

I WORKING PAPERS DI

OLYMPUS

11/2012

Alberto Tampieri

La sicurezza del lavoro
nell'Università tra regolamento
interno e modello organizzativo

I WORKING PAPERS DI OLYMPUS

Registrato presso il Tribunale di Urbino al n. 230 del 12 maggio 2011

“I Working Papers di Olympus” costituiscono una raccolta seriale e progressiva, pubblicata *on line*, di saggi dedicati specificamente al Diritto della salute e sicurezza sul lavoro e si collocano fra le iniziative dell’Osservatorio “Olympus” dell’Università di Urbino “Carlo Bo” (<http://olympus.uniurb.it>) mirando a valorizzare, mediante contributi scientifici originali, l’attività di monitoraggio della legislazione e della giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro svolta dall’Osservatorio. I saggi inseriti ne “I Working Papers di Olympus” valgono a tutti gli effetti di legge quali pubblicazioni.

Direttore Responsabile

Paolo Pascucci

Comitato Scientifico

Edoardo Ales, Joaquin Aparicio Tovar, Gian Guido Balandi, Maria Vittoria Ballestrero, Mark Bell, Luralba Bellardi, Antonio Bergamaschi, Franca Borgogelli, Piera Campanella, Umberto Carabelli, Franco Carinci, Bruno Caruso, Carlo Cester, Maurizio Cinelli, Beniamino Deidda, Olaf Deinert, Riccardo Del Punta, Raffaele De Luca Tamajo, Gisella De Simone, Giuseppe Ferraro, Lorenzo Gaeta, Enrico Gragnoli, Teun Jaspers, Pietro Lambertucci, Vito Leccese, Bruno Maggi, Sandro Mainardi, Arturo Maresca, Franz Marhold, Lucio Monaco, Luigi Montuschi, Mario Napoli, Luca Nogler, Alessandra Pioggia, Giampiero Proia, Maurizio Ricci, Roberto Romei, Mario Rusciano, Corinne Sachs-Durand, Rosario Santucci, Franco Scarpelli, Silvana Sciarra, Alfonso Stile, Patrizia Tullini, Antonio Vallebona, Antonio Viscomi, Carlo Zoli, Lorenzo Zoppoli

Comitato di Direzione

Alberto Andreani, Olivia Bonardi, Alessandro Bondi, Laura Calafà, Stefano Giubboni, Michela Marchiori, Gabriele Marra, Gaetano Natullo, Paolo Polidori

Comitato di Redazione

Luciano Angelini e Chiara Lazzari (coordinatori di redazione), Romina Allegrezza, Arianna Arganese, Michela Bramucci Andreani, Stefano Costantini, Silvano Costanzi, Lucia Isolani, Laura Martufi, Natalia Paci

Pubblicazione grafica

Sebastiano Miccoli

Sede

OLYMPUS – Osservatorio per il monitoraggio permanente della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro

Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli Studi “Carlo Bo” di Urbino

Via Matteotti, 1

I - 61029 Urbino (PU) Tel. 0722 303250 – Fax 0722 2955

<http://olympus.uniurb.it>; olympus@uniurb.it

PROCEDURA PER LA PUBBLICAZIONE

I saggi destinati alla pubblicazione su “I Working Papers di Olympus” debbono riguardare prevalentemente tematiche attinenti al Diritto della salute e della sicurezza dei lavoratori analizzate da una o più delle seguenti prospettive: Diritto del lavoro, Diritto penale, Diritto costituzionale, Diritto civile, Diritto processuale civile, Diritto processuale penale, Diritto comunitario, Diritto internazionale, Diritto comparato, Diritto amministrativo, Storia del diritto.

Dato il necessario carattere interdisciplinare della materia, oltre a saggi giuridici possono essere pubblicati anche saggi che si occupino della salute e della sicurezza dei lavoratori da altri punti di vista scientifici – quali, ad esempio, quello economico, statistico, sociologico, medico, psicologico, dell’organizzazione, ingegneristico ecc. – purché tali saggi siano riferibili ad aspetti considerati nella legislazione o nella giurisprudenza.

I saggi debbono essere redatti in formato elettronico e la loro lunghezza, di norma, non deve eccedere complessivamente il numero di 150.000 caratteri spazi inclusi, comprensivi di note e bibliografia.

Gli apparati di note e bibliografici possono essere redatti in una delle seguenti forme:

1) tradizionali note ordinate progressivamente a piè di pagina con il riferimento numerico di ogni nota in esponente nel testo. In tal caso non è necessario un elenco bibliografico finale;

2) riferimenti bibliografici inseriti direttamente nel testo tra parentesi, con l’indicazione del cognome dell’autore, dell’anno di pubblicazione e della pagina citata (es.: Giugni, 1960, 122) – e con un elenco finale in ordine alfabetico di tutti i riferimenti bibliografici effettuati (es.: Giugni G., 1960: *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*, Milano). Nel caso di più opere di uno stesso autore, dopo l’anno va indicata una lettera dell’alfabeto in ordine crescente in relazione alla data di pubblicazione (es.: Giugni, 1960a, 122). Nel caso di cognomi uguali, dopo il cognome va indicata la lettera maiuscola iniziale del nome di battesimo (es.: Zoppoli L., 1984, 111).

I saggi debbono essere inviati al Direttore, esclusivamente per posta elettronica, al seguente indirizzo: paolo.pascucci@uniurb.it.

Tutti i saggi ricevuti, commissionati dalla Direzione o proposti dagli autori, saranno sottoposti alla preventiva lettura di due componenti del Comitato scientifico. La pubblicazione dei saggi proposti dagli autori sarà condizionata al giudizio espresso dai due componenti del Comitato scientifico che li leggeranno in forma anonima. La stessa procedura vale per i saggi in lingua inglese, francese, spagnola e tedesca, i quali, ove ottengano giudizio favorevole, saranno pubblicati nella lingua d’origine.

I saggi pubblicati su “I Working Papers di Olympus” potranno essere successivamente destinati anche a libri o riviste in formato cartaceo purché se ne dia adeguatamente conto in sede di pubblicazione elettronica.

Ogni saggio deve essere accompagnato da un breve *abstract* in italiano e in inglese, dall’indicazione di 6 parole chiave in italiano e in inglese, dall’indirizzo di posta elettronica dell’autore e dalla qualifica accademica o professionale di quest’ultimo.

Alberto Tampieri

La sicurezza del lavoro nell'Università tra regolamento interno e modello organizzativo

I WORKING PAPERS DI OLYMPUS – 11/2012 – <http://olympus.uniurb.it>

I contenuti di questa opera sono rilasciati sotto Licenza Creative Commons Attribuzione - Non opere derivate 2.5 Italia License

Alberto Tampieri è professore straordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Modena e Reggio Emilia

alberto.tampieri@unimore.it

Abstract

Il saggio tratta della normativa sulla sicurezza del lavoro nell'ambito dell'Università, muovendo dai regolamenti emanati in seguito all'entrata in vigore del d.m. n. 363/1998 (sulla sicurezza in ambito universitario) e da rivedere dopo il d.lgs. n. 81/2008 e il nuovo schema ministeriale, non ancora approvato. Premessa la sostanziale inutilità di un regolamento "tradizionale", che si limiti a sovrapporsi all'ampia normativa già esistente, si sostiene invece l'opportunità di adottare, anche in ambito universitario, un modello organizzativo ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 (sia pure con gli adattamenti del caso, specie per quanto riguarda il meccanismo disciplinare) ovvero, in subordine, un sistema "misto" tra regolamento e modello.

