UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CAGLIARI
FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE

LA FIGURA DEL DATORE DI LAVORO PUBBLICO IN TEMA DI SALUTE E SICUREZZA NEGLI AMBIENTI DI LAVORO

RELATORE:
Prof. Gianni Loy

TESI DI LAUREA DI:
M. Cristina Pilleddu

ANNO ACCADEMICO 2001-2002

INDICE

INTRODUZIONE 1

CAPITOLO 1 3
LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE DI LAVORO 3
1.1 CRISI DEL SISTEMA PREVIGENTE IN ITALIA 4
1.2 LA TUTELA DELLA SALUTE E DELLA SICUREZZA: L'INTERESSE PUBBLICO 5
1.3 LAVORO, SALUTE, AMBIENTE NELL'ARMONIZZAZIONE COMUNITARIA 6
1.4 IL PROCESSO DI ARMONIZZAZIONE NEI DIVERSI STATI DELL'UNIONE EUROPEA 8
1.5 TRE PRINCIPALI NOVITA' 10
1.6 I SOGGETTI TUTELATI 12
1.7 I SOGGETTI OBBLIGATI 16
1.8 ALTRI SOGGETTI OBBLIGATI 18
1.9 LA PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI ALL'ATTIVITA' DI PREVENZIONE 23

CAPITOLO 2 24
IL DATORE DI LAVORO PUBBLICO AI FINI PREVENZIONALI 24
2.1 L'APPLICAZIONE DEL D. LGS. 626/1994 NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE 25
2.2 RESPONSABILITA' DEL DATORE DI LAVORO INDIVIDUATO 35
2.3 IL CONTENUTO DEL DOVERE DI SICUREZZA 37
2.4 PIU' DATORI DI LAVORO NELLO STESSO ENTE 38
2.5 AMMISSIBILITA' DELLA DELEGA DI FUNZIONI DA PARTE DEL DATORE DI LAVORO INDIVIDUATO 39
2.6 ITALIA E SPAGNA: DUE MODELLI A CONFRONTO 42

CAPITOLO 3 45
L' INDIVIDUAZIONE DEL DATORE DI LAVORO: ALCUNI CASI PARTICOLARI 45
3.1 GLI UFFICI GIUDIZIARI 46
3.2 LE RESPONSABILITA' FINO AL D. LGS. 626/94 47
3.3 RESPONSABILITA': COSA CAMBIA OGGI 49
3.4 CONFINI DELLE RESPONSABILITA' DEL CAPO DELL'UFFICIO GIUDIZIARIO 52
3.5 LE SCUOLE 53
3.6 LE UNITA' SANITARIE LOCALI 58
3.7 GLI UFFICI IVA DEL MINISTERO DELLE FINANZE 60

CAPITOLO 4 65
L'ORGANIZZAZIONE DELLA SICUREZZA DI ALCUNI ENTI LOCALI 65

4.1 SPECIFICITA’ DEI COMUNI 66
4.2 IL COMUNE DI BOLOGNA 69
4.3 IL COMUNE DI FORLI' 70
4.4 IL COMUNE DI SARSINA 73
4.5 LA REGIONE EMILIA ROMAGNA 77

CONCLUSIONI 80
APPENDICE NORMATIVA 82
BIBLIOGRAFIA 83

INTRODUZIONE

Il D. LGS. 626/94, e successive modifiche e integrazioni, ha rappresentato e rappresenta tuttora, per la normativa italiana in materia di sicurezza sul lavoro e di infortunistica, una novità in quanto è volto a formare un sistema di protezione dell'integrità fisica del lavoratore non indotto dall'alto, ma ispirato al principio dell'autotutela e della prevenzione. Il sopraccitato decreto è stato emanato con quasi due anni di ritardo rispetto al termine prescritto dalla Comunità Europea (31 dicembre 1992), in attuazione della direttiva CEE 391/89 e di altre sette direttive a essa connesse.

In precedenza, la normativa vigente in materia di sicurezza e salute negli ambienti di lavoro trovava il suo punto di riferimento nell'attività legislativa degli anni '50, ma è solo alla fine degli anni '80, dopo quasi un trentennio di stasi, che con il progressivo recepimento delle numerose direttive comunitarie, lo Stato italiano si è visto costretto a svolgere un'intensa attività legislativa, portata a termine sempre con notevole ritardo rispetto alle scadenze previste, e mai accompagnata da una corrispondente riflessione. Nella maggior parte dei casi quindi, abbiamo assistito ad una pedissequa ripetizione del testo comunitario senza che il corrispondente *corpus* normativo italiano previgente fosse, di volta in volta, adeguato e armonizzato.

L'insufficiente coordinamento, tra vecchie e nuove disposizioni, ha comportato una serie di contraddizioni e di omissioni che hanno costretto il legislatore italiano a intervenire più di una volta nel corso degli anni successivi, al fine di riportare in equilibrio il testo normativo, (lo stesso D. LGS. 626/94 è stato oggetto di una corposa integrazione e modificazione ad opera del D. LGS. 242/96).

A partire dall'emanazione del D. LGS. 626/94, gli operatori, il datore di lavoro e il lavoratore divengono i veri protagonisti della sicurezza nei luoghi di lavoro, che nelle intenzioni del legislatore deve essere raggiunta e garantita, non solo attraverso la semplice riduzione e, dove possibile, la completa eliminazione delle fonti di rischio, ma soprattutto grazie allo sviluppo di una coscienza personale della sicurezza. Tale obiettivo è raggiungibile soltanto con l'acquisizione di una vera e propria *cultura della*

sicurezza e, prima ancora, della prevenzione, fondata sulla conoscenza, sull'informazione, sulla programmazione, sulla valutazione dei rischi e sulla loro eliminazione e, soprattutto, sulla *partecipazione dei lavoratori alla gestione della sicurezza* (art. 3, D. LGS. 626/94). La tutela deve essere di tipo combinato: deve cioè riguardare sia l'aspetto della prevenzione oggettiva, intesa come predisposizione di mezzi tecnici, di misure e dispositivi idonei a eliminare e neutralizzare le fonti di rischio presenti nei luoghi di lavoro, sia come prevenzione soggettiva, intesa come informazione ed educazione degli operatori, al fine di renderli consapevoli dei pericoli e di impedire condotte tali da determinare un aggravamento dei rischi.

La normativa previgente del nostro paese ha sempre privilegiato l'aspetto oggettivo, al contrario la normativa comunitaria, (quindi, anche il conseguente D. LGS. 626/94), ha perseguito la valorizzazione della prevenzione soggettiva, fino a porre al centro dell'attività prevenzionale i lavoratori, trasformandoli da soggetti passivi ad operatori attivi, insieme ai datori di lavoro nella parte di informatori e promotori della cultura della prevenzione.

Lo stato si pone quindi, in una duplice veste: non più solo semplice controllore del rispetto delle norme antinfortunistiche, ma partner del datore di lavoro e, di conseguenza, del lavoratore nell'organizzazione degli strumenti di tutela dell'attività lavorativa.

Nel presente lavoro, oltre ad una rapida panoramica della disciplina esistente in materia, si è voluto prendere in considerazione il settore della Pubblica Amministrazione, ed in particolar modo si è focalizzata l'attenzione su una delle figure più importanti nel contesto creato dalla nuova normativa in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, e cioè sul datore di lavoro pubblico. In alcune branche di questo settore, infatti, l'individuazione del datore di lavoro ai fini della tutela prevenzionale, suscita ancora numerose diatribe. Attraverso l'analisi di alcuni orientamenti giurisprudenziali, adottati dalla Suprema Corte, inerenti a varie realtà del settore pubblico, ma soprattutto esaminando il modo in cui alcuni Enti Locali hanno affrontato, e risolto, il problema dell'organizzazione aziendale della sicurezza, si è cercato di offrire un panorama il più possibile completo, circa il reale stato di applicazione della normativa in oggetto nell'Amministrazione Pubblica.

CAPITOLO 1
LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE DI LAVORO

1.1 CRISI DEL SISTEMA PREVIGENTE IN ITALIA

Le otto direttive emanate dall'Unione Europea in materia di sicurezza del lavoro e recepite nell'ordinamento italiano con il D. LGS. 19 sett. 1994 n°626, si sono inserite nell'articolato e complesso corpus normativo di cui il nostro paese si era dotato già dagli anni '50.

Per un insieme di ragioni, non ultima quella per cui nessuna legge, per quanto precisa e puntuale, può individuare tutti i possibili rischi da fronteggiare e i conseguenti rimedi riferibili ad ogni singola a azienda e unità produttiva, la nostra legislazione si era rivelata esemplare solo in apparenza, nonostante la presenza essenziale delle c.d. << *norme di chiusura* >> che non imponendo adempimenti determinati fissano solamente particolari obiettivi di tutela, lasciando all'obbligato e all'organo di vigilanza, la scelta delle misure da adottare al fine di conseguirlo.

Nell'ordinamento italiano, l'art. 2087 cod. civ. svolgeva questa funzione, essendo una norma dalla formulazione ampia, che determina gli obblighi di carattere generale e racchiude al suo interno gli obiettivi di tutela perseguiti dal legislatore in materia di sicurezza e igiene sul lavoro.

È purtroppo accaduto che gli obblighi di carattere generico, essenziali per assicurare effettive condizioni di sicurezza sono rimasti nella sostanza inattuati e la maggior parte dei soggetti obbligati si è limitata ad attuare soltanto adempimenti specificamente previsti dalla legge. Anche il sistema sanzionatorio si è rilevato rigido: si è avvertita la mancanza di istituti o procedure che potessero dare alla disciplina la necessaria agilità per adottarsi alla variegata realtà di riferimento: assente la graduatoria delle sanzioni, assente la tolleranza nel corso della prima infrazione, mancante l'esistenza tecnica e l'agevolazione economica per imprese che volessero mettersi in regola.

In conclusione, la generale inattuazione delle misure prevenzionali ha comportato un altissimo numero di infortuni e malattie professionali, nonché un gran numero di condanne di imprenditori e responsabili dopo il verificarsi degli eventi dannosi in questione.

1.2 LA TUTELA DELLA SALUTE E DELLA SICUREZZA: L'INTERESSE PUBBLICO

In anni più recenti, questo sistema normativo fu ulteriormente arricchito dal recepimento di alcune direttive dell'Unione Europea della penultima generazione.

Il nostro ordinamento, sin dal periodo codicistico, ha mostrato un notevole interesse per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori in azienda. Un'esigenza coincidente con un precipuo interesse pubblicistico che ha poi assunto, con lo stratificarsi degli interventi legislativi in materia, una rilevanza specifica che supera quella attribuita al generico diritto alla salute, riconosciuto e tutelato, in sede costituzionale (Art. 32 Cost.) che individua nel bene della salute, non solo un interesse della collettività, ma soprattutto un diritto fondamentale primario e assoluto dell'individuo, operante nei rapporti tra privati.[1].

Del resto, la tutela particolarmente rafforzata del diritto alla salute ed alla sicurezza sul luogo di lavoro, riconosciuta al lavoratore dipendente sembra corrispondere a ragioni peculiari, e trova giustificazione sul piano giuridico nella rilevanza che questa figura assume nel nostro ordinamento: oltre agli art. 1 e 4 Cost. dai quali emerge, il valore essenziale attribuito dai Costituenti al lavoro per lo sviluppo ed il progresso della società, vanno ricordati anche gli art. 35, 38 e 41 dai qual risulta la volontà di tutelare i lavoratori attraverso qualsiasi intervento di carattere preventivo, previdenziale ed assistenziale.

E' evidente che il lavoratore dipendente opera in locali, in un ambiente all'interno di una organizzazione che non ha concorso a determinare e di cui non conosce rischi e insidie (c.d. alienità organizzativa), nell'ambito del quale è obbligato a operare, dal contratto di lavoro, secondo schemi e modalità prestabilite (c.d. costrittività organizzativa).

Il diritto alla tutela della salute e della sicurezza appare manifesto, e d'altronde non trova limitazioni davanti alle esigenze organizzative dell'impresa e delle logiche di mercato, considerato il suo rango superiore rispetto al valore costituzionale, che pure potenzialmente gli si contrappone, della libertà di iniziativa economica privata.

[1] Cfr Corte costit. ,27 luglio 1979, n.88 in Giust. Civ. 1979, III p. 121.

Il vantaggio apportato dal lavoro dei singoli lavoratori, quindi non solo al datore di lavoro, ma all'intero sistema economico e di conseguenza alla collettività, e così pure l'interesse a garantire che esso si svolga in condizioni di sicurezza e salubrità, assume, dunque, rilevanza pubblicistica e particolare dignità sociale.

È pertanto dovere dello Stato intervenire e imporre regole e vincoli inderogabili innanzitutto al datore di lavoro, vale a dire al soggetto che ha il potere di determinare e organizzare i beni immobili, beni mobili e l'attività stessa, in sostanza l'ambiente di lavoro.

1.3 LAVORO, SALUTE, AMBIENTE NELL'ARMONIZZAZIONE COMUNITARIA

È ormai acquisito che la tutela dell'ambiente di lavoro è divenuta l'occasione per una sperimentazione più avanzata delle tecniche comunitarie di *"armonizzazione coesiva"*, ed ha costituito un simbolo importante e significativo dell' integrazione e di una "dimensione sociale" dell' Europa comunitaria. A partire dai principi contenuti nelle direttive particolari di cui all'art. 16 e allegato della direttiva 89\391 che servono ad orientare la legislazione comunitaria tecnica o di dettaglio, e a fornire i principi inderogabili che le legislazioni di attuazione degli ordinamenti nazionali debbono rispettare, possiamo affermare che si è intrapresa la strada della cd. *"nuova cultura della prevenzione"*. Volendo riassumere i rilevanti principi contenenti nella direttiva 89\391, possiamo fare riferimento:

- a) all'art. 2 riguardante l'ambito di applicazione della direttiva quadro, che possiamo definire *"principio dell'obbligatoria generalizzazione delle strategie di prevenzione"*: in questa norma è prevista l'obbligatoria estensione del sistema del sistema di sicurezza e prevenzione a tutti i settori d'attività, inclusi i servizi e le pubbliche amministrazioni (eccezion fatta per le forze armate, polizia, protezione civile di cui al c. 2). Sembrerebbe, da ricerche effettuate sullo stato d'attuazione nei paesi della Comunità Europea, che benché includa anche le P.A. (notoriamente meno pronte ed

efficienti nell'adeguarsi) questa sia la disposizione che ha prodotto un effetto conformativo più generale ed omogeneo.

- b) la "*nozione integrale di salute*" comprendente sia il benessere fisico che psichico: in pratica il principio dell'adeguamento del lavoro all'uomo, una concezione nata nei paesi Scandinavi che si è estesa anche all'Europa continentale;
- c) il *" collegamento,* ormai considerato, *organico tra tutela dell'ambiente esterno e tutela dell'ambiente interno "* da cui si potrebbe trarre la direttiva di evitare il conflitto tra valori costituzionalmente rilevanti, quali il diritto al lavoro e alla salute, e nel caso di comparazione, la prevalenza del secondo sul primo.
- d) il *" principio di prevenzione assoluta "* (art. 5 direttiva-obbligazione generale di sicurezza), e la previsione di una serie di strumenti funzionali tendenti alla graduale riduzione dei rischi, attraverso lo sviluppo tecnologico, ma anche tramite il coinvolgimento dei destinatari delle strategie di prevenzione attraverso l'informazione e alla formazione.

Per conformarsi all'ordinamento comunitario gli stati membri hanno dovuto riadattare o riscrivere ex novo il proprio diritto interno: come ben sappiamo la legge di attuazione italiana è il D. LGS 626/1994, come modificato dal decreto legislativo 242/1996. La comunitarizzazione della disciplina e l'ordinamento di tipo sovrannazionale che ne consegue, permettono di occuparsi della tutela dell'ambiente di lavoro, ben oltre i recinti dell'art. 2087 c.c. e della disposizione costituzionale di riferimento, svolgendo una funzione di << rispecchiamento >>, di << mirror >> dei principi generali comunitari contenuti nella direttiva quadro, legge fondamentale di attuazione di principi di ordine pubblico comunitario.

Un altro elemento importante riguarda le tecniche d'armonizzazione in materia di promozione di ambiente di lavoro, utilizzate dal legislatore comunitario.

Una tecnica, inizialmente basata su strumenti normativi piuttosto forti (direttive, regolamenti, decisioni) tendenti ad uniformare gli ordinamenti nazionali, che già a partire dalla seconda metà degli anni'80, mise in evidenza l'insufficienza del metodo dell'armonizzazione legislativa, portando quindi all'utilizzo di strategie istituzionali più leggere: la cd. soft law.

A questo punto si ebbe come contraccolpo la devoluzione di funzioni regolative (norme di dettaglio) a soggetti privati (come per esempio l'agenzia per l'ambiente), facendo quindi ricadere la competenza riguardante la specificazione dei dettagli tecnici su meccanismi gestiti da << voluntary standard - making institutions >> (Cen, Cenelec, ecc).

1.4 IL PROCESSO DI ARMONIZZAZIONE NEI DIVERSI STATI DELL'UNIONE EUROPEA

Analizziamo ora l'adeguamento normativo nei diversi contesti nazionali, dopo l'entrata in vigore della direttiva 89/391. Appare chiaro, da analisi effettuate che le reazioni all'impulso di armonizzazione siano state differenti nei vari ordinamenti nazionali.

Superando una prima distinzione tra paesi in difficoltà per l'adeguamento, dovuto a sistemi di sicurezza interni già precedentemente evoluti, (parliamo naturalmente di paesi come la Svezia, l'Olanda,la Danimarca, la Germania ed in parte la Francia, l'Austria e la Gran Bretagna) e quelli come l'Italia, la Spagna e la Grecia che avevano tutto da guadagnare dal processo di armonizzazione, possiamo fare una distinzione sulla base di due modelli :

- a) ordinamenti che hanno adattato al sistema preesistente le innovazioni introdotte dall'ordinamento comunitario, parliamo di quegli stati che hanno ispirato le riforme comunitarie, la cui armonizzazione si è rivelata indolore (paesi del Nord Europa e dell'Europa continentale);
- b) paesi che invece, hanno subito l'impatto innovativo del modello comunitario cambiando profondamente il sistema preesistente (paesi dell'Europa meridionale, ad eccezione della Francia, che si colloca in posizione intermedia) .

Da analisi effettuate nei paesi membri, emerge una sostanziale omogeneità sia nell'applicazione e nel recepimento della direttiva quadro, che delle direttive tecniche e dell'apparato regolatorio.

La Commissione europea ha varato nel 2002, il V Programma relativo alla salute e alla sicurezza del lavoro valido fino al 2005, insieme ad una nuova Raccomandazione sulla

strategia comunitaria. Programma e Raccomandazione dovranno tenere conto degli orientamenti assunti al Vertice di Nizza (7-9 dicembre 2000), tramite l'adozione dell'*Agenda sociale,* la quale ha individuato la necessità di promuovere un'interazione positiva e dinamica fra le politiche economiche, sociali e dell'occupazione, considerando la politica sociale un fattore di competitività, oltre che di tutela dell'individuo, e l'aumento quantitativo e qualitativo dei posti di lavoro la chiave per garantire competitività e integrazione sociale. In particolare l'attenzione della Commissione è rivolta, a partire dal 2001, alle seguenti tematiche: l'analisi della conformità delle misure nazionali finalizzate a garantire l'applicazione della Direttiva quadro 89/391 e delle direttive particolari.

La Commissione ha già denunciato due casi alla Corte di giustizia per la non conformità della trasposizione della Direttiva quadro: Germania e Italia per la mancata definizione delle competenze professionali del Responsabile del servizio prevenzione e protezione. Il Belgio per la non conformità alla Direttiva 89/655 e, ancora, l'Italia per la Direttiva 90/270 (riguardante la definizione di "videoterminalista")[2].

La Commissione sta, inoltre lavorando ad un *Rapporto sulla attuazione pratica delle direttive negli Stati membri*; lavori ostacolati dal fatto che non tutti i Paesi membri, inviano i Rapporti nazionali, che sono invece di grande importanza per capire dove indirizzare le future iniziative comunitarie, sia sul piano legislativo che su quello del sostegno per l'applicazione delle direttive.

L'Italia, purtroppo, è, insieme all'Irlanda, tra i Paesi che hanno inviato il minor numero di rapporti.

[2] Questione risolta con l'emanazione dell'art. 21 della Legge n. 422/2000 (cosiddetta Legge Comunitaria).

1.5 TRE PRINCIPALI NOVITA'

Tra le novità più importanti introdotte nel D. LGS 626\1994 vi è sicuramente, la volontà del legislatore di imporre al datore di lavoro, l'utilizzazione di un metodo scientifico per affrontare le problematiche concernenti la sicurezza. Il metodo scientifico è basato sulla programmazione rigorosa degli interventi e della loro attuazione, utilizzando le più moderne tecnologie. Questo metodo applicato all'organizzazione del lavoro e dell'apparato produttivo è stato all'origine della stessa rivoluzione industriale.

È chiaro che nell'impresa moderna il metodo scientifico non può servire solo a produrre il massimo profitto, ma deve anche essere utilizzato per garantire al personale occupato di svolgere le proprie mansioni nella massima sicurezza e salubrità. Appare evidente che, accertato che i beneficiari degli interventi sono soggetti differenti dall'imprenditore, non può di conseguenza essere lasciata alla libera iniziativa di questi, l'individuazione dei comportamenti da porre in essere per conseguire i necessari obiettivi di tutela (riassunti nella sempre attuale formulazione dell'art. 2087 cod.civ.). Il D. LGS. 626/1994 ha così voluto imporre all'imprenditore non solo nuovi adempimenti specifici, quanto nuovi obblighi di carattere generico, che hanno specificato gli obiettivi già delineati nell'art. 2087 cod.civ., ma anche un metodo innovativo di approccio al problema sicurezza fondato sui principi della programmazione e dell'organizzazione scientifica che deve essere applicato alle attività :

1) INDIVIDUAZIONE E VALUTAZIONE DEI RISCHI: consistente nell'individuazione analitica di tutte le più importanti situazioni di rischio e nella creazione di un sistema di monitoraggio permanente che consenta di individuare con tempestività i rischi che dovessero insorgere.

2) INDIVIDUAZIONE DEI RIMEDI PIU'IDONEI: le misure, gli accorgimenti tecnico-organizzativi più idonei a eliminare o ridurre i rischi già individuati e quelli futuri.

3) ATTUAZIONE DEI RIMEDI: attraverso un efficace sistema di vigilanza sull'effettività dell'attuazione e sull'efficacia dei rimedi.

4) LIMITAZIONE DELLE CONSEGUENZE DANNOSE DI EVENTUALI SINISTRI attraverso un sistema di gestione delle emergenze (evacuazione, pronto soccorso, ecc…).

