – 5.1. Gli obblighi del datore di lavoro nello schema del nuovo decreto ministeriale: gli obblighi del Coordinatore dei datori di lavoro. – 5.2. Il Responsabile delle attività ed i suoi obblighi. – 5.3. La presunta responsabilità datoriale del Responsabile delle attività (e del Responsabile della didattica e della ricerca in laboratorio). – 5.3.1. L'esclusiva responsabilità datoriale per la valutazione dei rischi. – 5.3.2. Dubbi di incostituzionalità. – 6. Il datore di lavoro nell'università quale pubblica amministrazione. – 7. Il ruolo del Consiglio di amministrazione. – 8. Governo della complessità datoriale e responsabilità. – 9. Complessità datoriale e sistema della prevenzione: principio di effettività e importanza dei ruoli. – 10. La diffusione delle responsabilità.

1. *La storia infinita*

Il tema della sicurezza sul lavoro nell'università¹ si rivela complesso fin dalle fonti della materia, a proposito delle quali emerge quella che si può definire la tensione senza fine tra il vecchio ed il nuovo diritto della prevenzione.

* Paolo Pascucci è professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Urbino Carlo Bo paolo.pascucci@uniurb.it

** Questo scritto costituisce la rielaborazione della relazione dal titolo *La figura complessa del datore di lavoro per la sicurezza nelle università nel quadro del d.lgs. n. 81/2008* presentata al Convegno su “La sicurezza del lavoro nell'ambito dell'Università. Soggetti coinvolti, funzioni, responsabilità”, organizzato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Modena e Reggio Emilia (Modena, 30 ottobre 2015).

¹ Su cui v. A. PIOVESANA, *Il datore di lavoro per la sicurezza nell'università: individuazione e responsabilità*, in “Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni”, 2015, p. 267 ss.; A. TAMPIERI, *La sicurezza del lavoro nell'Università tra regolamento interno e modello organizzativo*, in “I Working Papers di Olympus”, n. 11/2012, <http://olympus.uniurb.it>; S. ROMANELLI, *Le università*, in M. RUSCIANO e G. NATULLO (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro*, in “Diritto del lavoro”, Commentario diretto da F. CARINCI, Torino, Utet, 2007, VIII, p. 153 ss.; T. CHIARA, E. GIROLETTI, *Università sicura: si può fare un ponte senza l'altra sponda? Riflessioni sull'attuazione del decreto legislativo n. 626/94 e sul decreto ministeriale n. 363/98*, in “Lavoro e previdenza oggi”, 2000, I, p. 21 ss.; F. STOLFA, *Sicurezza nelle scuole e nelle università*, in “Igiene e sicurezza del lavoro”, 1999, p. 468 ss.; A. ZINI, *La sicurezza del lavoro nelle strutture scolastiche e universitarie*, in “Diritto delle relazioni industriali”, 1999, p. 169 ss.; M.

Si tratta di un aspetto che non riguarda soltanto le università, ma quelle pubbliche amministrazioni (e non solo) per le quali l'art. 3, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 81/2008, sulla scorta dell'art. 2, paragrafo 2, della direttiva quadro n. 89/391/CE², ha previsto una disciplina speciale di adeguamento rispetto alle proprie disposizioni.

Il suddetto art. 3 ha infatti stabilito che, nei confronti di una serie fin troppo lunga di enti, le disposizioni del decreto del 2008 siano applicate tenendo conto delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative³, mediante decreti ministeriali da emanare, previo parere della Conferenza Stato-Regioni e sentite le parti sociali, entro dodici mesi dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2008, restando fino ad allora provvisoriamente in vigore i vecchi decreti ministeriali emanati per quegli enti sulla base dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 626/1994⁴.

Il termine per l'emanazione dei decreti di adeguamento è stato ripetutamente prorogato fino a che, con il d.l. n. 57/2012 è divenuto esclusivamente ordinatorio: infatti, da un lato, la temporanea e provvisoria vigenza dei vecchi decreti *ex* d.lgs. n. 626/1994 è stata subordinata non più alla scadenza del termine temporale per l'emanazione di quelli nuovi, bensì all'effettiva emanazione di questi; da un altro lato, è stata soppressa la previsione dell'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008

LAI, *Sicurezza nelle Università: soggetti responsabili*, in “Igiene e sicurezza del lavoro”, 1999, VII, p. 337; E. PRIMERANO, *Sicurezza nelle Università. Il responsabile della attività didattica o di ricerca in laboratorio*, in “Igiene e sicurezza del lavoro”, 1999, III, p. 133 ss.; V. RIGANTI, *Il ruolo del docente e del ricercatore nella tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori in Università*, in “Lavoro e previdenza oggi”, 1998, p. 1635 ss. Per inquadramenti di carattere generale delle questioni della tutela della salute e sicurezza sul lavoro v. G. NATULLO, voce *Sicurezza del lavoro*, in “Enciclopedia del diritto”, Annali, IV, Milano, Giuffrè, 2011, p. 1073 ss.; P. PASCUCCI, voce *Salute e sicurezza sul lavoro*, in “Diritto on line”, Treccani, <http://www.treccani.it/enciclopedia/salute-e-sicurezza-sul-lavoro>.

² La quale stabilisce la propria inapplicabilità quando particolarità inerenti ad alcune attività specifiche nel pubblico impiego, per esempio nelle forze armate o nella polizia, o ad alcune attività specifiche nei servizi di protezione civile vi si oppongano in modo imperativo, dovendosi comunque anche in tal caso vigilare affinché la sicurezza e la salute dei lavoratori siano, per quanto possibile, assicurate, tenendo conto degli obiettivi della direttiva. V. L. ANGELINI, *La sicurezza del lavoro nell'ordinamento europeo*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Milano, Utet giuridica, 2015, p. 63 ss.

³ Come osservato da S. ROMANELLI, *Le università*, cit., p. 153, l'applicazione della disciplina della sicurezza sul lavoro nelle università «deve fare i conti con la particolare organizzazione del lavoro, caratterizzata da una spiccata autonomia dei docenti e dei ricercatori che spesso svolgono la propria attività anche in più strutture e che presentano un particolare stato giuridico». Sulle specificità delle università v. anche T. CHIARA, E. GIROLETTI, *Università sicura*, cit., p. 21 ss.

⁴ Cfr. P. CAMPANELLA, *La riforma del sistema prevenzionistico: l'ambito applicativo della nuova disciplina (art. 3, D.Lgs. 9.4.2008, n. 81)*, in F. CARINCI-E. GRAGNOLI (a cura di), *Codice commentato della sicurezza sul lavoro*, Milano, Utet giuridica, 2010, p. 113 ss.; P. MONDA, *Il campo di applicazione oggettivo*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 aggiornato al D.Lgs. 3 agosto 2009, n. 106*, Milano, Ipsoa, 2010, p. 91 ss.; O. BONARDI, *Art. 3. Commento*, in C. ZOLI (a cura di), *I. Principi comuni, La nuova sicurezza sul lavoro. D. lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e successive modifiche*, Commentario diretto da L. MONTUSCHI, Bologna, Zanichelli, 2011, p. 85 ss.; V. PASQUARELLA, *L'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo del D.Lgs. n. 81/2008*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 486 ss.

secondo cui, decorso inutilmente il termine temporale, avrebbero trovato applicazione le disposizioni del d.lgs. n. 81/2008⁵.

Per le università, la vicenda dell'emanazione del nuovo decreto ministeriale di adeguamento meriterebbe di essere annoverata tra le sequenze del capolavoro cinematografico di Wolfgang Petersen "La storia infinita". Infatti, non essendo stato a tutt'oggi emanato alcun nuovo decreto, la disciplina della sicurezza sul lavoro in quest'ambito si rinviene ancora nel d.m. 5 agosto 1998, n. 363, nonostante che da qualche tempo stiano circolando bozze di un nuovo decreto non ancora approvato⁶.

2. *Se quasi 18 anni vi sembran pochi*

Come si avrà modo di vedere fra poco, l'inesorabile scorrere degli anni – e ormai quasi 18⁷ non sono affatto pochi – sta rivelando la crescente distanza tra le regole speciali della fine del vecchio secolo e quelle generali apparse nel primo decennio del nuovo, non dovendosi dimenticare che il d.lgs. n. 81/2008, pur ponendosi in una linea di continuità con il d.lgs. n. 626/1994, ha tuttavia comportato non poche innovazioni e non solo di dettaglio.

Senza potersi qui diffondere sui vari aspetti innovativi introdotti dal d.lgs. n. 81/2008⁸, basterà brevemente richiamare, tra l'altro: *a)* la dimensione universalistica nella quale esso inquadra il destinatario della tutela – il lavoratore – sganciandolo dai limiti definatori delle tipologie contrattuali⁹; *b)* l'accentuazione del profilo di effettività nella individuazione dei principali soggetti titolari delle posizioni di garanzia, in particolare il datore di lavoro¹⁰; *c)* il crescente risalto della

⁵ P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro: il titolo I del d.lgs. n. 81/2008 (aggiornato alla l. 30 ottobre 2014, n. 161)*, Fano, Aras edizioni, 2014, pp. 28-29.

⁶ Per alcune considerazioni sul parere formulato il 22 aprile 2011 dal Consiglio di Stato sullo schema del nuovo decreto v. A. TAMPIERI, *La sicurezza del lavoro nell'Università*, cit., p. 5 ss.

⁷ Tanti ne sono trascorsi dall'emanazione del d.m. n. 363/1998, senza dire che otto di questi sono quelli passati dall'emanazione del d.lgs. n. 81/2008.

⁸ P. PASCUCCI, *La nuova disciplina della sicurezza sul lavoro del 2008/2009: una rapsodia su novità e conferme*, in "I Working Papers di Olympus", n. 1/2011, <http://olympus.uniurb.it>, nonché in A. PERULLI-V. BRINO (a cura di), *Sicurezza sul lavoro. Il ruolo dell'impresa e la partecipazione attiva del lavoratore*, Padova, Cedam, 2012, p. 1 ss.

⁹ La «persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari» (art. 2, lett. *a*, del d.lgs. n. 81/2008). Sul punto cfr., tra gli altri, P. CAMPANELLA, *La riforma del sistema prevenzionistico: le definizioni (art. 2, D.Lgs. 9.4.2008, n. 81)*, in F. CARINCI-E. GRAGNOLI (a cura di), *Codice commentato della sicurezza sul lavoro*, cit., p. 78 ss.; M. MARTINELLI, *L'individuazione e le responsabilità del lavoratore in materia di sicurezza sul lavoro*, in "I Working Papers di Olympus", n. 37/2014, <http://olympus.uniurb.it>.

¹⁰ 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» (art. 2, lett. *b*, del d.lgs. n. 81/2008). Sulla figura datoriale v. *amplius* C. LAZZARI, *Figure e poteri datoriali nel diritto della sicurezza sul lavoro*, Milano, Franco Angeli, 2015.

portata del principale obbligo datoriale – la valutazione dei rischi – di cui si definisce più puntualmente non solo l’oggetto, ma anche la metodologia, posta direttamente in correlazione con l’assetto della struttura dell’organizzazione aziendale¹¹; d) la maggiore centralità della formazione, sia per quanto attiene ai suoi contenuti ed ai suoi destinatari, sia per il nuovo rilievo che, grazie alla sua pregnante definizione nell’art. 2 del d.lgs. n. 81/2008¹², essa gioca nella stessa configurabilità delle posizioni di garanzia dei principali collaboratori del datore di lavoro; e) la speciale attenzione per tutti i rischi di “nuova generazione”, sia di tipo psichico (con l’emersione della questione dello stress lavoro correlato¹³) sia di tipo sociale (età, genere, provenienza geografica, tipologia contrattuale) che trascendono la tradizionale connotazione oggettiva del rischio legata alla prestazione di lavoro ed appunto al suo oggetto, evidenziando l’importanza del profilo soggettivo di chi rende quella prestazione¹⁴; f) la crescente importanza, considerando la dimensione bio-psico-sociale della nozione di “salute” accolta dal d.lgs. n. 81/2008¹⁵, di quello che si può definire il benessere organizzativo, vale a dire la capacità di un’organizzazione di fondarsi su di un sistema di relazioni virtuose tra le persone che vi operano, così garantendone il più alto grado di benessere fisico, psicologico e sociale e nel contempo ottimizzando le proprie *performance*¹⁶: un concetto – quello del benessere organizzativo – che, se dal d.lgs. n. 81/2008 traspare indirettamente, emerge tuttavia esplicitamente in quelle disposizioni legislative che pongono in stretta relazione il benessere dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni con la produttività delle stesse (artt. 7 e 57 del d.lgs. n. 165/2001; art. 14, comma 5, del d.lgs. n. 150/2009; art. 20, comma 3, del d.lgs. n. 33/2013)¹⁷.

¹¹ La «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» (art. 2, lett. g, del d.lgs. n. 81/2008). Sul punto cfr. E. GRAGNOLI, *Art. 28. Commento*, in C. ZOLI (a cura di), *I. Principi comuni*, cit., p. 392 ss.

¹² Il «processo educativo attraverso il quale trasferire ai lavoratori ed agli altri soggetti del sistema di prevenzione e protezione aziendale conoscenze e procedure utili alla acquisizione di competenze per lo svolgimento in sicurezza dei rispettivi compiti in azienda e alla identificazione, alla riduzione e alla gestione dei rischi» (art. 2, lett. aa, del d.lgs. n. 81/2008). Sul punto cfr. R. DEL PUNTA, *Art. 37. Commento*, in C. ZOLI (a cura di), *I. Principi comuni*, cit., p. 441 ss.