The essay deals with the regulations on work safety in the University, moving from regulations largely issued after the Ministerial Decree n. 363/1998, to be reviewed after the Legislative Decree no. 81/2008 and the new Ministerial regulation (still to be adopted). The uselessness of "traditional" internal regulations could be modified adopting an "organisational model" (art. 30, Decree no. 81/2008), even if some adaptations would be necessary, especially regarding to disciplinary mechanism; or, alternatively, adopting a "mixed" system of regulation and model.

Parole chiave: sicurezza sul lavoro, università, regolamento, modello organizzativo

Keywords: safety at work, university, regulation, organisational model

ISSN 2239-8066

OLYMPUS

Osservatorio per il monitoraggio permanente della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro

Facoltà di Giurisprudenza – Università di Urbino "Carlo Bo"

Via Matteotti, 1 – 61029 Urbino (Italy)

Tel. 0722 303250 – Fax 0722 2955 – olympus@uniurb.it

<http://olympus.uniurb.it>

La sicurezza del lavoro nell'Università tra regolamento interno e modello organizzativo *

11/2012

di Alberto Tampieri

SOMMARIO: 1. La sicurezza del lavoro nelle strutture universitarie. – 2. I regolamenti di Ateneo. – 3. Il regolamento interno dopo l'entrata in vigore del Testo unico e in attesa del decreto ministeriale attuativo. L'identificazione del datore di lavoro. – 4. Segue: le altre figure non previste dalla legge e dal decreto ministeriale. – 5. Regolamento o modello organizzativo? – 6. Segue: la difficoltà di implementare un modello organizzativo in Ateneo. – 7. Il sistema sanzionatorio e le perplessità sul piano attuativo. – 8. Verso un meccanismo premiale. – 9. Conclusioni.

1. *La sicurezza del lavoro nelle strutture universitarie*

Queste brevi note, che prendono spunto da esperienze concrete, oltre che da riflessioni personali e da ripetuti confronti in ambito scientifico e organizzativo, sono dedicate alla regolamentazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro “interna” alle amministrazioni universitarie.

Il tema in questione riguarda, in primo luogo, i regolamenti di ateneo, che pressoché tutte le Università hanno adottato a seguito dell'emanazione del d.m. n. 363/1998, ma anche e soprattutto le nuove prospettive che si sono aperte dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81.

L'individuazione dell'Università (oltre che dell'amministrazione scolastica, spesso accomunata alla prima, in vario modo, nella disciplina della sicurezza sul lavoro) quale ente che necessita di una “specificata regolamentazione”, potenzialmente derogatoria rispetto alla normativa nazionale, è avvenuta, com'è noto, sin dal d.lgs. n. 626/1994 (art. 1, comma 2), ed è stata poi confermata dal Testo unico del 2008. Quest'ultimo infatti, all'art. 3, comma 2, prefigura (nuovamente) una regolamentazione settoriale per una serie “eccessivamente lunga”¹ di amministrazioni ed enti (non sempre e non

* Questo scritto verrà pubblicato anche in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*.

¹ Così P. PASCUCI, *Dopo la legge n. 123 del 2007. Titolo I del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, in WP C.S.D.L.E “Massimo D'Antona” – 73/2008, p. 27.

necessariamente pubblici), tra i quali appunto le Università e gli Istituti di istruzione universitaria, che si presumono caratterizzati da peculiari esigenze organizzative o produttive tali da giustificare, appunto, una disciplina a parte.

Come si è già ricordato, in attuazione della norma contenuta nel d.lgs. n. 626/1994 e ad ulteriore arricchimento di un sistema delle fonti della sicurezza sul lavoro già notevolmente complesso², sono stati emanati prima il d.m. 5 agosto 1998, n. 363 sulla sicurezza nelle Università, e a breve distanza di tempo il d.m. 29 settembre 1998, n. 382 sulla sicurezza nelle amministrazioni scolastiche³.

Le analogie tra i due regolamenti ministeriali, pur numerose, non riguardano però l'individuazione del datore di lavoro; infatti solo per l'Università è stata prevista un'importante deroga rispetto alla legislazione statale, e cioè l'identificazione della figura datoriale in capo al Rettore, a dispetto della norma generale che identifica il dirigente quale datore di lavoro nella pubblica amministrazione⁴. Inoltre è prevista la possibilità di estendere la qualifica di datore di lavoro, ai fini degli obblighi prevenzionistici, anche ai Direttori delle strutture (in particolare dipartimentali); rilevante è, infine, l'inserimento nell'ordinamento della sicurezza sul lavoro della nuova – e del tutto peculiare – figura del Responsabile dell'attività didattica e di ricerca in laboratorio (art. 5 del d.m. n. 363/1998)

Tra le diverse e numerose motivazioni addotte dal Ministero per giustificare, in concreto, l'emanazione di un decreto settoriale sulla sicurezza nelle Università (peraltro previsto dalla legge stessa), ve ne sono alcune che il Consiglio di Stato, nel suo parere consultivo del 9 marzo 1998, aveva suggerito di “espungere dal preambolo” (v. la premessa al d.m. n. 363/1998), e che invece sono rimaste nel testo definitivo del decreto, come a voler ribadire con forza la peculiarità dell'attività di ricerca e sperimentazione che si svolge nelle strutture universitarie.

² Cfr. G. NATULLO, *Riassetto normativo e sistema delle fonti*, in G. NATULLO, R. SANTUCCI (a cura di), *Ambiente e sicurezza sul lavoro. Quali tutele in vista del Testo unico?*, Milano, 2008, p. 19.

³ Tra i rari scritti in argomento, si vedano A. ZINI, *La sicurezza del lavoro nelle strutture scolastiche e universitarie*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 1999, p. 169 e F. STOLFA, *Sicurezza nelle scuole o nelle università*, in *Igiene e sicurezza del lavoro*, 1999, p. 468 ss. In giurisprudenza, sulla sicurezza del lavoro nell'amministrazione scolastica, cfr. TAR Puglia – Bari, 23 marzo 1999, n. 229, in *Foro amministrativo*, 1999, p. 1878, la quale ha riconosciuto all'associazione dei consumatori Codacons il diritto di accesso ai documenti relativi alla sicurezza del lavoro predisposti dalla Direzione didattica.

⁴ Sulla quale cfr. L. ZOPPOLI, *La sicurezza del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza*, Torino, 1997, p. 95; 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, 1999, pp. 235-236.