Come si può notare si tratta di accorgimenti indispensabili e che non comportano all'imprenditore nessun gravoso impegno. All'imprenditore viene richiesto di affrontare, con la stessa serietà organizzativa con cui affronta qualsiasi altro problema, il problema della sicurezza, con la sola differenza che la sua scelta di metodi e procedure viene limitata dalla legge che stabilisce i canoni organizzativi minimi da rispettare.

Tutti gli adempimenti imposti dal D. LGS. 626/1994 hanno un elevato tasso di elasticità e richiedono un impegno di energie e di risorse direttamente proporzionale alla rilevanza dei rischi individuali. Chiaramente i nuovi adempimenti comporteranno oneri significativi per le aziende, pensiamo per esempio ai costi concernenti le modifiche dei posti (titolo 4) e dei luoghi di lavoro (titolo 2) e quelle che si riferiscono agli obblighi formativi. D'altronde non possiamo non rilevare la rilevanza sociale e giuridica degli interessi protetti e i vantaggi di tipo economico e non, nel medio periodo, ed un miglioramento delle condizioni di sicurezza, che comporterà per le aziende: diminuizione degli eventi dannosi, quindi diminuizione degli oneri assicurativi (pubblici e privati) e dei costi giudiziari, a cui dobbiamo aggiungere gli incrementi di produttività, efficienza e qualità, che coincidono di solito con una maggiore serenità lavorativa.

La seconda grande novità introdotta dal D. LGS. 626/1994 è la partecipazione dei soggetti tutelati, cioè degli stessi lavoratori, alla funzione prevenzionale, sia in maniera diretta che attraverso il loro rappresentante della sicurezza. Si tratta di un'innovazione di grande importanza, nel nostro sistema di relazioni industriali che chiama le organizzazioni sindacali a compiti nuovi e di responsabilità.

La terza novità è rappresentata dall'elasticità del sistema sanzionatorio, (anche dopo le successive modifiche del D. LGS. 758/1994), che consente di punire con severità i comportamenti illeciti socialmente pericolosi, e di usare maggiore indulgenza per le violazioni meno rilevanti. Ciò è stato reso possibile grazie al nuovo istituto della prescrizione (art. 19 ss.), alla maggiore valorizzazione del potere di disposizione (art.

11), alle agevolazioni in materia di oblazione (art. 24). Ne consegue che il datore di lavoro che elimini, tempestivamente, rispettando le indicazioni dell'ispettore una contravvenzione accertata, potrà ricevere solo una sanzione amministrativa, quello che la elimini con modalità diverse potrà essere ammesso all'oblazione;infine colui che perseveri nel comportamento illecito incorrerà in sanzioni penali piuttosto severe.
Questo sistema sanzionatorio, se correttamente inteso ed attuato, dovrebbe essere in grado di applicare la sanzione più adeguata all'illecito. La crisi del sistema previdente ha dimostrato che la severità della sanzioni non è sufficiente ad ottenere l'adempimento del dovere di sicurezza; occorre innanzitutto collaborare con il soggetto obbligato nella fase di prima attuazione anche per responsabilizzarlo, per renderlo consapevole delle ragioni per le quali viene imposto, e delle possibili modalità di adempimento; è necessario poi informarlo della severità delle sanzioni, e se l'illecito è stato già commesso, graduare l'applicazione delle sanzioni a seconda della gravità dell'illecito stesso.

1.6 I SOGGETTI TUTELATI

I principali destinatari della disciplina prevenzionistica sono i lavoratori subordinati, cioè tutti coloro che nella definizione di cui all'art. 2, lett. a, del D. LGS 626/1994, vengono individuati come tali; testualmente si legge infatti: << *la persona che presta il proprio lavoro alle dipendenze di un datore di lavoro…*>>[3]. L'individuazione dei soggetti in questione non può essere effettuata, semplicemente, osservando il libro matricola aziendale, ma si devono ritenere titolari del diritto alla sicurezza anche tutti i prestatori d'opera formalmente inquadrati in altro modo (o anche non inquadrati) che di fatto svolgano attività di lavoro subordinato. Comunque l'ambito della tutela legislativa si estende ad altre figure di prestatori di lavoro che non hanno alcun vincolo di subordinazione all'imprenditore, e cioè particolari figure di lavoratori , (per es. operanti in cooperative di produzione e lavoro o di società anche di fatto), ma

[3] Si tratta naturalmente di coloro che ai sensi dell'art. 2094 cod. civ., prestano << il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore>>, formula presente già all'art. 3 del D.P.R. 27 aprile 1955, n. 547.

anche partecipanti a stage aziendali, allievi di corsi scolastici, professionali o universitari in cui si faccia uso di laboratori, macchine, apparecchi, attrezzature di lavoro o di agenti chimici, fisici o biologici.

Vi sono anche casi di lavoro subordinato che restano esclusi in tutto o in parte dalla tutela legale:

A) LE FORZE ARMATE E DI POLIZIA E I SERVIZI DI PROTEZIONE CIVILE vengono ricompresi in quanto stabilito dalla direttiva comunitaria n. 391/89 e il legislatore italiano ha reso la nuova normativa immediatamente applicabile con la sola avvertenza di <<*tenere conto delle particolari esigenze connesse al servizio espletato e delle attribuzioni loro proprie* >>;

B) LAVORATORI A DOMICILIO E PORTIERI, per queste categorie di lavoratori vige il principio generale opposto, della non applicabilità, se non nei casi espressamente previsti che dovrebbero essere solo due:

- l'art. 21, c. 2, impone al datore di fornire informazioni generali sui rischi presenti in azienda e sui rimedi adottati, chiaramente anche quelle riguardanti la loro specifica attività.
- l'art. 22, c. 1, estende anche a queste categorie di lavoratori il diritto di ricevere una formazione sufficiente in materia di sicurezza.

A differenza della disciplina previdente, le nuove disposizioni prevedono un minimo di tutela; l'esclusione dei lavoratori a domicilio dall'ambito della tutela legale, la rende inapplicabile anche alla fattispecie del telelavoro.

C) ADDETTI AI SERVIZI DOMESTICI E FAMILIARI, altra categoria di lavoratori esclusi, questa volta totalmente: rientrano nel campo di applicazione della disciplina generale fissata con i decreti del 1955 e 1956.

D) VOLONTARI, resta applicabile la disciplina prevista dai decreti presidenziali 547/1955 e 303/1956, mentre il silenzio della legge di riforma sembra interpretabile come esclusione dalla tutela che, appare giustificata, vista la sostanziale differenza di natura giuridica del lavoro svolto a titolo gratuito rispetto a quello subordinato.

E) PARTECIPANTE ALL'IMPRESA FAMILIARE: sembra esclusa dalla tutela di cui all'art. 230 bis, cod. civ.

F) ASSOCIATO IN PARTECIPAZIONE: anche in questo caso il silenzio della riforma non può che essere interpretato come conferma dell'esclusione.

G) LAVORATORI AUTONOMI, DIPENDENTI E TITOLARI IMPRESE APPALTATRICI:

l'art. 7 del D. LGS. 626/1994 prevede una forma limitata di tutela per quei lavoratori autonomi ai quali il datore di lavoro abbia affidato all'interno dell'azienda, l'esecuzione di lavori in appalto, tutela estesa anche ai dipendenti delle imprese appaltatrici e agli stessi imprenditori appaltatori , se effettivamente prestino la propria opera nell' esecuzione dei lavori d'appalto.

H) TERZI ESTRANEI: altri destinatari della normativa prevenzionale sono anche i terzi che visitino occasionalmente l'azienda: secondo l'art. 2050 cod. civ., << *chiunque cagiona danno ad altri nello svolgimento di un attività pericolosa ne sarà responsabile, se non darà prova di aver adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno* >>.

Fra le attività pericolose rientrano tutte quelle cui si applica la disciplina per la prevenzione degli infortuni sul lavoro. I terzi sono quindi beneficiari (anche se in maniera indiretta) dell'apparato prevenzionale: devono quindi essere informati sui rischi, devono utilizzare i dispositivi personali di protezione, devono essere accompagnati dal personale aziendale e rimanere sotto la loro costante vigilanza ecc…

I) COLLETTIVITA' GENERALE, AMBIENTE: all'art. 4, c. 5, lett. n). del D. LGS. 626/94, per la prima volta si obbliga il datore di lavoro ad impedire che le misure tecniche prevenzionali adottate provochino DANNI ALL'AMBIENTE ESTERNO ed alla SALUTE della collettività, e quindi in special modo i residenti vicini a stabilimenti aziendali, beneficiano della tutela legale e possono vantare specifici diritti soggettivi verso l'imprenditore.

Tab. 1.1 tabella riepilogativa dei soggetti beneficiari della tutela

Categoria	Norme applicabili		Fonte (D.Lgs. 626/94)
	626/94	547/55 e 303/56	
Lavoratori subordinati (in genere)	Tutte	Tutte	Art. 2, c. 1, lett. a)
Soci lavoratori (coop. + soc.)	Tutte	Tutte	Art. 2, c. 1, lett. a)
Utenti stage aziendali	Tutte	Tutte	Art. 2, c. 1, lett. a)
Allievi istituti con laboratori	Tutte	Tutte	Art. 2, c. 1, lett. a)
Militari di carriera	Quasi tutte (come da D.M.)	Tutte	Art. 1, c. 2
Forze di polizia	Quasi tutte (come da D.M.)	Tutte	Art. 1, c. 2
Addetti protezione civile	Quasi tutte (come da D.M.)	Tutte	Art. 1, c. 2
Lavoratori a domicilio (telelavoro) e portieri	Artt. 21, c. 2 e 22, c. 1	Nessuna	Art. 1, c. 3
Collaboratori domestici e familiari	Nessuna	Tutte	Art. 2, c. 1, lett. a)
Lavoro gratuito – volontariato	Nessuna	Tutte	Art. 2, c. 1, lett. a)
Compartecipanti impresa familiare	Nessuna	Nessuna	Art. 2, c. 1, lett. a)
Associati in partecipazione	Nessuna	Nessuna	Art. 2, c. 1, lett. a)
Lavoratori autonomi	Art. 7	Art. 5, D.P.R. 547/55	Art. 7
Dipendenti e titolari imprese appaltatrici (se operano pers.)	Art. 7	Nessuna	Art. 7 (*)
Terzi estranei	Informazione e vigilanza (DPI)	Informazione e vigilanza (DPI)	Art. 2050 cod. civ.
Collettività generale – ambiente	Art. 4, c. 5, lett. n)	Nessuna	Art. 4, c. 5, lett. n)

(*) Nei confronti dei dipendenti delle imprese appaltatrici, mentre il committente dell'appalto è tenuto ad applicare solo l'art. 7 (sempre che non si verifichi una particolare ingerenza organizzativa), il datore di lavoro appaltatore resta ovviamente obbligato ad applicare l'intero apparato prevenzionale.

1.7 I SOGGETTI OBBLIGATI

Il principale soggetto obbligato al rispetto e all'attuazione degli obblighi prevenzionali è il DATORE DI LAVORO, ossia il soggetto titolare del rapporto di lavoro stesso. Mentre nelle imprese organizzate in forma individuale il problema dell'individuazione di tale soggetto, chiaramente non sussiste, nelle imprese societarie, esso coincide di solito con il soggetto che è legittimato a rappresentare la società all'esterno (il cosiddetto rappresentante legale).

Bisogna rilevare che ciò che è importante non è il potere di rappresentanza, ma il potere organizzativo e direttivo, infatti in imprese complesse il soggetto dotato della rappresentanza legale non è quello che esercita l'effettivo potere di organizzare l'azienda ed il lavoro dei dipendenti .

In questo caso, per la connessione tra potere organizzativo e direttivo, in materia di sicurezza, e responsabilità, il DATORE DI LAVORO ai fini prevenzionali deve essere considerato il soggetto titolare di quel potere, seppure non fornito della rappresentanza legale. Possiamo quindi affermare che è datore di lavoro, il soggetto o l'organo che secondo lo statuto sociale (o di fatto), ha il potere decisionale in materia di spesa.

In materia di sicurezza, però dobbiamo notare che il legislatore preferisce abbandonare la strada comunemente seguita nei testi di diritto penale del lavoro in cui gli obblighi penalmente sanzionati, riguardano quasi in modo esclusivo il datore di lavoro. Già a partire dai decreti degli anni '50, ma anche quelli a noi più vicini come quelli in materia di protezione dai rischi da rumore, piombo e amianto[4], oltre che prevedere una pluralità di destinatari dei precetti penalmente sanzionati ripartiscono quindi l'area delle responsabilità, chiamando in causa il datore di lavoro, ed anche il dirigente e il preposto, ripartendo quindi la responsabilità penale fra i soggetti che partecipano effettivamente all'esercizio del potere organizzativo.

In precedenza la direttiva quadro n. 391/89 non prevedeva la ripartizione ab origine di responsabilità e menzionava come unico soggetto obbligato, il datore di lavoro. Questo ha creato al legislatore italiano problemi di coordinamento della normativa comunitaria con quella interna previgente.

[4] D. LGS.15 agosto 1991, n. 277.

La nuova disciplina tratta il problema della ripartizione delle responsabilità prevenzionali in termini sostanzialmente immutati rispetto a prima: al datore di lavoro resta attribuita la responsabilità in ordine a tutti gli adempimenti di carattere generale riguardanti la valutazione dei rischi, l'elaborazione del piano di sicurezza,la predisposizione del servizio di prevenzione e protezione ecc…

I DIRIGENTI restano responsabili dell'attuazione delle misure di sicurezza (decise dal datore di lavoro e rese operative dai dirigenti) nello svolgimento dell'attività lavorativa, con riferimento alla vigilanza sull'uso dei dispositivi di protezione individuale.

In concreto il dirigente sarà responsabile dell'attuazione degli adempimenti per quanto riguarda la specifica porzione di organizzazione produttiva e del lavoro (reparto, stabilimento, settore) a lui stesso attribuita.

La responsabilità dei PREPOSTI sarà proporzionale alla fetta di potere organizzativo che è loro compito esercitare: la conformità alle normative di sicurezza dell'organizzazione del lavoro, del gruppo di persone da coordinare.

Per quanto riguarda IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO DI PREVENZIONE E PROTEZIONE, la legge non prevede specifiche sanzioni penali, quindi deve ritenersi escluso dal novero dei soggetti obbligati.

Il D. LGS 626/94 parla di << *compiti* >>, quando si riferisce al responsabile del servizio di prevenzione e protezione (art. 9), ed usa il termine << *obblighi* >>, quando si riferisce al complesso dei soggetti tenuti agli adempimenti prevenzionali (art. 4,5,6,7), con la previsione che il servizio di prevenzione e protezione sia << *utilizzato dal datore di lavoro* >> (art. 9, c. 4) Proprio tutto ciò ci induce a ritenere che il servizio,e quindi il suo responsabile, siano semplicemente un organismo tecnico chiamato a collaborare con l'imprenditore, ma senza alcun potere organizzativo all'interno dell'azienda o dell'amministrazione. Pare assodata invece la responsabilità civile del Responsabile Servizio Prevenzione e Protezione nei confronti del datore di lavoro per tutti gli inadempimenti alle obbligazioni nascenti dal proprio incarico. Potrà quindi essere chiamato a risarcire il danno subito dal datore di lavoro o dai suoi dipendenti (dirigenti o preposti) per colpa delle sue inadempienze e di conseguenza

anche a rimborsare le somme che quest'ultimo sarà chiamato a versare a titolo di risarcimento del danno o per sanzioni amministrative o penali.

1.8 ALTRI SOGGETTI OBBLIGATI

I LAVORATORI

L' art. 6 del DPR 547/1955 e l'art. 5 del DPR 303/1956 già prevedevano obblighi particolari per gli stessi lavoratori. La riforma del 1994 accentua tutto ciò, amplia ed arricchisce gli obblighi, ma soprattutto rende più severe le sanzioni a carico dei lavoratori che nonostante siano i beneficiari della tutela sono obbligati, attesa la natura pubblicistica degli interessi tutelati, ad evitare qualsiasi comportamento che possa creare pericoli per sè stessi e per i compagni di lavoro. Secondo l'art. 5, c. 1, D. LGS 626/1994, il lavoratore deve " *prendersi cura della propria sicurezza e della propria salute e di quella delle altre persone presenti sul luogo di lavoro, su cui possono ricadere gli effetti delle sue azioni od omissioni* … ". Si è dato particolare rilievo al nuovo ruolo riservato al lavoratore: non più destinatario passivo di precetti da eseguire, ma soggetto attivo e responsabile della sicurezza propria e di quella altrui, tutto ciò implica per il lavoratore un'attenzione specifica, una modalità più consapevole ed impegnata di quanto risultasse dai testi normativi precedenti.

Il lavoratore inoltre ha diritto ad essere informato sui rischi possibili e adeguatamente formato a spese dell'azienda; ha anche l'obbligo di sottoporsi ai controlli sanitari (art. 5, lett. g) e di contribuire, con il datore di lavoro, i dirigenti e i preposti all'adempimento di tutti gli obblighi imposti dagli organi di vigilanza (nell'esercizio dei poteri di prescrizione ex art. 10, D.P.R. 520 /1955 e 20, L. 833/1978), " *o comunque necessari per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori durante il lavoro* " (art. 5, lett. h). Si deve osservare come il mancato adempimento delle disposizioni in esame, può dare luogo all'irrogazione di sanzioni disciplinari, che possono giungere fino al licenziamento del lavoratore (che si sia ad esempio rifiutato, senza giustificazione, di indossare una maschera protettiva). Ad attenuare la portata degli obblighi a carico del lavoratore resta la verifica dell'esistenza dei presupposti

necessari per il loro adempimento. Gli impegni del lavoratore vanno infatti valutati <<… *conformemente alla sua formazione ed alle istruzioni e ai mezzi forniti dal datore di lavoro* >> (art. 5, primo comma).
Se dunque la formazione, le istruzioni o i mezzi forniti sono carenti, la responsabilità del lavoratore sarà minore, se non addirittura inesistente.

IL MEDICO COMPETENTE

Agli artt. 17 e 92 del D. LGS. 626/1994 si attribuiscono specifici obblighi e di conseguenza responsabilità al medico competente, che nei casi previsti dalla legge si affianca al datore di lavoro ed al servizio di prevenzione e protezione per lo svolgimento dei compiti di sorveglianza sanitaria. E' questa una particolare figura[5] che può corrispondere sia ad un libero professionista sia ad un dipendente, svolge un ruolo autonomo e distinto da quello dell'imprenditore e possiede specifiche responsabilità verso l'ordinamento.
Il medico competente ha precisi compiti da assolvere e delle sue inadempienze, risponde non solo all'azienda, ma anche e soprattutto alla collettività, per questo dovrà finalizzare il suo operato alla tutela degli interessi generali, potrebbe quindi rivelarsi un collaboratore scomodo per l' imprenditore, perché di sicuro tenderà a conservare ampi margini di sicurezza rispetto ai limiti fissati dalla legge, per non incorrere nella responsabilità penale.
Un problema rilevante che si pone è la stessa obbligatorietà della nomina del medico competente, poiché la normativa prevede che " *la sorveglianza sanitaria sia effettuata nei casi previsti dalla legge* ", (art. 16,c. 1).
E' da ritenersi che gli artt. 2, lett. D, 16 e 17 del D. LGS. 626/1994 fissino i principi generali cui deve ispirarsi l'operato del medico competente, ma appare chiaro che solo nel caso di rischi elevati (peraltro specificati nei titoli successivi dedicati a particolari attività)[6], il datore di lavoro è obbligato a dotarsi di questa figura.

[5] Introdotta per la prima volta, dagli artt. 3, lett. c) e 7 del D. LGS.277/1991.

[6] Si tratta nell'ambito del medesimo D. LGS. 626/1994, delle attività che implicano movimentazione manuale dei carichi (titolo V), uso di attrezzature munite di videoterminali (titolo VI), uso di agenti cancerogeni (titolo VII) e di agenti biologici (titolo VIII)

Queste limitazioni al ruolo del medico competente sono valide anche nella fase di valutazione iniziale dei rischi, in cui solo le aziende citate nella parte speciale del D. LGS. 626/1994 e nella previdente legislazione speciale devono valersi della sua opera. Infine le funzioni di medico competente possono essere affidate, attraverso specifiche convenzioni,anche a medici dipendenti dell' Unità Sanitaria Locale, che non siano addetti all'attività di vigilanza (si ricava dal combinato disposto dei commi 5.lett. A,e 7 dell' art. 17, D. LGS. 626 /1994).

PROGETTISTI, FABBRICANTI, FORNITORI ED INSTALLATORI

Rientrano fra i destinatari degli obblighi legislativi anche soggetti completamente estranei all' azienda, come progettisti, fabbricanti, fornitori, installatori di macchinari (artt. 6 e 91, D. LGS. 626/1994) che con le loro omissioni e inadempienze possono concorrere a determinare fattori di rischio all'interno dell'organizzazione aziendale.

COMMITTENTI E APPALTATORI

Nella disciplina previgente era assente qualsiasi riferimento al tema della sicurezza nei lavori da svolgersi in appalto, all'interno dell'azienda. La mancanza era piuttosto grave, poiché l'appalto da eseguire all'interno dell'impresa, implica sempre la sovrapposizione di due o più sfere organizzative. Tutto ciò comporta non un rafforzamento dei livelli di tutela, ma il rischio di incorrere più, facilmente, in errori e lacune nell'attività prevenzionale e di controllo. La contemporanea presenza di due centri di imputazione del potere direttivo imprenditoriale può generare confusione e situazioni di carenza di tutela in cui ciascuno dei due datori di lavoro ometta le precauzioni necessarie ritenendole di competenza dell'altro.

In queste situazioni diviene fondamentale la funzione di coordinamento fra le due sfere organizzative, ma la precedente legislazione non attribuiva espressamente tale funzione a nessuno dei soggetti obbligati. L' art. 7 del D. LGS. 626/1994 attribuisce al datore di lavoro committente il compito, non solo di curare, il coordinamento degli interventi di protezione e prevenzione dai rischi cui sono esposti i dipendenti dell'appaltatore, ma anche di promuoverlo, responsabilizzandolo. Entrambi i datori di lavoro dovranno informarsi " *reciprocamente anche al fine di eliminare i rischi*

dovuti alle interferenze tra i lavori delle diverse imprese coinvolte nell'esecuzione dell'opera complessiva ". Inoltre i due datori di lavoro dovranno cooperare all'attuazione delle misure di prevenzione e protezione in favore dei dipendenti dell'appaltatore. Alla lettera b) del primo comma dell'art. 7 del D. LGS. 626/1994 si tratta poi, dell'obbligo di informazione; alla lettera a) si traduce in legge un principio già sancito dalla giurisprudenza secondo il quale il committente è tenuto ad affidare l'appalto ad imprese professionalmente e tecnicamente idonee (*culpa in eligendo*)[7].