¹³ Su cui, tra gli altri, cfr. R. NUNIN, *La prevenzione dello stress lavoro-correlato. Profili normativi e responsabilità del datore di lavoro*, Trieste, EUT, 2012; L. ANGELINI (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro-correlato Profili normativi e metodiche di valutazione. Atti del Convegno di Urbino dell’8 novembre 2013*, in “I Working Papers di Olympus”, n. 31/2014, <http://olympus.uniurb.it>.

¹⁴ Cfr. l’art. 28 del d.lgs. n. 81/2008.

¹⁵ Lo «stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un’assenza di malattia o d’infermità» (art. 2, lett. o, del d.lgs. n. 81/2008).

¹⁶ F. AVALLONE e M. BONARETTI (a cura di), *Benessere Organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2003, p. 24.

¹⁷ L. CORAZZA, *Misure atte a garantire pari opportunità, benessere di chi lavora e assenza di discriminazioni nelle amministrazioni pubbliche*, in L. NOGLER, M. MARINELLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro. Commento alle disposizioni della l. n. 183/2010*, Torino, Utet, 2012, p. 143 ss.; P.

Orbene, come possono conciliarsi questi nuovi ed evoluti principi con regole vecchie di oltre tre lustri emanate in un contesto che non ne poteva tener conto? Sul piano più squisitamente tecnico-giuridico, come si deve interpretare oggi una regola del vecchio decreto ministeriale che disciplini un obbligo legale sussistente allora come ora, ma che oggi è stato ampiamente ridisegnato nel nuovo contesto ordinamentale (si pensi alla valutazione dei rischi o alla formazione)? Non lo interpreterà la giurisprudenza alla stregua dei nuovi principi?

Per esemplificare ulteriormente, quando l'art. 4, comma 1, lett. e, del d.m. n. 363/1998 impone al datore di lavoro di provvedere allo svolgimento di tutte le funzioni «attribuitegli dalla legge che non abbia espressamente delegato», si potrebbe forse lontanamente ipotizzare che tali deleghe oggi possano essere conferite al di fuori della specifica cornice regolativa predisposta dall'art. 16 del d.lgs. n. 81/2008?¹⁸

A ben guardare, la “minaccia” prevista nel testo originario dell'art. 3 del d.lgs. n. 81/2008 di rendere applicabili tutte le disposizioni di tale decreto ove non fossero stati tempestivamente emanati i decreti ministeriali di adeguamento tendeva proprio a segnalare l'importanza dell'innovatività del decreto medesimo, che non poteva tollerare atteggiamenti dilatori tesi nei fatti a vanificarla¹⁹.

In ogni caso, pare ragionevole affermare che là dove particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative di alcune amministrazioni richiedano norme regolamentari speciali di adeguamento rispetto alla disciplina generale del d.lgs. n. 81/2008, tali norme speciali possono sì adattare al caso di specie le regole della disciplina legislativa “madre”, senza tuttavia poterle stravolgere totalmente i principi fondamentali. Ad imporlo, oltre al buon senso, è la stessa direttiva quadro europea là dove richiede comunque che la sicurezza e la salute dei lavoratori siano, per quanto possibile, assicurate, tenendo conto degli obiettivi della direttiva.

Obiettivi che oggi, nel nostro ordinamento, sono attualizzati dal d.lgs. n. 81/2008 e non più dal d.lgs. n. 626/1994.

PASCUCCI, *Il rilievo giuridico del benessere organizzativo nei contesti lavorativi*, di prossima pubblicazione in “Prisma”, 2016.

¹⁸ Sebbene i requisiti per la validità e l'efficacia della delega di funzioni previsti dall'art. 16 del d.lgs. n. 81/2008 ricalchino nella sostanza quelli che in precedenza, in assenza di un'espressa disposizione legislativa, erano stati elaborati dalla giurisprudenza, la loro definizione nella norma *de qua* risulta assai più puntuale e dettagliata.

¹⁹ Come ricorda S. ROMANELLI, *Le università*, cit., pp. 154-155, la questione dell'applicabilità o meno della disciplina generale del d.lgs. n. 626/1994 in attesa dell'emanazione del decreto ministeriale di adeguamento si era già posta, propendendosi in dottrina per la soluzione affermativa: cfr. in generale L. ZOPPOLI, *La sicurezza del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza. Per una gestione integrata dei rischi di lavoro*, Torino, Giappichelli, 1997, pp. 84-85. Ovviamente, nel caso del d.lgs. n. 81/2008 il problema si pone diversamente stante la ultrattività del d.m. n. 363/1998.

3. Un ulteriore motivo per aggiornare la disciplina

Nello specifico caso delle università un altro importante elemento rende sempre più indifferibile il nuovo intervento regolativo in materia di prevenzione.

Come da tempo è stato messo in luce, la realizzazione di un efficace sistema di prevenzione nei luoghi di lavoro evoca necessariamente un’attenta considerazione della dimensione organizzativa²⁰, la cui importanza strategica è stata fra l’altro esaltata a chiare lettere dallo stesso d.lgs. n. 81/2008 sia nelle sue principali definizioni (lavoratore, datore di lavoro, azienda, valutazione dei rischi) sia in tutte le disposizioni che delineano la metodologia per fare prevenzione²¹.

Ebbene, oltre a fondarsi su di una fonte legislativa ormai abrogata, il d.m. n. 363/1998 tiene conto di una dimensione organizzativa delle università che nel frattempo è stata profondamente modificata dalla l. n. 240/2010 e dalla sua attuazione nei vari atenei²².

Una riforma che, incidendo in modo significativo sia sulla struttura delle università sia sui meccanismi del loro funzionamento, non può non essere considerata nel momento in cui, affrontando la questione della prevenzione nei luoghi di lavoro, si chiama necessariamente in causa l’organizzazione degli stessi, dove quest’ultima evoca non solo il contesto fisico e spaziale, ma anche l’insieme delle regole e dei processi nel cui ambito i lavoratori effettuano la propria prestazione e che, a ben guardare, costituisce la prima fonte dei rischi.

4. Il datore di lavoro nelle università nel d.m. n. 363/1998

Passando ad analizzare il tema nello specifico, l’art. 2, comma 1, del d.m. n. 363/1998 stabilisce che il datore di lavoro per la sicurezza venga individuato²³, mediante apposito provvedimento dell’università, nel Rettore o nel soggetto di vertice di ogni singola struttura o raggruppamento di strutture omogenee, qualificabile come unità produttiva ai sensi dello stesso articolo, dotata di poteri di spesa e di gestione. Per tutte le altre strutture prive di tali poteri e per quelle di uso comune, il datore di lavoro è comunque il Rettore.

Per “unità produttive” il successivo comma 2 intende le strutture amministrative, le presidenze di facoltà, i dipartimenti, gli istituti, i centri di servizio o di assistenza, le aziende universitarie istituite ai sensi dell’art. 4, comma 5, del

²⁰ L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Milano, Franco Angeli, 1989, 3^a ed.

²¹ P. PASCUCCI, *La nuova disciplina della sicurezza sul lavoro del 2008/2009*, cit., p. 4 ss.

²² Cfr. M. BROLLO, R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell’Università tra legge e statuti. Analisi interdisciplinare della legge n. 240/2010*, Milano, Giuffrè, 2011.

²³ Come osserva S. ROMANELLI, *Le università*, cit., p. 155, la questione della individuazione della figura datoriale prevenzionistica nelle università risulta condizionata dalle peculiarità di tale ambito, tra cui spiccano, sul piano organizzativo, un «accentuato policentrismo» che si ispira «al principio di autonomia più che a quello gerarchico» e l’articolazione in «molteplici entità».

d.lgs. n. 502/1992, nonché ogni altra struttura singola o aggregazione di strutture omogenee, dotate di poteri di spesa e di gestione, istituite dalle università ed individuate negli atti generali di ateneo.

Correlando il comma 2 con il comma 1, ciò significa che l'apposito provvedimento dell'università citato in quest'ultimo comma – che assume la veste di un atto di alta organizzazione *ex art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001*²⁴ – può individuare come datore di lavoro o il Rettore oppure i vari soggetti posti al vertice di tali unità produttive²⁵, ferma restando in ogni caso la posizione di garanzia datoriale del Rettore per tutte le strutture non inquadrabili come vere e proprie unità produttive.

Non si deve però trascurare che, ai sensi del comma 5 della stessa norma, emerge un'altra figura che, stando a quanto prevede specialmente l'art. 4, comma 1, lett. *a*, parrebbe condividere almeno in parte la posizione di garanzia datoriale: si tratta del Responsabile della attività didattica o di ricerca in laboratorio²⁶, cioè colui che, individualmente o come coordinatore di gruppo, svolge attività didattiche o di ricerca in laboratorio.

Già questi primi dati indicano come la posizione di garanzia datoriale nelle università possa assumere una dimensione alquanto complessa.

4.1. *Gli obblighi datoriali speciali del solo Rettore*

Se si eccettuano i casi – per la verità, di scuola – in cui il provvedimento dell'università non abbia individuato il Rettore come datore di lavoro e nel contempo non esistano strutture non inquadrabili come unità produttive (e, quindi, solo ove il provvedimento abbia individuato come datori di lavoro i responsabili delle unità produttive), in capo al Rettore si configura comunque il ruolo di datore di lavoro per la sicurezza.

Ciò è comprovato dal fatto che, per quanto attiene agli obblighi del datore di lavoro, il d.m. n. 363/1998, oltre a quelli “generali” che incombono su chiunque rivesta tale qualifica (art. 4), ne assegna alcuni “speciali” esclusivamente al Rettore inteso come datore di lavoro e quale presidente del Consiglio di amministrazione dell'ateneo. Ai sensi dell'art. 3, tali obblighi speciali gravanti solo sul Rettore sono: *a)* l'assicurazione del coordinamento delle attività dei servizi di prevenzione e

²⁴ L. IEVA, *Sicurezza: responsabilità del datore di lavoro pubblico*, in “Diritto e pratica del lavoro”, 2009, p. 1182; P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici: cosa cambia dopo le riforme del 2008/2009?*, in “Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni”, 2009, p. 577.

²⁵ Secondo S. ROMANELLI, *Le università*, cit., pp. 155-156, questa possibilità di scelta, pur funzionale al principio di autonomia delle università, appare discutibile rispetto al principio generale di individuazione del datore di lavoro per la sicurezza nelle pubbliche amministrazioni (su quest'ultimo aspetto v. *infra* § 7).

²⁶ E. PRIMERANO, *Sicurezza nelle Università*, cit., p. 133 ss.

protezione²⁷ e l'effettuazione della riunione periodica di prevenzione e protezione dai rischi²⁸; *b*) la presentazione periodica al Consiglio di amministrazione, per le determinazioni di competenza, del piano di realizzazione progressiva degli adeguamenti di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 626/1994, tenendo conto delle risultanze della riunione periodica di prevenzione e protezione dai rischi.

4.2. Gli obblighi datoriali generali (del Rettore e degli altri datori di lavoro)

In base all'art. 4, gli obblighi e le attribuzioni del datore di lavoro, sia esso il Rettore o altra figura individuata ai sensi dell'art. 2, consistono: *a*) nella valutazione del rischio per tutte le attività, ad eccezione di quelle svolte in regime di convenzione con enti esterni, come individuate nell'art. 10 (per quanto attiene alle attività specificamente connesse con la libertà di insegnamento o di ricerca che direttamente diano o possano dare origine a rischi, la responsabilità relativa alla valutazione spetta, in via concorrente, al datore di lavoro e al Responsabile della attività didattica o di ricerca in laboratorio); *b*) nella nomina del medico competente e, nel caso di nomina di più medici competenti, nell'attribuire ad uno di essi il compito di coordinamento dei medici incaricati; *c*) nella elaborazione del documento di valutazione dei rischi, con la collaborazione dei Responsabili delle attività didattiche o di ricerca in laboratorio, come previsto dall'art. 5; *d*) nella nomina del responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP); *e*) nello svolgimento di tutte le altre funzioni, non previste nelle precedenti lettere *a*, *b*, *c* e *d*, attribuitegli dalla legge che non abbia espressamente delegato.

4.3.1. Il Responsabile della attività didattica o di ricerca in laboratorio: il ruolo datoriale concorrente

Come emerge dalle disposizioni appena richiamate, il Responsabile della attività didattica o di ricerca in laboratorio – il cui profilo appare di dubbia interpretazione²⁹ – parrebbe *prima facie* ricoprire un duplice ruolo: datoriale (concorrente) e di dirigente.

Il ruolo di datore di lavoro, in via concorrente con il datore di lavoro “principale”, emerge innanzitutto nell'art. 4, comma 1, lett. *a*, secondo periodo, per

²⁷ A tale proposito si è rilevato come la norma alluda alla costituzione di molteplici servizi di prevenzione e protezione, per ogni singola unità produttiva, laddove sarebbe più opportuna l'individuazione di un unico servizio articolato nelle varie strutture lavorative: F. STOLFA, *Diritto della sicurezza nel lavoro: Appunti per una ricostruzione critica e sistematica*, Bari, Cacucci, 2001, p. 178; M. LAI, *Sicurezza nelle Università*, cit., p. 340; S. ROMANELLI, *Le università*, cit., p. 157.

