

BVGer C-1802/2021 vom 12. März 2021

Bundesverwaltungsgericht, 2021-03-12, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-1802_2021_d20210312

FR: TAF C-1802/2021 du 12 mars 2021

IT: TAF C-1802/2021 del 12 marzo 2021

Regeste

Prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali | assicurazione infortuni, sicurezza sul lavoro e tutela della salute, avvertimento di livello 1 (decisione su opposizione del 12 marzo 2021)

Erwägungen

E. 1.1

Il Tribunale amministrativo federale esamina d'ufficio e con piena cognizione la sua competenza (art. 31 e segg. LTAF) rispettivamente l'ammissibilità dei gravami che gli vengono sottoposti (DTF 133 I 185 consid. 2 e relativi riferimenti).

E. 1.2

Riservate le eccezioni – non realizzate nel caso di specie – di cui all'art. 32 LTAF, questo Tribunale giudica, in virtù dell'art. 31 LTAF in combinazione con l'art. 33 lett. e LTAF e con l'art. 109 lett. c LAINF (RS 832.20), i ricorsi contro le decisioni su opposizione, ai sensi dell'art. 5 PA, rese dalla SUVA in materia di disposizioni per prevenire gli infortuni e le malattie professionali.

E. 1.3

In virtù dell'art. 37 LTAF, la procedura dinanzi al Tribunale amministrativo federale è retta dalla PA, in quanto la LTAF non disponga altrimenti. Secondo l'art. 3 lett. dbis PA, la procedura in materia di assicurazioni sociali non è disciplinata dalla PA nella misura in cui è applicabile la LPGGA (RS 830.1). Giusta l'art. 2 LPGGA, le disposizioni della LPGGA sono applicabili alle assicurazioni sociali disciplinate dalla legislazione federale, se e per quanto le singole leggi sulle assicurazioni sociali lo prevedano. Ora, l'art. 1 LAINF stabilisce che le disposizioni della LPGGA sono applicabili all'assicurazione contro gli infortuni, sempre che la LAINF non deroghi alla LPGGA.

C-1802/2021 Pagina 5

E. 1.4.1

Ai sensi dell'art. 59 LPGGA, ha diritto di ricorrere chiunque è toccato dalla decisione o dalla decisione su opposizione ed ha un interesse degno di protezione al suo annullamento o alla sua modificazione.

E. 1.4.2

L'avvertimento ai sensi dell'art. 62 cpv. 1 dell'ordinanza del 19 dicembre 1983 sulla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali (OPI; RS 832.30) è un atto mediante il quale il datore di lavoro è invitato ad ovviare per il futuro alla violazione delle prescrizioni in materia di sicurezza sul lavoro. Detto provvedimento è impugnabile

mediante ricorso, potendo comportare diverse conseguenze per l'azienda destinataria. L'interesse a ricorrere sussiste anche se le misure richieste sono state eseguite o se il cantiere è terminato (sentenze del TAF C-629/2013 del 1° giugno 2015 consid. 3.2 e C-7967/2010 del 3 dicembre 2012 consid. 1.4 e relativi riferimenti; DTAF 2010/37 consid. 2.4.3 e 2.4.4).

E. 1.4.3

La ricorrente ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica della decisione su opposizione impugnata dal momento che, quale datrice di lavoro, è particolarmente toccata dal suddetto provvedimento con cui è stato pronunciato nei suoi confronti un avvertimento di livello 1 per infrazione alle prescrizioni concernenti la sicurezza sul lavoro. Di conseguenza l'insorgente ha diritto di ricorrere nel caso in esame (art. 59 LPGa).

E. 1.5

Il ricorso è stato interposto tempestivamente e rispetta i requisiti previsti dalla legge (art. 50 e 52 PA). L'anticipo spese è stato corrisposto entro i termini accordati. Il ricorso è pertanto ammissibile.

E. 2.1

Nell'ambito della procedura di ricorso l'insorgente può fare valere la violazione del diritto federale, l'eccesso o l'abuso del potere d'apprezzamento, l'accertamento inesatto ed incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti e l'inadeguatezza (art. 49 PA per rimando dell'art. 37 LTAF).

E. 2.2

Il Tribunale amministrativo federale esamina liberamente il diritto federale, l'accertamento dei fatti e l'inadeguatezza senza essere vincolato dai considerandi della decisione impugnata o dai motivi invocati dalle parti. In altri termini, il ricorso potrebbe essere accolto per ragioni diverse da quelle addotte dalla ricorrente (art. 62 cpv. 4 PA) o respinto in virtù d'argomenti che la decisione impugnata non ha preso in considerazione (cfr. DTF 134 C-1802/2021 Pagina 6 III 102 consid. 1.1 e 133 V 515 consid. 1.3 e relativo riferimento; sentenza del TAF C-3900/2018 del 29 novembre 2021 consid. 3).

