

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 18 - numero 3746 di giovedì 24 marzo 2016

Linee Guida: valore giuridico e vincolatività

Le Linee Guida in materia di salute e sicurezza tra decreto 81 e norme generali, il valore giuridico del "sapere scientifico", la giurisprudenza e il valore delle linee guida nei processi penali. Di Anna Guardavilla.

Il Decreto Legislativo 81/08 ha introdotto, all'articolo 2, le definizioni di tre fonti di grande rilevanza in ambito prevenzionistico per gli RSPP, i Medici Competenti, gli RLS, i datori di lavoro e in generale tutti gli operatori della salute e sicurezza sul lavoro, ovvero le "**linee guida**", le "**norme tecniche**" e le "**buone prassi**".

Sul valore giuridico delle norme tecniche ci siamo già soffermati in un precedente contributo (" Norme tecniche: valore giuridico e vincolatività", pubblicato su Puntosicuro il 29 maggio 2015).

Pubblicità

<#? QUI-PUBBLICITA-SCORM1-[ELPS15] ?#>

Con particolare riferimento ora alle **linee guida**, queste sono definite dal Testo Unico quali "*atti di indirizzo e coordinamento per l'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza predisposti dai ministeri, dalle regioni, dall'ISPESL e dall'INAIL e approvati in sede di Conferenza Stato-Regioni*". (Art. 2 c. 1 lett. z) D.Lgs.81/08)

Dunque questa definizione pone alcuni punti fermi, prevedendo che le linee guida:

consistano in "*atti di indirizzo e coordinamento per l'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza*"

per essere definite e considerate tali, debbano essere predisposte dai ministeri, dalle regioni e dall'INAIL (v. legge 30 luglio 2010 n. 122 che ha trasferito le competenze dell'ISPESL all'INAIL)

debbano essere approvate in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Una prima conseguenza che possiamo trarre da questa definizione è che non tutti gli atti di indirizzo e coordinamento per l'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza possono essere definiti "linee guida", ma solo quelli che vengono emanati dai soggetti su indicati e con i requisiti visti.

Per garantire la *certezza del diritto*, infatti, il legislatore nel 2008 ha previsto che potessero intendersi quali "linee guida" solo gli atti di indirizzo emanati da una rosa di organismi appartenenti al sistema pubblico cui la legge ha riconosciuto l'autorevolezza e la legittimazione istituzionale necessaria ad emanare indirizzi unitari e quindi ad uniformare gli orientamenti applicativi per tutti gli operatori del settore.

Le linee guida sono spesso richiamate direttamente dal D.Lgs. 81/08 e più in generale dalla normativa prevenzionistica.

A mero titolo di esempio (perché guardando al Testo Unico e norme correlate gli esempi potrebbero essere molti), in materia di attrezzature di lavoro, la Relazione di accompagnamento al decreto correttivo 106/09 specificava a suo tempo che "*all'articolo 71 [del D.Lgs.81/08] sono operate una serie di modifiche che evidenziano la **rilevanza** della informazione, della formazione, dell'addestramento, **delle linee guida** e delle buone prassi ove si verta in materia di utilizzo di attrezzature di lavoro*" e che tale articolo 71 - come risulta anche dalla versione attuale - è stato "*cambiato **imponendo** al datore di lavoro **di considerare**, nell'adempimento dell'obbligo in parola, i documenti indicati o **le indicazioni derivanti da norme tecniche, buone prassi o linee guida assicurando un migliore livello di tutela.***" (il riferimento è all'attuale comma 8 dell'art. 71 D.Lgs. 81/08, cui si rinvia).

In questo caso, così come in tutti i casi analoghi, è il legislatore stesso a richiamare espressamente e ad imporre in maniera vincolante al datore di lavoro l'applicazione delle linee guida.

Non va però dimenticato che le linee guida assumono un valore giuridico anche quando queste non sono richiamate direttamente dalla normativa prevenzionistica (es. dal D.Lgs.81/08), ai sensi dell'art.2087 del codice civile che pone il principio della cosiddetta "massima sicurezza tecnologicamente fattibile", alla luce del quale, come ci ricorda la giurisprudenza, *"in materia di sicurezza del lavoro il datore di lavoro è tenuto ad uniformarsi alla migliore scienza ed esperienza del momento storico in quello specifico settore; e, nel caso in cui per i suoi limiti individuali non sia in grado di conoscere la miglior scienza ed esperienza, consapevole di tali limiti, deve avere l'accortezza di far risolvere da altri i problemi tecnici che non è in grado di affrontare personalmente"* (Cass. Penale, Sez. IV, 16 giugno 1995 n. 6944).