La responsabilità del committente dovrà ritenersi esclusiva e totale, quando egli si sia ingerito nell'organizzazione del lavoro dell'appaltatore fino ad assumere in via esclusiva il potere di prendere le decisioni o di condizionarle; ciò anche nell'ipotesi in cui non ricorra un appalto di mere prestazioni di lavoro, illecito ex lege 1369/1960. Nel caso di ingerenza parziale, il committente sarà responsabile per le omissioni afferenti le porzioni di organizzazione che abbia effettivamente condizionato (responsabilità esclusiva parziale). Infine vi è responsabilità concorrente e solidale dei due datori di lavoro, ogni qualvolta in cui la violazione è stata provocata o favorita dalle inadempienze contrattuali del committente, dalla esiguità del corrispettivo pattuito per l' appalto, o dall' eccessiva ristrettezza dei tempi imposti dall' appaltatore.

La responsabilità dell'appaltatore sarà esclusiva, infine, sia per le omissioni prevenzionali che per gli eventi dannosi occorsi ai dipendenti quando questi sia titolare di impresa idonea e dotata di autonomia organizzativa ed economica, ovvero quando i rischi considerati siano specifici , propri dell' attività oggetto dell' appalto (art. 7, c. 3, D. LGS. 626/1994).

[7] Vedi Cass. Pen. Sez. III, 3 marzo 1992, n. 2329 in Guariniello, Sicurezza lavoro, p. 173 ss.

Tab.1.2 tabella riassuntiva dei soggetti obbligati

1.9 LA PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI ALL'ATTIVITA' DI PREVENZIONE

Il D. LGS. 626/1994 introduce nel sistema prevenzionale italiano una figura destinata ad assumere un ruolo di rilievo: il RAPPRESENTANTE DEI LAVORATORI PER LA SICUREZZA. Un illustre predecessore possiamo individuarlo, nelle rappresentanze di cui all' art. 9 della L. 20 maggio 1970,n 300, attraverso la quale veniva astrattamente riconosciuto il diritto di controllare l' applicazione della normativa prevenzionale , nonché di " *promuovere la ricerca, l'elaborazione e l' attuazione* " di altre misure ritenute idonee .

Come è noto, questa norma, anche per la sua genericità, ha ricevuto scarsissima attuazione e attenzione sia da parte della giurisprudenza che da parte della contrattazione collettiva. Un altro precedente, privo anch'esso di rilevanza pratica è costituito dall'esame congiunto fra organi di vigilanza, rappresentanze sindacali e datore di lavoro previsto dall'ultimo comma dell' art. 20 della L. 23 dicembre 1978, n 833 istitutiva del servizio sanitario nazionale. Infine l'art. 5, comma 1, lett. C, del D. LGS. 15 agosto 1991, n 277, consentiva ai lavoratori di verificare, attraverso i loro rappresentanti, l'applicazione delle misure di tutela della salute e della sicurezza.

Possiamo senz'altro affermare che è con il D. LGS. 626/1994 che i lavoratori vengono chiamati per la prima volta a svolgere un ruolo rilevante nel sistema prevenzionale italiano, vengono chiamati a quella prevenzione << dall' interno >> dell' ambiente di lavoro che sembra , almeno potenzialmente, la più efficace ed incisiva.

CAPITOLO 2
IL DATORE DI LAVORO PUBBLICO AI FINI PREVENZIONALI

2.1 L'APPLICAZIONE DEL D. LGS. 626/1994 NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

L'applicazione del D. LGS. 626/1994 nella Pubblica Amministrazione è in notevole ritardo e non solo a causa della mancanza di risorse economiche. L'applicazione delle norme di prevenzione crea problemi di non poco conto, per diversi motivi:

- in primo luogo, lo stato fatiscente della maggior parte degli uffici (ambienti di lavoro) pubblici, che accresce le difficoltà di adeguamento agli standards di sicurezza;
- in secondo luogo, il nodo relativo all'individuazione del datore di lavoro ed alla ripartizione intersoggettiva degli obblighi di sicurezza; punto sul quale, come si vedrà, è intervenuto il decreto correttivo n. 242/1996;
- infine i già accennati costi della prevenzione. Un problema fortemente sentito dalle amministrazioni pubbliche, a causa dei rigidi vincoli finanziari imposti dalle norme di bilancio. Le dimensioni del problema sono chiaramente dimostrate, da un lato, dall'attenzione del legislatore, che in sede di "correzione" si è preoccupato di inserire una << clausola di salvaguardia >>, per la quale gli obblighi dei datori di lavoro pubblici *"si intendono assolti…con la richiesta del loro adempimento all'amministrazione competente o al soggetto che ne ha l'obbligo giuridico"*, con riferimento agli interventi strutturali e di manutenzione sugli edifici assegnati in uso alle amministrazioni ed agli uffici (art. 4, c. 12); dall'altro lato, da qualche intervento giurisprudenziale, opportuno ma allo stesso tempo preoccupante, che ha considerato quale << forza maggiore >>, e causa di non punibilità per i soggetti obbligati, l'ipotesi di assoluta mancanza di risorse in bilancio.

Al di là dei grandi interventi strutturali, che richiedono investimenti, è necessario introdurre la cultura della prevenzione e della sicurezza all'interno del pubblico impiego; perché questo avvenga occorre, però, individuare con esattezza i ruoli e le responsabilità delle due figure cardine del D. LGS 626/1994, e cioè in primo luogo del datore di lavoro e del responsabile del servizio di prevenzione e protezione .

*“ Il presente decreto legislativo prescrive misure per la tutela della salute e per la sicurezza dei lavoratori durante il lavoro, in tutti i settori di attività privati o pubblici“ (*art. 1 D. LGS. 626/1994, attuazione delle 8 direttive CEE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro).

“Datore di lavoro: qualsiasi persona fisica o giuridica o soggetto pubblico che è titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore e abbia la responsabilità dell’impresa ovvero dello stabilimento “ (art. 2, comma 1, lett. b) D. LGS. 626/1994 rubricato “Definizioni”).

Datore di lavoro: il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che , secondo il tipo e l’organizzazione dell’ impresa, ha la responsabilità dell’ impresa stessa ovvero dell’unità produttiva, quale definita ai sensi della lettera I) ,in quanto titolare dei poteri decisionali e di spesa .

Nelle Pubbliche Amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n 29, per datore di lavoro si intende << *il dirigente al quale spettano i poteri di gestione , ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest’ ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale* >> (Art. 2, comma 1, lett. B) D. LGS. 626/94 modificato dal D. LGS. 242/96).

E’ sorta in molte occasioni la questione se le norme per la prevenzione dagli infortuni e per l’igiene sul lavoro trovino, o meno, applicazione all’ attività degli enti pubblici. La Corte di Cassazione ha esaminato la questione molte volte, in questi ultimi anni, arrivando alla conclusione che il lavoratore subordinato ha diritto alla piena tutela durante lo svolgimento dell’ attività lavorativa , a prescindere dalla natura pubblica o privata dell’ attività nel cui ambito il lavoratore presta la sua opera [8].

Per quanto riguarda la figura specifica del datore di lavoro, nel D. LGS. 626/1994 è prevista una definizione apposita che ricomprende, quindi, anche il <<*soggetto pubblico*>> quale destinatario degli obblighi e dei numerosi nuovi adempimenti previsti dalla legge.

La Pubblica Amministrazione dovrà quindi recepire e, conseguentemente, attuare completamente, i contenuti di questa ultimissima produzione normativa, che da un lato favorisce l’ avvio di una gestione aziendale della sicurezza , che in maniera costante si

[8] Cass. Pen., sez. III, 13 novembre 1992, n. 10974.

investa dei rischi presenti sul luogo di lavoro e sviluppi allo stesso tempo , piani per eliminare gli stessi rischi o quantomeno ridurli;mentre dall' altro allarga la partecipazione, il coinvolgimento di tutti i lavoratori presenti, alla questione sicurezza. In particolar modo, perché la consultazione dei lavoratori riguardo ai processi di sicurezza possa esser effettiva ed avvenire con cognizione, il legislatore ha stabilito l'obbligo, in capo al datore di lavoro, di attivare le fasi dell'informazione e della formazione nei confronti di tutti i lavoratori.

Il primo indispensabile e obbligatorio strumento, per attuare una gestione aziendale permanente, è l'istituzione del Servizio di Prevenzione e Protezione dai rischi e la designazione del responsabile del servizio stesso.

Appare chiaro che il primo problema che si pone è l'individuazione all'interno di una Pubblica Amministrazione, della figura che ha l'obbligo di costituire il servizio stesso. Da una lettura dell' art. 4 del D. LGS. 626, sia prima che dopo il 242/96, si tratta, chiaramente, di un obbligo che sta in capo al datore di lavoro.

E' necessario, quindi che la designazione avvenga, direttamente, da parte del datore di lavoro, ciò è facilmente comprensibile considerato che il legislatore ha voluto istituire tale servizio, come supporto, del datore di lavoro stesso (il Responsabile del servizio assume la veste di consigliere personale, ma le responsabilità permangono sempre a capo del datore di lavoro, non prevedendo infatti il Titolo IX ipotesi di contravvenzioni commesse dal Responsabile), ha carattere fiduciario e quindi deve essere conferito personalmente dal datore di lavoro alla persona da lui prescelta.

Sorge spontaneo l'interrogativo su chi sia, nella pubblica amministrazione il datore di lavoro che abbia in sè, tra gli altri, il potere di nominare il responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi dell'ente.

Secondo la disposizione introdotta dal D. LGS. 242/96, per datore di lavoro nel P.A. "*si intende il dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest'ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale"*, mentre prima della disposizione in oggetto era considerato datore di lavoro dell'ente pubblico il sindaco, il presidente della provincia, il presidente della regione, in quanto organi responsabili dell'ente.

Di conseguenza erano questi i soggetti ad avere titolo (e soprattutto obbligo) per la nomina del responsabile SPP e degli addetti allo stesso, ma appariva chiaro che a prescindere dalla titolarità nominale i compiti in materia di sicurezza all'interno dell'ente andavano ripartiti, secondo l'organizzazione interna, tra i diversi organi presenti (giunta, dirigenti, segretario generale, preposti).

La definizione interna dei compiti (c.d. Organigramma Della Sicurezza) diviene fondamentale, per garantire una gestione integrata della funzione sicurezza, soprattutto quando il datore di lavoro è una figura diversa da quelle del sindaco, del presidente della provincia o del presidente della giunta comunale.

E' necessario istituzionalizzare questi compiti attraverso il loro recepimento in atti propri dell'amministrazione (statuto, regolamenti di organizzazione, ecc.) in modo da fissare le singole attribuzioni e responsabilizzare le diverse figure.

Riprendendo la questione inerente all'individuazione e alla responsabilità del datore di lavoro all'interno della Pubblica Amministrazione, il D. LGS. 626/1994, come abbiamo già visto, è molto chiaro in proposito e ricomprende anche il *"soggetto pubblico"* quale destinatario degli obblighi e dei numerosi adempimenti previsti dalla legge.

Ciò significa che le normative hanno immediata applicazione anche per l'attività lavorativa espletata dai dipendenti delle Amministrazioni, siano essi uffici periferici delle Amministrazioni centrali o degli Enti locali, sottolineando, che le stesse sono perfettamente equiparabili alle altre realtà lavorative per quanto concerne i livelli di responsabilità, la partecipazione all'organizzazione e all'attuazione del sistema di sicurezza, la definizione degli obiettivi di prevenzione da perseguire e le procedure e metodologie da adottare. Sembra doveroso a questo punto, analizzare il concetto di unità produttiva, più volte richiamato, e introdotto, per la prima volta nell'ordinamento giuslavoristico, dall'art. 2, del D. LGS. 242/1996. Il concetto di unità produttiva, per la quale si intende lo << *stabilimento o struttura finalizzata alla produzione di beni o servizi, dotata di autonomia finanziaria e tecnico-funzionale* >>, è stato inserito al fine di completare la sistemazione giuridica del problema dell'imputazione della responsabilità penale.

Esso compare nella definizione di datore di lavoro,quando si afferma che questi è il soggetto che ha la responsabilità dell'impresa o, appunto, dell'unità produttiva, in quanto titolare di poteri decisionali e di spesa (ovviamente relativi agli adempimenti di prevenzione e protezione dei lavoratori). Può intendersi, quindi, per unità produttiva solo quell'articolazione dell'impresa dotata di autonomia tecnico-funzionale e finanziaria. Il riferimento all'autonomia tecnico-funzionale si pone nel solco della consolidata tradizione interpretativa formatasi sull'art. 35 della L. 20 maggio 1970, n. 300, per la quale l'unità produttiva va identificata in ogni articolazione autonoma dell'impresa o dell'azienda avente, sotto il profilo funzionale o finalistico, idoneità ad esplicare in tutto o in parte l'attività di produzione dei beni e servizi dell'impresa della quale è una componente organizzativa. Secondo l'insegnamento della giurisprudenza, dunque, l'unita produttiva non va individuata in ogni sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto dell'impresa, ma in quella consistente entità aziendale che, anche se articolata in organismi minori, si caratterizzi perché in essa si esaurisca per intero il ciclo relativo ad una frazione o ad un momento essenziale dell'attività produttiva aziendale. Più problematico appare il riferimento all'autonomia finanziaria: ci sembra di poter affermare che è autonomia finanziaria, nel senso prefigurato dal D. LGS. 242/1996 quella che consente al responsabile dell'unità produttiva di impiegare risorse, oltre che per il normale andamento della produzione, anche per gli impegni da essa dipendenti, quali sono alcuni degli adempimenti in materia di sicurezza del lavoro.

Appare chiaro, già da una semplice lettura del testo, che i destinatari, le figure direttamente coinvolte a dare attuazione pratica ai dettami di legge sono i soggetti appartenenti alle due componenti, quella di vertice, con compiti di direzione politica e quella "burocratica", con compiti di esecuzione e gestione .

La divisione dei compiti e delle attribuzioni tra Organi di vertice e personale dirigente in un Ente locale è governata da quanto previsto dalle leggi e da quanto, autonomamente, disposto nello Statuto e nei Regolamenti applicativi.

E' proprio l'applicazione delle leggi emanate a partire dai primi anni novanta ha generato delle modifiche nei compiti attribuiti ad organi di vertice ed organi di gestione, incidendo soprattutto sulle modifiche di articolazione dei reciproci rapporti.

Bisogna ricordare che prima della L. 142/90 e del D. LGS. 29/93 il centro della questione era attorno alla possibilità, nel caso specifico, da parte del Sindaco, nella sua veste di *"organo Responsabile dell'Amministrazione"*, di delegare i suoi poteri-doveri in tema di igiene e sicurezza suoi luoghi di lavoro, ai suoi Assessori .

L'entrata in vigore delle normative a cui si faceva riferimento ha determinato una completa ridefinizione delle attribuizioni e, conseguentemente, delle responsabilità; un contributo fondamentale è venuto anche dal lavoro compiuto dalla giurisprudenza della Suprema Corte, ed è in questo contesto che il legislatore è andato a codificare l' art. 2 lett. b) del D. LGS. 626/1994, come modificato dal D. LGS. 242/96: *nelle Pubbliche Amministrazioni, di cui all'art. 1, comma 2, del D. LGS. 3 febbraio 1993 n. 29, per datore di lavoro si intende il dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest' ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale* (art. 2, comma 1, lett. b), del D. LGS. 626/1994 così come modificato dal D. LGS. 242/96). Non è poi la prima volta che il legislatore utilizza, per soggetti appartenenti alla Pubblica Amministrazione, questa qualifica (datore di lavoro), tradizionalmente appartenente al settore privato (già nell'art. 4, comma 1, del D. LGS. 29/93 sulla Razionalizzazione dell'organizzazione delle Amministrazioni Pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, si leggeva *"Nelle materie soggette alla disciplina del codice civile, delle leggi sul lavoro e dei contratti collettivi, esse operano con i poteri del privato datore di lavoro, adottando tutte le misure inerenti all' organizzazione ed alla gestione dei rapporti di lavoro")* .

Uno degli scopi principali del D. LGS. 626/94 e sue modifiche, è quello di individuare, i soggetti responsabili dell'applicazione delle norme esistenti a tutela della sicurezza ed igiene sul lavoro, ma purtroppo ben presto ci si accorse che per raggiungere questo scopo si sarebbero dovuti adattare i principi generali della riforma alle specificità normative ed organizzative della P.A., in special modo appunto, per quanto riguarda la figura del datore di lavoro che non sempre può essere facilmente individuata : risultava particolarmente problematica l' individuazione e la ripartizione all'interno delle P.A., delle responsabilità operative in materia di infortunistica ed igiene del lavoro.

Ecco che per la prima volta, il legislatore con il D. LGS. 242/96, (modificando l'art. 2 lett. b) del D. LGS. 626/94) ha introdotto una specifica definizione di "datore di lavoro", in materia di sicurezza, valida per tutte le P.A., recependo in tal modo gli orientamenti espressi dalla dottrina. Il nuovo testo, migliorando la definizione di datore di lavoro in generale, precisa che nelle P.A. di cui all'art. 1, comma 2, D. LGS. n. 29 del 3/2/93, per datore di lavoro si intende il dirigente al quale spettino i poteri di gestione, ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest'ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale.

L' attribuzione di tali poteri di gestione, ai dirigenti della P.A. è stabilito dal principio contenuto nella L. 8.6.1990 n. 142 (ordinamento delle autonomie locali) e nel D. LGS. 3.2.1993, n. 29 (razionalizzazione dell'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego), secondo cui i poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi, mentre la gestione amministrativa è di competenza dei dirigenti.

E' inoltre stabilito che *" l'attribuzione ai dirigenti delle responsabilità gestionali per l' attuazione degli obiettivi fissati dagli organi dell' ente "* è lasciata al Regolamento di organizzazione dell' Ente di cui all' art. 51,comma 1,della L. 142/90.

Per la verità, nella maggior parte degli Enti, soprattutto locali, ai dirigenti non sono stati ancora attribuiti poteri di gestione. Di conseguenza l'individuazione del Datore di lavoro può e deve avvenire, anche in quelle amministrazioni che non abbiano proceduto al recepimento dei dettami contenuti nella L. 142 e nel D. LGS. 29/93.

Questa convinzione trova fondamento nella previsione puntuale, contenuta, nelle disposizioni transitorie e finali dell'art. 30 del D. LGS. 242/96: *"Entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto (7 maggio 1996 N.d.R.) gli organi di direzione politica o, comunque di vertice delle Amministrazioni pubbliche di cui all' art. 1,comma 2, del Decreto Legislativo 3 febbraio 1993, n. 29,procedono all'individuazione dei soggetti di cui all' art. 2, comma 1, lett. b), secondo periodo, del presente decreto, tenendo conto dell' ubicazione e dell' ambito funzionale degli uffici nei quali viene svolta l' attività".*

Il Ministero del Lavoro, interpellato sulla questione, si è espresso sostenendo che l' individuazione dei datori di lavoro, nella P.A., sia automatica nei confronti dei dirigenti, nel caso in cui si sia data applicazione alla L. 142/90 ed al D. LGS. 29/93.
Appare chiaro quindi che, se, i dirigenti sono già investiti, direttamente della qualifica datoriale , la discrezionalità di indicare la figura del datore di lavoro, si limita solamente, ai funzionari, se presenti, privi di qualifica dirigenziale e preposti ad uffici aventi autonomia gestionale. Inoltre, ancora di più, è necessaria l'individuazione del datore di lavoro, ai sensi del D. LGS. 242/96, da parte degli organi di direzione politica o, comunque, di vertice delle amministrazioni pubbliche in maniera, discrezionale e non automatica, anche per tutte quelle P.A. (enti locali compresi) che non abbiano dato applicazione alla L. 142 ed al D. LGS. 29/93.

E' da registrare, poi, il termine ordinatorio, ma non perentorio, dell'art. 30 del D. LGS. 242/96 che prescriveva a tutte le P.A. di procedere all'individuazione, (entro il 5 luglio del 1996), dei soggetti a cui attribuire le responsabilità affidate dalla nuova disciplina al Datore di lavoro. Sia il Ministero dell'Interno che l'art. 45 del C.C.L.N. per il personale degli enti locali non rivestente qualifiche dirigenziali, ove è precisato che *"per gli enti locali in cui, ai sensi delle vigenti disposizioni, non è prevista la qualifica dirigenziale, i poteri e le prerogative che il contratto attribuisce al dirigente si intendono riferiti, fatte salve eventuali diverse disposizioni degli statuti e dei regolamenti degli enti medesimi, al personale che, sulla base dei singoli ordinamenti, è preposto a strutture organizzative di massima dimensione, purchè ascritto a qualifiche funzionali che prevedano, come requisito di accesso,il titolo della laurea (settima qualifica funzionale). L'esercizio di tali poteri e prerogative non costituisce svolgimento di mansioni superiori."*

Rimane complessa la situazione, per le amministrazioni locali che non dispongano, di personale con settima qualifica funzionale. Adottando i P.E.G: (Piani Esecutivi di Gestione)[9] sarà possibile, determinando i centri di imputazione di spesa, affidare poteri di gestione e di spesa, anche se limitati, ai responsabili, individuati nel regolamento di

[9] L'art. 11 dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, approvato con il D. LGS. 25 febbraio 1995, n. 77, dispone che <<sulla base del bilancio di previsione quale deliberato dal consiglio, la giunta definisce prima dell'inizio dell'esercizio il piano esecutivo di gestione, determinando gli obiettivi di gestione e affidandogli stessi, unitamente, alle dotazioni necessarie ai responsabili dei servizi…>>.

contabilità. Ne consegue che il datore di lavoro / i datori di lavoro individuabili ai sensi e per le finalità del D. LGS. 626/94 e sue modifiche, è il funzionario/ i funzionari cui a termini di regolamento viene affidata la responsabilità del servizio (ai sensi del comma 3-bis dell' art. 51 L. 142/90, introdotto dal comma 3, L. 127/97. Nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale le funzioni di cui al comma 3, sono svolte dai responsabili degli uffici o dei servizi.).

Secondo la Circolare 17 dicembre 1996, n. 3 del Ministero dell' Interno "*resta fermo, che il corretto adempimento dell' onere relativo alla salvaguardia della sicurezza e della salute dei lavoratori, comporta l' affidamento, in sede di definizione del piano esecutivo di gestione (di cui quello della sicurezza rappresenterebbe uno degli obiettivi) della dotazione finanziaria necessaria al responsabile*", secondo la previsione dell' art. 11 del decreto legislativo n. 77/95.

Ancora ai sensi dell'art. 19, comma 2 del D. LGS. n. 336 dell'11 giugno 1996, che ha modificato il D. LGS. n. 77 del 25 febbraio 1995, "*…per i comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti l' organo esecutivo può, con delibera motivata che riscontri in concreto la mancanza assolutamente non rimediabile di figure professionali idonee nell' ambito dei dipendenti, affidare ai componenti dell' organo esecutivo medesimo la responsabilità dei servizi, o di parte di essi,unitamente al potere di assumere gli atti di gestione*".