E. 2.3

Secondo giurisprudenza anche un'autorità di ricorso che dispone di piena cognizione deve rispettare il potere d'apprezzamento dell'autorità inferiore. In tale ambito deve certo correggere una decisione inadeguata, ma non può sostituire il suo apprezzamento a quello dell'autorità inferiore e deve rispettarne il diritto di scegliere, tra più soluzioni adeguate, quella ritenuta più opportuna (DTF 133 II 35 consid. 3 e 126 V 75 consid. 6). Il Tribunale amministrativo federale deve pertanto limitarsi a controllare la decisione dell'istanza inferiore e non sostituirsi ad essa (cfr. DTF 126 V 75 consid. 6). In particolare, nell'applicazione di nozioni giuridiche indeterminate oppure se la questione da giudicare presuppone delle conoscenze tecniche, scientifiche o economiche altamente specializzate, il Tribunale deve esaminare la decisione impugnata con un certo riserbo (DTF 135 II 296 consid. 4.4.3, 133 II 35 consid. 3 e 128 V 159 consid. 3b/cc). In siffatte circostanze, qualora si tratti di valutare delle questioni tecniche, scientifiche o economiche specifiche, il Tribunale non si scosta dalle valutazioni dell'autorità inferiore, che dispone delle

necessarie conoscenze specifiche, salvo che ve ne sia particolare necessità (DTF 135 II 296 consid. 4.4.3 e 133 II 35 consid. 3; DTAF 2010/25 consid. 2.4.1; sentenze del TAF C-2422/2014 del 9 gennaio 2017 consid. 4.2 e C-6229/2011 del 5 maggio 2014 consid. 4.2). Ad ogni buon conto, questo vale nella misura in cui l'autorità inferiore abbia esaminato gli aspetti essenziali per la decisione e abbia eseguito i necessari chiarimenti in modo attento e completo (DTF 139 II 185 E. 9.3; 138 II 77 E. 6.4; sentenza del TAF C-3397/2020 del 29 agosto 2022 consid. 4.3; C-3900/2018 del 29 novembre 2021 consid. 3; C-5910/2019 del 23 febbraio 2021 consid. 2.4).

E. 2.4

Dal profilo temporale, con riserva di disposizioni particolari di diritto transitorio, sono applicabili le disposizioni in vigore al momento della realizzazione dello stato di fatto che deve essere valutato giuridicamente o che produce conseguenze giuridiche (DTF 143 V 446 consid. 3.3; 139 V 335 consid. 6.2; 138 V 475 consid. 3.1). Nel caso in esame essendo contestato l'avvertimento emanato con decisione del 20 gennaio 2021 e confermato con il provvedimento qui impugnato, si applicano di principio le disposizioni in vigore fino al 12 marzo 2021, segnatamente l'ordinanza sulla sicurezza e la protezione della salute dei lavoratori nei lavori di costruzione del 29 giugno 2005 (OLCostr; RS 832.311.141) in vigore fino al 31 gennaio 2021, mese in cui sono state riscontrate le irregolarità.

C-1802/2021 Pagina 7

E. 3.1

Oggetto impugnato è la decisione su opposizione del 12 marzo 2021 con cui è stato confermato l'avvertimento di livello 1 del 20 gennaio 2021.

E. 3.2

Oggetto litigioso è la questione se la A. _____ SA abbia, o meno, violato le disposizioni in materia di sicurezza e protezione della salute nei lavori di costruzione in relazione alle constatazioni no. 2, 3 e 4 del formulario "Constatazioni e misure" allegato al provvedimento impugnato del 20 gennaio 2021 della SUVA e, quindi, se l'avvertimento di livello 1 pronunciato nei confronti dell'impresa da parte della SUVA fosse, o meno, giustificato.

Avendo la ricorrente invece riconosciuto la correttezza della constatazione 1, tale aspetto della decisione non è più litigioso (cfr. in particolare consid.

E. 4.1

A tenore dell'art. 81 LAINF le prescrizioni inerenti alla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali si applicano, salvo eccezioni espresse, a tutte le aziende i cui lavoratori eseguono lavori in Svizzera.

E. 4.2

L'art. 82 cpv. 1 LAINF stabilisce che il datore di lavoro deve prendere tutte le misure ritenute per esperienza necessarie, tecnicamente applicabili e adatte alle circostanze, al fine di prevenire gli infortuni professionali e le malattie professionali. A tale scopo, in base alla delega conferita dall'art. 83 cpv. 1 LAINF, il Consiglio federale ha emanato una serie di prescrizioni, fra cui figurano in particolare la già citata ordinanza sulla prevenzione degli infortuni (OPI) e l'ordinanza sulla sicurezza e la protezione della salute dei lavoratori nei lavori di costruzione (OLCostr).

E. 4.3

Giusta l'art. 3 cpv. 1 OPI per garantire e migliorare la sicurezza sul lavoro, il datore di lavoro deve prendere ogni disposizione e provvedimento di protezione che soddisfi le prescrizioni della presente ordinanza e le prescrizioni concernenti la sicurezza sul lavoro applicabili alla sua azienda, come anche le altre norme riconosciute in materia di tecnica della sicurezza e di medicina del lavoro. Dovendo garantire che l'efficacia delle misure e delle installazioni di protezione non siano compromesse, il datore di lavoro è tenuto a controllarle a intervalli adeguati (art. 3 cpv. 2 OPI). In caso di modifiche a costruzioni il datore di lavoro deve inoltre adeguare le misure e le installazioni di protezione alle nuove circostanze (art. 3 cpv. 3 prima frase OPI).