Oltre ad esprimere il principio su ricordato, l' articolo 2087 c.c. svolge anche un'altra importante funzione che può correlarsi anche alle linee guida, fungendo infatti da **"norma di chiusura"** del sistema antinfortunistico, nel senso che la giurisprudenza ritiene che il datore di lavoro non abbia assolto i suoi obblighi in materia di salute e sicurezza sul lavoro quando, pur avendo osservato tutte le prescrizioni specifiche in materia, non abbia adottato tutte le misure rese necessarie da particolarità del lavoro, **esperienza** e tecnica.

Secondo la Cassazione, infatti, *"l'eventuale silenzio della legge sulle misure antinfortunistiche da prendere non esime il datore di lavoro da responsabilità se, di volta in volta, la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica sono in grado di suggerirgli e, quindi, di imporgli idonee misure di sicurezza"* (Cass. IV, Sent. n. 2054 del 3 marzo 1993).

Una interessante pronuncia della Cassazione emanata quest'anno (Cassazione Civile, Sez. Lav., 5 gennaio 2016 n. 34) sottolinea a tal proposito che con riferimento alle misure cosiddette "innominate" imposte dall'articolo 2087 c.c., grava sul *"datore di lavoro l'onere di provare l'adozione di comportamenti specifici che, ancorché non risultino dettati dalla legge (o altra fonte equiparata), siano suggeriti da conoscenze sperimentali e tecniche, dagli standard di sicurezza normalmente osservati oppure trovino riferimento in altre fonti analoghe"* (vedi, per tutte: Cass. 2 luglio 2014, n. 15082; Cass. 25 maggio 2006, n. 12445).

Un riferimento implicito all' articolo 2087 c.c. e ai principi su illustrati è contenuto peraltro anche nella normativa specifica, laddove il Decreto 81/08 definisce la "prevenzione" come *"il complesso delle disposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno."* (Art. 2 c. 1 lett.n) D.Lgs.81/08)

A questo punto, approfondiamo un po' più in dettaglio in cosa consistano **il valore giuridico e la vincolatività delle linee guida**.

La giurisprudenza lo illustra in maniera chiara.

Una interessante pronuncia (Trib. Asti, 22 ottobre 2010) in tema di malattie professionali ci ricorda, infatti, che *"nelle linee guida è normalmente contenuta la più compiuta e particolareggiata indicazione del sapere scientifico di un determinato settore.*

Da ciò consegue che nei processi per reati colposi (soprattutto quelli in campo medico) le linee guida vengono spesso in rilievo, poiché da esse possono essere tratti sia elementi indispensabili per l'individuazione del comportamento corretto da seguire e sia il "modello di agente".

Secondo tale sentenza, **le linee guida "costituiscono, al contempo, fonte dell'obbligo di adeguamento e metro della diligenza richiesta a chi opera in un determinato settore."**

Nel caso di specie oggetto di questa sentenza, in cui si giudicavano le responsabilità connesse all'insorgere (prima del 2008) di varie malattie professionali collegate alla sindrome da sovraccarico biomeccanico, il Tribunale trae - dalla premessa su riportata relativa alla funzione delle linee guida - la conclusione che nella fattispecie *"i medici competenti, i datori di lavoro ed i consulenti di questi ultimi erano senz'altro tenuti alla conoscenza delle linee guida relative al metodo OCRA per organizzare al meglio il lavoro in strutture imprenditoriali aventi ad oggetto lavorazioni a rischio, in quanto estrinsecantesi in movimenti degli arti superiori ad elevata ripetitività.*

*Si deve dunque ritenere provato il nesso di causalità tra le omissioni del medico competente e l'insorgenza delle malattie: è ragionevole ritenere che se il medico competente avesse correttamente posto in essere il comportamento doveroso a lui spettante in forza delle norme **nonché in forza alle regole di esperienza** e se avesse dunque agito con perizia, diligenza e prudenza nello svolgimento del proprio lavoro, le malattie muscolo scheletriche non sarebbero insorte."*

Con particolare riferimento al Medico Competente, va anche ricordato che ai sensi del Testo Unico questi è tenuto a programmare ed effettuare la sorveglianza sanitaria *"tenendo in considerazione gli indirizzi scientifici più avanzati"* (art. 25 c. 1 lett. b) D.Lgs.81/08).