Occorre precisare che, in ogni caso, l'attribuzione al Sindaco o ad assessori comunali della responsabilità dei servizi e del relativo potere di gestione, deve essere un caso assolutamente eccezionale, e che l'amministrazione che intende avvalersi di questa facoltà deve motivare la mancanza di figure professionali idonee nell' ambito dei dipendenti e dimostrare di aver esperito tutti i mezzi a disposizione (contratti a termine, incarichi, ecc.) per sopperire a tali carenze. Alla luce dell'art. 6, comma 10 della L. 15 maggio 1997, n. 127 (c.d. Bassanini bis) che ha introdotto l'art. 51-bis nella L. 142/90 "nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti è consentito proceder alla nomina del direttore generale previa stipula di convenzione tra i comuni le cui popolazioni assommate raggiungano i 15.000 abitanti …

Al comma 4, è poi previsto che "*quando non risultino stipulate le convenzioni previste dal comma 3 e in ogni altro caso in cui il direttore generale non sia stato nominato, le*

relative funzioni possono essere conferite dal sindaco o dal presidente della provincia al segretario".

Sembra chiaro, quindi che negli enti che non dispongano all'interno del loro organico di figure dirigenziali e nel caso non siano presenti funzionari che rivestano almeno la settima qualifica funzionale, i poteri e le prerogative dirigenziali e con esse la qualifica di datore di lavoro ai fini di sicurezza ed igiene sui luoghi di lavoro dell'ente, possono essere attribuite alla figura del direttore generale o, in mancanza , del segretario generale.

Analizziamo ora ciò che può capitare al datore di lavoro individuato, ai fini prevenzionali, nell'ente in cui presta servizio: avrà, necessariamente, in capo quelle attribuzioni che il nuovo art. 1, c.4 ter, del D. LGS. 626/94 emendato dal D. LGS. 242/96 gli attribuisce in via esclusiva e non delegabile (cioè la Valutazione del rischio, la redazione del Documento, la designazione del Responsabile del S.P.P., e per le Amministrazioni con meno di 10 addetti, l'autocertificazione sostitutiva del Documento di sicurezza stesso), ma nella P.A., ed in special modo negli enti locali, è necessario che tali competenze siano contenute ed esplicitate in una legge, nello Statuto o nel Regolamento dell'ente (nelle aziende private la delega delle attribuzioni trova il fondamento nella autonoma potestà organizzativa del Datore di lavoro) .

In questo particolare atto le P.A. dovranno individuare:

- a) il dirigente/i i e/o il funzionario/i che ricoprono la figura di Datore di lavoro;
- b) i dirigenti ed i funzionari, (non Datori di lavoro) che ricevono incarichi da svolgere, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze, compiti in materia di sicurezza (art. 1, c. 4-bis), oltre a mantenere autonome responsabilità, connaturate al ruolo che rivestono;
- c) i preposti a cui, nell'ambito delle rispettive competenze ed attribuzioni, sarà fatto obbligo di "*richiedere l'osservanza da parte dei singoli lavoratori delle norme vigenti, nonché delle disposizioni aziendali in materia di sicurezza e di igiene del lavoro e di uso dei dispositivi di protezione individuale messi a loro disposizione*"(art. 4, comma 5 let. f) D. LGS 626/94.

2.2 RESPONSABILITA' DEL DATORE DI LAVORO INDIVIDUATO

Dobbiamo ora chiederci se vi sono dei limiti all'attribuzione di responsabilità nei confronti dei datori di lavoro / dirigenti o funzionari individuati.

Innanzitutto è da premettere che il ruolo di un datore di lavoro nella Pubblica Amministrazione è un ruolo certamente sui generis; si tratta infatti di una nomina a termine, poiché questa qualifica ha efficacia fino al concorrere di determinate condizioni e di strumenti in dotazione effettiva del datore di lavoro. La stessa nomina viene perfezionata solo ,nel momento in cui al Responsabile del Servizio e Struttura vengono affidate risorse umane, tecnologiche ed economiche adatte allo scopo, e se queste vengono a mancare è da ritenersi la nomina per non apposta, non valida .A questo punto, il dirigente funzionario *" dismette "* la veste di datore di lavoro poiché non vi sono più quelle condizioni e quegli strumenti di cui è indispensabile egli sia dotato, allo stesso tempo .

Avrà l'obbligo di segnalare le carenze riscontrate nell' esercizio delle proprie funzioni e di richiedere all' organo di vertice dell' ente i mezzi occorrenti per proseguire negli interventi di messa a norma e/o di mantenimento dell' attività svolta.

Alcune sentenze della Cassazione[10] hanno sancito l'esclusione da responsabilità del dirigente nell'ipotesi in cui si sia adoperato ed abbia sollecitato più volte gli interventi dell' amministrazione. Inoltre nel Titolo II del D. LGS. 626/1994 è previsto che in attesa di un provvedimento concessorio o autorizzatorio da rilasciarsi dall' autorità competente e, *"sino a che i luoghi di lavoro non vengano adeguati, il datore di lavoro, previa consultazione del rappresentante per la sicurezza, adotti misure alternative che garantiscono un livello di sicurezza equivalente"* (art. 31, commi 2 e 3).

Nel Documento n. 7 delle Linee guida per l'applicazione del D. LGS. 626 /94 nella Pubblica Amministrazione si precisa che qualora non vi siano disponibilità finanziarie immediate per gli interventi necessari, vanno adottate nel frattempo tutte le misure prudenziali provvisorie, utili o necessarie, non ultima *"la sospensione dell' attività*

[10] Tra le altre si segnala la Sentenza della Cass. Pen. Sez. III, 23 giugno 1994, n. 7301, ed inoltre Sent. Cass. Pen. Sez. III, 27 luglio 1995, n. 8567.

lavorativa", anche se a quest'ultima risoluzione si dovrebbe pervenire solo in casi veramente estremi[11].

A questo punto si pone un altro problema, e in pratica vista la nomina a termine del dirigente/funzionario come datore di lavoro, chi al di fuori di tale termine si pone come l'esatto datore di lavoro?

Dobbiamo ricorrere alla ormai consolidata Giurisprudenza in materia, affermando che solo in quel caso " riemerge " l'attribuzione della qualifica di datore di lavoro in capo del centro di imputazione formale dell' intera Amministrazione locale , e cioè, al Presidente della Regione , della Provincia, del Sindaco. Questo tipo di ricostruzione che attribuisce al centro di imputazione formale dell' ente una responsabilità "derivata", trova il suo fondamento anche in altri riferimenti normativi : ai sensi del D. LGS. del 19 dicembre 1994 n. 758, entrato in vigore dal 26 aprile 1996, una volta accertata la contravvenzione e impartita al contravventore un' apposita prescrizione *"copia della prescrizione è notificata o comunicata anche al rappresentante legale dell' ente nell' ambito o al servizio del quale opera il contravventore"* (art. 20, comma 2).

Per fare un esempio concreto, in un Comune, il rappresentante legale dell'ente è il Sindaco, così come esprime, l' art. 36, comma 1,della L. 8 giugno 1990, n. 142, modificato dalla L. 25 marzo 1993, n. 81.

In conclusione, ove sia impartita una prescrizione, quale contravventore, al dirigente o funzionario /datore di lavoro per la violazione accertata di una disposizione normativa contenuta nell'Allegato I del D. LGS. 758/ 94, la prescrizione deve essere comunicata o notificata anche al Sindaco, facendo quindi riemergere ex lege le responsabilità concorrenti e/o assolute in materia di sicurezza sul lavoro, relativamente agli obblighi cui è tenuto l'ente .

[11] Incombe, sempre, in questi casi il rischio di una imputazione per interruzione di Pubblico Servizio (art. 331 c.p.).

2.3 IL CONTENUTO DEL DOVERE DI SICUREZZA

Il contenuto del dovere di sicurezza nella P.A. è analogo a quanto avviene per ogni altro datore di lavoro. Gli obblighi si distinguono fra quelli di carattere generale e quelli di carattere specifico. Fra gli obblighi di carattere generale ve ne sono alcuni che sono sforniti di sanzione penale: si pensi alle misure generali di tutela di cui all'art. 3, D. LGS. 626/1994 ed in particolare all'obbligo di rispettare i << *principi ergonomici nella concezione dei posti di lavoro, nella scelta delle attrezzature e nella definizione dei metodi di lavoro e produzione.*…>> (lett. f). Gli obblighi non sanzionati che nel settore privato hanno la funzione di semplici modelli di comportamento ottimale, nell'ambito della pubblica amministrazione possono assumere una rilevanza maggiore. Un pubblico ufficiale, infatti, non può ignorare del tutto un obbligo sancito dalla legge solo perché esso non risulta assistito da una specifica sanzione. Il dovere di assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.) si estrinseca innanzitutto nel rispetto rigoroso dei precetti legali, che determinano i doveri stessi del suo ufficio, il cui inadempimento può addirittura portare all'applicazione delle sanzioni penali di carattere generale, (ad es. quelle previste dall'art. 328 c.p.). Non dimentichiamo che comunque il loro inadempimento è fonte di responsabilità civile a carico del datore di lavoro nei confronti dei dipendenti. Questi potranno quindi, legittimamente pretendere o il risarcimento del danno o anche, in mancanza, rifiutarsi di eseguire la propria prestazione lavorativa ai sensi dell'art. 1460 cod. civ..

Fra le disposizioni di carattere specifico appaiono rilevanti e di più immediato interesse quelle che riguardano l'organizzazione dei servizi di emergenza (artt. 12-15 D. LGS. 626/1994).

I servizi pubblici di pronto soccorso, salvataggio, lotta antincendio e gestione dell'emergenza, possono essere organizzati attraverso la stipula di convenzioni specifiche. Le squadre d'intervento devono essere organizzate designando i dipendenti più idonei. Questi ultimi non potranno rifiutare la designazione se non per motivi di salute, per altri impedimenti oggettivi o per altri motivi connessi all'insufficienza degli addetti e/o delle attrezzature messe a loro disposizione ovvero della formazione ricevuta, in relazione alle dimensioni dell'unità produttiva ed ai rischi specifici. Una

disposizione particolarmente rilevante è quella dell'art. 12, lett. e, comma 1, e dell'art. 14, comma 2. Essa consente ad ogni lavoratore, in caso di pericolo grave ed immediato per la propria o l'altrui sicurezza e nell'impossibilità di contattare il competente superiore gerarchico, di adottare i provvedimenti del caso, alla luce delle sue competenze e dei mezzi tecnici a sua disposizione.

2.4 PIU' DATORI DI LAVORO NELLO STESSO ENTE

All' interno di alcune Amministrazioni, in special modo Enti locali, si pone il problema della nomina di più datori di lavoro nello stesso ambito. In generale, bisogna rilevare che un eccessivo frazionamento dei compiti comporta, una "dispersione" delle relative responsabilità, d'altro canto, è però possibile individuare, al fine della sicurezza e salubrità dei luoghi di lavoro, più datori di lavoro nell' ambito della stessa Amministrazione.

Nel più volte citato art. 2, comma 1, let. b), del D. LGS. 626/94, così come modificato dal D. LGS. 242/96, si afferma che *" nelle pubbliche amministrazioni di cui all' art. 1, comma 2, del D. LGS. 3 febbraio 1993 n. 29, per datore di lavoro si intende il dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest' ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale"*.

Criterio guida per l'identificazione del datore di lavoro, ai sensi della precedente definizione, deve essere l'esistenza, in capo a dirigente o funzionario che sia, di concreti poteri di gestione, ne consegue che se sono diversi i "centri di gestione", è ammissibile che siano individuati diversi datori di lavoro. Di questo parere anche il Ministero dell'Interno, attraverso la Circolare 17 dicembre 1996, n. 3 (pubblicata su G.U. del 27 gennaio 1997) ha affermato che *"… si ritiene, pertanto, che l'individuazione anche di più funzionari quali datori di lavoro può risultare possibile in quanto prevista da apposite norme regolamentari e/o statutarie dell' ente interessato, alle quali si rimanda*". E' proprio qui il punto: in un ente strutturato in più

aree o settori, ogni capo area, a cui siano attribuiti i poteri di gestione, è un potenziale datore di lavoro (rimangono le sue responsabilità come dirigente).
Quindi anche i dirigenti e / o funzionari, a capo di Servizi o Unità non appartenenti ad alcun settore, possono essere ricompresi nell'accezione di datore di lavoro data dal D. LGS. 242 /96, se dotati di poteri di gestione.
Nella previsione di una pluralità di datori di lavoro indicati nell'ambito della stessa Amministrazione si potrebbe verificare l'eventualità, in cui ognuno compia, autonomamente, i vari adempimenti (ad es.: designazione del Responsabile del Servizio di prevenzione e protezione dai rischi, nomina del medico competente,incarichi,per compiti che si rendessero necessari, ad esterni), anche se questo comporterebbe una frammentazione nell'organizzazione dell'ente ed un aggravio eccessivo delle spese, andando contro i criteri di economicità, efficacia ed efficienza che devono permeare la attività di tutte le P.A.: *"le amministrazioni pubbliche assumono ogni determinazione per l' organizzazione degli uffici al fine di assicurare l'economicità , speditezza e rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa (art. 4, comma 1, D. LGS. 29/93)"*. Onde evitare l'isolamento e l'indifferenza che i Responsabili del servizio di prevenzione e protezione subiscono da parte di dirigenti e funzionari, a volte può risultare utile individuare più datori all' interno dello stesso ente, per responsabilizzare un maggior numero di figure all'interno dell'ente, e raggiungere anche attraverso una partecipazione allargata, il raggiungimento di migliori standard di sicurezza, fermo restando la necessità dell'introduzione di uno strumento (ad es. Conferenza dei datori di lavoro) o di una figura di coordinamento che riconduca ad unità il loro operato.

2.5 AMMISSIBILITA' DELLA DELEGA DI FUNZIONI DA PARTE DEL DATORE DI LAVORO INDIVIDUATO

La delega di funzioni, è un istituto giuridico non disciplinato dalla legge, ma creato dall'elaborazione giurisprudenziale. E' uno strumento attraverso il quale un soggetto,

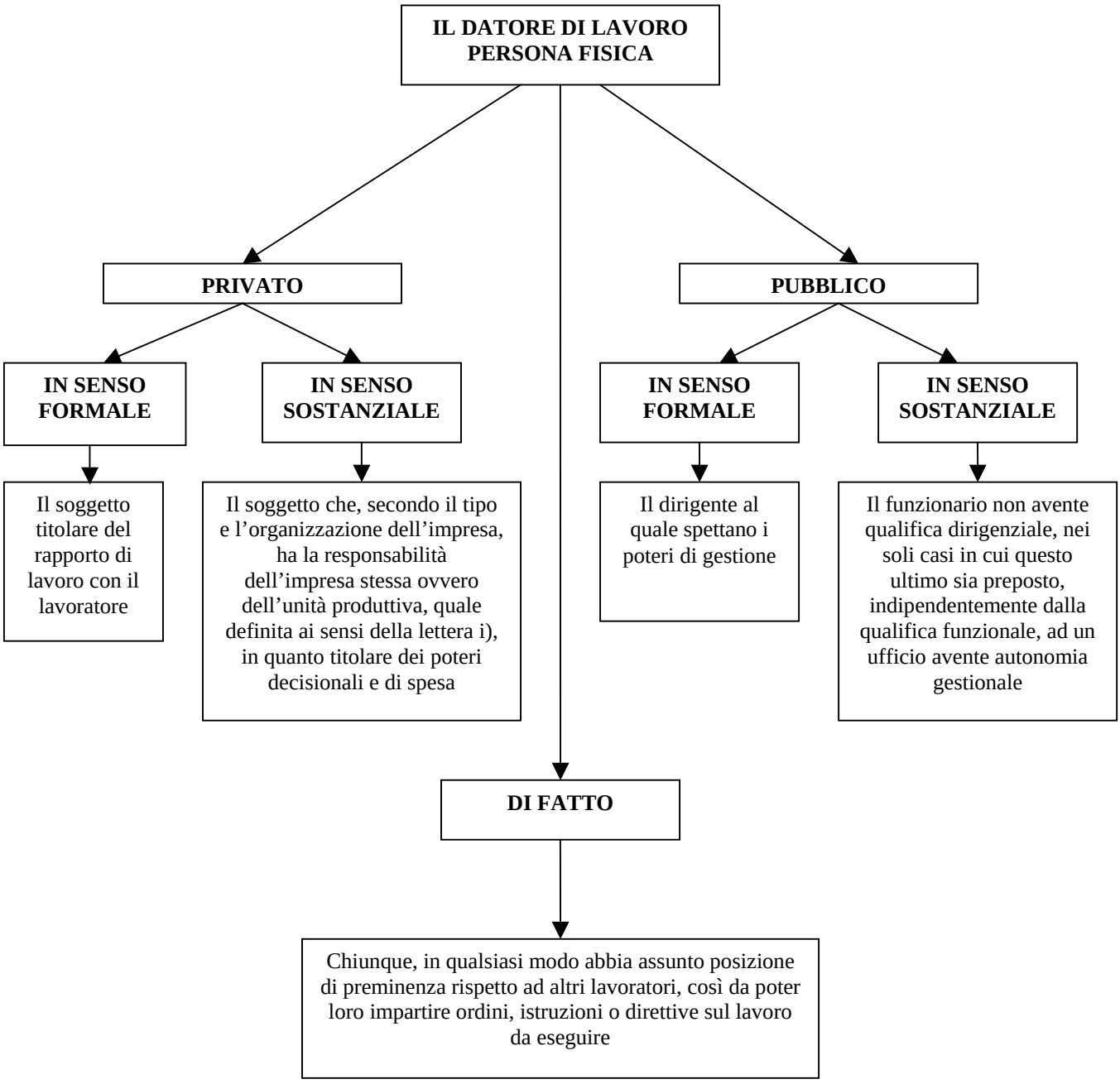
esistendo determinate condizioni, “trasmette” ad altro soggetto compiti e conseguenti, responsabilità.

Nel nostro caso vi sono due ragioni per cui è da ritenere inammissibile: secondo l’art. 30 (Disposizioni transitorie e finali) D. LGS. 242 /96, gli organi di direzione politica o, di vertice delle amministrazioni pubbliche procedono all’individuazione dei datori di lavoro, nell’ambito dei dirigenti e / o funzionari aventi poteri di gestione *“ tenendo conto dell’ubicazione e dell’ambito funzionale degli uffici nei quali viene svolta l’attività”*. Il legislatore ha voluto affidare questa scelta importante agli organi di massima rappresentanza dell’ente, per evitare discrezionalità arbitrarie, ed evitare che una simile responsabilità venga trasmessa a soggetti non individuati dall’organo di vertice dell’ente.

Diversa la situazione, se nella delibera di individuazione o in altra delibera o, ancora in un regolamento di organizzazione dell’ente, viene espressamente previsto la possibilità per il datore di lavoro individuato di attribuire, a certe condizioni e con precisi limiti, porzioni di proprie competenze ad altri dirigenti o funzionari dell’ente.

Si tratterebbe non di scelte rimesse al libero arbitrio del dirigente/datore di lavoro, ma di opzioni predeterminate e regolamentate, puntualmente, da parte dell’organo di vertice. L’altra ragione che fa sembrare inammissibile la delega di funzioni da parte di un dirigente ad un altro, si basa sulla considerazione che uno dei requisiti ritenuti, necessari dall’elaborazione giurisprudenziale della Suprema Corte, necessari al fine della validità della delega stessa è dato dall’accettazione espressa del delegato.E’ comprensibile, come quindi sia difficile ipotizzare l’accettazione da parte di un dirigente di compiti e, relative responsabilità, attribuitegli da un altro dirigente dell’ente.Nella figura 2.1 si riporta uno schema riassuntivo della figura del datore di lavoro nel settore pubblico e privato.

Fig. 2.1 Definizione di datore di lavoro.



2.6 ITALIA E SPAGNA: DUE MODELLI A CONFRONTO

In ambito comunitario, l'estensione del campo di applicazione dei princìpi e delle regole della direttiva quadro381/89 alle pubbliche amministrazioni è stato forse l'effetto di armonizzazione e di generalizzazione più rilevante che la stessa ha prodotto. Questa direttiva costituisce il primo caso in cui un atto di diritto comunitario derivato incide direttamente sulla sfera di regolazione del lavoro pubblico, riservata sinora al diritto statale. Come abbiamo visto, anche le pubbliche amministrazioni, in quanto investite delle <<funzioni di datori di lavoro>> nel sistema di obblighi e responsabilità delle normative di prevenzione, diventano soggetti protagonisti del sistema di tutela dell'ambiente di lavoro non soltanto attraverso la funzione di controllo della funzionalità e dell'effettività , ma anche attraverso la funzione attiva di organizzatori, in proprio, dei microsistemi di sicurezza, e passiva di titolari di obblighi e responsabilità nell'ipotesi di inadempienza.

Risulta evidente che questa <<vocazione all'universalità>>, della direttiva in oggetto, finiscono per produrre effetti diretti ed interazioni soprattutto in quegli ordinamenti nazionali impegnati in profondi processi d'adeguamento dei sistemi di pubblico impiego ai canoni e alle regole del lavoro privato.

In Spagna, per l'appunto, dove tuttora sussiste la distinzione dei pubblici impiegati in funzionari pubblici e lavoratori con rapporto, privatistico, regolato dallo statuto (LET), la legge di attuazione della direttiva, unificandone il trattamento per quanto riguarda il sistema di prevenzione e sicurezza con i connessi obblighi, diritti e responsabilità, finisce per costituire un forte segnale, per un'accelerazione del processo di unificazione normativa del lavoro, in atto anche in quel paese. Dobbiamo tener presente, infatti che la direttiva ha prodotto effetti di generalizzazione del campo di applicazione al settore delle pubbliche amministrazioni, dall'altro, ha prodotto impatti differenziati a seconda dei diversi sistemi di regolazione degli apparati amministrativi di impiego pubblico esistenti nei diversi ordinamenti.

E' interessante, a questo proposito la comparazione tra i modelli di recezione italiano e spagnolo, per mettere a fuoco le diverse strategie che ordinamenti, alle prese con medesimi problemi d'adattamento, hanno inteso affrontare.

L’Italia rappresenta quasi un <<non modello>> o una <<non strategia>> di adeguamento della disciplina di tutela dell’ambiente alla specificità funzionali e strutturali dell’organizzazione del lavoro delle P.A. Prima della modifica apportata dal D. LGS. 242//96 che ha facilitato a definire il presupposto minimo dell’applicazione delle nuova normativa di tutela dell’ambiente di lavoro, vale a dire l’individuazione della figura organizzativa del <<datore di lavoro>> nelle pubbliche amministrazioni, lo scenario che ci appariva, era disarmante, come lo era il tentativo di semplificazione eccessiva della complessità. Malgrado le modifiche apportate, è tuttora difficile, sia metodologicamente che tecnicamente, risolvere il problema, di indubbia rilevanza sociale, di come coinvolgere le P.A. nel processo di applicazione delle discipline di diritto comunitario derivato e di diritto interno, dedicando a questo problema (estremamente complesso sotto il profilo della scienza dell’organizzazione, delle tecniche amministrative e di gestione, delle strategie di management), soltanto un paio di commi di tipo definitorio o relativi al campo di applicazione della legge. Il disegno organizzativo delle P.A. ha pochi punti in comune con quello delle imprese medio grandi sulle quali invece è calibrata la maggioranza delle disposizioni previste dalla legislazione nazionale.La funzione di adattamento della normativa alle specificità funzionali e strutturali del lavoro in P.A. come quelle italiane, complesse e diversificate, viene lasciata alla capacità di invenzione sul campo e di adattamento delle stesse P.A.