E. 4.4

Al riguardo l'art. 3 OLCostr nella versione in vigore fino al 31 dicembre 2021 (di seguito vOLCostr) stabilisce che la pianificazione dei lavori di costruzione deve ridurre al minimo il rischio d'infortuni professionali, di malattie professionali o di danni alla salute e garantire l'applicazione delle misure di sicurezza necessarie, in particolare durante l'utilizzazione delle attrezzature di lavoro (cpv. 1). Nel caso di posti di lavoro e di vie di passaggio sovrapposti occorre prendere misure affinché i lavoratori situati ai livelli e sulle vie di passaggio inferiori non siano messi in pericolo da oggetti che cadono, scivolano, rotolano o scorrono dai livelli superiori (art. 11 vOLCostr). Si possono inoltre gettare o lasciar cadere oggetti e materiali soltanto se l'accesso alla zona di pericolo è bloccato o se questi oggetti o materiali sono instradati su tutta la lunghezza mediante canali, scivoli chiusi o altri mezzi analoghi (art. 12 vOLCostr). L'art. 60 vOLCostr prevedeva inoltre che prima di iniziare i lavori di smantellamento occorre valutare i rischi in termini di sicurezza e di salute. In particolare bisogna prendere le misure necessarie per impedire che: i lavoratori possano cadere; i lavoratori vengano colpiti da materiale vagante o staccatosi in seguito a caduta o crollo; i lavoratori vengano messi in pericolo dall'instabilità di opere vicine, dagli impianti esistenti, da condutture di servizio danneggiate o dall'improvvisa rottura di funi traenti (cpv. 2). Ad ogni modo l'accesso alle zone pericolose deve essere impedito con pareti di protezione, sbarramenti o posti di sorveglianza. In particolare, si deve tenere conto dei pericoli legati alla rottura delle funi e agli schizzi di materiale (cpv. 3). I lavori possono essere eseguiti solo sotto la continua sorveglianza di una persona competente (cpv. 4).

E. 5.1

Secondo l'art. 85 cpv. 1 e 2 LAINF gli organi esecutivi della legge sul lavoro e la SUVA si occupano dell'attuazione delle disposizioni in materia di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali. Il Consiglio federale regola la competenza e la collaborazione degli organi esecutivi.

E. 5.2

La Commissione federale di coordinamento per la sicurezza sul lavoro (CFSL), istituita in base all'art. 85 cpv. 2 LAINF, delimita i singoli campi d'esecuzione nella misura in cui il Consiglio federale non ha emanato disposizioni in merito, e provvede all'applicazione uniforme delle prescrizioni sulla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali nelle aziende (art. 85 cpv. 3 LAINF).

E. 5.3

Giusta l'art. 49 cpv. 1 cifra 11 OPI la SUVA è competente per sorvegliare l'applicazione delle prescrizioni sulla prevenzione degli infortuni professionali per le aziende attive in ambito edilizio e del genio civile in generale.

E. 5.4

Per assicurare un'applicazione uniforme e adeguata delle prescrizioni concernenti la sicurezza sul lavoro (art. 52a cpv. 1 OPI) e per determinare la procedura a cui soggiacciono gli organi esecutivi qualora svolgano controlli, diano istruzioni o adottino provvedimenti esecutivi (art. 53 let. a OPI) la CFSL può inoltre emanare delle disposizioni procedurali. Di tale competenza essa ha fatto uso pubblicando diverse Direttive e un Manuale (Manuale della procedura d'esecuzione per la sicurezza sul lavoro; in seguito: Manuale CFSL). Le Direttive della CFSL non costituiscono delle norme direttamente vincolanti, ma piuttosto delle disposizioni concrete che non vincolano il datore di lavoro, il quale mantiene la libertà di attuare in modo diverso prescrizioni concernenti la sicurezza sul lavoro (art. 52a cpv. 3 OPI). Tuttavia, se il datore di lavoro si attiene alle direttive, si presume che adempia alle prescrizioni concernenti la sicurezza sul lavoro concretizzate dalle direttive medesime (art. 52a cpv. 2 OPI). Il Manuale CFSL, destinato in primo luogo agli organi d'esecuzione, contiene istruzioni e indicazioni riguardo alla procedura per le visite d'aziende, come anche la prescrizione e l'imposizione di misure per la sicurezza sul lavoro, nell'intento di promuovere un approccio uniforme e giuridicamente coerente nella pratica (cfr. anche sentenze del TAF C-5910/2019 del 23 febbraio 2021 consid. 3.3; C-2173/2019 del 13 ottobre 2020 consid. 4.1).

E. 6.1

I controlli relativi alle prescrizioni concernenti la sicurezza sul lavoro, in esecuzione degli art. 81 - 88 LAINF, sono retti dagli art. 60 segg. OPI. A norma dell'art. 62 OPI, l'organo d'esecuzione competente, se, durante un'ispezione, accerta un'infrazione alle prescrizioni concernenti la sicurezza sul lavoro, ne avverte il datore di lavoro e gli fissa un congruo termine per ovviarvi. L'avvertimento deve essere confermato per scritto al datore di lavoro (cpv. 1). Se sono necessari provvedimenti provvisori, dev'essere informata l'autorità cantonale incaricata dell'assistenza giudiziaria (cpv. 2). Dal tenore dell'art. 62 OPI emerge che, requisito per la pronuncia di un avvertimento, è l'esistenza di un'infrazione alle prescrizioni in materia di sicurezza sul lavoro. Determinanti sono in particolare le norme atte a prevenire gli infortuni e le malattie professionali (sentenza del TAF C-629/2013 consid. 6.4; DTF 116 V 255 consid. 4).

