

Parere sulla vincolatività delle "Linee guida per la sorveglianza e il controllo della Legionellosi della Regione Emilia-Romagna del 2017" in assenza di recepimento da parte delle realtà comunali

Introduzione

La giunta regionale dell'Emilia-Romagna, con la deliberazione del 12 giugno 2017 n. 828, ha recepito e adattato al contesto regionale le *"Linee guida per la prevenzione e il controllo della legionellosi"* precedentemente adottate tramite l'Accordo sancito tra il Governo, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano nella seduta del 7 maggio 2015 (Rep. Atti n.79/CSR), al fine di aggiornare i criteri di valutazione del rischio e le modalità di prevenzione della Legionellosi.

In seguito, le linee guida non sono state recepite dai regolamenti comunali.

Occorre dunque verificare quale sia il valore giuridico delle linee guida e quali conseguenze possano scaturire dalla loro non applicazione.

In particolare, ci si chiede se persista comunque un obbligo di adeguamento alle linee guida, anche in assenza di sanzioni, e se sia configurabile una responsabilità in caso di danno a terzi dovuto all'assenza di adeguamento alle linee guida.

Valore giuridico delle Linee guida

Il valore giuridico delle Linee guida è un tema che è stato discusso a più riprese.

Nell'ambito della sicurezza sul lavoro le Linee Guida sono state definite dall'articolo 2 del D.Lgs. 81/2008 come gli *"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 permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano"*.

Viene così circoscritto il novero dei soggetti legittimati ad adottare Linee Guida rilevanti, a fini di certezza del diritto.

Peraltro, occorre ricordare come la materia in esame rientri tra quelle a competenza concorrente tra Stato, Regioni e Province Autonome ai sensi dell'art. 117 Cost., riconducendo la D.G.R. in parola ad un effetto normativo, ancorché di ambito territoriale limitato.

Il D.Lgs. 81/2008, infatti, fa riferimento a più riprese a questo strumento, imponendo ai soggetti interessati, in questo caso il datore di lavoro, la loro osservanza.

Tuttavia, anche in assenza di un esplicito richiamo alle Linee Guida di un determinato settore, il datore di lavoro non è esonerato dalla loro applicazione: l'articolo 2087 del codice civile, infatti, impone a quest'ultimo, nelle vesti di imprenditore, di *"adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare"*

l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro".

Una costante giurisprudenza¹ ha considerato che tale norma imponga lo standard di tutela della “massima sicurezza tecnologicamente fattibile”, che dev'essere rispettato dal datore di lavoro al fine di essere esonerato da responsabilità in caso di danno ai lavoratori, anche prescindendo da una specifica fonte legislativa, in ragione dell'efficacia di norma di chiusura riconosciuta al citato art. 2087.

Le linee guida, così come definite dal D.Lgs. 81/2008, sono di certo considerabili un'espressione di questo standard, relativamente al loro contesto di applicazione.

Inoltre, allargando l'ambito della responsabilità al di fuori della sicurezza sul lavoro, la Corte di Cassazione² ha stabilito 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 [...]."

Anche in questo caso, si evince che le Linee Guida, vuoi perché emesse dai soggetti espressamente legittimati dal D.Lgs. 81/2008 vuoi in ragione dell'autorevolezza delle loro fonti, siano proprio l'espressione di quanto un agente modello dovrebbe effettuare per evitare che la sua condotta, con dolo o colpa, cagioni un danno a terzi ex articolo 2043.

Conclusioni

Applicando quanto sopra esposto agli interrogativi posti nell'introduzione, possiamo concludere che il fatto che non vi sia stato un adeguamento da parte dei regolamenti comunali non cambi la natura delle disposizioni contenute nelle Linee Guida.

Se, da un lato, queste ultime non costituiscono precetti il cui mancato rispetto possa, *ex se*, dar luogo all'applicazione di sanzioni, esse contribuiscono certamente a delineare le misure di prevenzione doverose ai fini del rispetto dell'articolo 2087 c.c., per evitare il configurarsi della responsabilità in

¹ Cassazione, 2 luglio 2014, n. 15082, Cassazione Civile, Sez. Lav., 5 gennaio 2016 n. 34: “[sul] datore di lavoro [grava] 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”.

² Cassazione Penale, Sez. IV, 3 maggio 2010, n. 16761.

capo al datore di lavoro nei confronti dei lavoratori, e, più in generale, della responsabilità civile nei confronti dei terzi.

Peraltro, nella misura in cui le Linee guida citate recino indicazioni specifiche sulle modalità di effettuazione della valutazione dei rischi e/o sull'adozione di specifici adempimenti di prevenzione e protezione che il D.Lgs. 81/2008 definisce in termini di adeguatezza, le stesse Linee guida potranno svolgere la funzione di criterio di adeguatezza. Conseguentemente, potrà essere utilizzato l'apparato sanzionatorio del D.Lgs. 81/2008, in forma indiretta.

Bologna, 28 maggio 2021

Avv. Antonio Porpora

Avv. Francesco Piccaglia De Eccher