L’approccio scelto dal legislatore spagnolo è differente e più condivisibile. Difatti, è stato lo stesso legislatore a farsi carico della complessità sistemica del problema, prevedendo specifiche disposizioni di adattamento della disciplina generale alle strutture e alle funzioni proprie della P.A. , in special modo per ciò che concerne la costituzione dei servizi di prevenzione, il ricorso all’*expertise* esterna e la problematica dei diritti di consultazione e partecipazione dei lavoratori comprensiva del sistema di rappresentanza.

Le fonti di adattamento privilegiate sono le disposizioni regolamentari annesse e soprattutto la contrattazione collettiva, delegata a questa specifica funzione.

Il rinvio a fonti di adattamento flessibile, come i regolamenti e la stessa contrattazione collettiva, dà sicuramente maggiori garanzie di un processo di creazione di un sistema

di prevenzione e protezione adeguato alle specificità strutturali, organizzative e funzionali del lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

CAPITOLO 3

L’ INDIVIDUAZIONE DEL DATORE DI LAVORO: ALCUNI CASI PARTICOLARI

3.1 GLI UFFICI GIUDIZIARI

Abbiamo visto come uno degli scopi principali del D. LGS. 626 /94 e sue modifiche, è l'individuazione dei soggetti responsabili dell'applicazione delle norme esistenti a tutela della sicurezza e dell'igiene degli ambienti di lavoro.

Queste disposizioni di legge hanno suscitato numerose perplessità e diatribe all'interno dei singoli Enti Pubblici per l'individuazione pratica di chi doveva rivestire la qualifica di datore di lavoro, perplessità che a seconda dei casi, o non hanno ancora portato ad alcuna conclusione, oppure se conclusione vi è stata, molte volte, non è stata accettata con buona pace di tutti. Prendiamo in considerazione ora quanto disposto dal Ministero di Grazia e Giustizia per gli Uffici giudiziari.

Con la Circolare emanata il 27 novembre 1996 il Ministro ha dato attuazione all'art. 30, comma 11, del D. LGS. n. 242 del 19 marzo 1996 individuando il datore di lavoro nell' ambito dell'Amministrazione giudiziaria,con D. M. 18 novembre 1996. Si legge, inoltre :

IL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

Omissis

Ritenuto che occorre procedere all'individuazione dei dirigenti e dei funzionari che,secondo le citate disposizioni normative ed ai fini dalle stesse previste,devono essere considerati datori di lavoro nell'ambito del Ministero di Grazia e Giustizia

DECRETA

Art. 1

Individuazione del datore di lavoro

1.Ai sensi e per gli effetti del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626,come modificato dal D. LGS. 19 marzo 1996, n. 242,sono datori di lavoro :

a)……

Omissis

g) per gli Uffici Giudiziari, i rispettivi capi, ed, in particolare, per gli uffici del giudice di pace, il giudice di pace coordinatore, per i commissariati agli usi civici, i commissari, e per la direzione nazionale antimafia, il procuratore nazionale antimafia[12];

Omissis

Il Ministero di Grazia e Giustizia ha così definitivamente sancito, anche grazie ad una serie di circolari emanate a partire dal 27 novembre 1996, l' applicazione del nuovo assetto di sicurezza aziendale anche per gli Uffici Giudiziari.

3.2 LE RESPONSABILITA' FINO AL D. LGS. 626/94

Per cogliere meglio la portata dei cambiamenti apportati dal D. LGS. 626/94 e D. LGS. 242/96, in tema di responsabilità del Datore di lavoro negli Uffici Giudiziari, per quanto concerne la sicurezza e l'igiene sul lavoro, occorre dare uno sguardo a quale fosse la situazione in precedenza.

Prendiamo come riferimento, per l'orientamento giurisprudenziale, la sentenza della Cassazione, sez. III pen., 18 marzo 1993 n. 2579, Ric. Mirabelli e altro.

E' la prima occasione in cui la Suprema Corte è intervenuta in un caso relativo all'applicabilità delle normative in materia di sicurezza sul lavoro agli Uffici Giudiziari. Analizziamo la fattispecie da cui ha avuto origine la questione.

A seguito di un esposto presentato da magistrati, dirigenti ed impiegati del Tribunale di Alessandria, gli organi di Vigilanza, U.P.G. della USL locale, rilevavano, dopo un ispezione, parecchie violazioni alle prescrizioni contenute nei D.P.R. 547/55 e 303/56.

[12] Per Uffici giudiziari ai sensi della lettera g) dell' art. 1 vanno intesi, in via indicativa e non esaustiva :

- Corte di Appello (Ddl il Presidente)
- Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello (Ddl il Procuratore Generale)
- Tribunale per i minorenni (Ddl il Presidente)
- Procura della Repubblica presso il Trib. Min. (Ddl il Procuratore della Repubblica)
- Tribunale di Sorveglianza (Ddl il Presidente)
- Tribunale (Ddl il Presidente)
- Procura della Repubblica presso il Tribunale (Ddl il Procuratore della Repubblica)
- Pretura Circondariale (Ddl il Consigliere Pretore Dirigente)
- Procura della Repubblica presso la pretura (Ddl il Procuratore della Repubblica)
- Uffici dei Giudici di pace (Ddl il Giudice di Pace Coordinatore).

A causa di queste violazioni venivano inquisiti il Sindaco e due Assessori di Alessandria. Metteva in rilievo il giudice "*i particolari obblighi, (di manutenzione, custodia, riparazioni, pulizia etc.) che incombono al Comune, in base al disposto dell'art. 1 Legge n. 392/1941, per fornire locali idonei agli Uffici Giudiziari; che, per conseguire tale risultato, il Comune, ha l'onere di attivarsi. Considerato quindi, che nei suddetti locali prestavano la loro opera lavoratori subordinati e che nel concetto di provvista e corretta tenuta dei locali rientrava il rispetto degli obblighi in materia di igiene e sicurezza, il Gip affermava che i doveri di prevenzione erano trasferiti ex lege dal datore di lavoro, che è lo stato, al Comune che per legge è tenuto a garantire le condizioni di lavoro*".

I condannati proponevano ricorso in Cassazione deducendo violazione della legge penale : la difesa dei ricorrenti sottolineava che le contravvenzioni contestate rientrano tra i reati "*a soggettività ristretta*"[13], che possono esser commessi solo dai datori di lavoro, dai dirigenti e dai preposti alle attività ; che nessuna posizione di preminenza sussiste, da parte di Sindaco e Assessore, rispetto ai lavoratori del Tribunale che, "*anche ammesso che suddetti oneri gravanti sul Comune comportino l' obbligo di adeguamento degli edifici adibiti ad uffici giudiziari alla normativa antinfortunistica e dell'igiene del lavoro, ciò sicuramente non consente di trasferire parallelamente le relative sanzioni penali agli amministratori comunali inadempienti*".

La Suprema Corte giudicava i ricorsi privi di fondamento, argomentando che "*il Comune, in quanto responsabile della corretta tenuta dei locali, ha un obbligo di fare tutte le volte in cui si verifichino fatti pregiudizievoli dell' idoneità dei suddetti edifici al particolare uso cui sono destinati*".

Veniva, quindi, confermata la responsabilità penale dei ricorrenti affermando che i doveri di prevenzione sono attribuiti dalla legge al Comune, l'ente che deve garantire le condizioni di lavoro ai lavoratori subordinati che prestano la loro attività presso il Tribunale. Appare un po' forzato il ragionamento con cui la Suprema Corte, nel caso di specie, ha attribuito le responsabilità penali in capo agli amministratori comunali,

[13] La categoria dei "reati propri ", commessi cioè non da "chiunque", ma da soggetti che rivestono una determinata qualità : ad es. il codice penale prevede che solo un Pubblico Ufficiale o un incaricato di Pubblico Servizio può commettere il delitto di peculato, art. 314.

senza fare alcuna distinzione tra obblighi relativi ad impianti e strutture ed obblighi gestionali, organizzativi.

Successivamente, la Corte stessa, sez. III pen., sentenza n. 8778 del 1 agosto 1995, ric. Aiello, ha diversamente disposto in merito ai rapporti tra l'Ente locale ed una scuola, che va in tutt'altra direzione rispetto alla sentenza prima citata. La Corte ha così disposto: "*Le norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro hanno come destinatari i Direttori didattici soltanto in relazione a quelle attività di insegnamento che presuppongono e comportano l'osservanza di cautele specifiche per evitare il verificarsi di incidenti (ad esempio, nelle palestre per la ginnastica o nei laboratori tecnici per quanto riguarda la sperimentazione), ma non in relazione ai locali in cui la scuola ha sede e le lezioni si svolgono, perché essi sono di proprietà del Comune che ha l'obbligo giuridico di fornirli ed è l'unico legittimato a curarne l'agibilità, anche sotto il profilo del rispetto delle norme Antinfortunistiche,…*".

Come si può notare, in questa sentenza vi è la distinzione tra 2 gestioni (e di conseguenza 2 tipi di responsabilità) della sicurezza, negli edifici scolastici nel caso di specie, ma estensibile, anche ad Uffici Giudiziari in generale, che fanno capo a 2 distinti soggetti :

- una Gestione della sicurezza in senso " dinamico", che attiene al concreto svolgimento dell'attività e che deve essere assicurata dal Capo d'istituto;
- un'altra Gestione della sicurezza intesa in senso " statico", relativa agli impianti ed alle strutture, che deve essere garantita dall'Amministrazione Comunale.[14]

3.3 RESPONSABILITA': COSA CAMBIA OGGI

Alla luce di quest'ultimo orientamento giurisprudenziale, ma soprattutto della più recente produzione normativa, è da ritenere che una condanna come quella inflitta agli amministratori comunali di Alessandria non potrebbe più verificarsi.

[14] Favorevoli a questa opinione è anche il Coordinamento tecnico per la prevenzione degli Assessorati alla Sanità delle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, - Linee Guida per l' applicazione del D. LGS. 626/94 nella Pubblica Amministrazione, Documento n. 7, versione definitiva approvata il 16/7/1996 dalle Regione Province autonome di Trento e Bolzano e dagli Istituti centrali.

Sicuramente le responsabilità non potranno essere semplicemente attribuite agli amministratori del Comune, ma sarà necessario verificare se gli Uffici Giudiziari hanno attivato le adeguate procedure per la richiesta di intervento.

Con il Decreto Ministeriale, si è formalmente identificato, pienamente rispondendo ad uno dei principi basilari del D. LGS. 626/94, chi è il centro d'imputazione iniziale[15], che deve occuparsi[16] della *gestione in sicurezza delle attività lavorative*.

La persona individuata dovrà occuparsi di quella parte della sicurezza che abbiamo già definito "Gestione in senso dinamico", tra le altre cose:

- gli Adempimenti formali: nomine, comunicazioni agli Organi preposti;
- istituzione del Servizio di Prevenzione e Protezione: compiti e modalità di organizzazione (Unico, diffuso, con referenti nelle diverse "Unità Produttive");
- designazione del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione;
- designazione degli addetti all'emergenza, addetti al pronto soccorso;
- nomina del Medico Competente, quando è obbligatoria la Sorveglianza Sanitaria;
- redazione del Piano di Sicurezza;
- attività di Informazione e Formazione ;
- verifica e controllo: i c.d. *audit interni*.

Per quanto riguarda, invece, la Gestione della Sicurezza definita in senso "statico", va precisato che il D. LGS. 242/96 nell'emendare il D. LGS. 626/94 ha introdotto un apposito meccanismo volto ad attivare l'intervento, "l'ingerenza" dell'Amministrazione comunale.

L'art. 4, comma 12 prevede che "*gli obblighi relativi agli interventi strutturali e di manutenzione necessari per assicurare,ai sensi del presente decreto, la sicurezza dei locali e degli edifici assegnati in uso a pubbliche Amministrazioni o a pubblici uffici, ivi comprese le istituzioni scolastiche ed educative, restano a carico dell' amministrazione tenuta, per effetto di norme o convenzioni, alla loro fornitura e manutenzione. In tal caso gli obblighi previsti dal presente decreto, relativamente ai predetti interventi, si intendono assolti, da parte dei dirigenti o funzionari preposti agli uffici interessati, con la richiesta del loro adempimento all'amministrazione*

[15] Resta ferma la possibilità per il Capo dell'Ufficio di affidare singole incombenze, ed anche le relative responsabilità, a dirigenti e funzionari dell'Ufficio stesso.

[16] Viene spazzato via il principio di antica memoria "di non ingerenza".

competente o al soggetto che ne ha l'obbligo giuridico". Si tratta di una norma congegnata ad hoc per regolare, tra gli altri, i rapporti tra Comuni ed Uffici Giudiziari, come anche tra Comuni/Province e Scuole, in merito agli interventi di carattere strutturale e di manutenzione.

Da questo nuovo precetto discendono due ordini di conseguenze: il datore di lavoro preposto all'Ufficio interessato, adempie al proprio obbligo con la richiesta formale di intervento all'amministrazione cui compete l'adempimento stesso. Quindi prima della richiesta dell'intervento, una responsabilità di tipo concorrente rimane ascritta al Capo dell'Ufficio Giudiziario, ed anche quando abbia segnalato la necessità dell'intervento, nel frattempo che questo venga compiuto, dovrà assicurare condizioni minime di sicurezza negli Uffici (art. 31 , commi 2 e 3, Titolo II del D. LGS. 626/94)[17].

Il meccanismo introdotto dal legislatore delegato con l'art. 4, comma 12 sembra adatto a regolamentare, in maniera puntuale, i rapporti tra Pubbliche Amministrazioni, nei casi in cui ad una sono assegnate in uso locali e/o edifici e per l'altra, per effetto di norme o convenzioni, vi è l'obbligo di provvedere alla fornitura dei locali e degli edifici stessi.[18]D'altronde questo meccanismo mostra una carenza rilevante che potrebbe comprometterne l'incisività: difatti manca un preciso riferimento alle responsabilità penali cui vanno incontro i soggetti chiamati ad attivarsi.

Inoltre, il legislatore delegato precisa che gli interventi di carattere strutturale e di manutenzione sono a carico dell'amministrazione che, per effetto di norme e convenzioni, si deve occupare della loro fornitura e manutenzione, sostenendo implicitamente che tutti gli altri obblighi legati alla sicurezza dei luoghi di lavoro, in special modo quelli di carattere formale e gestionale, competono esclusivamente al datore di lavoro dell'Ufficio Giudiziario.

E' quindi di competenza dell'Ufficio provvedere alla Valutazione dei rischi presenti nei luoghi di lavoro, redigere il Documento di Sicurezza, ex art. 4, D. LGS. 626/94,

[17] Di uguale avviso sono anche le Linee Guida per L'applicazione del D. LGS. 626/94 nella Pubblica Amministrazione,che nel Documento n. 7, precisano che quando non vi sono disponibilità finanziarie immediate per gli interventi, vanno adottate " nel frattempo tutte le misure prudenziali provvisorie, utili o necessarie, non ultima la sospensione dell'attività lavorativa",(incombe sempre in questi casi il rischio di una imputazione per interruzione di Pubblico Servizio, secondo l'art. 331 c.p.)

[18] E' una situazione piuttosto frequente che riguarda non solo i rapporti tra Amministrazione comunale e Uffici Giudiziari, ma anche quelli tra Amm.ne Comunale e Scuole, Amm.ne Provinciale e Prefetture, ed altre ancora.

avendo cura di segnalare all'amministrazione comunale le carenze di natura strutturale riscontrate, richiedendo l'intervento necessario.
Per fare in modo che tutto ciò sia di facile attuazione è auspicabile che il Servizio e Protezione dei rischi dell'Ufficio Giudiziario e dell'Amministrazione comunale in questione diano vita ad un sistema di coordinamento permanente.

3.4 CONFINI DELLE RESPONSABILITA' DEL CAPO DELL'UFFICIO GIUDIZIARIO

Vi sono dei confini non sempre chiari, entro i quali si delinea il ruolo del datore di lavoro individuato, in un ufficio appartenente all'amministrazione giudiziaria. La nomina di datore di lavoro/Magistrato può essere considerata a termine, poiché ha efficacia fino al concorrere dell'esistenza di condizioni e strumenti in dotazione del datore di lavoro: la stessa nomina si perfeziona solo al momento in cui al Capo dell'Ufficio Giudiziario vengono affidate risorse umane, tecnologiche ed economiche idonee allo scopo.
In mancanza di ciò la nomina è da ritenersi non apposta, non valida. Allo stesso tempo esaurendosi tali risorse o rilevandosi non più sufficienti allo scopo, decade dalla veste di datore di lavoro perché non concorrono più quelle condizioni e quegli strumenti di cui è indispensabile sia dotato[19].
A questa conclusione si può facilmente pervenire anche solo dalla lettura del D. LGS. n. 29 del 3 febbraio 1993, richiamato nel preambolo del Decreto, già riportato, con cui il Ministro di Grazia e giustizia ha individuato i datori di lavoro, (all'art. 3, comma 2, lega l'esercizio dei poteri gestionali, affidati ai dirigenti, all'attribuzione di "autonomi poteri di spesa", senza i quali non può esserci alcun esercizio di facoltà gestionali).
Sorge spontaneo un ultimo, ma non per questo meno importante interrogativo, e cioè : se la nomina del Capo dell'Ufficio Giudiziario quale datore di lavoro è a termine,

[19] E' necessario quindi che il datore di lavoro individuato, sia degli Uffici Giudiziari o della Pubblica Amministrazione in generale, partecipi alla definizione del "budget", stabilendo un piano generale di interventi, sulla base dei documenti di sicurezza (ex art. 4 D. LGS. 626/94) predisposti, da presentare all'Amministrazione centrale (rinnovando anno per anno il piano di interventi).

come si è ripetutamente sottolineato, chi si pone come l'esatto datore di lavoro al di fuori di tale termine? Possiamo sicuramente affermare che, anche a seguito di questa consolidata giurisprudenza, in quel caso "riemerge" la responsabilità del centro d'imputazione formale dell'intera Amministrazione, e cioè del Ministro di Grazia e Giustizia, nel caso in questione.

3.5 LE SCUOLE

Nel panorama, a volte sconfortante, della Pubblica Amministrazione, all'Ente scuola è riservato un trattamento differenziato. La decadenza del D. L. 670/97 ha effetto anche nei confronti degli istituti scolastici. Il D.M. 28 settembre 1998 n. 382, ha definito le linee guida per l'attuazione delle disposizioni per la sicurezza sul lavoro negli Istituti scolastici. La circolare del 29 aprile 1999, n. 119, ha poi chiarito in maniera più precisa le modalità di applicazione delle norme sulla sicurezza nei luoghi di lavoro negli Istituti scolastici definendo con estrema chiarezza le competenze. Il datore di lavoro[20] deve aver già eseguito una serie di adempimenti posti dal D. LGS. 626/94: in pratica deve aver costituito l'intelaiatura dell'impianto tecnico-funzionale che gli consentirà di gestire la sicurezza dei luoghi di lavoro.

I principali obblighi a suo carico, che discendono dal D. LGS. 626/94 sono:

1) valutare gli specifici rischi dell'attività svolta nell'istituzione scolastica di riferimento;

2) elaborare un documento conseguente alla valutazione dei rischi, che indichi i criteri adottati ai fini della valutazione nonché le misure di prevenzione e protezione

[20] Il Ministero della Pubblica Istruzione con D. M. 21 giugno 1996 ha decretato che ……. Il datore di lavoro per gli uffici e le istituzioni scolastiche dipendenti dal Ministero della Pubblica Istruzione viene individuato, per quanto riguarda gli obblighi di loro competenza, in questo modo :

A) Uffici dell'Amministrazione Centrale: il Direttore Generale del Personale e degli Affari Generali ed Amministrativi;
B) Uffici dell'Amministrazione Periferica: i Sovrintendenti Scolastici ed i Provveditori agli Studi ;
C) Istituzioni scolastiche ed educative statali: i Capi delle Istituzioni Scolastiche ed Educative Statali;
D) Conservatori di Musica, Accademie di Belle Arti, Accademie nazionali di Arte Drammatica e di Danza; i Presidenti dei Consigli di Amministrazione.

individuali adottate o da adottare, ed il programma delle misure ritenute opportune per rimuovere o ridurre i rischi collettivi ed individuali, custodendolo agli atti;

3) designare il responsabile del servizio di prevenzione e protezione;

4) designare gli addetti al servizio di prevenzione e protezione;

5) designare il medico competente, qualora ne ricorra la necessità secondo quanto indicato alla successiva lettera E;

6) designare i lavoratori addetti alle misure di prevenzione incendi, evacuazione e di pronto soccorso ("figure sensibili"), nonché la figura del preposto, ove necessaria (es.: laboratori, officine,ecc.);

7) fornire ai lavoratori, ed agli allievi equiparati ai sensi dell'articolo 2, comma A, del D.LGS. 626/94, ove necessario, dispositivi di protezione individuale e collettiva;

8) adottare, con comportamenti e provvedimenti adeguati, ogni altra forma di protezione eventualmente necessaria, prevista dal citato articolo 4 della normativa di riferimento;

9) assicurare un'idonea attività di formazione ed informazione degli interessati (personale ed alunni) in ragione delle attività svolte da ciascuno e delle relative responsabilità;

10) consultare il RLS (responsabile dei lavoratori per la sicurezza) ovvero, in sua assenza, la RSA (rappresentanza sindacale aziendale dell'Istituto).

Le differenze emergono in merito ai lavori *"finalizzati all'osservanza delle disposizioni di cui al decreto 626",* e successive modificazioni, ai lavori relativi alle *" normative di prevenzione incendi per l'edilizia scolastica"* (D.M. Ministero dell'Interno 26 agosto 1992), ed *" alle norme per la sicurezza degli impianti"* (Legge 5 marzo 1990, n. 46). Ai sensi di una disposizione di legge, contenuta nell'art. 1-bis, D.L. 23 ottobre 1996 n. 649[21], gli enti competenti (Comuni, Province ecc.) sono autorizzati a provvedere al compimento dei lavori atti a "*mettere a norma gli edifici scolastici di pubblica proprietà",* entro il termine del 31 dicembre 1999. E' facile

[21] Il comma 1 dell' Art. 1-bis (Interventi ne settore della Pubblica Istruzione) è il seguente :
1. Per quanto concerne gli edifici di proprietà pubblica adibiti ad uso scolastico, gli enti competenti sono autorizzati ad effettuare i lavori finalizzati all'osservanza delle disposizioni di cui al decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni ed integrazioni, al decreto del Ministro dell'Interno 26 agosto 1992, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 218 del 16 settembre 1992, nonché di quelle di cui alla Legge 5 marzo 1990, n. 46, entro il termine del 31 dicembre 1999.

accorgersi che tale disposizione ha un ambito di applicazione " limitato" ai soli edifici di proprietà pubblica adibiti ad uso scolastico[22]. E' chiaramente, una norma adottata per venire incontro all'enorme quantità di segnalazioni e richieste di intervento provenienti da Provveditori, Presidi e Direttori didattici, alle Amministrazioni competenti, volendo così offrire un' ancora di salvezza a quelle Amministrazioni.