E. 6.2

Secondo il Manuale CFSL della procedura d'esecuzione per la sicurezza sul lavoro, l'organo d'esecuzione competente pronuncia di regola dapprima quattro avvertimenti e poi sanziona il datore di lavoro con un aumento dei premi secondo l'art. 92 al. 3 LAINF. In caso d'urgenza, l'organo d'esecuzione competente rinuncia all'avvertimento e prende una decisione secondo l'art. 64 (art. 62 cpv. 2 OPI). Giusta l'art. 92 cpv. 3 LAINF, ogni infrazione alle prescrizioni relative alla sicurezza sul lavoro - a prescindere dalla gravità dell'infrazione e indipendentemente dal fatto che un incidente si sia, o meno, verificato - può essere sanzionata con un aumento del premio se tale provvedimento è conforme ai principi generali del diritto, quali in particolare il principio della proporzionalità. Per procedere alla ponderazione dei diversi interessi coinvolti, l'autorità deve prendere in considerazione tutte le infrazioni commesse dal datore di lavoro, indipendentemente dalla

procedura nell'ambito della quale le infrazioni sono state constatate (sentenze del TAF C-5910/2019 del 23 febbraio 2021 consid. 5.3.5 e C-640/2008 del 18 agosto 2009 consid. 4.2.4; DTAF 37/2010 consid. 2.4.2.2 e 2.4.2.3).

E. 7.1

Nell'evenienza concreta, in data 8 gennaio 2021 gli ispettori della SUVA B._____ e C._____, hanno effettuato un sopralluogo presso il cantiere (...) a (...), dove era in atto una ristrutturazione degli interni dell'immobile. In tale occasione hanno accertato che i collaboratori della ricorrente, durante lo sgombero del mobilio e delle parti di arredo del sesto piano, non hanno rispettato tutte le prescrizioni vigenti in materia di sicurezza e tutela della salute sul posto di lavoro. Con la decisione di blocco lavori del 12 gennaio 2021, l'avvertimento di livello 1 del 20 gennaio 2021 e la decisione su opposizione del 12 marzo 2021, la SUVA ha in particolare rilevato che durante i lavori in questione non era stata apportata alcuna protezione alle aperture dei vani ascensore al fine di evitare una caduta dall'alto, non erano dunque state adottate misure di sicurezza né di tipo collettivo (protezioni laterali), né di tipo personale (dispositivi di protezione individuale anticaduta) (constatazione 1; cfr. vOLCostr; artt. 15-19). Inoltre, non era stato bloccato l'accesso al vano ascensore al pianterreno dove i detriti atterravano dopo essere stati gettati dai piani e di conseguenza l'accesso ad un'area di pericolo non era adeguatamente impedito (cfr. vOLCostr; artt. 11-12; constatazioni 2 e 3). Infine, l'autorità inferiore ha constatato come i lavori non siano stati pianificati in modo da ridurre al minimo il rischio di infortuni professionali e da garantire l'applicazione delle misure di sicurezza necessarie. Al riguardo, essa ha segnatamente rilevato che sebbene il dipendente che ha subito l'incidente mortale fosse stato impiegato come palo di segnalazione ai sensi dell'art. 60 cpv. 3 vOLCostr, egli aveva anche il compito di rimuovere il materiale caduto dal pozzo dell'ascensore, attività per la quale non era stato messo in atto un concetto di protezione efficace (cfr. art. 3 cpv. 1 vOLCostr; constatazione 4).

E. 7.2

Dal canto suo, l'insorgente ha riconosciuto che i lavori al sesto piano sono stati eseguiti senza le necessarie misure di protezione contro le cadute (constatazione 1 della SUVA). Per il restante, ritiene nondimeno di aver adottato le misure le più idonee a garantire il massimo livello di protezione possibile, avuto riguardo per le circostanze del caso concreto. In sostanza sostiene di aver optato - a seguito di una valutazione della situazione concreta del cantiere di (...) e volendo segnatamente garantire la massima sicurezza possibile - per affidare la sorveglianza della zona di arrivo del materiale nel vano ascensore al pianterreno ad un collaboratore, invece di procedere ad un semplice e meno costoso blocco fisico. A tal proposito essa insiste sul fatto di aver ottemperato a quanto previsto dagli art. 12 e 60 vOLCostr, in quanto ha sia instradato il lancio di materiali tramite il vano dell'ascensore (art. 12 vOLCostr), sia predisposto la presenza costante durante i lanci di una persona incaricata di sorvegliare i lavori (art. 60 vOLCostr), ciò che rappresenterebbe la misura di sicurezza più elevata possibile e attuabile.

E. 7.3

Con la risposta di causa l'autorità inferiore ha nondimeno ribadito la correttezza dell'avvertimento del 20 gennaio 2021. Essa ha in particolare recisamente contestato la tesi della ricorrente secondo cui l'essere umano rappresenta il maggiore livello di protezione possibile in svariati ambiti concernenti la sicurezza sui cantieri. Al contrario, il principio

"STOP" - applicabile in fase di pianificazione delle misure atte a neutralizzare nel modo più efficace un pericolo (sostituzione, misure tecniche, misure organizzative e solo per ultime misure personali) - indica che le misure di sicurezza devono essere scelte nell'ordine opposto rispetto a quanto fatto dalla ricorrente nella fattispecie concreta. Tale principio vale anche nell'interpretazione dell'art. 60 vOLCostr e pertanto la messa in sicurezza di una zona di pericolo per mezzo di muri e barriere di protezione ha la precedenza rispetto ad una misura organizzativa come un posto di avvertimento. Quest'ultimo risulta invece ammissibile esclusivamente laddove nessuna misura tecnica è possibile o proporzionata. Nella fattispecie, sarebbe tuttavia stato possibile impedire l'accesso alla zona di pericolo al piano terra per mezzo di muri e barriere di protezione. La SUVA precisa inoltre che il protocollo di sicurezza allestito dalla ricorrente è incentrato quasi esclusivamente sull'applicazione di misure di carattere personale e organizzative, ciò che risulta contrario ai principi della OLCostr e al principio STOP di riduzione dei rischi d'infortunio. Dal lato pratico, l'attuazione delle (inadeguate) misure di sicurezza previste non sarebbe neppure stata verificata dai superiori. A prescindere da quanto precede, la SUVA osserva pure che sul cantiere in questione sono state violate altre norme di sicurezza, essendo segnatamente non contestata l'assenza di protezioni contro la caduta nel vano ascensore al sesto piano, ciò che comporta, a non averne dubbi, la violazione dell'art. 15 e segg. vOLCostr (constatazione 1). Infine, essa ha pure rilevato che ad ogni modo, il pozzo dell'ascensore non è stato utilizzato per lo scopo previsto, violando pertanto anche l'art. 32a cpv. 2 OPI (utilizzo non idoneo di un'attrezzatura di lavoro).