2. I regolamenti di Ateneo

Nell'ambito della “cornice” tracciata dal d.m. n. 363/1998 – a sua volta inserito nel complesso sistema delle fonti di disciplina della sicurezza sul lavoro – molti (se non tutti) tra gli Atenei italiani hanno ritenuto opportuno dotarsi anche di un ulteriore regolamento interno in materia di sicurezza e salute sul lavoro.

Vorrei affrontare sin d'ora la questione, fondamentale, della *opportunità* di una simile scelta di politica organizzativa e gestionale; il quesito infatti si ripropone inalterato anche dopo l'emanazione del Testo unico, e nelle more dell'approvazione del nuovo decreto ministeriale attuativo dell'art. 3, comma 2, del Testo unico.

A mio avviso, il regolamento di Ateneo nella materia in questione è superfluo, ma allo stesso tempo inevitabile. Questa apparente contraddizione in termini è agevolmente spiegabile.

Il regolamento di Ateneo è giuridicamente superfluo, non solo perché non previsto da alcuna disposizione di legge o di contratto collettivo di comparto, ma anche perché potenzialmente in grado di duplicare inutilmente – e talora in modo perfino dannoso – la regolamentazione di certi istituti o figure, già disciplinate sia dalla legislazione statale che dal decreto ministeriale. In sostanza, per certi passaggi e per talune definizioni, non solo non si avverte la necessità di un'ulteriore (ed ennesima) disciplina in materia di sicurezza, ma si rischia di emanare norme inutili, ineffettive o addirittura foriere di incertezze interpretative (riservo al seguito della trattazione il tema delle sanzioni in caso di inadempimento alla normativa regolamentare interna).

L'emanazione di un regolamento di Ateneo è però, almeno secondo il punto di vista di molte amministrazioni, inevitabile in concreto.

La ragione di un simile convincimento non risiede, mi sembra (come pure è stato sostenuto) nella necessità di far conoscere, per mezzo del regolamento, al personale interno all'Ateneo alcune nozioni basilari in tema di principi, regole (e soprattutto responsabilità) in tema di sicurezza sul lavoro, che altrimenti rischierebbero di passare inosservate o neglette, specie da parte di dipendenti non particolarmente “versati” nella materia. A tal fine dovrebbero essere sufficienti (il condizionale è d'obbligo) la formazione e l'informazione che competono al datore di lavoro, a beneficio dei lavoratori interessati.

In realtà, la ragione per cui mi pare che il regolamento interno sia generalmente percepito come ineludibile – tanto da essere, nei fatti, pressoché universalmente adottato – risiede nell'opportunità di adottare una tecnica definitoria utile per fissare, *a priori*, obblighi e responsabilità di tutte le figure (o almeno delle

principali) che, a vario titolo, operano all'interno dell'Università. In altre parole, mediante il regolamento, si tenta di prestabilire quale sia la qualifica legale, in termini prevenzionistici, delle figure apicali, a cominciare dal datore di lavoro, che come si è detto potrebbe non limitarsi alla persona del Rettore; e soprattutto di chiarire se, ove non individuati quali datori di lavoro, i responsabili delle strutture scientifiche e di ricerca debbano rivestire la qualifica di dirigente o quella di preposto.

Questa sorta di “ansia definitoria” da parte degli Atenei è in realtà comprensibile, perché risponde al tentativo di dare ai soggetti in vario modo coinvolti nell'attuazione della sicurezza alcune indicazioni, per quanto possibile certe e predefinite, in merito ai rispettivi obblighi e responsabilità. Tuttavia è bene dire che si tratta di un'operazione pressoché vana, a fronte della regola generale – ora codificata nell'art. 299 del Testo unico – dell'effettività dei poteri e dei doveri in termini di sicurezza⁵: 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).

3. Il regolamento interno dopo l'entrata in vigore del Testo unico e in attesa del decreto ministeriale attuativo. L'identificazione del datore di lavoro

Le considerazioni ora svolte in merito ai limiti, ma anche all'inevitabilità (nel senso suddetto) del regolamento interno di Ateneo, sono pienamente valide anche a seguito dell'emanazione dell'art. 3, comma 2, del Testo unico del 2008, che come si è detto prevede l'emanazione di decreti ministeriali specifici per Università e scuola “entro quarantotto mesi dalla data di entrata in vigore”⁶ del medesimo Testo unico.

A termine ormai decorso, è opportuno, prima di procedere oltre, fare il punto della situazione.

Lo schema di regolamento ministeriale attualmente in circolazione, che dovrebbe attuare, sia pure in ritardo, la previsione di cui all'art. 3, comma 2, del Testo unico accomuna – a differenza di quanto avveniva in passato – in un unico

⁵ Sulla quale cfr. da ultimo, in giurisprudenza, Cass. pen, sez. IV, 30 aprile 2008, n. 17514 e Cass. pen., sez. III, 28 dicembre 2009, n. 49580, entrambe citate in R. GUARINIELLO (a cura di), *Il Testo unico sicurezza sul lavoro commentato con la giurisprudenza*³, Milano, 2011, p. 554.

⁶ Il termine originariamente previsto dalla norma è stato così prorogato, da ultimo, mediante l'art. 2, comma 51, del d.l. n. 29 dicembre 2010, n. 225, poi convertito dalla l. 26 febbraio 2011, n. 10. Non mi risultano ulteriori differimenti.

provvedimento normativo le disposizioni speciali sulla sicurezza del lavoro per le Università degli studi e per le istituzioni scolastiche. Esso ha già ottenuto il parere del Consiglio di Stato, reso in data 22 aprile 2011 su richiesta del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca; tuttavia, allo stato, il regolamento ministeriale non risulta ancora emanato.

I riferimenti che seguono saranno, pertanto, riferiti appunto allo schema che circola, in modo informale, nell'ambito delle amministrazioni universitarie.

Ciò premesso, le novità, rispetto al precedente d.m. n. 363/1998 (tuttora vigente), non sembrano molte, né essenziali.

In particolare, è stata opportunamente mantenuta la scelta – che mi pare in linea con la legge di riforma dell'Università, n. 240 del 30 dicembre 2010 – di identificare il datore di lavoro, nell'Ateneo, con il Rettore, al quale si possono affiancare, come datori di lavoro “aggiuntivi”, i responsabili delle strutture o raggruppamenti di strutture omogenee qualificabili come unità produttive ai sensi del Testo unico (art. 2, comma 1, lett. *h*) e della bozza di regolamento ministeriale (art. 13, comma 2).

Si tratterebbe, naturalmente, dei direttori dei nuovi Dipartimenti prefigurati dalla l. n. 240/2010; la stessa formulazione della bozza ministeriale prevede che le unità produttive vengano individuate “negli atti generali degli enti” (art. 13, comma 2), e quindi a livello di Statuto. Maggiori dubbi sussistono per quanto riguarda le “strutture di raccordo” tra i Dipartimenti medesimi (art. 2, comma 2, lett. *c*, della l. n. 240/2010), che sono difficilmente inquadrabili tra le unità produttive ai sensi del Testo unico, in quanto prive di autonomia finanziaria. La nozione “privatistica” di unità produttiva, adottata dal Testo unico e ripresa dalla bozza ministeriale, presuppone infatti, in coerenza con le indicazioni giurisprudenziali, “autonomia finanziaria e tecnico-funzionale” (art. 2, comma 1, lett. *t*, del Testo unico), ed implica che i responsabili di struttura-datori di lavoro “esercitino effettivamente i relativi poteri decisionali e di spesa” (art. 12, comma 2, della bozza ministeriale).