²⁸ Secondo M. LAI, *Sicurezza nelle Università*, cit., p. 340, la riunione periodica dovrebbe svolgersi anche a livello di unità produttiva. V. anche S. ROMANELLI, *Le università*, cit., p. 157.

²⁹ S. ROMANELLI, *Le università*, cit., p. 158.

quanto attiene alla valutazione dei rischi che scaturiscano o possano scaturire dalle attività specificamente connesse con la libertà di insegnamento o di ricerca.

Sia per il combinato disposto dell'art. 4, comma 1, lett. *a* e *c*, e dell'art. 5, comma 1, sia per evidenti ragioni logiche e sistematiche, tale responsabilità datoriale concorrente pare assorbire anche l'elaborazione del documento di valutazione dei rischi, pur sempre limitatamente alle predette attività.

Il fatto che l'art. 4, comma 1, lett. *c*, preveda che l'elaborazione del documento sia effettuata dal datore di lavoro «in collaborazione» con il Responsabile della attività didattica o di ricerca in laboratorio parrebbe a prima vista non comparabile con quanto prevede l'art. 29, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, secondo cui il datore di lavoro effettua la valutazione dei rischi ed elabora il relativo documento in collaborazione con il RSPP e con il medico competente ove nominato: soggetti, questi ultimi due, che collaborano alla valutazione come consulenti tecnici del datore di lavoro e non come titolari di una posizione di garanzia che sembrerebbe invece ascrivibile in capo al Responsabile della attività didattica o di ricerca in laboratorio³⁰.

Semmai, invece, sarebbe l'art. 5, comma 1, a presentare forti analogie con l'art. 29, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008 là dove prevede che, ai fini della valutazione del rischio e dell'individuazione delle conseguenti misure di prevenzione e protezione, il Responsabile della attività didattica o di ricerca in laboratorio – così come il datore di lavoro nella disciplina legislativa generale – collabora con il servizio di prevenzione e protezione, con il medico competente e con le altre figure previste dalla vigente normativa.

Il ruolo datoriale concorrente del Responsabile della attività didattica o di ricerca in laboratorio parrebbe evidenziarsi peraltro anche in merito ad un altro obbligo, che emerge nell'art. 5, comma 2. Senza fare alcun riferimento ai limiti delle attribuzioni e competenze conferite, tale norma prevede che il Responsabile della

³⁰ Occorre tuttavia ricordare che il d.lgs. n. 106/2009 ha assoggettato a sanzione penale la mancata collaborazione del medico competente alla valutazione dei rischi (art. 58, comma 1, lett. *c*, del d.lgs. n. 81/2008), ovviamente solo nel caso in cui a non collaborare sia un medico che doveva essere obbligatoriamente nominato sussistendo in azienda l'obbligo di sorveglianza sanitaria. Desta sconcerto il fatto che, per fattispecie della stessa natura – la collaborazione spiccatamente “consulenziale” alla valutazione dei rischi – il legislatore tratti ingiustificatamente in modo difforme il RSPP (la cui mancata collaborazione non è punita) ed il medico competente (invece assoggettato a sanzione). Al di là del fatto che, stante il carattere consulenziale di tale collaborazione, la sua eventuale omissione non dovrebbe mai essere punita sul piano pubblicistico (ferme restando le possibili diverse considerazioni sul piano civilistico relativamente al rapporto negoziale tra il datore di lavoro ed i suoi consulenti), l'innovazione del 2009 rischia di evidenziare seri profili di incostituzionalità per violazione del principio di uguaglianza *ex* art. 3 Cost., confondendo la innegabile funzione consulenziale che il medico competente svolge in sede di valutazione dei rischi con quella di garante della sorveglianza sanitaria. In giurisprudenza v. Trib. Pisa, 7 dicembre 2011, n. 1756; Cass. pen. 15 gennaio 2013, n. 1856; Trib. Pisa, 27 aprile 2011, n. 399; tutte in <http://olympus.uniurb.it>. V. anche la risposta ad interpello n. 5/2014, in <http://olympus.uniurb.it>. Sul ruolo del RSPP e del medico competente v. *amplius* C. LAZZARI, *L'organizzazione del sistema aziendale di prevenzione: soggetti ed obblighi tecnici*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 739 ss.

attività didattica o di ricerca in laboratorio, all’inizio di ogni anno accademico³¹, prima di iniziare nuove attività e in occasione di cambiamenti rilevanti dell’organizzazione della didattica o della ricerca, identifichi tutti i soggetti esposti a rischio. Si tratta quindi di un obbligo strettamente funzionale a quello della valutazione dei rischi e che, come tale, parrebbe più ascrivibile alle responsabilità datoriali che a quelle dirigenziali.

Infatti, se è vero che, come già accadeva nell’art. 4 del d.lgs. n. 626/1994, anche l’art. 18 del d.lgs. n. 81/2008 identifica insieme gli obblighi del datore di lavoro e dei dirigenti³², è vero pure che esso configura pur sempre quelli di questi ultimi nei limiti delle attribuzioni e competenze ad essi conferite – il che non accade nel predetto art. 5, comma 2 – e non fa menzione alcuna di un obbligo quale quello appena richiamato.

Su tutto ciò, però, si tornerà più avanti in maniera più diffusa.

4.3.2. Il Responsabile della attività didattica o di ricerca in laboratorio: il ruolo di dirigente

In secondo luogo, il Responsabile della attività didattica o di ricerca in laboratorio sembrerebbe rivestire un ruolo dirigenziale per la sicurezza³³.

Ciò emerge, in coerenza con quanto si è appena detto in ordine alla configurazione degli obblighi del dirigente da parte dell’art. 18 del d.lgs. n. 81/2008, nell’art. 5, comma 3, del regolamento del 1998, il quale prevede in via particolare (e, quindi, mediante un elenco esemplificativo) che il Responsabile della attività didattica o di ricerca, appunto nei limiti delle proprie attribuzioni e competenze, deve: *a)* attivarsi al fine di eliminare o ridurre al minimo i rischi in relazione alle conoscenze del progresso tecnico, dandone preventiva ed esauriente informazione al datore di lavoro; *b)* attivarsi, in occasione di modifiche delle attività significative per la salute e per la sicurezza degli operatori, affinché venga aggiornato il documento di valutazione dei rischi; *c)* adottare le misure di prevenzione e protezione, prima che le attività a rischio vengano poste in essere; *d)* attivarsi per la vigilanza sulla corretta applicazione delle misure di prevenzione e protezione dai rischi; *e)* frequentare i corsi di formazione ed aggiornamento organizzati dal datore di lavoro con riferimento alla propria attività ed alle specifiche mansioni svolte.

La responsabilità tipica dirigenziale affiora poi nel successivo art. 6, dedicato alla formazione ed informazione, secondo il quale, ferme restando le attribuzioni di legge del datore di lavoro in materia di formazione ed informazione dei

³¹ Per alcune considerazioni sul rilievo dell’inizio dell’anno accademico v. V. RIGANTI, *Il ruolo del docente e del ricercatore*, cit., p. 1642.

³² F. STOLFA, *Il ruolo del datore di lavoro e dei dirigenti*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, cit., p. 245 ss.; ID., *L’individuazione e le responsabilità del datore di lavoro e dei dirigenti in materia di sicurezza sul lavoro*, in “I Working Papers di Olympus”, n. 33/2014, <http://olympus.uniurb.it>.

³³ Cfr. M. LAI, *Sicurezza nelle Università*, cit., pp. 340-341, secondo il quale la figura presenta anche tratti tipici del preposto.

lavoratori, anche il Responsabile della attività didattica o di ricerca in laboratorio, nell'ambito delle proprie attribuzioni, provvede direttamente, o avvalendosi di un qualificato collaboratore, alla formazione ed informazione di tutti i soggetti esposti sui rischi e sulle misure di prevenzione e protezione che devono essere adottate, al fine di eliminarli o ridurli al minimo in relazione alle conoscenze del progresso tecnico, dandone preventiva ed esauriente informazione al datore di lavoro.

Inoltre il Responsabile della attività didattica o di ricerca in laboratorio deve informare tutti i propri collaboratori sui rischi specifici connessi alle attività svolte e sulle corrette misure di prevenzione e protezione, sorvegliandone e verificandone l'operato, con particolare attenzione nei confronti degli studenti e dei soggetti ad essi equiparati.

4.3.3. *Ancora sulla figura del Responsabile della attività didattica o di ricerca in laboratorio*

La nutrita serie di obblighi – datoriali concorrenti e dirigenziali – del Responsabile della attività didattica o di ricerca in laboratorio evidenzia la necessità di definire meglio i contorni di tale figura che assume un ruolo davvero centrale nel sistema di prevenzione delle università.

Tale opera di definizione non può non incentrarsi sul concetto di “laboratorio” quale è individuato nell'art. 2, comma 3, del d.m. n. 363/1998.

Quest'ultimo considera in primo luogo come “laboratori” i luoghi o gli ambienti in cui si svolgono attività didattica, di ricerca o di servizio che comportano l'uso di macchine, di apparecchi ed attrezzature di lavoro, di impianti, di prototipi o di altri mezzi tecnici, ovvero di agenti chimici, fisici o biologici. Inoltre considera “laboratori” i luoghi o gli ambienti ove si svolgono attività al di fuori dell'area edificata della sede, quali, ad esempio, campagne archeologiche, geologiche, marittime. Infine, i “laboratori” si distinguono in laboratori di didattica, di ricerca, di servizio, sulla base delle attività svolte e, per ognuno di essi, considerata l'entità del rischio, vengono individuate specifiche misure di prevenzione e protezione, tanto per il loro normale funzionamento che in caso di emergenza, e misure di sorveglianza sanitaria.

Il concetto di “laboratorio” accolto dal decreto ministeriale del 1998 ricalca quello che, in perfetta continuità con quanto era previsto dal d.lgs. n. 626/1994, compare anche nell'art. 2, lett. a, secondo periodo, del d.lgs. n. 81/2008, là dove equipara ai lavoratori gli allievi degli istituti di istruzione ed universitari nei quali si faccia uso di laboratori, attrezzature di lavoro in genere, agenti chimici, fisici e biologici, ivi comprese le apparecchiature fornite di videoterminali limitatamente ai periodi in cui l'allievo sia effettivamente applicato alla strumentazioni o ai laboratori in questione.

Ne consegue che l'attività didattica o di ricerca in laboratorio che viene in luce per l'individuazione del relativo responsabile è quella che emerge in tutti i luoghi identificabili come “laboratori” ai sensi della definizione citata.

Chiarito ciò, emerge tuttavia un altro problema. Infatti, come si è visto, il Responsabile della attività didattica o di ricerca in laboratorio è investito dal regolamento del 1998 di una corposa serie di importanti obblighi che presuppongono necessariamente il possesso di poteri gestionali e di spesa che non possono essere esercitati da chi invece – come prevede la definizione della figura di cui all’art. 2, comma 5 – semplicemente svolge, individualmente o come coordinatore di gruppo, attività didattiche o di ricerca in laboratorio.

Per suffragare le responsabilità ascritte al soggetto in esame, la definizione di cui all’art. 2, comma 5, dovrebbe essere necessariamente interpretata alla luce di quanto il decreto prevede appunto in merito ai suoi doveri ed ai correlativi poteri. Diversamente le funzioni attribuite al Responsabile dell’attività didattica e di ricerca in laboratorio rischierebbero di risolversi in non molto di più di una mera consulenza tecnica al datore di lavoro, non comprendendosi tuttavia come potrebbe tale soggetto esercitare le funzioni che richiedono il possesso di chiari e definiti poteri (v. l’art. 5, comma 3). Per altro verso, si rischierebbe talora di addossare le ingenti responsabilità connesse alla figura in esame a chi, come un docente, svolge semplicemente attività didattica in un laboratorio.

La necessità del possesso dei predetti poteri è suffragata sia dal fatto che l’art. 5, comma 3, prevede che le funzioni (dirigenziali) sono esercitate dal soggetto in questione nei limiti delle sue attribuzioni e competenze, sia dalla constatazione che le funzioni datoriali concorrenti (valutazione dei rischi) non possono essere ascrivibili a chi non disponga di veri e propri poteri strategici in merito all’organizzazione del lavoro. Ma su tutto ciò si tornerà fra breve.

La figura del Responsabile dell’attività didattica e di ricerca in laboratorio parrebbe attagliarsi a diversi soggetti, tra i quali tuttavia non sembrano annoverabili gli attuali Direttori di dipartimento, mancando, nel caso del Responsabile dell’attività didattica e di ricerca in laboratorio, la responsabilità di una struttura qualificabile come “unità produttiva”: è infatti essenzialmente (ma non solo) ai Direttori di dipartimento che allude l’art. 2, commi 1 e 2, del d.m. n. 363/1998 quando si riferisce ai soggetti di vertice di strutture che, se qualificabili come “unità produttive” in quanto dotate di poteri di spesa e di gestione, possono essere eventualmente individuati dal provvedimento dell’ateneo come datori di lavoro per la sicurezza a fianco del Rettore.

Ove non siano individuati come datori di lavoro mediante tale provvedimento, i Direttori di dipartimento paiono comunque inquadrabili come dirigenti per la sicurezza³⁴. Il che, allora, indurrebbe a pensare ad una posizione di garanzia di livello inferiore per il Responsabile della didattica e della ricerca in

³⁴ L’art. 2, lett. d, del d.lgs. n. 81/2008 definisce il dirigente come la «persona che, in ragione delle competenze professionali e di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell’incarico conferitogli, attua le direttive del datore di lavoro organizzando l’attività lavorativa e vigilando su di essa».

laboratorio – quella di preposto³⁵ – sebbene, come si è visto, il decreto tenda problematicamente ad accreditarne una dimensione dirigenziale e talora addirittura datoriale (ancorché concorrente)³⁶.