E. 8

del presente giudizio). 4. 4.1 A tenore dell'art. 81 LAINF le prescrizioni inerenti alla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali si applicano, salvo eccezioni espresse, a tutte le aziende i cui lavoratori eseguono lavori in Svizzera. 4.2 L'art. 82 cpv. 1 LAINF stabilisce che il datore di lavoro deve prendere tutte le misure ritenute per esperienza necessarie, tecnicamente applicabili e adatte alle circostanze, al fine di prevenire gli infortuni professionali e le malattie professionali. A tale scopo, in base alla delega conferita dall'art. 83 cpv. 1 LAINF, il Consiglio federale ha emanato una serie di prescrizioni, fra cui figurano in particolare la già citata ordinanza sulla prevenzione degli infortuni (OPI) e l'ordinanza sulla sicurezza e la protezione della salute dei lavoratori nei lavori di costruzione (OLCostr). 4.3 Giusta l'art. 3 cpv. 1 OPI per garantire e migliorare la sicurezza sul lavoro, il datore di lavoro deve prendere ogni disposizione e provvedimento di protezione che soddisfi le prescrizioni della presente ordinanza e le prescrizioni concernenti la sicurezza sul lavoro applicabili alla sua azienda, come anche le altre norme riconosciute in materia di tecnica della sicurezza e di medicina del lavoro. Dovendo garantire che l'efficacia delle misure e delle installazioni di protezione non siano compromesse, il datore di lavoro è tenuto a controllarle a intervalli adeguati (art. 3 cpv. 2 OPI). In caso di modifiche a costruzioni il datore di lavoro deve inoltre adeguare le misure e le installazioni di protezione alle nuove circostanze (art. 3 cpv. 3 prima frase OPI).

C-1802/2021 Pagina 8 4.4 Al riguardo l'art. 3 OLCostr nella versione in vigore fino al 31 dicembre 2021 (di seguito vOLCostr) stabilisce che la pianificazione dei lavori di costruzione deve ridurre al minimo il rischio d'infortuni professionali, di malattie professionali o di danni alla salute e garantire l'applicazione delle misure di sicurezza necessarie, in particolare durante l'utilizzazione delle attrezzature di lavoro (cpv. 1). Nel caso di posti di lavoro e di vie di passaggio sovrapposti occorre prendere misure affinché i

lavoratori situati ai livelli e sulle vie di passaggio inferiori non siano messi in pericolo da oggetti che cadono, scivolano, rotolano o scorrono dai livelli superiori (art. 11 vOLCostr). Si possono inoltre gettare o lasciar cadere oggetti e materiali soltanto se l'accesso alla zona di pericolo è bloccato o se questi oggetti o materiali sono instradati su tutta la lunghezza mediante canali, scivoli chiusi o altri mezzi analoghi (art. 12 vOLCostr). L'art. 60 vOLCostr prevedeva inoltre che prima di iniziare i lavori di smantellamento occorre valutare i rischi in termini di sicurezza e di salute. In particolare bisogna prendere le misure necessarie per impedire che: i lavoratori possano cadere; i lavoratori vengano colpiti da materiale vagante o staccatosi in seguito a caduta o crollo; i lavoratori vengano messi in pericolo dall'instabilità di opere vicine, dagli impianti esistenti, da condutture di servizio danneggiate o dall'improvvisa rottura di funi traenti (cpv. 2). Ad ogni modo l'accesso alle zone pericolose deve essere impedito con pareti di protezione, sbarramenti o posti di sorveglianza. In particolare, si deve tenere conto dei pericoli legati alla rottura delle funi e agli schizzi di materiale (cpv. 3). I lavori possono essere eseguiti solo sotto la continua sorveglianza di una persona competente (cpv. 4).

5. 5.1 Secondo l'art. 85 cpv. 1 e 2 LAINF gli organi esecutivi della legge sul lavoro e la SUVA si occupano dell'attuazione delle disposizioni in materia di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali. Il Consiglio federale regola la competenza e la collaborazione degli organi esecutivi. 5.2 La Commissione federale di coordinamento per la sicurezza sul lavoro (CFSL), istituita in base all'art. 85 cpv. 2 LAINF, delimita i singoli campi d'esecuzione nella misura in cui il Consiglio federale non ha emanato disposizioni in merito, e provvede all'applicazione uniforme delle prescrizioni sulla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali nelle aziende (art. 85 cpv. 3 LAINF). 5.3 Giusta l'art. 49 cpv. 1 cifra 11 OPI la SUVA è competente per sorvegliare l'applicazione delle prescrizioni sulla prevenzione degli infortuni professionali per le aziende attive in ambito edilizio e del genio civile in generale.