Qualora l'Ateneo optasse per la molteplicità di datori di lavoro, occorrerebbe a mio avviso 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). Si tratterebbe però, come si è detto – e come avveniva, del resto, nella vigenza del d.lgs. n. 626/1994 – di una qualificazione “aggiuntiva” rispetto a quella del Rettore, che è *comunque* datore di lavoro, in quanto titolare di obblighi esclusivi e non delegabili (art. 4 del d.m. n. 363/1998; art. 17 del d.lgs. n. 81/2008) e ancora in quanto

responsabile unico per i luoghi di lavoro non riconducibili alle unità produttive, e per i lavoratori ad essi addetti (art. 12, comma 5, della bozza ministeriale)⁷.

Su tale scelta, e su quella – divergente – di identificare il datore di lavoro, nelle scuole, con il dirigente scolastico, si è espresso criticamente il Consiglio di Stato nel parere reso al Ministero nell'aprile 2011: il Consiglio ha infatti sottolineato la disomogeneità della scelta ministeriale, che a volte ricade su organi “politici” (il Rettore o i Direttori di strutture) e altre volte (come nella scuola) su figure dirigenziali. Conseguentemente il parere contiene la richiesta al Ministero di chiarire “analiticamente le ragioni di tali scelte organizzative”.

In realtà, le perplessità espresse in sede consultiva si possono restringere alla scelta operata in ambito universitario, poiché nella scuola l'identificazione del datore di lavoro con il dirigente scolastico è pienamente in linea con la definizione di datore di lavoro pubblico contenuta nel d.lgs. n. 81/2008. Ebbene, appunto nel contesto universitario è quantomeno legittimo chiedersi perché le responsabilità datoriali in materia di sicurezza non possano essere assegnate alla nuova figura del Direttore generale, introdotta dall'art. 2, comma 1, della l. n. 240/2010; quest'ultimo infatti – com'è stato notato in dottrina – innova in modo non solo nominalistico, bensì sostanziale, il preesistente ruolo del Direttore amministrativo, tanto da dover essere considerato un “vero e proprio organo dell'Ateneo” destinato a diventare “il fondamentale snodo” nella connessione tra “vertice politico e apparato burocratico” nell'Università⁸.

A queste, sia pur pertinenti, osservazioni di carattere generale si potrebbe innanzitutto obiettare che, in tema di sicurezza, già nel d.m. n. 363/1998 era stata fatta la scelta di individuare, nell'Università, il Rettore (da solo, o insieme ai responsabili di struttura) quale datore di lavoro; e non risulta che tale opzione, sebbene divergente – già all'epoca – rispetto a quanto previsto dal d.lgs. n. 626/1994 in tema di datore di lavoro pubblico, abbia creato particolari problemi organizzativi o contestazioni di sorta.

È vero che le ragioni della scelta di addossare le responsabilità datoriali all'organo “politico” o elettivo, che ora il Consiglio di Stato chiede di chiarire, non sono mai state ben esplicitate e possono essere soltanto intuite. Si può tuttavia certamente immaginare (anche se è una considerazione del tutto empirica) una maggiore idoneità del Rettore, rispetto al Direttore generale o ad altri dirigenti, a

⁷ Nello stesso senso, con riferimento al d.m. n. 363/1998, cfr. F. STOLFA, *op. cit.*, p. 472, secondo il quale il Rettore sarà sempre responsabile per gli adempimenti che gli altri (eventuali) datori di lavoro non saranno in grado, concretamente, di svolgere “per mancanza di mezzi o di poteri”. Si tratta, in sostanza, di un'applicazione del principio di effettività di cui all'art. 299 del Testo unico (*v. supra*).

⁸ Così 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 tra legge e statuti*, Milano, 2011, pp. 234-235.

rapportarsi con tutte le componenti del personale universitario, in particolare con il personale docente⁹: non a caso è stato osservato che, anche dopo la legge di riforma dell'Università, “la mera distinzione/separazione tra vertice politico e burocrazia amministrativa”¹⁰ 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”¹¹.

Più semplicemente, si può ritenere 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.

Quest'ultima considerazione è suffragata da alcune decisioni in materia di responsabilità penale per violazioni in materia di sicurezza nell'ambito degli enti locali, dalle quali emerge l'evidente difficoltà della giurisprudenza di sottrarsi alla “tentazione” di identificare il datore di lavoro (che nel Comune o nella Provincia è il dirigente) *anche* nell'organo politico, e cioè nel Sindaco o nell'Assessore di riferimento¹². Tale orientamento trova un sostegno, sia pure indirettamente, nella formulazione dell'attuale art. 2, comma 1, lett. *b*, ultimo periodo, del Testo unico, secondo cui, nelle pubbliche amministrazioni, “in caso di omessa individuazione” del datore di lavoro nel dirigente “o di individuazione non conforme ai criteri sopra indicati, il datore di lavoro coincide con l'organo di vertice medesimo”¹³.

⁹ Si consideri ad esempio che al Rettore è stata mantenuta, dalla legge di riforma universitaria, la competenza ad instaurare il procedimento disciplinare nei confronti dei docenti e dei ricercatori, pur se l'adozione dell'eventuale sanzione è stata demandata al Consiglio di Amministrazione: si v. l'art. 10 della l. n. 240/2010 e le relative osservazioni critiche di S. MAINARDI, *Collegio di disciplina, codice etico e incompatibilità*, in M. BROLLO, R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *op. cit.*, p. 182 ss.

¹⁰ Sulla quale continuano ad insistere sia il legislatore, sia la concertazione nazionale: cfr. ad esempio l'art. 37 del d.lgs. n. 150/2009 e, ancor più di recente, l'intesa tra il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, gli enti locali e le organizzazioni sindacali del 4 maggio 2012, che ribadisce la necessità di rafforzare il ruolo, le funzioni e le responsabilità della dirigenza pubblica “al fine di garantirne una maggiore autonomia rispetto all'autorità politica”.

¹¹ Cfr. ancora L. ZOPPOLI, *La c.d. “riforma” Brunetta e il personale universitario*, cit., p. 237. In proposito mi sembra significativo che l'art. 2, comma 1, lett. *o*, della l. n. 240/2010 attribuisca al Direttore generale “la complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell'ateneo” (corsivo mio).

¹² Cfr. ad esempio Cass. pen., sez. IV, 21 ottobre 2005, n. 38840; Cass. pen., sez. III, 20 settembre 2007, n. 35137.