5. Il datore di lavoro nello schema del nuovo decreto ministeriale

Esaminate le previsioni della vecchia disciplina tuttora vigente, conviene ora dare uno sguardo anche a quella che presumibilmente ne dovrebbe prendere il posto. Nella seduta del 3 marzo 2011, la Conferenza Stato-Regioni ha espresso parere favorevole sullo schema del nuovo regolamento nella nuova formulazione pervenuta dal MIUR il 22 febbraio 2011 e diramato il 23 febbraio 2011, il cui testo ufficiale non è però rinvenibile nel sito della Conferenza, dovendocisi quindi affidare ad una bozza presumibilmente ufficiale circolante “in rete” che presenta alcune differenze rispetto ad un’altra bozza parimenti rinvenibile “in rete” e che, rispetto a quest’ultima, pare costituire un’evoluzione non foss’altro perché vi compaiono cancellature di parole che figurano invece integralmente nell’altra bozza.

Ferma restando quindi la necessità di parlare di tutto ciò con beneficio di inventario, lo schema del nuovo decreto stabilisce che, nell’esercizio della propria autonomia e nel rispetto di quanto stabilito dall’art. 2, comma 1, lett. *b*, del d.lgs. n. 81/2008³⁷, le università e gli istituti d’istruzione universitaria, mediante i propri organi di governo, possono individuare o un unico datore di lavoro o una pluralità di datori di lavoro³⁸. Nel primo caso, deve essere individuato come datore di lavoro il Rettore dell’università ovvero il legale rappresentante degli istituti di istruzione

³⁵ V. M. LAI, *Sicurezza nelle Università*, cit., pp. 340-341. L’art. 2, lett. *e*, del d.lgs. n. 81/2008 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». Secondo A. ZINI, *La sicurezza del lavoro nelle strutture scolastiche e universitarie*, cit., pp. 174-175, è verosimile che la figura del Responsabile della didattica e della ricerca in laboratorio corrisponda ai docenti ed ai ricercatori «preposti ad attività collettive di studio o di ricerca con possibile esposizione a rischi specifici derivanti dalle stesse».

³⁶ Secondo S. ROMANELLI, *Le università*, cit., p. 160, nell’incertezza dell’individuazione della figura in esame, si potrebbe ipotizzare che il decreto ministeriale «abbia inteso individuare un *quartum genus* di soggetto responsabilizzato a fini prevenzionali», a meno che, come rilevato da F. STOLFA, *Diritto della sicurezza nel lavoro*, cit., p. 179, non si ricostruisca la figura in termini di delega di funzioni operata *ex lege* (*rectius, ex decreto*). In giurisprudenza, sulle responsabilità di soggetti configurabili quali quello in esame cfr. Cass. pen., sez. IV, 22 ottobre 2004, n. 3444, in <http://olympus.uniurb.it>; Cass. pen., sez. IV, 28 gennaio 2005, n. 10243, in “Igiene e sicurezza del lavoro”, 2005, p. 402.

³⁷ Su tale norma generale cfr., tra gli altri, A. RICCARDI, *Pubblica amministrazione e sicurezza sul lavoro: l’individuazione del datore di lavoro e del committente*, in M. RICCI (a cura di), *La sicurezza sul lavoro. Evoluzione legislativa, esperienze applicative e prospettive di riforma*, Bari, Cacucci, 1999, pp. 225 ss.

³⁸ Questa seconda possibilità nella bozza presumibilmente più evoluta è peraltro condizionata alla sussistenza di comprovate necessità organizzative riconosciute come tali con delibera dello stesso organo di governo dell’ateneo.

universitaria. Nel secondo caso, possono essere individuati come datori di lavoro i soggetti di vertice di una singola struttura o di un raggruppamento di strutture omogenee, qualificabili come unità produttiva ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. *t*, del d.lgs. n. 81/2008, in quanto detti soggetti di vertice esercitano effettivamente i relativi poteri decisionali e di spesa³⁹. Quest'ultima precisazione, esattamente ricalcata dalla previsione dell'art. 2, lett. *b*, del d.lgs. n. 81/2008, è assolutamente decisiva e significa che l'individuazione dei Direttori di dipartimento (quale unità produttiva) come datori di lavoro può avvenire solo alle condizioni di effettività di cui all'art. 2, lett. *b*, del d.lgs. n. 81/2008, consistenti nel fatto che il soggetto sia responsabile dell'organizzazione in quanto appunto esercita i poteri decisionali e di spesa – beninteso – pertinenti alla gestione della sicurezza sul lavoro⁴⁰.

In caso di omessa individuazione del datore di lavoro o di individuazione non conforme ai criteri di cui all'art. 2, comma 1, lett. *b*, del d.lgs. n. 81/2008, o in caso di individuazione di una pluralità di datori di lavoro che non possiedano effettivamente la adeguata autonomia decisionale e di spesa, per datore di lavoro si intende sempre il Rettore dell'università o il legale rappresentante dell'istituto di istruzione universitaria.

Il Rettore è comunque individuato come datore di lavoro di tutti i luoghi di lavoro non riconducibili alle unità produttive e dei relativi lavoratori. Nella versione dello schema presumibilmente più evoluta si dice che al Rettore spetta promuovere momenti di coordinamento tra le attività di tutti i datori di lavoro individuati, mentre nell'altra bozza gli si attribuisce un vero e proprio ruolo di Coordinatore dei datori di lavoro.

Specifiche previsioni per la configurazione del datore di lavoro valgono poi per alcune ipotesi particolari⁴¹. Quindi anche nella emananda disciplina, e forse

³⁹ Secondo A. TAMPIERI, *La sicurezza del lavoro nell'Università*, cit., p. 5, in questo caso occorrerebbe «un'apposita delibera del Consiglio di Amministrazione, nella nuova configurazione, in quanto la materia rientra nelle decisioni di “indirizzo strategico” dell'ente (art. 2, comma 1, lett. *b*, della l. n. 240/2010)».

⁴⁰ Cfr. P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici*, cit., p. 586.

⁴¹ Nelle aziende ospedaliere universitarie integrate ex art. 2 del d.lgs. n. 517/1999, il Direttore generale svolge le funzioni di datore di lavoro anche nei confronti di tutti i lavoratori degli Enti che svolgano presso la stessa la propria attività. In ipotesi di distacco presso terzi di lavoratori degli Enti, e viceversa, gli obblighi di sicurezza e salute sul lavoro relativi alla attività svolta durante il periodo di distacco sono a carico del distaccatario (a questi esclusivi fini e nei limiti sopra indicati, per datore di lavoro si intende il datore di lavoro distaccatario). In caso di lavoratori degli Enti che prestino servizio con rapporto di dipendenza funzionale presso altre amministrazioni pubbliche, organi o autorità nazionali, e viceversa, gli obblighi di sicurezza sono a carico del datore di lavoro dell'ente ospitante. Nei confronti di lavoratori a progetto le disposizioni del d.lgs. n. 81/2008 e del presente decreto si applicano esclusivamente se la prestazione lavorativa si svolge nei luoghi di lavoro dell'ente committente e per datore di lavoro di questi lavoratori si intende il datore di lavoro di tale ente (si consideri tuttavia che, almeno con riferimento al settore privato, il lavoro a progetto è stato recentemente soppresso dal d.lgs. n. 81/2015: sul punto cfr. C. LAZZARI, *Prime osservazioni a proposito di revisione delle forme contrattuali e sicurezza sul lavoro*, in “I Working Papers di Olympus”, n. 41/2015, <http://olympus.uniurb.it>). Nei confronti degli studenti dei corsi universitari, dei corsi di perfezionamento, dei master, dei corsi dei dottorati di ricerca, dei corsi di specializzazione, nei confronti degli allievi dei corsi post dottorato, dei tirocinanti, dei borsisti, degli assegnisti, degli studenti dei corsi delle istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica e, comunque, dei

anche più di quanto emerge nel decreto del 1998, è indiscutibile la complessità della posizione di garanzia datoriale.

5.1. *Gli obblighi del datore di lavoro nello schema del nuovo decreto ministeriale: gli obblighi del Coordinatore dei datori di lavoro*

La complessità che emerge da tali previsioni, specialmente là dove si traduce in una pluralità di datori di lavoro, richiede necessariamente un sistema di governo.

A tale proposito, tra le due bozze esaminate esistono sensibili differenze.

La bozza presumibilmente più datata stabilisce che al Rettore, quale Coordinatore dei datori di lavoro, oltre agli obblighi che gli derivano dall'essere il datore di lavoro di tutti i luoghi di lavoro non riconducibili alle unità produttive, sono attribuiti i seguenti doveri: *a)* organizzare il servizio centrale di prevenzione e protezione, designare il responsabile dello stesso e provvedere affinché coordini l'attività dei responsabili dei singoli servizi di prevenzione e protezione; *b)* nominare il medico o i medici competente/i e provvedere affinché sia assicurato il coordinamento delle attività di sorveglianza sanitaria; *c)* nominare l'esperto o gli esperti qualificato/i e le altre figure previste dalla normativa vigente in materia di sicurezza e salute sul luogo di lavoro; *d)* effettuare, in adempimento a quanto previsto dall'art. 35 del d.lgs. n. 81/2008, la riunione annuale alla quale partecipino gli altri datori di lavoro individuati dagli organi di governo, il responsabile del servizio centrale di prevenzione e protezione, gli eventuali altri responsabili dei servizi di prevenzione e protezione, i medici competenti, gli esperti qualificati e i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, nella quale si stabiliscono modi e tempi della programmazione delle misure generali di tutela; *e)* presentare periodicamente al Consiglio di amministrazione, per le determinazioni di competenza, il piano di realizzazione delle misure generali di tutela di cui all'art. 15 del d.lgs. n. 81/2008, così come programmate nella riunione periodica; *f)* emanare un regolamento sulla salute e sicurezza sul lavoro che, tra l'altro, preveda anche un modello di organizzazione e di gestione per l'adempimento degli obblighi di cui all'art. 30, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, da definire tenendo conto delle particolari esigenze e delle peculiarità organizzative delle università.

La bozza presumibilmente più evoluta risolve invece il problema assegnando al Rettore il compito di: *a)* nominare un RSPP che garantisca il coordinamento per i rischi interferenziali nei luoghi di lavoro con gli altri RSPP nominati dai datori di lavoro delle singole unità produttive; *b)* provvedere al fine di garantire il finanziamento delle attività di sorveglianza sanitaria nelle singole unità produttive; *c)* proporre comuni modelli di organizzazione e di gestione per l'adempimento degli

soggetti ad essi equiparati che svolgano la loro attività presso enti convenzionati, sia pubblici che privati, per datore di lavoro si intende, di regola, il datore di lavoro designato dall'ente ospitante (il datore di lavoro può anche essere di volta in volta altrimenti individuato nelle convenzioni sottoscritte ai sensi del successivo art. 20).

obblighi di cui all’art. 30, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, da definire tenendo conto delle particolari esigenze e delle peculiarità organizzative delle università.

5.2. Il Responsabile delle attività ed i suoi obblighi

Anche nello schema del nuovo decreto compare una figura speciale rispetto alla disciplina generale: il Responsabile delle attività, inteso come il soggetto che, individualmente o come coordinatore di un gruppo, dirige (e non più “svolge” come nel vecchio decreto), anche solo di fatto, le attività didattiche, di ricerca, di assistenza e/o di servizi al quale, in ragione dei poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell’incarico conferitogli, spetta il compito di attuare le direttive del datore di lavoro sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, organizzando le attività e vigilando su di esse con la collaborazione dei preposti.

Quella responsabilità dirigenziale che è stata proposta poc’anzi in via interpretativa (anche se un po’ dubitativamente) per il Responsabile della didattica e della ricerca in laboratorio previsto nel d.m. n. 363/1998 qui pare stagliarsi in maniera più nitida⁴², come risulta dall’art. 15, ai sensi del quale il Responsabile delle attività, secondo le attribuzioni e le competenze allo stesso riconosciute, deve attuare i compiti di tutela previsti a carico del dirigente dall’art. 18 del d.lgs. n. 81/2008. Egli in particolare deve: *a)* frequentare i corsi di formazione e aggiornamento periodico organizzati a cura del datore di lavoro finalizzati a fornirgli una adeguata e specifica preparazione; *c)* attivarsi al fine di eliminare o ridurre al minimo, in relazione alle conoscenze del progresso tecnico, anche gli eventuali rischi specifici connessi alle attività di didattica, ricerca, assistenza e/o di servizi svolte; *d)* dare preventiva comunicazione al datore di lavoro e al RSPP, ai fini dell’aggiornamento del documento di valutazione dei rischi, dell’inizio di nuove attività di didattica, ricerca assistenza e/o di servizi o di cambiamenti rilevanti dell’organizzazione delle stesse; *e)* adottare le misure di prevenzione e protezione, prima che le attività a rischio vengano poste in essere; *f)* provvedere alla informazione, formazione e all’addestramento del personale secondo quanto stabilito nel successivo art. 16; *g)* dirigere e verificare l’operato dei lavoratori coinvolti nelle attività didattiche, di ricerca, di assistenza e/o di servizi, con particolare attenzione nei confronti degli studenti e dei soggetti equiparati.