La normativa sottolinea l'importanza di una stretta collaborazione tra Ente Locale e Istituti Scolastici fondamentale per promuovere una cultura della sicurezza e per attuare un miglioramento delle condizioni di lavoro.

Spesso per quanto attiene la competenza specifica inerente un obbligo normativo in materia di sicurezza si crea un contrasto tra Ente Locale e Istituto Scolastico.

In proposito è importante rilevare che tutte quelle che sono attività relative ad interventi strutturali e di manutenzione, necessarie per garantire la sicurezza dei locali e degli edifici adibiti ad istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado ed educative, sono a carico dell'Ente tenuto, ai sensi dell'art. 3 delle Legge 11 gennaio 1996 n. 23, alla loro fornitura e manutenzione.

In questo caso gli obblighi previsti dal D. LGS. 626/94, in merito ai predetti interventi, si intendono assolti da parte dei Dirigenti scolastici con la richiesta del loro adempimento all'Ente locale rispettivamente competente e cioè, al comune, per le scuole Materne, Elementari e Secondarie di primo grado e alla Provincia , per l'intera fascia Secondaria Superiore ed artistica nonché per le istituzioni Educative.

Rimangono, comunque, a carico dei Dirigenti, tutti quelli che sono gli obblighi di natura organizzativa e gestionale come la formazione dei lavoratori, l'organizzazione dei piani di emergenza, la gestione del sistema di sicurezza. Riepilogando, il datore di lavoro della scuola adempirà i propri obblighi relativi agli interventi strutturali e di manutenzione, conseguenti alla Valutazione dei rischi effettuata e necessari per garantire la sicurezza dei locali e degli edifici, con la richiesta del loro adempimento all'amministrazione competente, fermo restando, nel frattempo, il primissimo obbligo

[22] L' art. 31, comma 2 della Legge Bersani per gli " Interventi urgenti per l'economia " (L. 7 agosto 1997 n. 266, pubblicata in G.U. n. 186 del 11/8/97) ha disposto che " all'articolo 1-bis, comma 1, del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 542, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 dicembre 1996, n. 649, le parole : di proprietà pubblica sono soppresse ".

da parte del Capo d’Istituto di assicurare condizioni minime di sicurezza nei locali di lavoro.

Per quanto riguarda, infine, la responsabilità (ed i limiti della stessa) dei Capi d’Istituto, individuati come datori di lavoro, i rapporti con le amministrazioni comunali o provinciali, le attribuzioni in merito agli adempimenti da assolvere per garantire le migliori condizioni di sicurezza possibili, possiamo rinviare a quanto già detto, vista la similarità della situazione, riguardo ai Capi degli Uffici Giudiziari.

Per una facile comprensione delle diverse competenze si riporta uno schema che indica la tipologia di documentazione e se sia di pertinenza della scuola o dell’ente (tab. 3.1).

Tab 3.1 Elenco documentazioni e certificazioni tecniche.

Tipologia documentazione	Pertinenza proprietà	
	Scuola	Ente
Identificazione e riferimenti della Scuola/Istituto	X	
Planimetria della Scuola/Istituto		X
Nomina del Responsabile Servizio di Prevenzione e Protezione (R.S.P.P.)	X	
Nomina del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza (R.L.S.)	X	
Nomina degli Addetti designati alla gestione dell'emergenza	X	
Nomina Medico competente (se necessario)	X	
Agibilità dell'edificio (Scuola/Istituto)		X
Documento di Valutazione dei rischi	X	
Verbali delle riunioni periodiche	X	
Verbali di sopralluogo	X	
Documentazione dell'avvenuta attività Informativa – Formativa	X	
Documento di valutazione rumore D.Lgs. 277/91 o autocertificazione	X	
Certificato Prevenzione Incendi o Nulla Osta Provvisorio		X
Piano per la gestione dell'emergenza	X	
Elenco dei presidi antincendio e loro ubicazione (Registro Antincendio)	X	
Registro Infortuni	X	
Dichiarazione di conformità dell'impianto elettrico		X
Denuncia degli impianti di messa a terra (Mod. B) e dei verbali delle verifiche biennali da parte della A.S.L.		X
Denuncia delle installazioni e dispositivi di protezione contro le scariche atmosferiche e dei verbali delle verifiche biennali da parte della A.S.L. (Mod. A) o relazione tecnica di autoprotezione		X
Impianto di riscaldamento centralizzato >34.8 kW o >30.000 kcal/h		X
Schede di sicurezza ed elenco di sostanze e preparati pericolosi	X	
Documentazione di avvenuta consegna dei Dispositivi di Protezione Individuali	X	
Dichiarazione di conformità dei macchinari, marcatura CE , manuale di uso e manutenzione	X	
Libretto/i ascensore/i o montacarichi		X

3.6 LE UNITA' SANITARIE LOCALI

L'individuazione del datore di lavoro, effettuata nell'ambito della pubblica amministrazione dagli organi di vertice o di direzione politica, ai sensi dell'art. 2, lett. b) D. LGS. 626/94, comporta che al soggetto individuato avente funzioni dirigenziali, ovvero preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale, spettino *"poteri* (effettivi) *di gestione"* e, dunque, poteri autonomi di spesa. Neanche i poteri gestionali possono esaurirsi nella sola capacità di emanare ordini di servizio, con la connessa possibilità di sospensione del servizio stesso, quando il suo proseguimento possa essere pericoloso per la salute dei lavoratori. Da tutto ciò, consegue che, nel caso in cui il datore di lavoro individuato sia sprovvisto di poteri gestionali nel senso di autonomi poteri di spesa e per la spesa debba avanzare proposte e segnalazioni ad altri soggetti, si determina, in tema di responsabilità per inadempienze in materia di igiene e sicurezza del lavoro connesse al concreto esercizio di poteri gestionali, il coinvolgimento congiunto o alternativo dei soggetti ai quali vanno avanzate proposte e segnalazioni.

A questo proposito, di grande interesse è la Sentenza n. 4671 del 14 aprile 1999, della Cass. Sez. III Penale, Presidente Acquarone, P.M. (Conf.) Siniscalchi - Est. Savignano – Ric. Vannini[23].

Nella fattispecie, il Pretore di Verbania (22 maggio 1998, Est. Barlucchi, inedita) aveva condannato il commissario straordinario di una unità sanitaria locale per il reato di cui all'art. 377 D.P.R. 27 aprile 1955 n. 547, per aver omesso di fornire agli operatori in servizio nel reparto cucina dell'ospedale idonee calzature antiscivolo. Tra gli altri, due in particolar modo, i motivi del ricorso in Cassazione proposto dall'imputato: <<*non avere il giudice di merito tenuto conto degli artt. 2 e 40 D. LGS. 626/94 e 30 e 31 D. LGS. 242/96, afferenti all'"individuazione" – quale "datore di lavoro" – della persona fisica destinataria del precetto contenuto nell'art. 377 D.P.R. n. 547, individuazione che, nella specie, era stata effettuata dall'imputato mediante delibera, erroneamente definita dal Pretore atto di "delega" di funzioni (laddove si era trattato di individuazione istitutiva di una specifica qualifica, voluta dallo stesso legislatore, da cui discendono gli obblighi di legge in materia di sicurezza del lavoro)*

[23] In Dir. Prat. Del Lavoro, 1999, s. V, n. 42, p. 2994 ss. A cura di R. Guariniello.

e che, altrettanto erroneamente, era stata considerata priva di effetti, sul presupposto di inesistente autonomia gestionale, quanto all'adozione degli atti di spesa, da parte del soggetto individuato come datore di lavoro>>; << violazione dell'art. 5 L. 20 marzo 1865 n. 2248, per avere il giudicante disapplicato l'atto amministrativo, costituito dalla suindicata delibera, senza previamente accertarne in via incidentale l'eventuale illegittimità>>.

Nel rigettare il ricorso, la Sez. III osserva, che *<<il giudice di merito, riferendosi, sia pure impropriamente, all'istituto della delega, ha rilevato che questa non era idonea ad attribuire un titolo di responsabilità autonoma al "delegato" e ad escludere, quindi, ogni responsabilità del "delegante", stante la carenza dei poteri di spesa in capo al primo, il quale, per "gli atti di spesa" (v. delibera) era tenuto ad "avanzare segnalazioni e proposte alla Direzione Generale>> .*

Sottolinea poi che, *<<al di là dell'erroneo riferimento formale all'istituto della delega, la valutazione del giudice a quo è confortata dalle emergenze processuali, tutte contrarie alla tesi difensiva concernente gli effetti che sarebbero derivati dal fatto in sè della "individuazione del datore di lavoro"; la quale ai sensi dell'art. 2. lett. b) D. LGS. n. 626/94, deve comportare che al medesimo – avente funzioni dirigenziali, ovvero che risulti essere preposto ad un ufficio avente funzioni dirigenziali, ovvero che risulti essere preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale – spettino "poteri (effettivi) di gestione" e, dunque, poteri autonomi di spesa. Mentre non può sostenersi che i poteri gestionali possano esaurirsi anche nella sola capacità di emanare ordini di servizio, con la connessa possibilità di sospensione del servizio stesso, quando il suo proseguimento possa essere pericoloso per la salute dei lavoratori, essendo invece del tutto evidente:*

- come la posizione del soggetto, quale " datore di lavoro ", comporti in primo luogo una capacità gestionale di natura patrimoniale;

- come, in ogni caso, l'esercizio di poteri gestionali non possa consistere in attività riconducibili esclusivamente alla categoria degli obblighi >>.

Precisa che, *<<nel caso in esame, la carenza di poteri di gestione nel senso appena chiarito, era evidenziata dal testo stesso della delibera (per la spesa il soggetto,*

individuato come "datore di lavoro", doveva "avanzare segnalazioni e proposte alla Direzione Generale")>>.

Ne ricava, *<<in tema di responsabilità, il coinvolgimento (congiunto o alternativo) di altri soggetti (quelli cui andavano avanzate le segnalazioni e le proposte), in caso di inadempienze in materia di igiene e sicurezza del lavoro connesse al concreto esercizio dei poteri gestionali >>, << il che era sì, nella specie, in concreto delineato, avendo il commissario straordinario sentito il "dovere" di sollecitare il responsabile del servizio economato affinché adempisse alle prescrizioni ispettive>>*. Nella delibera in questione, il commissario straordinario della USL, (cioè l'imputato), aveva individuato quali "datori di lavoro" i quattordici dirigenti delle unità operative autonome di tale unità sanitaria locale, ma aveva stabilito che per la spesa, i soggetti individuati come datori di lavoro dovevano avanzare segnalazioni e proposte alla Direzione Generale.

Per quanto riguarda il secondo motivo del ricorso, la Sez. III replica che *<<le osservazioni del giudice di merito non involgono apprezzamenti circa l'osservanza o inosservanza di parametri normativi nella delibera di "individuazione del datore di lavoro", ma sono intese solo a prendere atto del contenuto di detta delibera, dalla quale non emerge il conferimento al soggetto, così individuato, di un effettivo potere di gestione >>*. E ne trae *<< la conseguenza che l'individuazione in questione non coincide con l'identificazione del soggetto responsabile in caso di violazioni connesse a carenze gestionali, dovendo invece la responsabilità essere correlata agli effetti inerenti alla rappresentanza dell'ente, non incompatibili con la rilevanza penale di eventuali violazioni ascrivibili (anche) ai singoli preposti, individuati o non che siano come "datori di lavoro">>*.

3.7 GLI UFFICI IVA DEL MINISTERO DELLE FINANZE

La sentenza n. 6176 del 29 maggio 2000, Cassazione Sez. III Penale, Pres. Papadia – Est. Fiale- P.M. (Diff.) Meloni – Ric. Fichera[24], ci aiuta a comprendere meglio la

[24] In Dir. Prat. Del Lav., 2000, n. 37, p. 2625 ss. A cura di R. Guariniello.

figura del datore di lavoro nella pubblica amministrazione, soprattutto in relazione ai già citati poteri di gestione che gli devono essere ascritti, in ordine all'attività e all'ufficio centrale o periferico cui è preposto, al quale si aggiunge il requisito della qualifica dirigenziale ovvero dello svolgimento di mansioni direttive funzionalmente equivalenti. Egli non ha, per quanto riguarda l'adempimento degli obblighi di sicurezza, vincoli di subordinazione gerarchica e funzionale, né deve sottostare alle decisioni dei soggetti preposti agli organi di governo e di vertice degli enti pubblici, fermo restando il potere di controllo sul suo operato da parte degli organi di vertice di ciascuna amministrazione,che discende più in generale dal rapporto di servizio che li lega all'ente.

Nella fattispecie, il direttore di un Ufficio Iva del Ministero delle Finanze è stato condannato dal Pretore di Milano per il reato di cui all'art. 8 D.P.R. 19 marzo 1956 n. 303, per aver consentito, o non impedito, che locali semisotterranei venissero adibiti senza la prescritta autorizzazione ad attività di archivio, con permanenza per circa sei ore al giorno di lavoratori archivisti – aveva addotto a propria discolpa che l'ufficio Iva in questione, con circa duecento dipendenti, è strutturato in dodici reparti aventi propria autonomia funzionale, cui sono preposti capi-reparto che assolvono i compiti organizzativi e disciplinari delle predette articolazioni organizzative in conformità a precise disposizioni di legge, e che il servizio di archivio, in particolare, dipende dal reparto segreteria, sicchè al capo di detto reparto e non al direttore si sarebbe dovuto far risalire la responsabilità organizzativa .

La Sez. III premette, *<<quanto all'individuazione dei soggetti che, nei settori di attività pubblica, possono essere ritenuti responsabili delle violazioni alla normativa di prevenzione degli infortuni e di igiene del lavoro (figura del datore di lavoro pubblico) >>*, che a *<<il legislatore italiano, con il D. LGS. n. 626/94, ha recepito compiutamente il modello di "impresa sicura" di derivazione comunitaria (art. 118 Trattato Cee e direttiva quadro 391/89), introducendo una normativa omogenea in tema di sicurezza e di salute sul luogo di lavoro, estesa tutti i settori di attività, compresi quelli aventi natura pubblica >>*, e che, in particolare, *<< il D. LGS. n. 626/94 ha messo sullo stesso piano i datori di lavoro del settore pubblico e quelli del settore privato, accomunandoli nell'obbligo, in via generale indifferenziato,*

dell'attuazione degli obblighi di sicurezza e di salute sul luogo di lavoro ed ha individuato la figura del datore di lavoro identificandola (art. 2, comma 1, lett. b) con " il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, con il soggetto che, secondo il tipo e l'organizzazione dell'impresa, ha la responsabilità dell'impresa stessa ovvero dell'unità produttiva, quale definita ai sensi della lettera i), in quanto titolare dei poteri decisionali e di spesa " >>. Premettendo che << *nelle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D. LGS. 3 febbraio 1993, n. 29, per datore di lavoro si intende il dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest'ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale >>*.

Deducendo inoltre che, <<*il datore di lavoro pubblico ai fini prevenzionale si caratterizza, rispetto a quello che opera nel settore privato, non per la titolarità di poteri decisionali e di spesa, quanto piuttosto per un potere di gestione del settore o dell'ufficio cui è preposto, al quale si aggiunge il requisito della qualifica dirigenziale (ai sensi dell'art. 3, comma 2, D. LGS. n. 29/1993) ovvero dello svolgimento di mansioni direttive funzionalmente equivalenti >>*.

Precisando e chiarendo in maniera esaustiva, << *i dirigenti, ai quali spettano i concreti poteri di gestione in ordine all'attività ed all'ufficio – centrale e periferico – cui sono preposti, non hanno, per quanto attiene all'adempimento degli obblighi di sicurezza e di salute sui luoghi di lavoro, vincoli di subordinazione gerarchica e funzionale, né devono sottostare alle decisioni dei soggetti preposti agli organi di governo e di vertice degli enti pubblici (titolari di funzioni di definizione dell'indirizzo politico-programmatico e di legale rappresentanza), pur restando fermo il potere di controllo sul loro operato da parte degli organi di vertice di ciascuna amministrazione, che discende più in generale dal rapporto di servizio che li lega all'ente.*

Il D. LGS. n. 29/1993 regola minuziosamente, per quanto riguarda le amministrazioni pubbliche in genere, le modalità di conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale (dirigenti generali, centrali e periferici); i tempi ed i modi per l'individuazione, in ogni pubblica amministrazione, degli organi e degli uffici dirigenziali in relazione alla rilevanza ed alla complessità delle funzioni, nonché della quantità delle risorse umane, finanziarie e strumentali assegnate; il contenuto dei

poteri di direzione, di vigilanza e di controllo dei dirigenti; nonché la gestione delle risorse >>.

La Sez. III osserva inoltre che, in base all'art. 30, comma 1, D. LGS. n. 242/1996, l'individuazione << *dei dirigenti titolari di poteri gestionali equiparati alla figura del datore di lavoro, è stata compiuta dal Ministro delle Finanze con D.M. 4 luglio 1996 n. 13413* >>: l'art. 4 dispone che << *per gli uffici periferici del Dipartimento delle entrate, il datore di lavoro è individuato nel dirigente generale o nel dirigente preposto a ciascuna Direzione regionale, nel dirigente preposto a ciascun Centro di servizio e nel dirigente o funzionario rivestente qualifica non dirigenziale, preposto, secondo l'ordinamento vigente e fino alla data di attivazione degli Uffici di cui al comma 2, a ciascun Ufficio distrettuale delle imposte dirette, Ufficio Iva, Ufficio del Registro, Segreteria di Commissione tributaria e Sezione staccata delle direzioni regionali, ed inoltre che " a partire dalla data di attivazione degli Uffici delle entrate, di cui all'art. 41 del D.P.R. n. 287 del 1992, il datore di lavoro è individuato nel dirigente preposto a ciascuno di tali Uffici "* >>. L'art. 6, comma 1, specifica, in maniera ulteriore che << *i datori di lavoro individuati ai sensi degli articoli 1, 2, 3, 4 e 5, esercitano i compiti previsti dai decreti legislativi n. 626/1994 e n. 242/1996, in tema di sicurezza sul posto di lavoro, nei confronti di tutto il personale dell'ufficio, anche quando questo sia distribuito in più edifici >>*.

In conclusione, nella fattispecie in esame, la Sez. III ritiene << *irrilevante la circostanza che il servizio di archivio afferisse al reparto segreteria ed al relativo capo-reparto, non essendo quest'ultimo fornito di autonomia gestionale e non risultando ad esso attribuite competenze (e neppure funzioni di fatto) in materia di igiene e sicurezza del lavoro >>*.

E rileva che << *non spettano ai capi-reparto le scelte di allocazione degli uffici cui sono rispettivamente preposti* >> . Difatti, nel caso in questione << *dopo la contestazione dell'infrazione, fu l'imputato, con nota indirizzata non al capo-reparto segreteria ma direttamente ai dipendenti in qualità di addetti all'archivio, a notificare agli stessi che non è consentito l'uso dei locali funzionalmente strutturati in funzione di archivio per lo svolgimento di attività diverse da quelle volte all'acquisizione dei fascicoli richiesti dai reparti, e che l'accesso ai locali adibiti ad archivio deve essere*

limitato al tempo strettamente necessario al compimento delle operazioni di prelievo e di risistemazione delle dichiarazioni >>.

CAPITOLO 4
L’ORGANIZZAZIONE DELLA SICUREZZA DI ALCUNI ENTI LOCALI

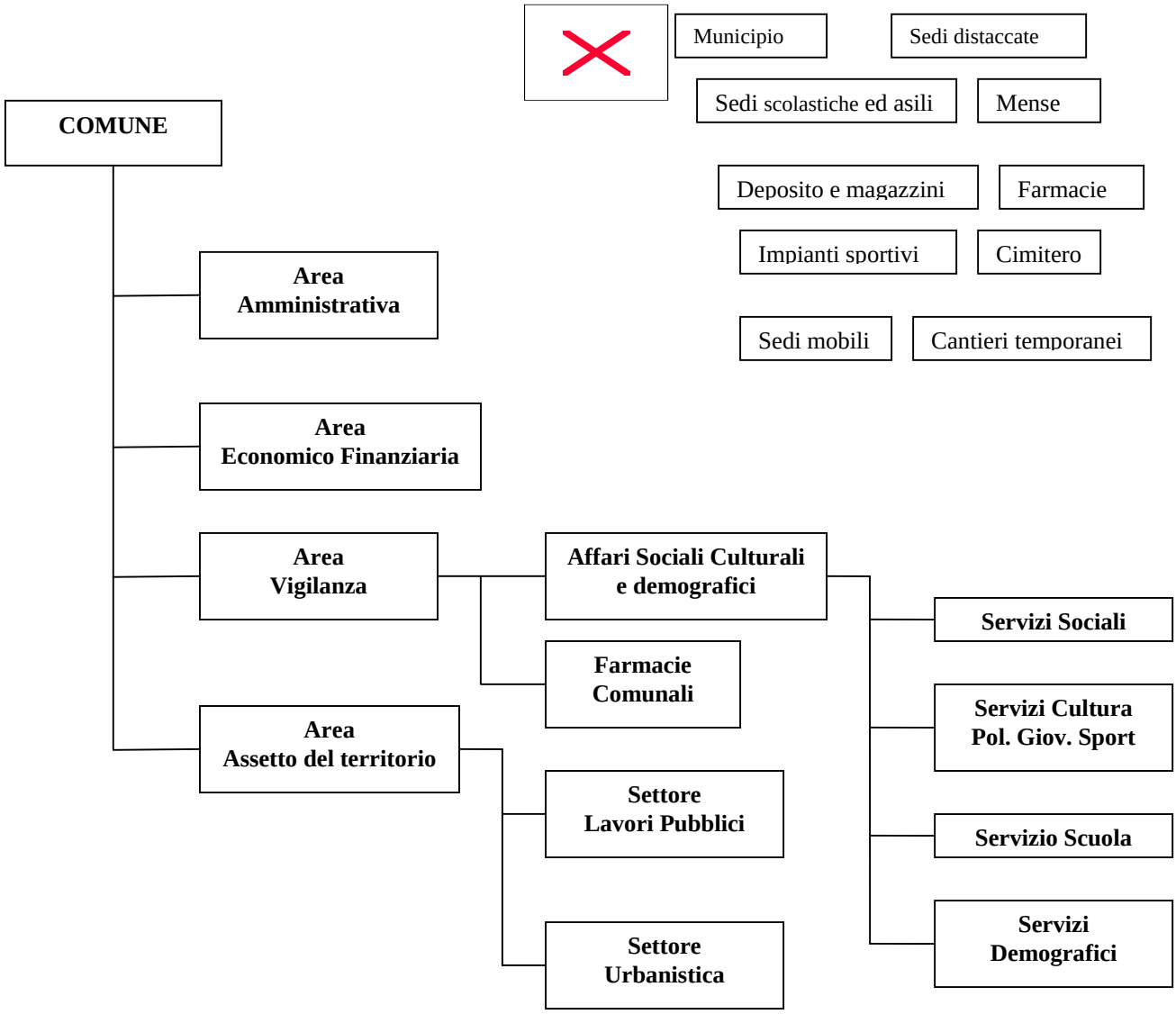
4.1 SPECIFICITA' DEI COMUNI

E' interessante ai fini di una più approfondita conoscenza del fenomeno " Sicurezza negli Enti locali ", dare uno sguardo diretto alle esperienze di più amministrazioni locali. Per questo motivo analizzeremo il tipo di organizzazione che hanno adottato varie realtà di grandi, medie e piccole dimensioni. A questo proposito, è anche necessario prendere visione delle difficoltà e dei dubbi interpretativi che erano sorti sulla prima formulazione dell'art. 2 del D. LGS. 626/94, e che erano stati segnalati in ordine all'individuazione del datore di lavoro in entità organizzative, quali gli Enti Locali, caratterizzate da una frammentazione delle competenze fra organi di indirizzo politico e organi di gestione amministrativa. In un Comune, per individuare l'organo obbligato ad effettuare un determinato adempimento prevenzionale, occorreva definire se questo rientrava nelle competenze del sindaco, della giunta o addirittura del consiglio o, ancora, nelle competenze dei vari dirigenti. Questa ripartizione di competenza, peraltro, costituisce un sistema rigido e non alterabile, fissato dalla legge o dallo statuto. Non era, quindi, ipotizzabile una delega, né altre forme di reductio ad unum, indispensabili per evitare pericolose sovrapposizioni. L'esperienza prevenzionale in materia di appalti interni (art.7, D. LGS. 626/94), insegna come proprio la sovrapposizione di competenze o interferenze decisionali possono determinare pericolose lacune del sistema di sicurezza.