¹³ Nel caso indicato dalla norma – e anche nella elaborazione giurisprudenziale alla quale si è fatto cenno – è tuttavia da ritenersi che l'organo di vertice dell'ente non mantenga una sua “originaria” qualità datoriale, bensì la acquisisca sussidiariamente e in via “sanzionatoria”, posto che la previsione di cui all'art. 2, comma 1, lett. *b*, ultimo periodo, del Testo unico è chiaramente orientata a scoraggiare atteggiamenti dilatori o inappropriati da parte dello stesso organo di vertice: cfr. P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici: cosa cambia dopo le riforme del 2009?*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2009, p. 577.

4. *Segue: le altre figure non previste dalla legge e dal decreto ministeriale*

Con ogni probabilità, l'unica vera utilità dell'adozione di un regolamento di Ateneo si manifesta al momento di individuare le caratteristiche e le competenze di alcune figure particolari, non regolamentate nel Testo unico bensì nel decreto ministeriale, o addirittura di profili del tutto inediti in altre fonti normative.

Un esempio del primo tipo riguarda il c.d. “responsabile delle attività” (art. 13, punto 6, e art. 15 dello schema di decreto ministeriale), che sembra destinato a sostituire la figura, assai simile, del “responsabile dell'attività didattica e di ricerca in laboratorio” di cui al già citato art. 5 del d.m. n. 363/1998.

Il responsabile delle attività, che nello schema di decreto attualmente in circolazione viene definito come il soggetto che “individualmente o come coordinatore di un gruppo, dirige le attività didattiche, di ricerca, di assistenza e/o di servizi”, può essere configurato, a livello di regolamento di Ateneo, quale dirigente o quale preposto, ai fini degli obblighi e delle responsabilità in materia di sicurezza. Va detto in proposito che – anche se forse sarebbe più opportuna la qualificazione del responsabile delle attività in termini di preposto – lo schema ministeriale depona a favore della identificazione del medesimo quale “dirigente”: infatti nella definizione della figura in questione e dei suoi compiti (art. 13, comma 6) si fa espresso riferimento alla “collaborazione dei preposti”; e ancor più avanti, all'art. 15, comma 1, della bozza ministeriale, si legge che il responsabile delle attività “deve attuare i compiti di tutela previsti a carico del dirigente dall'articolo 18 del decreto legislativo n. 81 del 2008”.

Questo zelo classificatorio, naturalmente, non fa venir meno – come si è detto *supra*, par. 2 – la intrinseca fragilità di un simile impianto, a fronte del principio di effettività, sul quale il giudice penale ben può fondare il suo discernimento.

Come accennato, poi, nel regolamento di Ateneo è possibile anche inserire figure e soggetti neppure ipotizzati in sede ministeriale, e tantomeno in ambito legislativo, come ad esempio gli addetti o i referenti locali per la sicurezza, presenti a livello di struttura ed inseriti nella nozione “allargata” di servizio di prevenzione e protezione di cui all'art. 2, comma 1, lett. l, del Testo unico. Naturalmente non è possibile attribuire a questi soggetti, in sede regolamentare – e nemmeno mediante il d.m. – responsabilità o sanzioni, soprattutto penali, che non siano già individuate in sede normativa. Questo limite, però, è al contempo anche la ragione dell'intento definitorio che sta alla base della scelta di predisporre un regolamento di Ateneo; ad esempio si tenderà nuovamente ad attribuire a queste figure, la qualificazione di preposto, proprio per ricondurle nei modelli di responsabilità tracciati dal Testo unico.

5. Regolamento o modello organizzativo?

Da quanto detto sinora, dovrebbe apparire chiaro che – secondo la tesi qui sostenuta – il regolamento interno di Ateneo in materia di sicurezza sul lavoro è fonte assai limitata e fragile, quanto ad effettività e anche a “tenuta” sul piano definitorio. È inoltre una disciplina giuridicamente non necessaria, sebbene diffusamente adottata sulla base di una (discutibile) presunzione di idoneità del regolamento a divulgare, tra tutto il personale, l’esistenza di precise responsabilità e sanzioni in materia di sicurezza. Presunzione discutibile, perché certamente, come già accennato, l’esistenza di un regolamento non può esercitare una funzione suppletiva rispetto al ruolo della formazione e dell’informazione che competono al datore di lavoro.

Ma dopo l’entrata in vigore del Testo unico del 2008, è possibile superare i limiti intrinseci del regolamento e pensare ad un’ulteriore evoluzione, consistente nell’adozione, anche nell’amministrazione universitaria, di un vero e proprio *modello organizzativo* sulla scorta di quanto previsto dall’art. 30 del medesimo Testo unico.

Questo passaggio, già da più parti prefigurato, merita grande attenzione.

Com’è noto, l’art. 30 del Testo unico ha previsto la possibilità, per gli enti, di adottare un modello di organizzazione e gestione della sicurezza, secondo alcune linee-guida standardizzate (cfr. l’art. 30, comma 5), la cui implementazione in sede aziendale è in grado di produrre un’efficacia esimente rispetto alla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, di cui al d.lgs. n. 231/2001¹⁴. Si tratta di un atto formale, ma allo stesso tempo finalizzato ad operare una pianificazione dinamica (e non già statica) della sicurezza in ambito aziendale¹⁵.

La dottrina che si è occupata del tema ha giustamente sottolineato la necessità di non confondere i sistemi di gestione della salute e sicurezza, in senso lato, con i modelli di cui all’art. 30 del Testo unico, che sono ben “più complessi ed impegnativi”¹⁶. Soltanto l’efficace attuazione – e non soltanto l’adozione¹⁷ – di

¹⁴ In argomento cfr. E. GRAGNOLI, *Sub art. 30 d.lgs. n. 81/2008*, in C. ZOLI (a cura di), *Principi comuni*, in L. MONTUSCHI (diretto da), *La nuova sicurezza sul lavoro. Commentario*, vol. I, Bologna, 2011, p. 392 ss.; per la dottrina penalistica, G. MARRA, *I modelli di organizzazione e di gestione e la responsabilità amministrativa degli enti per infortuni sul lavoro*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Milano, 2010, p. 579 ss.; D. CASTRONUOVO, *La responsabilità degli enti collettivi per omicidio e lesioni alla luce del d.lgs. n. 81 del 2008*, in F. BASENGHI, L. GOLZIO, A. ZINI (a cura di), *La prevenzione dei rischi e la tutela della salute in azienda². Il Testo Unico e il decreto correttivo 106/2009*, Milano, 2009, p. 331.

¹⁵ Cfr. ancora E. GRAGNOLI, *op. cit.*, p. 414.

¹⁶ Così la relazione di P. TULLINI, *I sistemi di gestione della prevenzione*, in P. PASCUCCI (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, Quaderni di Olympus n. 2, Milano, 2011 (anche in <http://olympus.uniurb.it>), p. 36, pubblicata altresì in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*,

questi ultimi, in conformità alla linee-guida di cui si è detto, realizza la compiuta esenzione dalla responsabilità amministrativa di cui al d.lgs. n. 231/2001, per quanto riguarda i reati commessi in materia antinfortunistica dagli organi rappresentativi delle persone giuridiche (cfr. l'art. 25-*septies* del d.lgs. n. 231/2001).