C-1802/2021 Pagina 9 5.4 Per assicurare un'applicazione uniforme e adeguata delle prescrizioni concernenti la sicurezza sul lavoro (art. 52a cpv. 1 OPI) e per determinare la procedura a cui soggiacciono gli organi esecutivi qualora svolgano controlli, diano istruzioni o adottino provvedimenti esecutivi (art. 53 let. a OPI) la CFSL può inoltre emanare delle disposizioni procedurali. Di tale competenza essa ha fatto uso pubblicando diverse Direttive e un Manuale (Manuale della procedura d'esecuzione per la sicurezza sul lavoro; in seguito: Manuale CFSL). Le Direttive della CFSL non costituiscono delle norme direttamente vincolanti, ma piuttosto delle disposizioni concrete che non vincolano il datore di lavoro, il quale mantiene la libertà di attuare in modo diverso prescrizioni concernenti la sicurezza sul lavoro (art. 52a cpv. 3 OPI). Tuttavia, se il datore di lavoro si attiene alle direttive, si presume che adempia alle prescrizioni concernenti la sicurezza sul lavoro concretizzate dalle direttive medesime (art. 52a cpv. 2 OPI). Il Manuale CFSL, destinato in primo luogo agli organi d'esecuzione, contiene istruzioni e indicazioni riguardo alla procedura per le visite d'azienda, come anche la prescrizione e l'imposizione di misure per la sicurezza sul lavoro, nell'intento di promuovere un approccio uniforme e giuridicamente coerente nella pratica (cfr. anche sentenze del TAF C-5910/2019 del 23 febbraio 2021 consid. 3.3; C- 2173/2019 del 13 ottobre 2020 consid. 4.1).

6. 6.1 I controlli relativi alle prescrizioni concernenti la sicurezza sul lavoro, in esecuzione degli art. 81 – 88 LAINF, sono retti dagli art. 60 segg. OPI. A norma dell'art. 62 OPI, l'organo d'esecuzione competente, se, durante un'ispezione, accerta un'infrazione alle prescrizioni concernenti la sicurezza sul lavoro, ne avverte il datore di lavoro e gli fissa un congruo termine per

ovviarvi. L'avvertimento deve essere confermato per scritto al datore di lavoro (cpv. 1). Se sono necessari provvedimenti provvisori, dev'essere informata l'autorità cantonale incaricata dell'assistenza giudiziaria (cpv. 2). Dal tenore dell'art. 62 OPI emerge che, requisito per la pronuncia di un avvertimento, è l'esistenza di un'infrazione alle prescrizioni in materia di sicurezza sul lavoro. Determinanti sono in particolare le norme atte a prevenire gli infortuni e le malattie professionali (sentenza del TAF C-629/2013 consid. 6.4; DTF 116 V 255 consid. 4). 6.2 Secondo il Manuale CFSL della procedura d'esecuzione per la sicurezza sul lavoro, l'organo d'esecuzione competente pronuncia di regola dapprima quattro avvertimenti e poi sanziona il datore di lavoro con un aumento dei premi secondo l'art. 92 al. 3 LAINF. In caso d'urgenza, l'organo d'esecuzione competente rinuncia all'avvertimento e prende una decisione

C-1802/2021 Pagina 10 secondo l'art. 64 (art. 62 cpv. 2 OPI). Giusta l'art. 92 cpv. 3 LAINF, ogni infrazione alle prescrizioni relative alla sicurezza sul lavoro – a prescindere dalla gravità dell'infrazione e indipendentemente dal fatto che un incidente si sia, o meno, verificato – può essere sanzionata con un aumento del premio se tale provvedimento è conforme ai principi generali del diritto, quali in particolare il principio della proporzionalità. Per procedere alla ponderazione dei diversi interessi coinvolti, l'autorità deve prendere in considerazione tutte le infrazioni commesse dal datore di lavoro, indipendentemente dalla procedura nell'ambito della quale le infrazioni sono state constatate (sentenze del TAF C-5910/2019 del 23 febbraio 2021 consid. 5.3.5 e C-640/2008 del 18 agosto 2009 consid. 4.2.4; DTAF 37/2010 consid. 2.4.2.2 e 2.4.2.3). 7. 7.1 Nell'evenienza concreta, in data 8 gennaio 2021 gli ispettori della SUVA B. _____ e C. _____, hanno effettuato un sopralluogo presso il cantiere (...) a (...), dove era in atto una ristrutturazione degli interni dell'immobile. In tale occasione hanno accertato che i collaboratori della ricorrente, durante lo sgombero del mobilio e delle parti di arredo del sesto piano, non hanno rispettato tutte le prescrizioni vigenti in materia di sicurezza e tutela della salute sul posto di lavoro. Con la decisione di blocco lavori del 12 gennaio 2021, l'avvertimento di livello 1 del 20 gennaio 2021 e la decisione su opposizione del 12 marzo 2021, la SUVA ha in particolare rilevato che durante i lavori in questione non era stata apportata alcuna protezione alle aperture dei vani ascensore al fine di evitare una caduta dall'alto, non erano dunque state adottate misure di sicurezza né di tipo collettivo (protezioni laterali), né di tipo personale (dispositivi di protezione individuale anticaduta) (constatazione 1; cfr. vOLCostr; artt. 15-19). Inoltre, non era stato bloccato l'accesso al vano ascensore al pianterreno dove i detriti atterravano dopo essere stati gettati dai piani e di conseguenza l'accesso ad un'area di pericolo non era adeguatamente impedito (cfr. vOLCostr; artt. 11-12; constatazioni 2 e 3). Infine, l'autorità inferiore ha constatato come i lavori non siano stati pianificati in modo da ridurre al minimo il rischio di infortuni professionali e da garantire l'applicazione delle misure di sicurezza necessarie. Al riguardo, essa ha segnatamente rilevato che sebbene il dipendente che ha subito l'incidente mortale fosse stato impiegato come palo di segnalazione ai sensi dell'art. 60 cpv. 3 vOLCostr, egli aveva anche il compito di rimuovere il materiale caduto dal pozzo dell'ascensore, attività per la quale non era stato messo in atto un concetto di protezione efficace (cfr. art. 3 cpv. 1 vOLCostr; constatazione 4).