Come abbiamo già visto, il legislatore con il decreto correttivo 242/96, ha introdotto nell'art. 2, comma 1, lett. b) del D.LGS: 626/94 una definizione di datore di lavoro per le pubbliche amministrazioni rientranti nel campo di applicazione del D. LGS. 29/1993 (sono inclusi i comuni). La formulazione è ampia e non fa alcuna distinzione fra amministrazioni aventi strutture decentrate e amministrazioni organizzativamente monolitiche: si limita, invece, a disporre, che *"nelle pubbliche amministrazioni(…) per datore di lavoro si intende il dirigente al quale spettano i poteri di gestione"(*art. 1, comma 2, del D. LGS. 29/1993), ancora precisando che "*gli organi di direzione politica o comunque di vertice (…)procedono all'individuazione dei soggetti*"(art. 30, D.LGS. 242/96). Molti Enti Locali hanno segnalato la difficoltà in ordine alla corretta individuazione del "datore di lavoro", ai fini previsti dalla normativa in oggetto. Il

potere dovere di individuare il dirigente-competente sembra rientrare nelle normali attribuizioni della giunta. In quanto ai destinatari della nomina pare certo che non possono essere gli organi di governo, che sono proprio quelli che il legislatore, con la norma in esame, ha inteso escludere dalla gestione attiva delle funzioni di sicurezza. L'ordinamento della dirigenza pubblica si fonda sul principio della distinzione e separazione tra funzioni di indirizzo e controllo, da un lato, e di gestione dall'altro. Quest'ultima viene affidata alla dirigenza con piena autonomia organizzativa e di spesa (art. 3, D. LGS. 29/1993; art. 51, comma ", L. 142/1990) e conseguente piena responsabilità in ordine alla stessa e ai risultati raggiunti. La funzione di gestione da parte del datore di lavoro, ai fini prevenzionali, investe il dirigente cui spettano i poteri di gestione e la responsabilità in ordine all'attività dell'amministrazione o parte di essa. Il dirigente-datore di lavoro deve gestire l'organizzazione della sicurezza con piena autonomia di spesa mirata alla tutela dei lavoratori: non deve essere competente in materia di sicurezza ma deve organizzare e controllare il team-safety. Nel caso in cui, la pubblica amministrazione non abbia ancora dato attuazione alla riforma introdotta con il D. LGS. 29/1993, trovano applicazione i criteri generali indicati nella prima parte della definizione normativa, integrati e chiariti dai principi giurisprudenziali consolidati in materia di sicurezza del lavoro: per esempio, nel caso dei Comuni il datore di lavoro è il Sindaco, quale legale rappresentante e responsabile dell'ente locale, salvo deleghi. Nella figura 4.1 si riporta uno schema riassuntivo dei sistemi e sottosistemi dell'unità produttiva.

Fig. 4.1 Sistemi e sottosistemi dell'unità produttiva.



4.2 IL COMUNE DI BOLOGNA

Con la delibera del 23 novembre 1995, il Comune di Bologna ha individuato il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione, ed ha fissato i principi programmatici che l'Amministrazione pone alla base dell'Organizzazione della Sicurezza.

Si legge nel testo della delibera: *L'applicazione della norma (*il D. LGS. 626/94 N.d.R) *nella struttura comunale presenta particolare difficoltà e impegno in relazione sia alla complessità e novità della norma stessa, sia alla molteplicità delle situazioni in essere nell'Ente (attività e sedi), all'ampiezza della struttura, all'esigenza di specifiche professionalità e procedure, al loro raccordo con le competenze e iniziative già in atto……si reputa, pertanto, opportuna una attuazione della norma che non si limiti all'episodico adempimento ma si concretizzi nella costituzione di un vero e proprio "Sistema Sicurezza" aziendale che abbia come obiettivo un processo organico ed evolutivo di tutela del lavoratore nel suo ambiente di lavoro……*

Tale sistema di prevenzione e protezione deve costituire un obiettivo generale dell'Ente e realizzarsi con un insieme di azioni sinergiche:

- coinvolgimento generale di tutta la struttura;

- integrazione delle attività di prevenzione nei programmi di lavori, procedure e prassi quotidiane di ciascun Settore;

- adeguata consulenza, informazione e formazione, con continuità nel tempo;

- adempimenti procedurali, organizzativi ed attuati.

Il processo deve naturalmente avere come soggetti attivi e di primo piano i Dirigenti. Se infatti le azioni strutturali e propulsive sono attribuite dalla norma in via esclusiva al potere e responsabilità del Sindaco, quelle attuative paiono, sicuramente, attribuite ai Dirigenti, anche in relazione ai disposti del contesto istituzionale.

……elemento portante del Sistema Sicurezza dovrà essere il Servizio Prevenzione e Protezione, oggi presente solo in alcune grandi imprese e la cui generalizzazione istituzionalizzata rappresenta una delle grandi innovazioni della legge.

Tale Servizio è un organo di consulenza del datore di lavoro, dallo stesso "organizzato" ed " utilizzato".

…… verificate le competenze, si ritiene di collocare il Servizio prevenzione e protezione all'interno del Settore Lavori Pubblici.

L'Amministrazione comunale di Bologna, essendo dotata di un Direttore Operativo che in quanto tale possedeva i poteri di gestione complessiva, ha scelto di individuare in lui l'unico datore di lavoro, ai fini prevenzionali dell'Ente. Il direttore operativo del Comune di Bologna ha accettato la nuova qualifica, consapevole di aver ricevuto dalla Giunta nella delibera di nomina gli strumenti che consentono di attribuire molti degli obblighi in questione, ad altri dirigenti dell'Amministrazione. Infatti, nella delibera del 2 luglio 1997, P. G. n. 88470/96 avente ad oggetto *Individuazione del " datore di lavoro " ai fini delle previsioni di cui al D. LGS. 626/94 relative alla sicurezza e salute dei lavoratori sul luogo di lavoro*, la Giunta, individuato datore di lavoro il Direttore Operativo, ha stabilito che sarà egli stesso, con proprio atto, a delegare ai Direttori di Settore/Quartiere/Aree Funzionali, gli oneri e gli obblighi relativi alle funzioni attribuitegli, con l'eccezione (in verità, trattasi di disposizione espressa del legislatore) di quelli previsti dall'art. 4, commi 1,2,4 lett. a) e 11 primo periodo, D. LGS. 626/94.

In seguito, il Direttore, in forza dell'atto di Giunta, ha attribuito a ciascun Direttore di Settore/Quartiere/Area Funzionale, a ciascun Preside delle Scuole Secondarie Comunali, a ciascun Direttore delle Istituzioni, dei Musei e delle Biblioteche comunali gli oneri e gli obblighi di cui all'art. 4, comma 5 (con eccezione di quello previsto alla lettera o) D. LGS. 626/94, modificato dal D. LGS. 242/96, in relazione al personale assegnato ed ai luoghi ed immobili nei quali vengono svolte le funzioni assegnate .

4.3 IL COMUNE DI FORLI'

Il percorso seguito dal Comune di Forlì per arrivare all'individuazione del datore di lavoro, al fine della sicurezza nei luoghi di lavoro, ci consente di comprendere meglio il contesto che si è determinato negli Enti locali, ed in generale nelle Amministrazioni pubbliche, alla luce delle modifiche introdotte al D. LGS. 626/94 dal D. LGS. 242/96 del 19 marzo 1996.

Proprio a causa dell'individuazione che avrebbe dovuto aver luogo entro il 5 luglio 1996, attraverso atti propri degli organi di direzione politica o di vertice delle amministrazioni pubbliche, è sorto un dibattito all'interno del Servizio di Prevenzione e Protezione, tra gli addetti-dirigenti.

Tenendo conto anche delle esperienze fatte da altre amministrazioni comunali, il Servizio Protezione e Prevenzione dei rischi ha presentato alla Giunta una proposta di delibera relativa all'individuazione dei datori di lavoro, individuandoli appunto nelle figure dei Dirigenti di Settore, nonché nei Dirigenti delle strutture organizzative non inserite in alcun settore (Unità di progetto e Ufficio tecnico del traffico).

La Giunta ed in particolar modo, l'Assessore assegnato al ramo in oggetto, ha accolto con perplessità questa proposta di deliberazione, manifestando dubbi sul fatto che un dirigente ed anche un funzionario di pubblica amministrazione potessero entrambi rivestire il ruolo di datore di lavoro. Ciò ha portato al rinvio dell'adozione di delibera affinché il Segretario Comunale potesse esprimere un parere circa l'assimilabilità del Dirigente Comunale al datore di lavoro. Nella relazione il Segretario Comunale, dott. Antonio Ventrella, confermava la legittimità della proposta di delibera presentata dal Servizio di Prevenzione e Protezione, riconoscendo fondamento giuridico all'individuazione dei datori di lavoro, affermando tra l'altro "*con la modifica introdotta dal D. LGS. 242/96 i dirigenti vengono ad assumere, oggi, un ruolo di assoluto primo piano fra i soggetti, all'interno dell'ente pubblico, garanti della sicurezza dei lavoratori subordinati. Sembra, quindi, di poter concludere quanto segue: nelle Pubbliche Amministrazioni in cui si sia data applicazione al D. LGS. 29/93, l'individuazione del datore di lavoro nei dirigenti con poteri di gestione è automatica, nel senso che l'attribuzione della qualifica di datore di lavoro ai dirigenti, dotate di quelle caratteristiche, sarebbe obbligata……*

Soltanto in quelle Pubbliche Amministrazioni in cui, invece, non si sia ancora data applicazione al D. LGS. 29/93, potrebbero continuare ad essere identificati come datori di lavoro gli organi di vertice dell'ente".

La Giunta accoglieva il parere del Segretario Comunale (nella seduta del 25 settembre 1996), nel frattempo invitava il Servizio di Prevenzione e Protezione, ad integrare la deliberazione nel senso indicato nelle conclusioni della relazione stessa. Nella

deliberazione n. 1672 del 11 dicembre 1996, mentre veniva confermata la scelta dei datori di lavoro nelle figure dei Dirigenti di Settore e di Unità Operativa, allo stesso tempo al fine di contenere il più possibile il numero dei datori di lavoro stessi, si escludeva l'individuazione nei confronti di funzionari non aventi qualifica dirigenziale preposti ad uffici aventi autonomia gestionale.

Nella delibera viene inoltre precisato, che visto che non sono dotati di piena autonomia di spesa vanno considerati datori di lavoro nei limiti delle risorse umane, economiche, finanziarie e strumentali loro assegnate, mentre solo gli organi di vertice politico possono essere considerati responsabili delle previsioni di bilancio e dell'individuazione delle risorse necessarie per l'attuazione del Piano di eliminazione o attenuazione del rischio. E'sempre obbligo del datore di lavoro, stilare il programma, anche economico, per il miglioramento della sicurezza, in base al documento di sicurezza del settore, che provvederà a inviare al Servizio di Prevenzione e Protezione che, a sua volta, elaborerà un piano generale di interventi da presentare alla Giunta Comunale per l'approvazione.

Alcuni dirigenti, vista la trasversalità della loro funzione rispetto alla struttura divisionale del Comune, sono stati individuati quali datori di lavoro con attribuzioni che vanno oltre quelle proprie del settore di appartenenza. E' il caso del Dirigente del Settore Gestione e Sviluppo Risorse Umane, del Dirigente del Settore Provveditorato, del Dirigente del Settore Servizi Demografici, Statistici, Informatici. E'stato previsto, quindi, che per settori particolarmente complessi, il Dirigente di settore, nell'esercizio del potere di organizzazione delle risorse umane assegnategli, può attribuire, a dirigenti di servizio o a responsabili di unità di base (in possesso almeno dell'8 qualifica funzionale) aventi sufficiente autonomia gestionale, competenze proprie del datore di lavoro, ferma restando in capo al datore di lavoro stesso la responsabilità finale dell'assolvimento degli obblighi di legge. Questa assegnazione deve risultare da atto scritto specifico e puntuale, inoltre il destinatario deve possedere adeguate capacità professionali, dimostrate dal profilo professionale rivestito e dal servizio prestato nell'ultimo triennio.

Inoltre i datori di lavoro individuati devono nominare il Responsabile del Servizio Prevenzione e Protezione ed il Medico competente; si è stabilito che debbano anche

individuare, nell'ambito del proprio settore un proprio referente che funga da raccordo tra il Servizio di Prevenzione ed il Settore.
A conclusione della delibera è stato ribadito che sono riservate alla competenza degli organi elettivi (Sindaco e Giunta) tutte le competenze e responsabilità eccedenti l'ambito dell'autonomia gestionale dei Dirigenti di Settore e dall'ambito delle competenze trasversali individuate, in particolar modo, la definizione e l'indirizzo delle politiche aziendali per la sicurezza; individuazione ed attribuzione delle risorse economico-finanziarie e strumentali; designazione e aggiornamento della designazione dei dirigenti/datori di lavoro; compiti di verifica dell'attività svolta da parte dei dirigenti/datori di lavoro.
In conclusione, vi è stata la consegna dei documenti contenenti la valutazione dei rischi (ai sensi dell'art. 4, comma 2, D. LGS. 626/94), a ciascun dirigente/datore di lavoro, per quanto di rispettiva competenza. Il Responsabile del Servizio di Prevenzione, convocata una riunione dei datori di lavoro (il 19 dicembre 1996), presentava una relazione sull'operato del Servizio di Prevenzione e Protezione nel primo anno di attività. I datori di lavoro, rilevando le difficoltà oggettive presenti e future delle rispettive attività, prendendo in consegna i documenti di sicurezza concernente i propri settori, decidevano di ratificare la nomina di un unico Responsabile del Servizio di Prevenzione.

4.4 IL COMUNE DI SARSINA

Nel panorama ampio e variegato degli enti locali non si può fare a meno di considerare la realtà degli enti territoriali di piccole dimensioni. Sono proprio questi enti, infatti, (e sono tantissimi se si considera quanti piccoli Comuni vi sono in Italia), quelli che hanno avuto, ed hanno ancora oggi gravi difficoltà a dare attuazione all'Organizzazione della sicurezza così come intesa dal legislatore.
La ristrettezza delle risorse in termini di uomini, budget e strumenti pregiudica fortemente l'adempimento puntuale di ciò che viene prescritto dal D. LGS. 626/94, ed anzi mette a nudo uno dei limiti della presente normativa : un piccolo Comune di

4000 abitanti, come quello di Sarsina, nell'Appennino cesenate, in provincia di Forlì, viene considerato, relativamente agli adempimenti da assolvere, allo stesso modo di Comuni con milioni di abitanti.

Ad ogni modo va dato atto a questa amministrazione di aver compiuto ogni sforzo per non risultare inadempiente, e di aver costruito un interessante modello di Organizzazione della sicurezza sul lavoro, operando delle scelte che possono costituire dei riferimenti per amministrazioni di dimensioni analoghe.

Il Comune di Sarsina fa parte della Comunità Montana dell'Appennino cesenate, il Sindaco è parte della Conferenza dei Sindaci di tale ente. La Comunità Montana, vista la normativa recata dal D. LGS. 626/94, in materia di sicurezza, ha ravvisato l'opportunità di conferire un incarico professionale ad un unico soggetto esterno competente in materia, su mandato della Comunità stessa, che predisponga ogni atto necessario al soddisfacimento della normativa, sia per quanto riguarda la Comunità Montana che per ognuno dei Comuni che vorranno aderire alla proposta. Dopo aver rilevato che all'interno della pianta organica comunale, non vi erano figure professionali in grado di poter soddisfare le esigenze della normativa in oggetto, la Giunta comunale di Sarsina ha aderito all'iniziativa proposta dalla Comunità Montana, mossa anche dal fatto che il conferimento di un unico incarico professionale, per tutte le amministrazioni interessate, avrebbe determinato un potenziale miglioramento del livello qualitativo delle prestazioni ed omogeneità di applicazione della normativa, ed allo stesso tempo avrebbe consentito un'economia di spesa di notevole entità.

La linea adottata dalla Comunità Montana dell'Appennino cesenate, ma anche di altre, potrebbe risultare ottimale per quelle piccole amministrazioni comunali che, anche se non legate da vincoli istituzionali, dando vita a forme consortili potrebbero usufruire dei servizi di cui hanno necessità. Ad esempio, il monitoraggio e la valutazione dei rischi presenti sui luoghi di lavoro, il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione dai rischi, la Sorveglianza sanitaria sono servizi che, vista l'uniformità della tipologia e le ridotte dimensioni degli enti, un solo soggetto, professionista o società di consulenza, può offrire ad una pluralità di amministrazioni.

Veniamo ora al problema che più ci interessa, e cioè l'individuazione del datore di lavoro all'interno dell'ente : esso ha costituito un grosso ostacolo per

l'amministrazione comunale di Sarsina. Trovandosi, come abbiamo già sottolineato in precedenza, nella situazione di non poter disporre in pianta organica di figure dirigenziali, si prese in considerazione l'ipotesi di individuare come datore di lavoro, ai fini prevenzionale, un funzionario (o più funzionari) non aventi qualifica dirigenziale, presenti in organico.

Ma l'art. 2, let. b) D. LGS. 626/94, come modificato dal D. LGS. 242/96, pone come condizione necessaria che il funzionario sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale. Nella relazione prodotta dall'amministrazione comunale di Sarsina si afferma <<*non vi è automatismo per quanto riguarda i responsabili dei servizi o apicali nei piccoli Comuni, perché nessuna norma diretta attribuisce loro poteri dirigenziali specifici e diretti. Per queste figure " l'autonomia gestionale" è derivata da un atto specifico della giunta entro un preciso termine perentorio. L'art. 9, comma 1, let. d) D. L. n. 444/95 convertito con legge n. 539/95 recita testualmente: " entro il termine di sette giorni successivi alla deliberazione del bilancio 1996, la Giunta provvede ad individuare per ciascun responsabile di servizio i capitoli che sono affidati alla sua gestione per gli effetti di cui al comma 9 dell'art. 27 e comma 2 dell'art. 29 del D. LGS. n. 77/95; nel caso in cui la deliberazione non sia adottata, la competenza ad assumere gli atti di gestione riguardo all'entrata e alla spesa rimane attribuita alla Giunta dell'Ente locale". …… pertanto la stretta correlazione fra le norme richiamate ci porta ad affermare che datore di lavoro può essere solo un organo tecnico o politico che comunque disponga di potere gestionale, con facoltà di gestione autonoma di risorse finanziarie.*

……in effetti è sufficiente esaminare l'art. 19 del decreto legislativo 11 giugno 1996 n. 336 (che ha modificato il D. LGS. 77/95, N.d.R) per verificare la possibilità di attribuire ai componenti dell'organo esecutivo, non solo la responsabilità dei servizi comunali, ma anche il potere di assumere atti di gestione.

Da questa breve analisi, emerge che nei piccoli Comuni, quando manca in capo ai responsabili dei servizi o apicali " il potere di gestione ",essenziale per l'individuazione e la configurazione stessa del datore di lavoro, attribuirne la funzione a figure non dirigenziali, appare illegittimo, per una carenza di potere che la norma stessa esige; e tale carenza determina tra l'altro l'assoluta inutilità di attribuire

responsabilità a dipendenti privi di autonomia gestionale che, in assenza della definizione dei piani esecutivi di gestione (P.E.G. art. 11 D. LGS. 77/95) permane in capo alla Giunta >>.

La Giunta comunale, quindi, non potendo individuare entro il termine di sette giorni dalla deliberazione di approvazione del bilancio 1996, per ciascun responsabile di servizio, i capitoli da affidarsi per la sua gestione, ha stabilito con delibera n. 396 del 04/07/96 che la competenza ad assumere gli atti di gestione rimane attribuita alla giunta stessa. La delibera è stata, in seguito, sottoposta al controllo preventivo di legittimità del CO.RE.CO. Emilia Romagna, che a sua volta rilevava: *" ai sensi della vigente normativa in materia, le funzioni di Datore di lavoro non sembrano spettare alla Giunta nemmeno in via provvisoria – bensì ai dirigenti e questi mancando agli apicali, ovvero al Segretario Comunale, nel rispetto della separazione tra funzioni politiche e amministrative, non essendo ostativo il fatto che l'apicale e il Segretario non abbiano ancora poteri di gestione……si invita l'amministrazione interessata a fornire i chiarimenti di cui alla premesse"*.