In realtà, la presunzione di idoneità del modello di cui all'art. 30, comma 5, del Testo unico ai fini dell'esonero da responsabilità *ex* d.lgs. n. 231/2001, non elimina l'onere, a carico del datore di lavoro, di provare che il modello adottato possiede davvero i requisiti strutturali richiesti dalla legge; e in proposito, lo scrutinio del giudice “non potrà non essere specifico e individualizzato”¹⁸.

In questa sede vorrei limitarmi a evidenziare alcuni aspetti concernenti la possibilità di estendere il “modello” di cui all'art. 30 all'amministrazione universitaria. Un'importante premessa è quella per cui l'utilità immediata dell'adozione del modello in questione non può essere, nella specie, quella dell'efficacia esimente, posto che per espressa disposizione dell'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 231/2001 le previsioni del decreto stesso non trovano applicazione allo Stato, agli enti pubblici territoriali e agli enti pubblici non economici, e dunque nemmeno alle Università.

Credo, allora, che esso il significato e la portata di una simile innovazione si debbano ricercare non tanto nell'intenzione di sottolineare la natura autonoma – per così dire “aziendale” – dell'Università (che pare ancora lontana, sia in assoluto che rispetto ad altre pubbliche amministrazioni), quanto piuttosto nel tentativo di superare il vetusto schema regolamentare e di precostituire un sistema di vigilanza “interno”, tale da avere comunque effetti (potenzialmente) esimenti nei confronti dei soggetti-persone fisiche che rispondono della sicurezza in Ateneo (datore di lavoro, dirigenti, preposti).

6. *Segue: la difficoltà di implementare un modello organizzativo in Ateneo*

Ciò premesso, per quanto riguarda i limiti del modello organizzativo e la sua utilità “marginale” nella fattispecie in esame, va aggiunto che l'effettiva attuazione del modello in ambito universitario, secondo le linee guida richiamate dall'art. 30, comma 5, del Testo unico (UNI-INAIL del 28.09.2001 o *British Standard* OHSAS

n. 3/2010, p. 403 ss. (e *ivi* p. 404), con il titolo *I sistemi di gestione della prevenzione e della sicurezza sul lavoro*.

¹⁷ In tal senso L. GALANTINO, *Il Testo unico novellato in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro: note introduttive*, in EAD. (a cura di), *Il Testo unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro*, Torino, 2009, p. 31.

¹⁸ Cfr. ancora P. TULLINI, *op. cit.*, p. 37.

18001:2007¹⁹⁾ e ancor prima secondo le direttive generali fornite dallo stesso art. 30 del Testo unico (v. i commi 3-4), comporta notevoli ostacoli e difficoltà, non tanto e non solo di tipo organizzativo, quanto piuttosto di natura “culturale” e relazionale²⁰.

Le norme in questione impongono infatti la creazione di un sistema di gestione integrato della sicurezza che si sviluppa mediante diverse fasi di pianificazione, controllo e verifica dei risultati. Le maggiori criticità, al momento della “esportazione” di un simile modello nell’ambito dell’amministrazione universitaria, non riguardano tanto l’analisi dei rischi, la pianificazione e il controllo – già ampiamente conosciuti e sperimentati dagli Atenei, in ambiti diversi dalla sicurezza sul lavoro – e nemmeno la formazione e il coinvolgimento dei dipendenti, quanto (mi sembra di poter dire) le verifiche e il sistema sanzionatorio.

Le verifiche ispettive, sia pure interne, sotto forma di *audit*, comportano infatti l’esistenza e l’operato di organi qualificati (*auditors*), interni o esterni rispetto all’amministrazione, generalmente raggruppati in un “organo di vigilanza” (OdV) e deputati al periodico controllo delle diverse e molteplici strutture aziendali (in questo caso dell’Ateneo), al fine di verificarne la conformità rispetto agli obblighi di legge e a quelli previsti nel modello²¹.

Il primo e immediato problema è la proliferazione degli organi burocratici che in tal modo si viene a creare nel contesto dell’amministrazione, e – ancor più prosaicamente – il costo di tali verifiche, specie se si tratta di *audit* organizzati con esperti esterni. È vero che, in ambito universitario, non dovrebbe essere difficile trovare professionalità specifiche interne²², ma ciò non toglie (e anzi aumenta) la

¹⁹ Sulle quali cfr. R. GUERRINI, *Le modifiche al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231*, in F. GIUNTA, D. MICHELETTI (a cura di), *Il nuovo diritto penale della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Milano, 2010, p. 156.

²⁰ Un’ulteriore conferma di questa affermazione viene dalla totale estraneità, rispetto all’ambito universitario – ma più in generale rispetto alla pubblica amministrazione – della (ipotetica) funzione di “asseverazione della adozione e della efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza di cui all’articolo 30”, affidata dalla legge agli organismi paritetici di cui all’art. 51 del Testo unico. La norma aggiunge che di tale asseverazione “gli organi di vigilanza possono tener conto ai fini della programmazione delle proprie attività” (così l’art. 51, comma 3-bis, del Testo unico). Per alcune considerazioni in merito alle difficoltà applicative di quest’ultima previsione, sia consentito rinviare ad A. TAMPIERI, *Gli aspetti collettivi della sicurezza sul lavoro: rappresentanze dei lavoratori, ruolo della contrattazione, organismi paritetici e buone prassi*, in L. GALANTINO (a cura di), *Il Testo unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 121.

²¹ Deve trattarsi di organi non solo diversi dal Servizio di prevenzione e protezione (in quanto organo tecnico e ausiliario del datore di lavoro), ma in generale autonomi e indipendenti rispetto alla Direzione della struttura, e dotati di apposito *budget*: cfr. G. MARRA, *I modelli di organizzazione e di gestione e la responsabilità amministrativa degli enti per infortuni sul lavoro*, cit., p. 601; R. LOTTINI, *I modelli di organizzazione e gestione*, in F. GIUNTA, D. MICHELETTI (a cura di), *op. cit.*, p. 185.

²² La specifica professionalità degli *auditors* mi sembra imprescindibile, vista l’importanza del tema in questione e delle verifiche ispettive realizzate nell’ambito del modello; pertanto non condivido

difficoltà di coinvolgere tali figure ed anche di remunerarle adeguatamente per l'attività ispettiva svolta; ciò è dimostrato – in tutt'altro ambito – dal fatto che, ad esempio, diversi Atenei hanno un medico competente esterno, pur avendo all'interno dell'amministrazione specifiche competenze nel campo dell'igiene e della medicina del lavoro.

L'unica realistica soluzione potrebbe essere dunque quella di proporre un'adesione, su base volontaria, di alcuni dipendenti esperti nell'ambito dell'attività di *audit*, o comunque nelle discipline connesse alla sicurezza sul lavoro, confidando nel fatto che l'attività in questione possa essere utile, per loro, sotto altri aspetti (ad esempio quale titolo per la progressione economica orizzontale del personale tecnico-amministrativo).