Oltre a ciò, a tale soggetto spetta: *b)* collaborare con il datore di lavoro, il servizio di prevenzione e protezione, il medico competente, il soggetto di vertice dell’unità produttiva ove svolge le attività, e con le altre figure previste dalla vigente normativa, ai fini della:

⁴² Secondo A. TAMPIERI, *La sicurezza del lavoro nell’Università*, cit., p. 8, sarebbe più opportuna la qualificazione del Responsabile delle attività in termini di preposto, ferma restando peraltro, in omaggio al principio di effettività, la possibilità di una diversa qualificazione da parte del giudice rispetto alle previsioni regolamentari.

- valutazione del rischio connesso all'attività di cui è responsabile e dell'individuazione delle conseguenti misure di prevenzione e protezione, valutazione e individuazione delle quali, per quanto di competenza, risponde insieme al datore di lavoro (vecchia bozza);

- prevenzione del rischio connesso all'attività di cui è responsabile e dell'individuazione delle conseguenti misure di prevenzione e protezione, individuazione delle quali, per quanto di competenza, risponde insieme al datore di lavoro (nuova bozza).

A proposito di ciò occorre innanzitutto considerare che il Responsabile delle attività tendenzialmente sembra non coincidere con il Direttore di dipartimento dato che quest'ultimo – oltre che come soggetto di vertice della struttura qualificabile come unità produttiva ove il Responsabile delle attività svolge le attività – è esplicitamente chiamato a collaborare nella valutazione dei rischi insieme al datore di lavoro, allo stesso Responsabile delle attività ed agli altri soggetti menzionati nell'art. 15, lett. *b*.

Se è così, la figura del Responsabile delle attività tende allora ad attagliarsi maggiormente sui “soggetti intermedi” che hanno ricevuto l'incarico di dirigere un gruppo di ricerca o attività didattiche ecc., disponendo a tal fine di poteri gerarchici e funzionali ed attuando le direttive del datore di lavoro sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, organizzando le attività e vigilando su di esse con la collaborazione dei preposti. Una figura, quindi, che sembrerebbe collocarsi tendenzialmente al di sopra del singolo docente o ricercatore e al di sotto del Direttore di dipartimento.

5.3. *La presunta responsabilità datoriale del Responsabile delle attività (e del Responsabile della didattica e della ricerca in laboratorio)*

Un'altra e ben più delicata osservazione riguarda invece la natura della responsabilità della figura in questione. Come si è visto, nella bozza presumibilmente più evoluta è stato espunto il riferimento alla responsabilità concorrente per la valutazione dei rischi, che invece compare nella bozza precedente e che riguarda tuttora la (per certi versi analoga) figura del Responsabile della didattica e della ricerca in laboratorio prevista dal d.m. n. 363/1998.

La previsione – presente nella vecchia bozza in riferimento al Responsabile delle attività e, soprattutto, nel d.m. n. 363/1998, in relazione al Responsabile della didattica e della ricerca in laboratorio – della responsabilità concorrente, ancorché *in parte qua*, in ordine alla valutazione dei rischi solleva non poche perplessità che impongono in primo luogo di operare una breve riflessione di carattere generale sul significato della valutazione dei rischi quale obbligo primario ed indelegabile del datore di lavoro.

5.3.1. *L'esclusiva responsabilità datoriale per la valutazione dei rischi*

Come è noto, l'art. 16 del d.lgs. n. 81/2008 prevede che le funzioni datoriali siano delegabili a determinate condizioni, fatta eccezione per le due funzioni fondamentali – valutazione dei rischi ed elaborazione del relativo documento; designazione del RSPP – che l'art. 17 del d.lgs. n. 81/2008 configura come indelegabili.

Come esplicitato in giurisprudenza, la non delegabilità di funzioni non significa ovviamente che il datore di lavoro non possa servirsi di persone maggiormente competenti e qualificate per la valutazione del rischio e la redazione del relativo documento, ma che questi compiti rimangono comunque suoi e il documento conserva questa provenienza⁴³.

Il fondamento di tale indelegabilità consiste nel fatto che le decisioni fondamentali in materia di prevenzione sottese all'adempimento dei due predetti obblighi sono inscindibili rispetto all'adozione delle scelte strategiche dell'impresa ed all'esercizio dei correlativi poteri decisionali e di spesa: d'altronde, che senso avrebbe una valutazione dei rischi effettuata da chi non possa effettivamente decidere di operare determinate scelte organizzative necessarie ad eliminare o a ridurre i rischi per i lavoratori? Non a caso, la Cassazione afferma che la delega di funzioni in materia di sicurezza non può avere ad oggetto le scelte strategiche che competono invece al datore di lavoro⁴⁴.

Ciò significa che i poteri decisionali e di spesa che l'art. 2, lett. *b*, del d.lgs. n. 81/2008 evoca nella definizione di “datore di lavoro” sono poteri di incidere sull'organizzazione, ove necessario anche modificandola, secondo il principio della cosiddetta “prevenzione primaria” su cui fa leva la direttiva quadro europea n. 89/391/CE⁴⁵. Poteri, dunque, che debbono poter essere esercitati dal loro titolare in piena autonomia, gravando su di lui le connesse responsabilità.

Nessuno può dubitare che per effettuare una valutazione dei rischi ottimale occorra l'apporto di tutti i soggetti del sistema di prevenzione aziendale. Non a caso la legge coinvolge, a titolo di collaborazione, il RSPP ed il medico competente, prevedendo altresì la consultazione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza. E, sebbene la stessa legge non ne faccia menzione, appare più che scontato che anche altre figure di quel sistema possano utilmente cooperare con il datore di lavoro nell'assolvimento di questo suo fondamentale obbligo.

Tuttavia, acclarato ciò, la stessa legge riconduce la responsabilità della predetta valutazione esclusivamente in capo al datore di lavoro per le ragioni

⁴³ V. Cass. pen., sez. IV, 20 agosto 2010, n. 32195, in <http://olympus.uniurb.it>.

⁴⁴ V. Cass. pen., sez. IV, 28 gennaio 2009, n. 4123, e Cass. pen., sez. IV, 15 settembre 2010, n. 33661, entrambe in <http://olympus.uniurb.it>.

⁴⁵ B. MAGGI, *Analisi e progettazione del lavoro per la tutela della salute. L'orientamento innovativo del d.lgs. n. 626 del 1994*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza*, cit., p. 323 ss.; ID., *L'analisi del lavoro a fini di prevenzione*, in “Quaderni di diritto del lavoro e relazioni industriali”, 2006, n. 29, p. 13 ss.

poc'anzi esposte e, in particolare, in virtù della inscindibilità tra responsabilità e poteri. Una cosa è quindi la sacrosanta esigenza di supporto tecnico al datore di lavoro nell'attività di valutazione, ben altra cosa è invece la sfera delle decisioni connesse alla valutazione dei rischi ("se e quali rischi valuto") ed alla individuazione delle misure per eliminarli o ridurli ("in che modo agisco"), le quali, emergendo dal documento di valutazione, incidono con carattere precettivo sull'organizzazione aziendale secondo il principio di autonormazione⁴⁶ accolto dal d.lgs. n. 81/2008, specificando il contenuto degli obblighi di prevenzione con la conseguente rilevanza degli inadempimenti sul piano sanzionatorio speciale di cui allo stesso d.lgs. n. 81/2008.

La necessità logica che sia solo il datore di lavoro a farsi carico della responsabilità della valutazione dei rischi emerge anche grazie ad alcune innovazioni decisamente significative introdotte dall'art. 28, comma 2, lett. *b*, del d.lgs. n. 81/2008 in merito al contenuto del documento di valutazione.

Quest'ultimo, infatti, tra l'altro, deve individuare le procedure per l'attuazione delle misure da realizzare nonché i ruoli dell'organizzazione aziendale che vi debbono provvedere, a cui devono essere assegnati unicamente soggetti in possesso di adeguate competenze e poteri. In particolare, quest'ultima previsione rimarca chiaramente il nesso tra valutazione dei rischi e responsabilità datoriale dal momento che la scelta sul "chi fa che cosa" non può non essere esclusivamente appannaggio del responsabile dell'organizzazione del suo complesso.

Quanto finora rilevato, trova poi un evidente riscontro sul versante sanzionatorio, dove l'art. 55, commi 1-4, del d.lgs. n. 81/2008, dedicato alle sanzioni per le violazioni relative alla valutazione dei rischi, chiama in causa esclusivamente il datore di lavoro. Né, nei commi successivi della norma relativi alle sanzioni per il datore di lavoro ed il dirigente, si rinvencono richiami alle disposizioni sulla valutazione dei rischi. Ed è a tale apparato sanzionatorio che occorre fare riferimento anche per quanto concerne le violazioni delle regole speciali valide per le università.

5.3.2. *Dubbi di incostituzionalità*

Pertanto, per quanto possa rivelarsi necessaria allo svolgimento della valutazione dei rischi, la collaborazione del Responsabile della didattica e della ricerca in laboratorio (nel decreto tuttora vigente) e del Responsabile delle attività (nella bozza presumibilmente più risalente del decreto emanando) non può mai tradursi o confondersi con la valutazione stessa e con le connesse decisioni, ancorché *in parte qua*, per il semplice fatto che i poteri di cui dispongono tali soggetti

⁴⁶ Su tale principio v. Cass. pen., S.U., 18 settembre 2014, n. 38343, in <http://olympus.uniurb.it>; C. PIERGALLINI, *Autonormazione e controllo penale*, in "Diritto penale e processo", 2015, 3, p. 261 ss.

non sono tali da poter incidere in piena autonomia sull'organizzazione fino al punto di modificarla ove necessario.

Vale la pena del resto ribadire che, per come è espressamente definita e per come nei fatti si atteggia, la figura del Responsabile delle attività non è riconducibile nella cornice definitoria del datore di lavoro, sia essa quella che emerge dalle fonti regolative speciali per le università (il che vale per il decreto del 1998 ancora vigente e per quello emanando) sia essa la fonte legislativa generale (art. 2, lett. *b*, del d.lgs. n. 81/2008).

La palese contraddizione che emerge sia dal decreto del 1998 sia dallo schema più risalente di quello emanando consiste nel fatto che essi erroneamente annettono al Responsabile della didattica e della ricerca in laboratorio e al Responsabile delle attività una connotazione ed una responsabilità datoriale concorrente in ordine alla valutazione dei rischi dopo aver invece inquadrato tali figure come soggetti privi delle prerogative del datore di lavoro. Col che improvvidamente finirebbero per agganciarsi le sanzioni speciali ascrivibili al solo datore di lavoro (art. 55, commi 1-4, del d.lgs. n. 81/2008) a soggetti non configurabili in tal senso.

Pertanto, fermo restando quanto prevede l'art. 299 del d.lgs. n. 81/2008 in ordine allo svolgimento di fatto delle funzioni datoriali, nella normalità dei casi il Responsabile della didattica e della ricerca in laboratorio (e il Responsabile delle attività) non può essere chiamato a rispondere, al pari ed alla stregua di un datore di lavoro, di eventuali inadempimenti relativi alla valutazione dei rischi. Né a tal fine può valere il riferimento alle attribuzioni e competenze nei cui limiti egli risponderebbe, giacché si tratta pur sempre di attribuzioni e competenze non datoriali, bensì dirigenziali e, come tali, estranee alle responsabilità connesse alla valutazione dei rischi.

Per come le norme sono scritte, quelle sulla responsabilità datoriale concorrente del Responsabile della didattica e della ricerca in laboratorio (decreto del 1998) e del Responsabile delle attività (schema più risalente del decreto emanando) parrebbero quindi evidenziare seri dubbi di illegittimità costituzionale quanto meno per violazione dell'art. 3 Cost.⁴⁷ giacché, senza una ragionevole giustificazione, esse prevedono un trattamento difforme tra tale soggetto e gli altri dirigenti⁴⁸. Una questione di legittimità costituzionale che potrebbe essere legittimamente prospettabile nonostante la natura regolamentare delle norme citate, dal momento che si tratta di decreti delegati dalla legge e dotati essi stessi di una chiara forza di legge (art. 134 Cost.) *ex* art. 17, comma 2, della l. n. 400/1988, e non semplicemente esecutivi.

Per scongiurare tale eventualità occorrerebbe interpretare le suddette norme nel senso che, lungi dal configurare una responsabilità datoriale ancorché

⁴⁷ Se non anche rispetto all'art. 25 Cost.

⁴⁸ D'altro canto, non si comprende perché mai si chiamerebbe a rispondere solo il Responsabile delle attività quando ad essere obbligati a collaborare alla valutazione dei rischi sono anche tutti gli altri soggetti del sistema di prevenzione (Direttori di dipartimento ecc.).

concorrente, prevedono più semplicemente un obbligo di collaborazione funzionale alla effettuazione della valutazione dei rischi che non può comunque mai considerarsi coincidente con l'obbligo di valutazione dei rischi. Dopo di che, però, occorrerebbe individuare, nell'art. 55, commi 5 e seguenti, del d.lgs. n. 81/2008 le eventuali sanzioni per l'omessa collaborazione.