C-1802/2021 Pagina 11 7.2 Dal canto suo, l'insorgente ha riconosciuto che i lavori al sesto piano sono stati eseguiti senza le necessarie misure di protezione contro le cadute (constatazione 1 della SUVA). Per il restante, ritiene nondimeno di aver adottato le misure

le più idonee a garantire il massimo livello di protezione possibile, avuto riguardo per le circostanze del caso concreto. In sostanza sostiene di aver optato – a seguito di una valutazione della situazione concreta del cantiere di (...) e volendo segnatamente garantire la massima sicurezza possibile – per affidare la sorveglianza della zona di arrivo del materiale nel vano ascensore al pianterreno ad un collaboratore, invece di procedere ad un semplice e meno costoso blocco fisico. A tal proposito essa insiste sul fatto di aver ottemperato a quanto previsto dagli art. 12 e 60 vOLCostr, in quanto ha sia instradato il lancio di materiali tramite il vano dell'ascensore (art. 12 vOLCostr), sia predisposto la presenza costante durante i lanci di una persona incaricata di sorvegliare i lavori (art. 60 vOLCostr), ciò che rappresenterebbe la misura di sicurezza più elevata possibile e attuabile.

7.3 Con la risposta di causa l'autorità inferiore ha nondimeno ribadito la correttezza dell'avvertimento del 20 gennaio 2021. Essa ha in particolare recisamente contestato la tesi della ricorrente secondo cui l'essere umano rappresenta il maggiore livello di protezione possibile in svariati ambiti concernenti la sicurezza sui cantieri. Al contrario, il principio "STOP" – applicabile in fase di pianificazione delle misure atte a neutralizzare nel modo più efficace un pericolo (sostituzione, misure tecniche, misure organizzative e solo per ultime misure personali) – indica che le misure di sicurezza devono essere scelte nell'ordine opposto rispetto a quanto fatto dalla ricorrente nella fattispecie concreta. Tale principio vale anche nell'interpretazione dell'art. 60 vOLCostr e pertanto la messa in sicurezza di una zona di pericolo per mezzo di muri e barriere di protezione ha la precedenza rispetto ad una misura organizzativa come un posto di avvertimento. Quest'ultimo risulta invece ammissibile esclusivamente laddove nessuna misura tecnica è possibile o proporzionata. Nella fattispecie, sarebbe tuttavia stato possibile impedire l'accesso alla zona di pericolo al piano terra per mezzo di muri e barriere di protezione. La SUVA precisa inoltre che il protocollo di sicurezza allestito dalla ricorrente è incentrato quasi esclusivamente sull'applicazione di misure di carattere personale e organizzative, ciò che risulta contrario ai principi della OLCostr e al principio STOP di riduzione dei rischi d'infortunio. Dal lato pratico, l'attuazione delle (inadeguate) misure di sicurezza previste non sarebbe neppure stata verificata dai superiori. A prescindere da quanto precede, la SUVA osserva pure che sul cantiere in questione sono state violate altre norme di sicurezza, essendo segnatamente non contestata l'assenza di protezioni contro la caduta nel

C-1802/2021 Pagina 12 vano ascensore al sesto piano, ciò che comporta, a non averne dubbi, la violazione dell'art. 15 e segg. vOLCostr (constatazione 1). Infine, essa ha pure rilevato che ad ogni modo, il pozzo dell'ascensore non è stato utilizzato per lo scopo previsto, violando pertanto anche l'art. 32a cpv. 2 OPI (utilizzo non idoneo di un'attrezzatura di lavoro).

E. 8.1

Da quanto precede, risulta che la constatazione no. 1 della SUVA, ossia l'assenza di protezioni laterali contro le cadute nel vano ascensore al sesto piano, non è contestata. Peraltro la correttezza di tale constatazione viene confermata anche dalla documentazione fotografica allegata al provvedimento del 20 gennaio 2021. Risulta quindi incontestato oltre che documentato che la ricorrente ha violato gli art. 15 a 19 della OLCostr allora in vigore.

E. 8.2

Appare altresì indiscusso che tale inadempienza ha comportato una minaccia seria e diretta per i lavoratori coinvolti (cfr. anche Manuale N 4.3 e segg. secondo cui nel settore edile lavorare senza impiego di dispositivi di sicurezza con rischio elevato di precipitare rappresenta una minaccia seria e diretta per la vita o la salute dei lavoratori). A tal proposito, il menzionato Manuale CFSL ricorda che giusta l'art. 92 cpv. 3 LAINF, ogni infrazione alle prescrizioni relative alla sicurezza sul lavoro potrebbe essere punita con un aumento del premio ma che sarebbe tuttavia sproporzionato sanzionare in questo modo ogni infrazione. A seconda della gravità della contravvenzione, l'organo esecutivo deve dunque decidere secondo i principi della libertà d'apprezzamento conforme al dovere e della proporzionalità se il provvedimento coattivo va preso in caso d'infrazione unica o solo in caso di recidiva. Il Manuale CFSL specifica nondimeno che le contravvenzioni con minaccia elevata o con minaccia ancora più rilevante comportano di regola un avvertimento o un grado di avvertimento superiore (vedi Manuale CFSL N 5.2.7).