In risposta all'ordinanza indicata, il Sindaco di Sarsina ha ribadito la posizione precedentemente assunta in delibera,puntualizzando come fosse un vero e proprio paradosso giuridico porre in capo ai responsabili, privi dei necessari poteri, la funzione di "datore di lavoro", senza che i funzionari incaricati possano impegnare l'amministrazione verso l'esterno, attraverso autonomo poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e di controllo. Il CO.RE.CO. successivamente, concludeva l'esame della delibera senza porre rilievi : "*nell'intesa che le disposizioni assunte con il provvedimento in esame vengano riviste a seguito dell'approvazione del Nuovo Regolamento di contabilità"*. In tal modo, il CO.RE.CO. esprimeva un parere di legittimità "a condizione", cioè limitato al tempo necessario alla Giunta per definire il piano esecutivo di gestione, determinando gli obiettivi di gestione e affidando gli stessi, insieme alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi, da nominare, poi, datori di lavoro.

Passiamo ad analizzare, criticamente, la decisione della Giunta di Sarsina di nominare sé stessa e collegialmente quale datore di lavoro, ai fini prevenzionale. Partiamo dal fatto che l'art. 9, comma 1 lett. d), D.L. n. 444/95 convertito in legge n. 539/95, posto

a fondamento della decisione, è una norma di carattere transitorio, (il rinvio di alcuni termini in materia di ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, ha fatto slittare più volte l'attuazione del P.E.G.). La scelta operata dalla Giunta sembra più trovare fondamento, nell'art. 19., comma 2 del D. LGS. n. 336 dell'11 giugno 1996 come modificato dal D. LGS. 77/95, che espressamente prevede che *per i comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti l'organo esecutivo può, con delibera motivata che riscontri in concreto la mancanza assolutamente non rimediabile di figure professionali idonee nell'ambito dei dipendenti, affidare ai componenti dell'organo esecutivo stesso la responsabilità dei servizi o di parte di essi, unitamente al potere riassumere atti di gestione*[25].

Risulta, poi, discutibile la scelta di individuare quale datore di lavoro ai sensi del D. LGS. 626/94 e, seguenti modifiche, la Giunta, poiché, come ben sappiamo, alla mancata osservanza dei precetti previsti dalla legge in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro, conseguono, soprattutto, sanzioni di tipo penale. Essendo la responsabilità penale nel nostro ordinamento esclusivamente personale, appare chiaro che non può un organismo collegiale assumere tale qualifica. Comunque, essendo secondo la L. 81/93 il Sindaco il legale rappresentante, centro d'imputazione formale dell'Ente, è facile comprendere che in mancanza di un'attribuzione espressa della qualifica di datore di lavoro, la " delega " rimarrà in capo al Sindaco.

4.5 LA REGIONE EMILIA ROMAGNA

E' interessante ora analizzare l'esperienza di un'amministrazione regionale come quella dell'Emilia Romagna. Prima di procedere agli adempimenti contenuti nelle

[25] anche se con l'art. 6 comma 10 della l. 15 maggio 1997, n. 127, cioè la c.d. Bassanini bis che ha introdotto l'art. 51-bis nella L. 142/90, l'ipotesi descritta appare residuale.Il nuovo art. 51-bis della 142/90 al comma 3, prevede che nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti è consentitoprocedere alla nomina del direttore generale previa stipula di convenzione tra i comuni le cui popolazioni sommate raggiungano i 15.000 abitanti …. Al comma 4 è, inoltre previsto che quando non risultino stipulate le convenzioni previste dal comma 3 e in ogni altro caso in cui il direttore generale non sia stato nominato, le relative funzioni possono essere conferite dal sindaco o dal presidente della provincia al segretario.

disposizioni del D. LGS. 626/94 e seguenti, si era provveduto ad assegnare al Servizio "Sviluppo Organizzativo, Formazione e Mobilità", nell'ambito della Direzione Generale "Organizzazione", il coordinamento in materia di sicurezza ed igiene del lavoro, rilevazioni carichi di lavoro e analisi delle procedure. Sempre in funzione del recepimento, si è costituito, con decreto della Giunta regionale n. 5, del 15 gennaio 1996, uno staff attuativo del D. LGS. 626/94, composto da i Responsabili dei Servizi appartenenti alle due Direzioni a cui la Giunta, in via prioritaria, aveva assegnato la responsabilità attuativa del decreto stesso. In special modo, sono stati individuati nell'ambito della direzione Generale Organizzazione, il Responsabile del Servizio Sviluppo Organizzativo, Formazione e Mobilità, e nell'ambito della Direzione Generale Risorse finanziarie e strumentali, i Responsabili del Servizio Patrimonio e Provveditorato e Servizio Sistemi Informatici, telematici e tecnologia dell'informazione. Questo stesso staff, deve operare in stretto accordo con un altro staff: quello della Direzione Generale "Sanità e Servizi sociali", che svolge un ruolo di indirizzo e controllo in relazione al D. LGS. 626/94. Il Servizio di prevenzione e protezione dai rischi viene costituito in forma mista tra personale regionale in possesso di adeguati requisiti professionali, e risorse esterne in grado di integrare le competenze del personale stesso.

Per quanto riguarda il Servizio di prevenzione e protezione interno si è proceduto, attraverso "avvisi interni" ad operare la necessaria ricognizione tra i dipendenti regionali, per acquisire la disponibilità di personale ai fini dell'assunzione dell'incarico di Responsabile del servizio, e degli addetti specializzati al servizio stesso. Rinvenuto il personale, si è provveduto a stipulare una convenzione con il Consorzio di Servizi per la Sicurezza del lavoro, denominato CDS[26] , per integrarne le competenze. Questa struttura pubblica è sorta con l'obiettivo di ottimizzare l'uso delle risorse professionali interne alle singole USL, ai fini dell'attuazione delle azioni previste dal D. LGS. 626/94, e di fornire varie tipologie di servizi, quali l'assistenza metodologica, la consulenza, la Sorveglianza Sanitaria, la formazione del personale e

[26] A fronte di specifica autorizzazione prot. N. 44758/SAS del 18 ottobre 1995, rilasciata dall'Assessore alla Sanità, si è costitutito tra le aziende USL di Piacenza, Parma, Reggio Emilia, l'Azienda ospedaliera di Reggio Emilia, le Aziende USL di Modena, Bologna Sud, l'Azienda ospedaliera di Bologna, le aziende USL Città di Bologna, Ferrara, Imola, Cesena, Ravenna, Rimini, il "CDS – Consorzio di Servizi per la sicurezza del lavoro".

degli addetti. Inoltre si è stabilito che i Direttori Generali, cui fanno capo Uffici e Servizi decentrati, procedano alla nomina di dirigenti e preposti (secondo l'art. 4 del D. LGS. 626/94) che li sostituiscano in queste sedi e nel contempo riferiscano alla Direzione di appartenenza.

Per quanto riguarda l'individuazione del datore di lavoro, la Regione Emilia Romagna, essendo ricompresa tra le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del D. LGS. 3 febbraio 1993 n. 29, doveva fare riferimento al D. LGS. 242/96 secondo le quali gli organi di direzione politica devono procedere ad individuare il datore di lavoro tra i dirigenti ai quali spettano i poteri di gestione, ovvero tra i funzionari non aventi qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui siano preposti ad uffici aventi autonomia gestionale. Nonostante ciò, la Giunta regionale ha individuato, con decreto n. 375 del 5/7/96, come datore di lavoro il Presidente della Giunta regionale stessa, stabilendo, anche che in capo alla Direzione Generale "Organizzazione" e alla Direzione Generale "Risorse finanziarie e strumentali", rimangano le competenze dirigenziali in materia di sicurezza e salute dei lavoratori.

La Giunta aveva deciso di operare in questo modo per procedere con coerenza con l'assetto delle responsabilità stabilito dai provvedimenti precedentemente adottati, riproponendo l'articolazione delle responsabilità tra direzione politica e dirigenza amministrativa.

La scelta della Giunta non ha retto all'evidenza della disposizione legislativa che richiede espressamente che il datore di lavoro venga individuato nell'ambito degli organi "burocratici dell'amministrazione. Uno dei Direttori Generali, già impegnati nel processo organizzativo della sicurezza dell'Ente, diverrà datore di lavoro, e gli sarà conferità la facoltà di attribuire competenze, e le conseguenti responsabilità, ai Dirigenti e Responsabili di Servizio che riterrà opportuno.

CONCLUSIONI

L'attuazione della normativa sulla sicurezza del lavoro nella Pubblica Amministrazione, in genere, è in grave ritardo rispetto a quanto è stato già fatto e si sta facendo nel privato. La mancanza di risorse economiche è un alibi che non può giustificare l'immobilismo che, molto spesso paralizza qualsiasi iniziativa da parte delle amministrazioni pubbliche. Al di là dei grandi interventi strutturali che inevitabilmente necessitano di ingenti investimenti economici, è necessario introdurre la cultura della sicurezza all'interno del pubblico impiego, dando attuazione ai programmi di informazione e formazione previsti dal D. LGS. 626/1994.

L'esatta individuazione del datore di lavoro, uno dei due soggetti principali voluti dal legislatore del D. LGS. 626/1994, (insieme al responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi), ha spesso creato grosse difficoltà all'interno della Pubblica Amministrazione, a causa della mancata individuazione di responsabilità, di conflitti e sovrapposizioni burocratiche, di confusione di funzioni e compiti di indirizzo e controllo in materia.

L'art. 2, comma 1, lettera b) del D. LGS. 626/1994, individua il datore di lavoro nel dirigente avente autonomia gestionale e di spesa. La Circolare del Ministero dell'interno del 17 dicembre 1996, emanata di concerto con il Ministero del Lavoro e con quello della Funzione Pubblica, affermava che questa designazione avrebbe dovuto essere inserita in un'apposita modifica e/o istituzione del regolamento dell'ente in conformità alle norme statutarie. I dirigenti-datori di lavoro così designati devono poi essere realmente dotati di autonomi poteri di spesa (art. 3 del D. LGS. 29/1993), poiché si possa effettivamente parlare di trasferimento delle responsabilità in capo al dirigente-datore di lavoro, infatti, occorre che ci sia l'autonomia gestionale e di spesa.

La cronica deficienza finanziaria delle pubbliche amministrazioni, ha fatto sì che questo trasferimento di responsabilità, in molti casi, non abbia avuto pratica attuazione. In capo al datore di lavoro vi sono, però due precisi e inderogabili obblighi: a) l'adeguamento dei sistemi di prevenzione secondo le acquisizioni della più moderna tecnologia, avendo cura di tenersi costantemente informato sulle misure e sugli

strumenti di protezione adatti; b) tale obbligo non può trovare alcuna attenuazione in motivazioni di ordine economico.

E' facile comprendere, dall'esame dei dati ISTAT in materia di infortuni sui luoghi di lavoro, ma anche solo attraverso la lettura dei quotidiani del nostro paese, come purtroppo l'Italia conservi il triste primato delle vittime, soprattutto nel settore dell'edilizia. L'entrata in vigore del D. LGS. 626/1994 aveva generato un coro di reazioni positive determinate, dall'assoluta novità per l'ordinamento italiano, di una normativa specifica. I numeri dimostrano invece come il problema della tutela della salute e dell'integrità psicofisica dei lavoratori, resti ancora in gran parte irrisolto.

La causa di questo parziale insuccesso è forse da ricondurre alla lentezza con la quale in Italia, a differenza di altri paesi europei, si prende veramente coscienza del problema della sicurezza e, quindi dell'effettiva penetrazione del principio dell'autotutela, della prevenzione e della responsabilizzazione diretta degli operatori, ed alle croniche carenze strutturali degli organismi di controllo e vigilanza, la cui attività non costituisce un efficace deterrente contro la disapplicazione e la violazione delle norme antinfortunistiche.

Il settore della Pubblica Amministrazione, nonostante le innegabili difficoltà applicative riconducibili alla particolare struttura e alla mancata previsione da parte del legislatore di regole specifiche per le diverse realtà che la compongono, basti pensare solamente agli enti locali che per la loro diffusione sul territorio e per l'uniformità della loro struttura organizzativa costituiscono uno degli esempi più interessanti, non può assolutamente permettersi di restare indietro, ma anzi deve porsi come modello positivo, nei confronti di tutte le realtà imprenditoriali presenti sul territorio.

APPENDICE NORMATIVA

D.P.R. 27 aprile 1955, n. 547

D.P.R. 19 marzo 1956, n. 303

Direttiva CEE 12 giugno 1989, n. 391/89

D. LGS. 19 settembre 1994, n. 626

D. LGS. 19 marzo 1996, n. 242

L. 8 giugno 1990, n. 142

D. LGS. 3 febbraio 1993, n. 29

Circ. Ministero di Grazia e Giustizia, 27 novembre 1996

D. M. Ministero della Pubblica Istruzione, 21 giugno 1996

D. M. Ministero della Pubblica Istruzione, 28 settembre 1998

Circ. Ministero della Pubblica Istruzione, 29 aprile 1999, n. 19

Circ. Ministero dell'Interno, 17 dicembre 1996, n. 3

D. M. Ministero delle Finanze, 4 luglio 1996, n. 13413

BIBLIOGRAFIA

BETTERA GIULIO, Le nuove norme sulla sicurezza e la salute dei lavoratori sul luogo di lavoro, in DL, 1995, n I, p. 328-339

BOLOGNI SANDRO, L'organizzazione della sicurezza: il caso dell'ente locale, in Ambiente e sicurezza, 1999, n 6, p. 32 e ss.

BONATI GABRIELE, Sicurezza sul lavoro e costi del personale, in Ambiente e sicurezza, 1999, n 16, p. 29 e ss.

BRIGNONE ALESSANDRO, Datore di lavoro, delega di funzioni e unità produttiva, in DPL, 1996, s. III, n 23, p. 1590

BRIGNONE ALESSANDRO, Certezza del diritto e sicurezza del lavoro, in DPL, 1996,s. V,n 46,p. 3277

BRIGNONE ALESSANDRO, Il rappresentante per la sicurezza nella P.A.: prime riflessioni, in DPL, 1996, s. IV,n 34,p. 2407

CAIAZZA LUIGI, Nuove competenze per le inchieste infortuni, in Ambiente e sicurezza, 1999, n 13, p. 48 e ss.

CARUSO, L'Europa, il diritto alla salute e l'ambiente di lavoro, in DLRI,1997, p. 435-478

CATANOSO CARMELO G., P.A. richiamate dall'autorità di vigilanza sull'obbligo di determinare gli oneri della sicurezza, 2001, n 23, p. 51 e ss.

CATANOSO CARMELO G., Il consulente per la sicurezza e la tutela della salute, in Ambiente e sicurezza, 2000, n 21, p. 35 e ss.

CATANOSO CARMELO G., Il monitoraggio sull'applicazione del D. LGS. 626/94, in Ambiente e sicurezza, 1999, n 13, p. 35 e ss.

COSIO ROBERTO, I diritti di informazione nel D. LGS. 626/94, in DL, 1995, n. I, p. 320-327

DI ALBERTI LUIGI, Il D. LGS. 626/94: la sicurezza sul luogo di lavoro, in Ambiente e sicurezza, 2000, n 3, p. 7 e ss.

DELLA ROCCA GIADA,La corte costituzionale interviene in materia di sicurezza del lavoro, in DL, 1997, n. II, p. 362-369

DEL PUNTA RICCARDO, Tutela della sicurezza sul lavoro e questione ambientale,in Diritto relazioni industriali, 1999, n. 2, p. 151-160

FACCHINI CLAUDIA, La disciplina sanzionatoria in materia di lavoro, in DL, 1995, n. I, p. 205-213

FERRARO LAMBERTI, La sicurezza sul lavoro nel D. LGS. attuativo direttive CEE, in R.GIUR.LAV.PREV.SOC., 1995, I, p. 35-38

FIMIANI PASQUALE, L' accertamento delle contravvenzioni in materia di igiene e sicurezza del lavoro, in Ambiente e sicurezza, 2000, n.10, p. 29 e ss.

FORTE LUCIANA, Gli obblighi del datore di lavoro in materia di sicurezza degli ambienti di lavoro, in R.GIUR.LAV.PREV.SOC., 1999, II, p. 640-647

GALLI GABRIELLA, Valutazione dei rischi e gestione della sicurezza ancora lontane da un obiettivo comune, in Ambiente e sicurezza, 2002, n. 8, p. 49 e ss.

GALLI GABRIELLA, Sistemi di gestione della sicurezza: linee guida europee, in Ambiente e sicurezza,1999, n. 23, p. 66 e ss.

GALLI GABRIELLA, Strategie comunitarie per la sicurezza, in Ambiente e sicurezza, 2001, n 6, p. 58 e ss.

GALLI GABRIELLA, Programmi e progetti in materia di sicurezza e igiene del lavoro, in Ambiente e sicurezza, 2000, n 19, p. 34 e ss.

GALLI GABRIELLA, Sovvenzioni comunitarie nel settore della sicurezza sul lavoro, in Ambiente e sicurezza, 1999, n 13, p. 31.

GASTALDO MASSIMO CERESA, Le contravvenzioni commesse dai datori di lavoro, in Ambiente e sicurezza,1999, n 20, p. 59 e ss.

GRADELLINI SIMONE, Sicurezza e prevenzione in azienda: qualche interrogativo, in DPL, s. III, n. 21, p. 1414

GUARINIELLO R., Il datore di lavoro pubblico nel D. LGS. 626/94, in DPL, 2000, n. 37, p. 2625

GUARINIELLO R., Obblighi e responsabilità del consulente esterno in materia di sicurezza del lavoro, in DPL, 2000, n. 45, p. 3172

GUARINIELLO R., Responsabilità del datore di lavoro non delegante e delegato preposto non delegato, in DPL, 2000, n. 9, p. 714

GUARINIELLO R., La delega dei compiti antinfortunistici e la posizione del preposto nel D. LGS. 626/94, in DPL, 1999, s. IV, n. 34, p. 2478

GUARINIELLO R., Il datore di lavoro pubblico nel D. LGS. 626/94, in DPL, 1999, s. IV, n. 37, p. 2655

GUARINIELLO R., Il datore di lavoro pubblico nel D. LGS. 626/94, in DPL, 1999, s. V, n. 42, p. 2994

GUARINIELLO R., Delega dei compiti antinfortunistici, in DPL, 1999, s. V, n. 42, p. 2995

GUARINIELLO R., Cass. Sez. Lavoro Sent. N. 1687 del 17 Febbraio 1998, ”Obbligo di vigilanza del datore di lavoro”, in DPL, 1998, s. III, n. 28, p. 1934

GUARINIELLO R., Cass. Sez. III Penale Sent. N. 5889 del 19 Maggio 1998, ”Il datore di lavoro nel Comune e il D. LGS. 626 /94”, in DPL, 1998, s. IV, n. 32, p. 2191

GUARINIELLO R., Cass. Sez. IV Penale Sent. N. 10270 del 29 Settembre 1998, ”Delega a preposto incompetente”, in DPL, 1998, s. V, n. 41, p. 2778

GUARINIELLO R., Cass. Sez. III Penale Sent. N. 12538 del 30 Novembre 1998, ”Forma scritta per la delega nella P.A.”, in DPL, 1998, s. V, n. 50, p. 3331

JAZZETTI ALESSANDRO, Rassegna di giurisprudenza in materia di sicurezza, in Ambiente e sicurezza, 2000, n. 6, p. 27 e ss.

JAZZETTI ALESSANDRO e MORACE MARTA, Commento sentenza Cass. Penale, sez. IV, 6 nov. 2001, n. 39329, n. 13, p. IX e ss.

LAI MARCO, I nuovi soggetti della prevenzione, in R.GIUR.LAV.PREV.SOC., 1997, I, p. 391

LAI MARCO, La valutazione dei rischi e la delega di funzioni, in DPL, 1995, s. II., n. 20, p. 1350

LAI MARCO, Come cambia la sicurezza sul lavoro, in DPL, 1994, s. V, n. 47, p. 3224

LAI MARCO, La carta 2000 sicurezza sul lavoro, in LAV.INF., 2000, n. 2, p. 15-25

MAGNO PIETRO, Prospettive della sicurezza del lavoro in Europa e in Italia, in DL, 1997, n. I, p. 227-238

MARGIOTTA STEFANO, La nuova mappa della sicurezza, in DPL, 1996, s. III, n. 23, p. 1583

MINISTERO DEL LAVORO – Circolare n 3 / 96 del 17 Dicembre 1996, "Sicurezza del lavoro: individuazione del datore di lavoro negli enti locali", in DPL, 1997, s. I, n. 8, p. 535

MOCCALDI ANTONIO, Tra gli obiettivi futuri dell'ISPESL una maggiore tutela della salute dei lavoratori, in Ambiente e sicurezza, 2002, n. 8, p. 45 e ss.

MONEA ALDO, D. LGS. 626/94: un nuovo ruolo per il lavoratore, in DPL, 1995, s. II, n. 18, p. 1227

MONTUSCHI LUIGI, La sicurezza nei luoghi di lavoro, ovvero l'arte del possibile, in Lavoro e diritto, 1995, n. 3, p. 405-425

NATULLO GAETANO, La nuova normativa sull'ambiente di lavoro, in DLRI, 1996, p. 665 e ss.

NATULLO GAETANO, La massima sicurezza tecnologica, in DPL, 1997, s. II, n. 12, p. 815

PASQUALINI SALSA CLAUDIA, Commento sentenza Cass. Penale Sez. III, 17 gennaio 2000, n. 422, in Ambiente e sicurezza, 2000, n. 6, p. 34 e ss.

SILVESTRI VINCENZO, D. LGS. 626/94 e P.A.: i soggetti responsabili, in Ambiente e sicurezza, 1999, n. 7, p. 108 e ss.

SOPRANI PIERGUIDO, Commento alla sentenza Corte Cass." Il datore di lavoro pubblico e la colpa prevenzionale", in Ambiente e sicurezza, 2000, n. 6, p. 21 e ss.

SOPRANI PIERGUIDO, Le domande più frequenti: Il datore di lavoro nelle organizzazioni complesse, in Ambiente e sicurezza, 2001, n. 8, p. 38 e ss.

STOLFA FRANCESCO, Le principali novità per gli enti locali, in DPL, 1996, s. III, n. 23, p. 1603

TAMPIERI ALBERTO, Un'ipotesi di comportamento antisindacale del datore di lavoro pubblico in Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni, 1999, s. II, n. 2, p. 395 e ss.

TESTO UNICO IN TEMA DI SICUREZZA E SALUTE DEI LAVORATORI SUL LUOGO DI LAVORO, in Diritto relazioni industriali, 1998, n. 1, p. 77- 98

VALLEBONA ANTONIO, Prevenzione e repressione degli illeciti contro la persona del lavoratore nel rapporto di lavoro, in DL, 1995, n. I, p. 447-461

VISCOMI A., Cresce la partecipazione con le norme sulla sicurezza, in LAV.INF., 1995, n. 11, p. 13 e ss.

VITALE CRISTINA, Aspetti sistematici e profili di novità della sicurezza del lavoro, in DL, 1996, n. I, p. 82-97

ZOLI CARLO, Sicurezza del lavoro. Contrattazione e partecipazione, in R.GIUR.LAV.PREV.SOC., 2000, I, p. 613-637