Si tratta dunque di un obbligo di collaborazione fondamentale, come lo è quello del RSPP o del medico competente, ma che è appunto finalizzato ad apportare all'esclusivo responsabile della valutazione dei rischi (il datore di lavoro) tutti gli elementi tecnici necessari per effettuarla al meglio. Un apporto che, in una prospettiva circolare, potrà avvalersi delle informazioni che, ai sensi dell'art. 18, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008, il datore di lavoro fornisce al servizio di prevenzione e protezione ed al medico competente in merito: *a)* alla natura dei rischi; *b)* all'organizzazione del lavoro, alla programmazione ed all'attuazione delle misure preventive e protettive; *c)* alla descrizione degli impianti e dei processi produttivi; *d)* ai dati di cui al comma 1, lett. *r*, e quelli relativi alle malattie professionali; *e)* ai provvedimenti adottati dagli organi di vigilanza.

È chiaro poi che, una volta che siano stati valutati i rischi ed individuate le misure per contrastarli, il Responsabile della didattica e della ricerca in laboratorio o il Responsabile delle attività dovrà, nei limiti delle proprie attribuzioni e competenze, darvi attuazione, qui emergendo la responsabilità dirigenziale.

Ovviamente, tutte queste considerazioni valgono esclusivamente per quanto concerne l'apparato sanzionatorio penale di cui al d.lgs. n. 81/2008 finalizzato a presidiare le norme di prevenzione, ma non evidentemente per quanto attiene alle eventuali responsabilità che si appalesassero a fronte di un infortunio che integrasse gli estremi di un reato punibile ai sensi del diritto penale comune (omicidio colposo, lesioni colpose gravi o gravissime), qui potendosi evidenziare profili di responsabilità o corresponsabilità del soggetto *de quo* che appaiono comparabili con quelli che possono emergere con riferimento al RSPP⁴⁹. Ma ciò, beninteso, costituisce semplicemente una conseguenza dei principi generali del diritto penale comune, i quali non possono certo esseri modificati o integrati dalle norme dei decreti in esame che non possiedono tale legittimazione, non potendosi ricondurre a tal fine le loro previsioni sulle responsabilità di cui si è parlato.

Alla luce di tutto ciò è quindi evidente l'urgenza di approvare quanto prima il nuovo decreto purché ovviamente nella versione presumibilmente più evoluta di

⁴⁹ Come evidenzia, seppur con accenti diversi, la giurisprudenza, l'assenza di esplicite sanzioni negli artt. 55 e ss. del d.lgs. n. 81/2008 a carico del RSPP non significa che tale soggetto sia immune da ogni responsabilità nel caso di infortuni o malattie professionali ove l'omesso assolvimento, o l'assolvimento inadeguato (per imperizia, negligenza, imprudenza o inosservanza di leggi e discipline) di un compito risulti causalmente rilevante nella produzione dell'evento lesivo, ovvero quando quest'ultimo sia oggettivamente riconducibile ad una situazione pericolosa che il responsabile avrebbe avuto l'obbligo di conoscere e segnalare, così da consentire l'adozione, da parte del datore di lavoro, delle necessarie iniziative idonee a porvi rimedio: v. Cass. pen., sez. IV, 11 marzo 2013, n. 11492 e Cass. pen., S.U., 18 settembre 2014, n. 38343, entrambe in <http://olympus.uniurb.it>.

cui si è detto che ha correttamente espunto la responsabilità concorrente del Responsabile delle attività per la valutazione dei rischi.

6. Il datore di lavoro nell'università quale pubblica amministrazione

Un altro aspetto relativo alla figura del datore di lavoro per la sicurezza nelle università è quello della specialità con cui sia il decreto del 1998 sia quello emanando la individuano.

Come è noto, l'art. 2, lett. *b*, secondo periodo, del d.lgs. n. 81/2008 prevede che nelle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 – tra le quali rientrano certamente le università – per datore di lavoro per la sicurezza 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 medesimo⁵⁰.

Considerata la configurazione del Rettore quale datore di lavoro per la sicurezza, ci si può quindi chiedere perché la distinzione tra indirizzo politico e gestione – su cui la norma generale ora citata costruisce l'individuazione della figura datoriale – non compaia anche nelle fonti speciali dell'università.

Che le università costituiscano amministrazioni pubbliche alquanto particolari è più che evidente. Lo conferma a chiare lettere lo stesso art. 11, comma 3, dello schema di decreto emanando là dove, sottolineando le peculiarità organizzative delle università, rileva specificamente, alla lett. *l*, che la molteplicità delle attività istituzionalmente svolte, relative alla didattica, alla ricerca, all'assistenza, ai servizi e all'amministrazione, in considerazione della riconosciuta libertà di ricerca e di insegnamento, sia dei singoli che delle strutture di riferimento, impone che la scelta del soggetto cui attribuire la funzione di datore di lavoro, per gli effetti e ai fini del d.lgs. n. 81/2008, sia operata in piena autonomia dai singoli enti.

⁵⁰ Cfr. P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici*, cit., p. 571 ss., anche per ulteriori riferimenti bibliografici. Seppure con minori specificazioni, il criterio di individuazione del datore di lavoro per la sicurezza nelle pubbliche amministrazioni vigente all'epoca del d.lgs. n. 626/1994, come modificato dal d.lgs. n. 242/1996, con cui doveva misurarsi il d.m. n. 363/1998, era sostanzialmente analogo, giacché riconduceva la posizione di garanzia datoriale in capo al dirigente al quale spettassero i poteri di gestione, ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest'ultimo fosse preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale. Pertanto, configurando il Rettore quale datore di lavoro, il d.m. n. 363/1998 ricalca il meccanismo di individuazione valevole per il settore privato che, all'epoca del d.lgs. n. 626/1994, si riferiva al legale rappresentante (F. STOLFA, *Diritto della sicurezza nel lavoro*, cit., p. 178).

Né va trascurato come, diversamente da quanto accade in una “normale” pubblica amministrazione, nell’università, accanto a lavoratori normalmente contrattualizzati (personale tecnico-amministrativo) coesistono lavoratori con *status* pubblicistico (personale docente e ricercatore)⁵¹, dotati di un’ampia autonomia in ragione della libertà di insegnamento e di ricerca costituzionalmente garantita, che appaiono difficilmente assoggettabili ai poteri della dirigenza amministrativa tradizionale (Direttore generale e dirigenti).

Si può certamente discutere in merito al fatto che i menzionati elementi di specialità possano giustificare macroscopici scostamenti dal modello della disciplina generale, specialmente con riferimento alle regole sull’individuazione del datore di lavoro⁵². Nondimeno, al di là della “competenza” o meno della fonte regolamentare di adeguamento a derogare il modello generale di individuazione della figura datoriale⁵³, è evidente che solo sulla scorta di quegli elementi di specialità si può tentare di spiegare nella sostanza perché, pur essendo inequivocabilmente esso stesso organo di vertice dell’università⁵⁴, il Rettore sia individuato dalle fonti regolative speciali quale datore di lavoro per la sicurezza⁵⁵, non dovendosi peraltro dimenticare che le stesse fonti (specialmente quella che dovrebbe presumibilmente entrare prossimamente in vigore) consentono pur sempre di dar corso anche alla previsione legislativa generale mediante un provvedimento di individuazione di più datori di lavoro quali soggetti di vertice delle unità produttive.

È peraltro evidente come, pure in questo ultimo caso, tali soggetti siano anch’essi speciali rispetto ai dirigenti che normalmente ricoprono le funzioni datoriali nelle altre amministrazioni pubbliche, poiché, lungi dallo svolgere abitualmente e professionalmente funzioni di responsabilità dirigenziale, ciò fanno per un tempo limitato, sulla base di una scelta elettiva da parte dei propri colleghi, quasi sempre senza un adeguato riconoscimento economico per la funzione (fatte salve modeste indennità) e senza dismettere le proprie funzioni istituzionali di didattica e di ricerca, fatta salva la possibilità di alcuni parziali esoneri, ad esempio sul numero di prodotti da conferire per la valutazione della qualità della ricerca (VQR) o sulle ore o crediti (CFU) di insegnamento. In breve, si tratta di soggetti che, pur essendo individuati e trattati come i presidi delle vecchie facoltà, a differenza di questi sono tuttavia gravati da pesanti responsabilità di ordine amministrativo, contabile, civile e, alla fine, anche penale proprio con riferimento alla sicurezza sul lavoro. Responsabilità penali che non

⁵¹ Art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001.

⁵² Cfr. L. ZOPPOLI, *La sicurezza del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 97; A. PIOVESANA, *Il datore di lavoro per la sicurezza nell’università*, cit. pp. 273-274; S. ROMANELLI, *Le università*, cit., p. 156.

⁵³ Cfr. A. TAMPIERI, *L’applicabilità del decreto legislativo n. 626/1994 alle pubbliche amministrazioni*, in L. GALANTINO (a cura di), *La sicurezza del lavoro. Commento ai decreti legislativi 19 settembre 1994, n. 626 e 19 marzo 1996, n. 242*, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 134-135.

⁵⁴ S. ROMANELLI, *Le università*, cit., p. 156.

⁵⁵ A. TAMPIERI, *La sicurezza del lavoro nell’Università*, cit., p. 5 ss.

vengono meno, pur atteggiandosi diversamente, anche se tali soggetti, ove non siano stati individuati come datori di lavoro, si configurino semplicemente come dirigenti.

Per altro verso ci si potrebbe chiedere se, almeno con riferimento al personale contrattualizzato, le funzioni datoriali non debbano essere assegnate alla dirigenza amministrativa dell'ateneo, in specie al Direttore generale⁵⁶, al quale, non lo si dimentichi, in base all'art. 2, comma 1, lett. o, della l. n. 240/2010, è attribuita, sulla base degli indirizzi forniti dal Consiglio di amministrazione, la complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell'ateneo, nonché i compiti, in quanto compatibili, di cui all'art. 16 del d.lgs. n. 165/2001, tra cui in particolare quelli di organizzazione e gestione del lavoro⁵⁷.

Tutto ovviamente dipende dal reale assetto del singolo ateneo, potendo prospettarsi le più svariate soluzioni organizzative: si pensi ai casi in cui il personale tecnico-amministrativo sia direttamente assegnato ai singoli dipartimenti; oppure a quelli in cui, pur operando nel dipartimento, tale personale sia assegnato all'amministrazione centrale, non venendo qui meno tuttavia la responsabilità dell'organo di vertice del dipartimento (quale datore, se individuato come tale, o come dirigente) in considerazione del fatto che la prestazione lavorativa si svolge pur sempre nell'ambito organizzativo di cui è responsabile. Per non parlare poi del personale che opera invece esclusivamente negli uffici dell'amministrazione centrale.

Come è evidente, al di là delle plausibili perplessità sul piano della mancata distinzione tra indirizzo politico e amministrazione⁵⁸, la soluzione unificante del Rettore-datore di lavoro tende a prospettare una semplificazione rispetto alle tante varianti organizzative⁵⁹.

⁵⁶ V. in tal senso A. PIOVESANA, *Il datore di lavoro per la sicurezza nell'università*, cit., p. 283, ma già in precedenza e pur problematicamente A. TAMPIERI, *La sicurezza del lavoro nell'Università*, cit., pp. 6-7.

⁵⁷ Secondo L. ZOPPOLI, *La c.d. “riforma” Brunetta e il personale universitario*, in M. BROLLO, R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'Università*, cit., pp. 234-235, il Direttore generale è destinato a diventare «il fondamentale snodo» nella connessione tra «vertice politico e apparato burocratico» nell'università.

⁵⁸ A. PIOVESANA, *Il datore di lavoro per la sicurezza nell'università*, cit. p. 273. È stato tuttavia osservato come «la mera distinzione/separazione tra vertice politico e burocrazia amministrativa» si rivela inadeguata a regolare e gestire l'organizzazione del lavoro negli Atenei, tanto che occorrerebbe pensare a «canali di raccordo più sofisticati tra i docenti/ricercatori e la burocrazia»: così L. ZOPPOLI, *La c.d. “riforma” Brunetta*, cit., p. 237.

⁵⁹ Come osserva A. TAMPIERI, *La sicurezza del lavoro nell'Università*, cit., pp. 6-7, «si può... immaginare (anche se è una considerazione del tutto empirica) una maggiore idoneità del Rettore, rispetto al Direttore generale o ad altri dirigenti, a rapportarsi con tutte le componenti del personale universitario, in particolare con il personale docente» e «che al momento di individuare la posizione di garanzia datoriale nel Rettore, gli estensori del regolamento ministeriale siano stati irresistibilmente “attratti” dal convincimento che l'organo di vertice o “politico” in senso lato sia comunque dotato di sostanziali poteri decisionali, di fatto anche se non formalmente».

7. Il ruolo del Consiglio di amministrazione

Sempre con riferimento alla posizione di garanzia datoriale, occorre soffermarsi su di un altro aspetto di non scarso rilievo relativo al ruolo dell'organo che la l. n. 240/2010 ha valorizzato maggiormente: il Consiglio di amministrazione⁶⁰.

L'art. 2, comma 1, lett. *b*, della l. n. 240/2010 attribuisce tra l'altro al Consiglio di amministrazione le funzioni di indirizzo strategico, di approvazione della programmazione finanziaria annuale e triennale e del personale, nonché di vigilanza sulla sostenibilità finanziaria delle attività; la competenza ad adottare il regolamento di amministrazione e contabilità, nonché, su proposta del Rettore e previo parere del Senato accademico per gli aspetti di sua competenza, ad approvare il bilancio di previsione annuale e triennale, il conto consuntivo e il documento di programmazione triennale di cui alla lett. *b* del presente comma; il dovere di trasmettere ai Ministeri competenti sia il bilancio di previsione annuale e triennale sia il conto consuntivo; la competenza disciplinare relativamente ai professori e ricercatori universitari ai sensi dell'art. 10 della stessa legge.