Un'altra questione, per certi aspetti non nuova, riguarda l'organizzazione di verifiche ispettive in strutture universitarie integrate, come quelle che interagiscono con le Aziende sanitarie o ospedaliere. In questo caso, la verifica – e ancor più le relative conseguenze – comporta la soluzione di delicati problemi di ripartizione di competenze in sede di esercizio del potere ispettivo.

Le maggiori problematiche si profilano, tuttavia, come già accennato, al momento della predisposizione di un meccanismo sanzionatorio che completi e dia effettività al modello organizzativo.

7. Il sistema sanzionatorio e le perplessità sul piano attuativo

“Il modello organizzativo deve *in ogni caso* prevedere, per quanto richiesto dalla natura e dimensioni dell'organizzazione e del tipo di attività svolta, un'articolazione di funzioni che assicuri le competenze tecniche e i poteri necessari per la verifica, valutazione, gestione e controllo del rischio, nonché un *sistema disciplinare* idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello” (così l'art. 30, comma 3, del Testo unico: corsivi miei).

Questa norma può costituire, nei fatti, un notevole ostacolo all'introduzione di un vero e proprio modello organizzativo nell'ambito dell'amministrazione universitaria. Ancora una volta, non ritengo che ciò derivi né dalla mancanza di caratteristiche “aziendali” nell'Ateneo, né tantomeno dalla necessità di rintracciare specifiche competenze tecniche finalizzate alla verifica ispettiva (prima parte del comma); competenze che l'Università – come si è detto – può

la tesi, avanzata in dottrina, secondo la quale – se ho ben compreso – nell'ambito dell'organo di vigilanza non sarebbero necessari “saperi specifici” (né il datore di lavoro sarebbe tenuto a procurarseli), essendo, viceversa, sufficiente una certa “dimestichezza” dei componenti dell'organo con la materia della sicurezza sul lavoro (cfr. R. LOTTINI, *op. cit.*, p. 185).

agevolmente trovare al suo interno, sia pure con il rischio di un pernicioso effetto di moltiplicazione degli organismi burocratici²³.

Il vero problema, a mio avviso, consiste nell'imposizione, mediante il modello, a tutte le strutture universitarie (e ai rispettivi responsabili) di un "sistema disciplinare" idoneo a "sanzionare" il mancato rispetto delle previsioni del modello stesso. Eppure l'idea del legislatore, manifestata nell'art. 30, comma 3, del Testo unico, è proprio quella per cui la presenza di un sistema sanzionatorio "interno" sarebbe una garanzia di serietà del modello organizzativo, e di "tenuta" del medesimo a fronte di eventuali interventi esterni, sia dell'organo di vigilanza che, in prospettiva, dello stesso giudice.

Si tratta però di una soluzione agevole solo in teoria, e comunque evidentemente pensata per l'ambito aziendale.

È persino superfluo ricordare che la sicurezza sul lavoro è "presidiata" da un forte e capillare apparato sanzionatorio penale, fortemente radicato all'interno del Testo unico e completato dalle norme del codice. Non meno rilevanti, sia pure tenendo conto della presenza di un sistema assicurativo pubblico (ed eventualmente di una copertura privata attivata dalla stessa amministrazione), sono le ricadute sul piano civilistico dell'infortunio sul lavoro. E ancora, nell'ambito del rapporto individuale di lavoro, viene in rilievo il profilo disciplinare; è noto, ad esempio, che, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, il lavoratore che non osserva le disposizioni di sicurezza, oltre ad incorrere in sanzioni penali (art. 20 del Testo unico) è passibile di sanzioni disciplinari, la cui applicazione diviene anzi un "onere" per il datore di lavoro che voglia sottrarsi alla responsabilità derivante dalla carenza di tutela prevenzionistica²⁴.

Dalla preesistenza di un apparato sanzionatorio ben strutturato e consolidato in materia di sicurezza sul lavoro, deriva, quale conseguenza – almeno a mio avviso – che il citato comma 3, dell'art. 30 del Testo unico, non possa essere semplicisticamente interpretato nel senso del riferimento all'esercizio del potere disciplinare da parte datoriale: quest'ultimo infatti ha una portata troppo generale per fornire al modello organizzativo quel carattere di effettività che gli attribuisce potere esimente. In altri termini, il riferimento al "sistema disciplinare" contenuto

²³ I risultati delle verifiche dell'OdV, anche ai fini dell'applicazione di eventuali "sanzioni" (o viceversa della implementazione di un sistema premiale: v. *infra*, nel testo) dovrebbero, ad esempio, essere vagliati da un distinto organo imparziale di valutazione o verifica, costituito *ad hoc*, anche in questo caso diverso dalla direzione aziendale o dal SPP.

²⁴ Nel senso che spetti al datore di lavoro indurre il lavoratore ad adempiere ai suoi obblighi prevenzionistici, sanzionandolo anche disciplinarmente, senza escludere il licenziamento per giusta causa, cfr. Cass. civ., sez. lav., 26 gennaio 1994, n. 774, in *Diritto e pratica del lavoro*, 1994, p. 1098; Cass. pen., sez. III, 6 aprile 1993, n. 3160, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 1993, p. 398; Trib. Modena, 12 marzo 2002, n. 1127, inedita.

nella norma in esame non può soltanto voler dire che il lavoratore che non rispetti il modello organizzativo incorre in sanzioni disciplinari; giacché, se così fosse, la norma sarebbe del tutto superflua, perché si tratta di un principio acquisito di carattere generale.

L'art. 30, comma 3, sembra invece ipotizzare un sistema sanzionatorio specifico, destinato ad operare nei confronti delle diverse *strutture* (aziendali o, nel caso che ci occupa, amministrative) interessate dalla verifica ispettiva e che non vengano trovate “in regola” con le disposizioni antinfortunistiche. Un sistema, cioè, che faccia leva – ad esempio – su penalizzazioni economiche nell'assegnazione di fondi o di risorse di altro genere.

In questo caso, la prima e immediata ricaduta dell'inadempimento in materia di sicurezza, coinvolgerà il responsabile di struttura, ma non sarà “disciplinare” nel senso tradizionale del termine (sebbene non si possano certo escludere anche sanzioni di tal genere), ma semmai “politica”; infatti l'esito negativo della verifica ispettiva sarà tale da inficiare l'immagine del responsabile di struttura (innanzitutto) sul piano gestionale e organizzativo, con conseguenze facilmente prevedibili, trattandosi di incarichi elettivi (Direttori di Dipartimento) o comunque di tipo fiduciario (ad esempio i dirigenti dell'amministrazione).