E. 8.3

Alla luce di quanto sopra esposto, nella fattispecie, avendo l'infrazione in questione comportato una minaccia seria e diretta per la vita dei lavoratori, la SUVA aveva l'obbligo di emettere almeno un avvertimento di livello 1. Si tratta peraltro del provvedimento meno incisivo tra quelli a disposizione dell'autorità inferiore, motivo per cui il principio di proporzionalità risulta ossequiato.

E. 8.4

Ne consegue che l'avvertimento di livello 1 emanato dalla SUVA è conforme alla normativa applicabile e proporzionato alle circostanze del caso

C-1802/2021 Pagina 13 concreto. Il ricorso della ricorrente deve pertanto essere respinto e la decisione su opposizione del 12 marzo 2021 confermata già solo sulla base degli elementi incontestati e documentati su cui fonda quest'ultima.

E. 9.1

A titolo abbondanziale va nondimeno rilevato che la ricorrente non può essere seguita neppure laddove censura le ulteriori constatazioni della SUVA. Da quanto precede, risulta segnatamente che essa non aveva apportato alcuna protezione per impedire l'accesso o per proteggere i propri dipendenti dai materiali gettati dai piani più alti e destinati ad impattare nel vano ascensore al pianterreno. Come correttamente rilevato dall'autorità inferiore, la semplice indicazione ad un dipendente di vegliare sulla zona di pericolo, intercettando eventuali passanti e dovendo al contempo proteggere sé stesso dai possibili schizzi di materiale allontanandosi dalla zona di pericolo non può in nessun caso essere considerata una misura di sicurezza adeguata, efficace nonché sufficiente. Proprio la situazione concreta del cantiere in questione, trovandosi il vano dell'ascensore a ridosso dell'entrata dell'edificio, non era compatibile con tale modo di procedere (cfr. ricorso del 20 aprile 2021 consid. 31, nonché verbale di interrogatorio del 25 gennaio 2021 allegato doc. D alla replica, pag. 13 e segg.). Un semplice posto di sorveglianza non permetteva di conciliare la sicurezza del dipendente – peraltro pure incaricato di asportare i detriti in questione – con il suo obbligo garantire l'incolumità degli altri collaboratori, avvertendoli della situazione di pericolo a cui si esponevano avvicinandosi al vano ascensore non protetto. L'art. 12 vOLCostr è peraltro esplicito al riguardo: oggetti e materiali possono venir gettati soltanto se l'accesso alla zona di pericolo è stato bloccato o se questi oggetti o materiali sono instradati su tutta la lunghezza mediante canali, scivoli chiusi o altri mezzi analoghi. Nella

fattispecie, il vano ascensore non è all'evidenza né uno scivolo chiuso, né può garantire un livello di sicurezza analogo nella misura in cui il punto di arrivo non viene correttamente messo in sicurezza.

E. 9.2

Anche per questi motivi, il ricorso deve essere respinto.

E. 10

Da quanto esposto, consegue che il ricorso della ricorrente non merita tutela e la decisione impugnata va confermata.

C-1802/2021 Pagina 14

E. 11.1

Visto l'esito della causa, le spese processuali di CHF 3'000.- sono poste a carico della ricorrente (art. 63 cpv. 1 e 5 PA nonché art. 3 lett. b del regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al tribunale amministrativo federale [TS-TAF {RS 173.320.2}]). Esse vengono compensate con l'anticipo spese di CHF 3'000.- versato dall'insorgente il 7 maggio 2021.

E. 11.2

All'insorgente, soccombente, non spetta altresì alcuna indennità per spese ripetibili (art. 64 PA in combinazione con l'art. 7 cpv. 1 e 2 TS-TAF a contrario). Peraltro, le autorità federali, quand'anche vincenti, non hanno di principio diritto a un'indennità a titolo di ripetibili (art. 7 cpv. 3 TS-TA), salvo eccezioni non ravvisabili nel caso concreto (cfr., fra l'altro, DTF 127 V 205).

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia: 1. Il ricorso è respinto. 2. Le spese processuali di CHF 3'000.- sono poste a carico della ricorrente. L'anticipo sulle presumibili spese processuali di CHF 3'000.-, versato dall'insorgente il 7 maggio 2021, è computato con le spese processuali. 3. Non si assegnano indennità per spese ripetibili. 4. Questa sentenza è comunicata alla ricorrente, all'autorità inferiore, all'UFSP e al Ministero pubblico di (...).

(firme e rimedi giuridici alla pagina seguente)

C-1802/2021 Pagina 15 La presidente del collegio: Il cancelliere:

Michela Bürki Moreni Oliver Engel

Rimedi giuridici: Contro la presente decisione può essere interposto ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerna, entro un termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 e segg., 90 e segg. e 100 LTF). Il termine è reputato osservato se gli atti scritti sono consegnati al Tribunale federale oppure, all'indirizzo di questo, alla posta svizzera o a una rappresentanza diplomatica o consolare svizzera al più tardi l'ultimo giorno del termine (art. 48 cpv. 1 LTF). Gli atti scritti devono contenere le conclusioni, i motivi e l'indicazione dei mezzi di prova ed essere firmati. La decisione impugnata e – se in possesso della parte ricorrente – i documenti indicati come mezzi di prova devono essere allegati (art. 42 LTF).

Data di spedizione:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.