A fronte di queste ampie funzioni, il ruolo del Consiglio di amministrazione deve essere considerato più attentamente anche in ordine alla questione della sicurezza sul lavoro. Un ruolo che se già emerge relativamente alla individuazione del (o dei) datore(i) di lavoro per la sicurezza⁶¹, si evidenzia anche relativamente alle scelte strategiche dell'ateneo che incidano sulla sicurezza sul lavoro. Infatti, come si è già visto, l'art. 3 del d.m. n. 363/1998 evoca espressamente il Consiglio di amministrazione in relazione agli obblighi ed alle attribuzioni datoriali del Rettore, che tale norma chiama in causa quale "datore di lavoro" e nel contempo quale "presidente del Consiglio di amministrazione", cui, in base al comma 2 di tale disposizione, il Rettore presenta periodicamente, per le determinazioni di competenza, il piano di realizzazione progressiva degli adeguamenti in materia di sicurezza, tenendo conto delle risultanze della riunione periodica. È quindi in sede di Consiglio di amministrazione che vengono assunte le decisioni "strategiche" in materia ed i relativi provvedimenti di spesa.

D'altro canto, pur dovendosi evidenziare tutte le differenze tra il settore privato ed il settore pubblico, non è chi non veda come la scelta della l. n. 240/2010 di esaltare le funzioni del Consiglio di amministrazione, oltretutto integrato nella sua composizione da soggetti esterni all'ateneo⁶², costituisca un segnale verso una tendenziale aziendalizzazione delle università che, analogamente a ciò che avviene

⁶⁰ Per una valorizzazione del ruolo del Consiglio di amministrazione dell'università in relazione alla sicurezza sul lavoro v. A. PIOVESANA, *Il datore di lavoro per la sicurezza nell'università*, cit., p. 281 ss.

⁶¹ Là dove, come già rilevato, la bozza dell'emanando decreto prevede che gli "organi di governo" delle università individuano o un unico datore di lavoro o una pluralità di datori di lavoro.

⁶² V. art. 2, comma 1, lett. *i*, della l. n. 240/2010.

nelle società di capitali, nel Consiglio di amministrazione rinvencono l'organo dotato dei veri poteri di decisione e di spesa.

Come è noto, relativamente alle società di capitali dotate di Consiglio di amministrazione, la giurisprudenza suole individuare in tutti i membri dello stesso organismo i datori di lavoro della sicurezza, in quanto depositari a titolo originario dei poteri decisionali e di spesa, fatto salvo il caso in cui essi abbiano “delegato”⁶³ ad uno di essi le funzioni datoriali: funzioni peraltro da intendere come “prevalente posizione di garanzia datoriale”⁶⁴ visto che, sempre secondo la giurisprudenza, in capo ai restanti membri del Consiglio di amministrazione non viene meno l'obbligo di vigilare sul corretto svolgimento delle funzioni da parte del membro delegato⁶⁵.

Orbene, senza pretendere di applicare *sic et simpliciter* questi principi giurisprudenziali – che, peraltro, sopperiscono al silenzio del legislatore sull'individuazione del datore di lavoro nelle società di capitali⁶⁶ – a realtà del tutto diverse e specifiche come le università per le quali la fonte regolamentare speciale fornisce invece esplicitamente i criteri di individuazione del datore di lavoro, non si dovrebbe tuttavia escludere che i pregnanti poteri strategici del Consiglio di amministrazione possano assumere una qualche rilevanza in ordine alla responsabilità (datoriale?) dei suoi componenti.

Per altro verso, se si considera l'importanza – e la funzionalizzazione – del potere disciplinare al fine di conferire effettività all'adempimento sia dell'obbligo datoriale di vigilare a fini di prevenzione sul comportamento dei lavoratori (art. 18, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 81/2008)⁶⁷ sia degli obblighi di sicurezza incombenti su questi ultimi (art. 20 del d.lgs. n. 81/2008)⁶⁸, ci si potrebbe anche chiedere se la titolarità di tale potere in capo al Consiglio di amministrazione nei confronti del personale docente (artt. 2, lett. *b*, e 10, della l. n. 240/2010) non possa costituire un argomento di rilievo per coinvolgere tale organismo nella responsabilità datoriale prevenzionistica, almeno nei confronti dello stesso personale docente e ricercatore.

⁶³ Delega in tal caso da intendersi non come “di funzioni”, ma come “gestionale” o “organizzativa”, vale a dire come individuazione della posizione di garanzia datoriale prevalente: cfr. P. PASCUCCI, *L'individuazione delle posizioni di garanzia nelle società di capitali dopo la sentenza “ThyssenKrupp”: dialoghi con la giurisprudenza*, in “I Working Papers di Olympus”, n. 10/2012, <http://olympus.uniurb.it>, p. 19, nonché ID., *Opinione* in “La sentenza sulla tragedia della ThyssenKrupp tra diritto penale e diritto del lavoro”, in “Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali”, 2012, p. 441 ss.

⁶⁴ P. PASCUCCI, *L'individuazione delle posizioni di garanzia*, cit., p. 20.

⁶⁵ Cass. pen., sez. IV, 6 febbraio 2004, n. 4981; Cass. pen., sez. IV, 11 dicembre 2007, n. 6280; Cass. pen., sez. IV, 4 novembre 2010, n. 38991: tutte in <http://olympus.uniurb.it>; Cass. pen., sez. IV, 11 luglio 2002, n. 988, in “Rivista penale”, 2003, p. 203. Sul punto cfr. anche A. PIOVESANA, *Il datore di lavoro per la sicurezza nell'università*, cit. p. 282.

⁶⁶ Cfr. F. BASENGHI, *Assetti societari e individuazione del datore di lavoro per la sicurezza*, in P. CAMPANELLA e P. PASCUCCI (a cura di), *La sicurezza sul lavoro nella galassia delle società di capitali. Atti del Convegno di Studi di Urbino del 14 novembre 2014*, in “I Working Papers di Olympus”, n. 44/2015, <http://olympus.uniurb.it>, p. 27 ss.

⁶⁷ P. PASCUCCI, *La nuova disciplina della sicurezza sul lavoro del 2008/2009*, cit., p. 27.

⁶⁸ Cfr. C. LAZZARI, *Figure e poteri datoriali*, cit., *passim*.

Vero è, però, che il ruolo sanzionatorio del Consiglio di amministrazione è essenzialmente esecutivo. Infatti, ai sensi dell'art. 10 della l. n. 240/2010, l'avvio del procedimento disciplinare nei confronti del personale docente spetta comunque al Rettore, il quale, per ogni fatto che possa dar luogo all'irrogazione di una sanzione più grave della censura tra quelle previste dall'art. 87 del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore di cui al r.d. n. 1592/1933, entro trenta giorni dal momento della conoscenza dei fatti, trasmette gli atti al Collegio di disciplina, formulando motivata proposta. A tale Collegio compete lo svolgimento della fase istruttoria del procedimento disciplinare e l'espressione in merito di un parere conclusivo vincolante nei confronti del Consiglio di amministrazione, il quale, conformemente a detto parere, senza la rappresentanza degli studenti, infligge la sanzione ovvero dispone l'archiviazione del procedimento⁶⁹.

Più verosimilmente, il Consiglio di amministrazione dell'ateneo pare per certi versi assimilabile a quell'"Alta direzione"⁷⁰, intesa come posizione organizzativa eventualmente sopra stante il datore di lavoro, di cui parla il documento approvato in data 20 aprile 2011 dalla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro in merito al modello di organizzazione di gestione di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008⁷¹.

8. *Governo della complessità datoriale e responsabilità*

Come si è visto, la figura del datore di lavoro nelle università si caratterizza per una sua intrinseca complessità derivante sia dalla possibile pluralità di posizioni piene di garanzia datoriale (Rettore + Direttori di dipartimento), sia dalla più che discutibile "integrazione" della principale posizione (quella del Rettore) con quella "accessoria" dei Responsabili delle attività didattiche e di ricerca in laboratorio.

Al governo della complessità datoriale intesa come "pluralità" di datori di lavoro provvedono le previsioni che, in modo più o meno esplicito (a seconda delle bozze di decreto) alludono al Coordinamento svolto dal Rettore: un ruolo di per sé non previsto nella disciplina legislativa generale e nondimeno più che plausibile purché lo si identifichi come una funzione "servente" che non esautora gli altri datori di lavoro né li esonera dalle loro primarie responsabilità.

⁶⁹ Cfr. S. MAINARDI, *Collegio di disciplina, codice etico e incompatibilità*, in M. BROLLO, R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'Università*, cit., p. 182 ss.

⁷⁰ Di cui al par. 4.2 del British Standard OHSAS 18002:2008.

⁷¹ Documento diffuso con la circolare 11 luglio 2011, n. 15816 del Ministero del lavoro ed avente ad oggetto chiarimenti sul sistema di controllo (comma 4 dell'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008) ed indicazioni per l'adozione del sistema disciplinare (comma 3 dell'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008) per le aziende che hanno adottato un modello organizzativo e di gestione definito conformemente alle Linee Guida UNI-INAIL (edizione 2001) o alle BS OHSAS 18001:2007. Cfr. P. PASCUCCI, *Il ruolo dell'Alta Direzione nell'organizzazione della sicurezza sul lavoro*, in D. FONDAROLI, C. ZOLI (a cura di), *Modelli organizzativi ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001 e tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 42 ss.

È peraltro evidente che la dimensione complessa della posizione di garanzia datoriale potrebbe evidenziare una complessità anche sul versante delle responsabilità, con la possibile emersione di ipotesi di concorso delle stesse: ipotesi che, più in generale, non sono certo sconosciute al diritto vivente della sicurezza sul lavoro.

Piuttosto vale la pena chiedersi se il ruolo di coordinamento dei datori di lavoro ascrivibile al Rettore in caso di nomina di più datori di lavoro possa intendersi o meno come quella “posizione di garanzia datoriale prevalente” poc’anzi richiamata a proposito delle società per azioni il cui Consiglio di amministrazione abbia individuato uno dei propri membri come datore di lavoro per la sicurezza ai sensi dell’art. 2381 c.c., il quale ne risponde prioritariamente senza tuttavia che venga meno una quota di responsabilità degli altri membri del Consiglio di amministrazione almeno per quanto attiene al dovere di vigilare sull’operato di tale soggetto⁷².

La situazione è tuttavia differente. La complessità della posizione di garanzia datoriale emergente nel caso delle società di capitali si manifesta nei termini della “diffusione” o della “condivisione” di “un’unica” posizione di garanzia datoriale rispetto ad una stessa struttura e che, al proprio interno, “si articola in una responsabilità prevalente (del membro delegato dal Consiglio di amministrazione) e sussidiaria (la vigilanza degli altri membri)”.

Nel caso delle università, invece, ferme restando le funzioni di coordinamento esercitate dal Rettore e le eventuali sue altre responsabilità come datore di lavoro delle strutture non configurabili come unità produttive, gli altri datori di lavoro sono tali *pleno iure*, rispondendo *in toto* in relazione alle funzioni loro ascritte. Qui la complessità significa che esistono “più e diverse posizioni di garanzia datoriale” ognuna relativa alla struttura a cui pertiene: esattamente la stessa cosa che accade nell’ipotesi in cui un’impresa privata sia articolata in più unità produttive i cui dirigenti siano tutti configurati dal vertice aziendale come datori di lavoro per la sicurezza in quanto, ai sensi dell’art. 2, lett. b, primo periodo, del d.lgs. n. 81/2008, siano responsabili delle relative organizzazioni esercitando i poteri decisionali e di spesa.

Peraltro, a differenza di questa ultima ipotesi, non è escluso che la previsione nell’università di una funzione di coordinamento possa evidenziare anche un’attività di vigilanza rispetto all’operato degli altri datori di lavoro. Né, in linea astratta e generale, può escludersi che, anche per le funzioni che svolge, tale vigilanza possa talora coinvolgere lo stesso Consiglio di amministrazione.

9. Complessità datoriale e sistema della prevenzione: principio di effettività e importanza dei ruoli

Le ultime considerazioni attengono ai riflessi della complessità datoriale sul sistema di prevenzione “aziendale”.

⁷² P. PASCUCCI, *L’individuazione delle posizioni di garanzia*, cit., pp. 19-20.

Al di là del fatto che la previsione di un regolamento di ateneo *ad hoc* è previsto solo nella bozza presumibilmente meno evoluta del nuovo regolamento ministeriale, in entrambe le bozze compare invece la previsione del modello di organizzazione e di gestione finalizzato agli adempimenti degli obblighi di cui all'art. 30, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008⁷³.

Nonostante le evidenti differenze sul piano degli effetti con quanto avviene nel caso delle persone giuridiche private⁷⁴, l'ipotesi del modello organizzativo appare sicuramente preferibile rispetto a quella del regolamento di ateneo⁷⁵, risultando anche più coerente con le scelte degli ultimi anni che hanno introdotto in università processi di assicurazione dell'efficienza e della qualità delle varie attività di didattica e di ricerca: processi appunto ispirati a modelli organizzativi e gestionali⁷⁶.

In linea generale, l'ipotesi di un modello che, necessariamente, dovrà evidenziare a chiare lettere ruoli, funzioni e processi, appare anche più rispettoso delle innovazioni del d.lgs. n. 81/2008⁷⁷.