La difficile congiuntura economica che caratterizza l'attuale realtà universitaria (e non solo), è però tale da far ritenere che una penalizzazione in termini di risorse sia, da un lato, un deterrente efficace, ma per altro verso risulti assai sgradita e impopolare, specie tra le strutture c.d. “periferiche” dell'amministrazione (Dipartimenti, centri di spesa). Pertanto è difficile ipotizzare che una simile soluzione possa davvero entrare nell'ambito di un modello organizzativo che, per forza di cose, deve essere condiviso da tutte le componenti universitarie, e che comunque non è “obbligatorio”, bensì soltanto opportuno.

È forse il caso di ragionare, allora, in una prospettiva completamente diversa e per certi versi opposta alla precedente, prefigurando un sistema non già “disciplinare”, bensì *premiale*.

8. *Verso un meccanismo premiale*

Un sistema premiale, diversamente da quello sanzionatorio delineato nell'art. 30, comma 3, del Testo unico, potrebbe far leva sull'incentivazione (anziché sulla penalizzazione) economica delle strutture che risultino, all'esito degli *audit*, “virtuose” e in regola con la sicurezza sul lavoro.

Naturalmente, ad una simile prospettiva è facile obiettare che la conformità alla norme di sicurezza e prevenzione dovrebbe essere la regola, così che sarebbe

incongruo prevedere una forma di incentivazione o di premio per un comportamento semplicemente “dovuto” da parte delle strutture e dei loro responsabili²⁵. Non si deve tuttavia dimenticare che l’ambito relazionale del quale si sta parlando – e cioè il sistema di gestione della sicurezza o “modello” *ex art. 30* del Testo unico – è puramente interno all’organizzazione aziendale, ovvero, nell’ipotesi qui considerata, all’amministrazione universitaria. La conformità alle norme di sicurezza delle strutture “ispezionate” e il conseguente meccanismo premiale sono quindi, e rimangono, elementi interni, anche se il miglior funzionamento del sistema, e quindi del modello organizzativo, può assumere riflessi esterni all’Ateneo, in termini di possibile esonero individuale da responsabilità, per i soggetti obbligati.

Dunque, la previsione di un sistema di verifiche ispettive o *audit* interni, con l’aggiunta di un meccanismo premiale che incentivi le strutture al raggiungimento della piena conformità alla normativa prevenzionistica, dovrebbe (in ipotesi) consentire all’intera amministrazione di “accreditarsi” presso gli organi di vigilanza, e auspicabilmente anche di fronte allo stesso giudice, come ente virtuoso, innescando l’effetto esonerativo di cui parla l’art. 30, comma 1, del Testo unico.

Va ribadito che il sistema premiale, come sopra configurato, non è pienamente in regola con le prescrizioni di legge sul modello organizzativo (art. 30, comma 3, del Testo unico), che come si è visto fanno espresso riferimento alla presenza di un apparato sanzionatorio “disciplinare” interno alla macrostruttura. Ciò posto, non vedo tuttavia eccessive difficoltà ad applicare anche nell’ambito dell’amministrazione universitaria un meccanismo incentivante, che risulterebbe a questo punto un “ibrido” tra sistema di gestione e modello *ex art. 30* del Testo unico. Infatti, poiché il d.lgs. n. 231/2001 non è applicabile alle pubbliche amministrazioni, nel caso dell’Università non vi è l’esigenza immediata di far fronte almeno a questo tipo di responsabilità amministrativa.

Per altro verso, il sistema premiale ha l’indubbio vantaggio di porsi quale alternativa ben più accettabile rispetto al meccanismo punitivo, in un contesto generalizzato di scarsità di risorse; mentre infatti l’effetto positivo ed incentivante si può creare anche con l’erogazione di risorse limitate (per non dire simboliche) alle strutture interne trovate “in regola” dagli *auditors*, una sanzione economica,

²⁵ Una simile argomentazione è stata utilizzata al fine di superare forme di retribuzione contrattuale ad incentivo dei pubblici dipendenti, legate esclusivamente ai giorni di presenza in servizio (si v. ad es. Cons. Stato, sez. VI, 8 gennaio 2003, n. 4); e ciò in base all’evidente incongruità di incentivi parametrati sul mero adempimento di un obbligo contrattuale, qual è quello di recarsi assiduamente al lavoro. In proposito si v. ora l’art. 18, comma 2, del d.lgs. n. 150/2009, che vieta “la distribuzione in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla *performance*”.

per quanto di importo limitato, è normalmente percepita come inaccettabile ed iniqua, e rischia di inasprire i rapporti lavorativi e relazionali all'interno dell'ente.

Entrambi i sistemi – quello sanzionatorio e quello premiale – presuppongono in ogni caso che i criteri di conformità delle strutture interne alle norme di sicurezza siano opportunamente e puntualmente predeterminati: ciò significa, in concreto, prefissare, magari già in sede di regolamento-modello, alcuni parametri “minimali” di conformità alla legge, nell'ambito di quelli previsti dall'art. 30, comma 1, del Testo unico (ad esempio l'assetto dei luoghi di lavoro, l'avvenuta formazione e informazione dei lavoratori, ecc.)²⁶, che da un lato rendano più agevole l'opera degli *auditors*, e dall'altro consentano alla struttura stessa di conoscere *in anticipo* quello che le verrà richiesto in caso di verifica ispettiva interna.

9. Conclusioni

Volendo tentare di sintetizzare quanto detto in precedenza, mi pare di poter dire che lo schema tradizionale del regolamento di Ateneo sulla sicurezza sia ormai del tutto inadatto a far fronte alle esigenze organizzative delle amministrazioni universitarie, oltre che inutilmente ripetitivo e ineffettivo rispetto a una diffusa e capillare disciplina normativa e contrattuale.

D'altro canto, il modello organizzativo di cui all'art. 30 del Testo unico, pensato per l'impresa privata, non è immediatamente esportabile in ambito universitario, sia per la natura scarsamente “aziendalistica” di questo tipo di amministrazione (anche dopo le novità derivanti dalla l. n. 240/2010), sia perché manca l'impulso dettato dalla necessità di sottrarsi all'applicazione delle responsabilità previste dal d.lgs. n. 231/2001.

È allora possibile prefigurare un sistema misto, vale a dire composto da una parte regolamentare in senso tradizionale, contenente definizioni e obblighi – possibilmente limitati a soggetti non previsti nella normativa vigente – che si affianchi ad un meccanismo innovativo di tipo premiale, in grado di fornire effettività al modello e forza esimente per i soggetti dell'obbligo di sicurezza. Quest'ultima mi sembra una soluzione di ragionevole compromesso, che potrebbe essere condivisa dalle componenti universitarie e sarebbe in grado, comunque, di realizzare un significativo “salto di qualità” rispetto al passato,

²⁶ Tali parametri, pur dovendo logicamente rientrare, come detto, nell'ambito di quelli prefigurati dall'art. 30, comma 1, del Testo unico, lett. da *a* ad *b*, non dovranno necessariamente coincidere con tutti quelli indicati dalla legge, proprio perché la natura “ibrida” del regolamento-modello qui ipotizzato, non richiede la piena conformità ai criteri legali previsti per l'esonero da responsabilità.

nell'implementazione delle politiche di sicurezza e salute sul lavoro in ambito universitario.