Riguardo alla figura del **Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione**, inoltre, la giurisprudenza valorizza con sempre maggiore attenzione l'importanza che questi svolga *"in autonomia, nel rispetto del sapere scientifico e tecnologico, il compito di informare il datore di lavoro e di dissuaderlo da scelte magari economicamente seducenti ma esiziali per la sicurezza."* (Cassazione Penale, Sez. Unite, 18 settembre 2014 n. 38343, caso Thyssenkrupp).

Al di fuori dell'ambito specifico della salute e sicurezza sul lavoro, poi, ma restando in campo medico in generale, può essere utile fare un brevissimo cenno alla norma contenuta nell'articolo 3 della Legge 8 novembre 2012 n.189 che disciplina la *"responsabilità professionale dell'esercente le professioni sanitarie"* e che prevede che *"l'esercente la professione sanitaria che nello svolgimento della propria attività si attiene a linee guida e buone pratiche accreditate dalla comunità scientifica non risponde penalmente per colpa lieve. [...]"*

Ma torniamo, per concludere il ragionamento, alle linee guida in materia di salute e sicurezza e alle **indicazioni giurisprudenziali**.

Se la giurisprudenza, come abbiamo visto, rintraccia l'utilità delle linee guida nei processi per reati colposi per infortuni o malattie professionali nel fatto che *"in esse possono essere tratti sia elementi indispensabili per l'individuazione del comportamento corretto da seguire e sia il "modello di agente"*", allora dobbiamo domandarci a questo punto cosa sia questo modello di agente, di colui che agisce, e quale funzione svolga ai fini delle responsabilità.

Ciò ci viene chiarito, tra le altre, da una importante sentenza (Cassazione Penale, Sez. IV, 3 maggio 2010, n. 16761), che sottolinea che *"la giurisprudenza e la dottrina dominanti si rifanno a criteri che rifiutano i livelli di diligenza ecc. esigibili dal concreto soggetto agente (perché in tal modo verrebbe premiata l'ignoranza di chi non si pone in grado di svolgere adeguatamente un'attività pericolosa) o dall'uomo più esperto (che condurrebbe a convalidare ipotesi di responsabilità oggettiva) o dall'uomo normale (verrebbero privilegiate prassi scorrette) e si rifanno invece a quello del cd. "agente modello" (homo ejusdem professionis et condicionis), un agente ideale in grado di svolgere al meglio, anche in base all'esperienza collettiva, il compito assunto evitando i rischi prevedibili e le conseguenze evitabili.*

Ciò sul presupposto che se un soggetto intraprende un'attività, tanto più se pericolosa, ha l'obbligo di acquisire le conoscenze necessarie per svolgerla [...].

Si parla dunque di misura "oggettiva" della colpa diversa dal concetto di misura "soggettiva" della colpa."

Dunque, conclude la Cassazione, *"il parametro di riferimento non è quindi ciò che forma oggetto di una ristretta cerchia di specialisti o di ricerche eseguite in laboratori d'avanguardia ma, per converso, neppure ciò che usualmente viene fatto, bensì ciò che dovrebbe essere fatto.*

Non può infatti da un lato richiedersi ciò che solo pochi settori di eccellenza possono conoscere e attuare ma, d'altro canto, non possono neppure essere convalidati usi scorretti e pericolosi; questi principi sono ormai patrimonio comune di dottrina e giurisprudenza pressoché unanimi nel sottolineare l'esigenza di non consentire livelli non adeguati di sicurezza sia che siano ricollegabili a trascuratezza sia che il movente economico si ponga alla base delle scelte."

Anna Guardavilla

Dottore in Giurisprudenza specializzata nelle tematiche normative e giurisprudenziali relative alla salute e sicurezza sul lavoro



Questo articolo è pubblicato sotto una [Licenza Creative Commons](#).

www.puntosicuro.it