È noto che da sempre il diritto della sicurezza sul lavoro ha fatto leva su di un principio ordinatore della responsabilità, penale e civile: quello di effettività. Un principio che lo stesso legislatore ha valorizzato con il d.lgs. n. 81/2008

⁷³ Sul punto v. *amplius* A. TAMPIERI, *La sicurezza del lavoro nell'Università*, cit., *passim*.

⁷⁴ Come è noto, l'adozione e l'efficace attuazione di un modello di organizzazione e di gestione della sicurezza sul lavoro conforme ai dettami dell'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 può valere, ai sensi della stessa norma, ad esonerare gli "enti" (vale a dire i soggetti "privati" forniti di personalità giuridica, le società e le associazioni anche prive di personalità giuridica, esclusi pertanto lo Stato, gli enti pubblici territoriali, gli altri enti pubblici non economici e gli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale) dalla responsabilità amministrativa di cui al d.lgs. n. 231/2001 per gli illeciti amministrativi dipendenti da reati, tra cui, in base all'art. 25-*septies* di tale decreto come modificato dall'art. 300 del d.lgs. n. 81/2008, i delitti di omicidio colposo o lesioni colpose gravi o gravissime di cui agli artt. 589 e 590 c.p. commessi con violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro: v., tra i tanti, G. MARRA, *I modelli di organizzazione e di gestione e la responsabilità amministrativa degli enti per infortuni sul lavoro. Artt. 30 e 300*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO, (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, cit., p. 581 ss.; P. TULLINI, *I sistemi di gestione della prevenzione e della sicurezza sul lavoro*, in P. PASCUCI (a cura di), *Il d.lgs. n. 81/2008 due anni dopo. I "sistemi" del diritto della sicurezza del lavoro. Atti dell'incontro di studio di Urbino del 14 e 15 maggio 2010*, in <http://olympus.uniurb.it> e in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 2010, p. 403 ss.; E. GRAGNOLI, *Art. 30. Commento*, in C. ZOLI (a cura di), *Principi comuni*, cit., p. 392 ss. Per alcune considerazioni sulla possibile rilevanza dei modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza sul lavoro di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 nell'ambito delle pubbliche amministrazioni cfr. P. PASCUCI, *La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici*, cit., p. 616 ss.

⁷⁵ Secondo A. TAMPIERI, *La sicurezza del lavoro nell'Università*, cit., pp. 3-4, il regolamento – nella prassi frequentemente presente negli atenei e frutto di un'«ansia definitoria» degli stessi – è però giuridicamente superfluo: «infatti, nel caso di accertata infrazione alle norme prevenzionistiche, o (peggio) di infortunio lesivo o addirittura mortale, non sarà certo la norma regolamentare "interna" a paralizzare, o anche solo ad influenzare, il potere discrezionale del giudice penale (e ancor prima della magistratura inquirente e dell'organo di vigilanza)».

⁷⁶ Si pensi al c.d. "Protocollo AVA" di cui al d.m. 30 gennaio 2013, n. 47 ed al d.m. 23 dicembre 2013, n. 1059, sull'autovalutazione, accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio e valutazione periodica, ed alle funzioni dell'ANVUR, Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (d.P.R. 1 febbraio 2010, n. 76).

⁷⁷ Per una dettagliata analisi delle delicate problematiche relative all'applicazione dei modelli di organizzazione e di gestione in ambito universitario (che esulano dall'oggetto specifico di questo scritto) cfr. A. TAMPIERI, *La sicurezza del lavoro nell'Università*, cit., p. 9 ss.

specialmente per quanto concerne l'individuazione delle principali figure del sistema di prevenzione aziendale (lavoratore, datore di lavoro, dirigenti e preposti).

Guardando a fondo tra le pieghe del d.lgs. n. 81/2008, ci si accorge che il legislatore, pur senza smentirlo, è andato anche oltre il principio di effettività, lanciando alcuni significativi segnali in direzione dell'esigenza di una identificazione anche formale dei dirigenti e dei preposti. È quanto può cogliersi, da un lato, nella previsione dell'obbligo di indicare, nel documento di valutazione dei rischi, i ruoli dell'organizzazione aziendale responsabili dell'attuazione delle misure di sicurezza cui devono essere assegnati unicamente soggetti in possesso di adeguate competenze e poteri (art. 28, comma 2, lett. d)⁷⁸. E, dall'altro lato, è quanto si coglie dalla previsione dell'obbligo di impartire ai dirigenti ed ai preposti un'adeguata e specifica formazione ed un aggiornamento periodico in relazione ai propri compiti in materia di salute e sicurezza del lavoro (art. 37, comma 7)⁷⁹.

Si tratta di previsioni finalizzate a delineare in modo più razionale il sistema aziendale della prevenzione, sia mediante la predisposizione di organigrammi funzionali che divengono cogenti per il datore di lavoro nel momento in cui li inserisce doverosamente nel documento di valutazione dei rischi, sia tramite la previsione dell'obbligatoria formazione proprio per quei soggetti che andranno a ricoprire le caselle di quell'organigramma⁸⁰. D'altro canto, a riprova del rilievo della esatta definizione formale dei ruoli del sistema di prevenzione aziendale cui fa cenno l'art. 28, in entrambe le definizioni campeggia il riferimento all'incarico conferito.

Tutto ciò contribuisce a rendere più chiaro l'assetto del sistema organizzativo della prevenzione aziendale che, in quanto “organizzato”, richiede regole chiare finalizzate ad una più evidente responsabilizzazione dei vari soggetti.

Dinnanzi a ciò il principio di effettività non scompare, giacché la verifica dei poteri in capo ai vari soggetti individuati nell'organizzazione aziendale richiede sempre di essere condotta alla luce del principio di effettività. Tuttavia, pur continuando a svolgere la funzione di necessario vaglio dei vari poteri, il principio di effettività non costituisce (o non pare costituire più) l'unico esclusivo parametro di individuazione delle posizioni di garanzia, dovendo interagire con i dati organizzativi oggi esaltati dal d.lgs. n. 81/2008. Non a caso, l'esercizio di fatto di

⁷⁸ A. STOLFA, *La valutazione dei rischi*, in “I Working Papers di Olympus”, n. 36/2014, <http://olympus.uniurb.it>, p. 10.

⁷⁹ P. PASCUCCI, *Appunti su alcune questioni in tema di formazione per la sicurezza sul lavoro*, in *Lavoro, istituzioni, cambiamento sociale. Studi in onore di Tiziano Treu*, Napoli, Jovene, 2011, vol. II, p. 1115 ss. Sull'importanza dell'obbligo informativo e formativo v. anche T. GIORNALE, *Informazione e formazione: strumenti di prevenzione soggettiva*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 716 ss.

⁸⁰ Tanto che ben può sostenersi che, in caso di mancata o inadeguata formazione dei dirigenti e dei preposti, le posizioni di garanzia normalmente riscontrabili in capo ad essi non sarebbero configurabili, giacché, dopo l'avvento del d.lgs. n. 81/2008, esse presuppongono che il soggetto a cui vanno ascritte risponda *in toto* ai requisiti di legge: e non è chi non veda come nelle definizioni di dirigente e preposto si sottolinei il rilievo delle competenze professionali a cui è strettamente funzionale la specifica formazione di cui all'art. 37.

poteri direttivi risulta oggi espressamente disciplinato in un'apposita norma (art. 299) che prima non esisteva, sebbene il suo attuale contenuto fosse immanente nel sistema⁸¹. Una norma che va correttamente inquadrata come di chiusura del sistema e che, tuttavia, proprio in quanto di chiusura, serve a regolare aspetti che sfuggono ai principi generali del sistema.

10. *La diffusione delle responsabilità*

Le precedenti riflessioni sull'assetto delle responsabilità per la sicurezza sul lavoro nelle università confermano, al di là delle criticità evidenziate, come nelle moderne organizzazioni (produttive o amministrative) il potere organizzativo proprio del datore di lavoro – al quale si connette il dovere di sicurezza – tenda a non concentrarsi più solo nelle sue mani, ma a distribuirsi sempre più ai suoi più stretti collaboratori⁸². D'altronde, il limite che il dovere di sicurezza appone al potere organizzativo (art. 41, comma 2 Cost.⁸³; art. 2087 c.c.⁸⁴) si estende a chiunque disponga di quote del potere organizzativo, ovviamente in proporzione all'ampiezza di quest'ultimo.

Come emerge dall'*incipit* dell'art. 18 del d.lgs. n. 81/2008 (obblighi dei dirigenti e dei datori di lavoro) e dell'art. 19 (obblighi dei preposti), dirigenti e preposti sono obbligati in relazione alle attribuzioni e competenze conferite dal datore di lavoro. È quest'ultimo che definisce le porzioni di potere organizzativo degli altri soggetti che essi eserciteranno nel rispetto del dovere di sicurezza.

Ovviamente, ferma restando la possibilità per il datore di lavoro di conferire ai dirigenti “deleghe di funzioni” *ex* art. 16 del d.lgs. n. 81/2008, quando gli obblighi del dirigente emergono dalle attribuzioni possono venire in luce le cosiddette “deleghe di esecuzione”⁸⁵, le quali, a differenza di quelle “di funzioni”, non comportano la traslazione delle responsabilità datoriali, ma solo un coinvolgimento in esse anche dei dirigenti insieme al datore⁸⁶; quando gli obblighi del dirigente emergono dalle competenze vengono in luce quegli obblighi connaturali alla funzione dirigenziale, come appunto quelli di intervento, di adozione di misure cautelari, di segnalazione.

⁸¹ L'art. 299, rubricato come “Esercizio di fatto di poteri direttivi”, prevede che le posizioni di garanzia relative al datore di lavoro, al dirigente ed al preposto gravano altresì su colui il quale, pur sprovvisto di regolare investitura, eserciti in concreto i poteri giuridici riferiti a ciascuno di tali soggetti.

⁸² Cfr. F. STOLFA, *Il ruolo del datore di lavoro*, cit., p. 250.

⁸³ L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute*, cit.

⁸⁴ P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona. Art. 2087*, Milano, Giuffrè, 2008; ID., *Sicurezza sul lavoro e sistema civile (art. 2087 c.c.)*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 148 ss.

⁸⁵ Su cui v. F. FOCARETA, *Delega di funzioni e responsabilità penale in materia di sicurezza*, in AA.VV., *L'obbligazione di sicurezza*, in “Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali”, Torino, Utet, 1993, n. 14, p. 121 ss.

⁸⁶ Cfr. F. STOLFA, *Il ruolo del datore di lavoro*, cit., p. 271.

Gli obblighi dei dirigenti sono obblighi *iure proprio* che ad essi competono in ragione della loro posizione nell'organizzazione aziendale⁸⁷. La distribuzione a cascata delle responsabilità avviene appunto *iure proprio*, a titolo originario, nel senso che il debito di sicurezza si connette al fatto di rivestire una determinata funzione aziendale. Non è un caso, allora che, nell'art. 18, gli obblighi del dirigente emergano accanto a quelli del datore di lavoro (fatti salvi quelli indelegabili di quest'ultimo), così da configurare, pur nelle debite proporzioni, una responsabilità solidale di entrambi.

L'allocazione nella stessa norma degli obblighi datoriali e dirigenziali pare svolgere una funzione di garanzia interna del sistema che, ancora prima che si attivino i meccanismi di controllo esterno (da parte degli organi di vigilanza e, in ultima istanza, del giudice), ha già al proprio interno, grazie alla diffusione delle responsabilità, la possibilità di auto-verificarsi ed auto-emendarsi gravando su tutti i principali soggetti depositari delle posizioni di garanzia⁸⁸.

A voler approfondire l'analisi, ciò induce a rilevare come la disciplina italiana di fonte comunitaria della sicurezza sul lavoro costituisca *in nuce* già con il d.lgs. n. 626/1994 – e costituisce ancor più ora con il d.lgs. n. 81/2008 – un terreno assai fertile per l'ingresso sulla scena dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza finalizzati ad organizzare una serie di azioni per il miglioramento continuo della situazione. Il che, a ben guardare, può risultare di notevole utilità per realtà particolarmente complesse come le università.

Abstract

Il saggio esamina la specifica disciplina italiana della salute e sicurezza sul lavoro nel settore delle università che risale ancora al d.m. n. 363/1998 nonostante che dal 2008 sia stata emanata una nuova regolamentazione generale della materia. In particolare si pone attenzione criticamente sulla figura del datore di lavoro per la sicurezza nell'università, sulla sua individuazione e sulle sue responsabilità, analizzando altresì le posizioni degli altri soggetti dai quali dipende la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori dell'università.

The essay examines the specific italian rules on health and safety at work in the university sector, which dates back to D.M. n. 363/1998 despite that since 2008 has been issued a new general regulation of the matter. In particular it arises critically focus on the figure of the employer for safety in university, its detection and its responsibilities, also analyzing the positions of the other parties which provide the protection of the health and safety of university workers.

Parole chiave

tutela salute sicurezza lavoro università rettore responsabilità

Keywords

protecting health security work university rector responsibilities

⁸⁷ Cfr. F. STOLFA, *Il ruolo del datore di lavoro*, cit., pp. 271-272.

⁸⁸ P. PASCUCCI, L. ANGELINI e C. LAZZARI, *I “sistemi” di vigilanza e di controllo nel diritto della salute e sicurezza sul lavoro*, in “Lavoro e diritto”, 2015, p. 621 ss.