

**- IL D.LGS 626/94 E SUCCESSIVE MODIFICHE. OBBLIGHI, PROCEDURE,  
RESPONSABILITÀ. PROSPETTIVE IN VISTA DELLA BOZZA DI TESTO UNICO  
SULLA SICUREZZA. IL D.LGS 230/95 -**

intervento del Dott. Donato Ceglie (*Magistrato, Sostituto Procuratore della Repubblica, Esperto in  
Sicurezza sul Lavoro*) -

**I° Convegno Nazionale R.L.S. Università ed Enti di Ricerca  
Perugia, 12 ottobre 2001**

Buonasera a tutti, io mi sento in dovere di ringraziare di cuore gli organizzatori di questa due giorni così densa di interventi di approfondimenti esprimere il plauso incondizionato per il sito bellissimo il luogo dove questa 2 giorni è stata organizzata e in qualche maniera delineare i paletti del mio ragionamento. Come sapete sono stato invitato a discutere di *“Il D.Lgs 626/94 e successive modifiche. Obblighi, Procedure, Responsabilità. Prospettive in vista della bozza di Testo Unico sulla Sicurezza. Il D.Lgs 230/95”*

Ovviamente in tutta sincerità dico che non è la prima volta che parlo di queste cose, è un periodo che lo faccio veramente di frequente, compatibilmente con gli impegni in Procura.

Mi scuserete se questo pomeriggio parlo un po' più tra amici, mi permetto di dire.

Certo parlo da giurista, parlo da magistrato che opera in una procura della Repubblica, nella quale opera in particolare nella sezione specializzata per i reati in tema di prevenzione infortuni e sicurezza negli ambienti di lavoro, ma anche ambiente, anche fasce deboli, tipo sfruttamento dei minori delle donne e quant'altro, cosiddetta sezione specializzata sulle fasce deboli.

Tra l'altro in una Procura nella quale proprio da qualche mese a questa parte chi vi parla è stato nominato datore di lavoro ai sensi della 626, e quindi seguire questa entusiasmante esperienza, anche di doversi preoccupare di dover applicare all'interno degli uffici giudiziari le norme in tema di prevenzione e sicurezza e là si sfiora il surreale veramente quando si vuole cercare di applicare queste cose all'interno degli uffici giudiziari.

Allora con queste premesse ribadisco sarà un parlare molto a braccio molto libero ma certamente cercando di stimolare tutte le possibili domande i possibili approfondimenti insomma scateniamoci tutti quanti in un confronto senza peli sulla lingua tenendo presente due cose che comunque queste norme sono norme del sistema penale italiano quindi la violazione di queste norme espone il violatore o i violatori di queste norme anche a responsabilità penale e questo condiziona molto il ragionamento. Fanno parte del diritto penale e quindi l'interpretazione di queste, norme la lettura di queste norme, prima ancora che la successiva applicazione di queste norme è condizionata da alcuni paletti interpretativi, sui quali dobbiamo essere tutti quanti d'accordo, mi viene facile dire dobbiamo essere d'accordo, quindici anni fa dicevo sui quali spero dobbiamo vediamo di essere tutti quanti d'accordo ma era difficile molto difficile: ora è arrivata la Comunità europea, la Corte di giustizia europea, abbiamo fatto una serie di figuracce, e mo' dobbiamo essere tutti quanti d'accordo, su alcuni principi base di questa materia e su alcuni elementi interpretativi di queste norme.

Mi addentro subito in relazione a questi elementi interpretativi ricordando sempre a me stesso e lo farò anche offrendovi in visione alcune slides che l'Italia è brillantemente al primo posto da decenni a questa parte per numero di violazioni, in particolare per numero di violazioni in tutti in genere ma in particolare per numero di violazioni delle norme in tema di prevenzione e sicurezza, Chiaro??

Siamo brillantemente al primo posto per numero di infortuni sul lavoro.

Paletti interpretativi: il primo: nel nostro sistema la responsabilità penale è personale (vero è che quest'anno è entrata in vigore una legge la 231 che prevede profili di responsabilità per le società) ma quella legge parla di responsabilità amministrativa o civile e quindi se lo vogliamo approfondire questo aspetto lo vediamo dopo, per il momento resti il principio che la responsabilità penale è personale quindi risponde davanti alla legge una persona fisica, un

essere a persona vivente che ha adottato una condotta violatrice di una o più disposizioni normative sanzionabili penalmente.

Una condotta significa che non si risponde davanti alla legge di una intenzione o di uno stato d'animo, si risponde di una condotta; attenzione le condotte possono essere tanto attive che omissive, la stragrande maggioranza dei fatti aventi rilevanza penale in questo settore è riferibile a condotte omissive cioè: il destinatario o i destinatari dei doveri contenuti nelle disposizioni normative non adottano le condotte che debbono preventivamente conoscere e successivamente applicare. Corollario a questo principio sono le seguenti due considerazioni: la prima in quanto personale la responsabilità penale non può essere delle persone giuridiche; non si rinvia a giudizio la Spa la Srl la cooperativa l'ospedale la Comunità montana l'Università; laddove si verificano fatti penalmente rilevanti si accertino condotte penalmente rilevanti all'interno di una persona giuridica, individuazione non dei responsabili perché quelli se ci riusciamo cerchiamo di individuarli noi come autorità giudiziaria, ma l'individuazione dei destinatari delle norme all'interno di quella persona giuridica o ente complesso in quanto rappresentanti di quell'ente e quindi destinatari dei doveri, rappresentanti aggiunto di diritto o di fatto perché il diritto penale è il diritto penale del fatto non è il diritto penale delle carte o delle nomine o delle chiacchiere è il diritto penale del fatto, cioè chi si trovi di diritto o anche solo di fatto a esercitare determinati poteri e funzioni si trova ad essere ripeto non responsabile davanti alla legge ma destinatario dei doveri, poi sul concetto di responsabilità potremmo anche confrontarci perché da noi c'è la deformazione mentale che la responsabilità è vista solo come responsabilità penale, ma questa parola una volta significava qualcosa di positivo cioè colui che riesce a risolvere il problema colui che riesce a gestire la cosa l'idea di responsabilità può essere letta anche in una chiave di gestione non necessariamente di condotta che ha violato la norma.

Secondo corollario alla prima considerazione è la seguente circostanza: in quanto personale la responsabilità non può essere oggetto di delega, io l'ho detto in tempo non sospetto, lo ribadisco: Non vi è spazio per la **delega di responsabilità**, non ha significato, non ha valore nel campo giuridico e giudiziario un pezzo di carta dove si dice: il sottoscritto delega le proprie responsabilità

penali per quanto avverrà all'interno di ... a Tizio Caio e Sempronio.

Diverso ragionamento è invece un atto formale di delega ma di funzioni e di poteri per concretamente applicare all'interno di un certo ambito i doveri previsti da una disposizione normativa. La delega trova spazio nel nostro ordinamento; fino a prima dell'entrata in vigore della 626 non c'era nemmeno una norma, un comma che si riferisse alla delega. Con l'entrata in vigore della 626 in particolare con le successive modifiche di cui al Decreto Legislativo 242, noi adesso abbiamo all'art.1 al comma 4ter una disposizione che prevede che il Datore di lavoro non può delegare tre particolari e peculiari doveri che sono tutti suoi:

l'attività di valutazione dei rischi

la stesura del documento

la nomina del responsabile del servizio di prevenzione e protezione

Al di là di questi tre doveri che sono per Legge indelegabili implicitamente il legislatore ha consentito, ed oramai c'è unanimità di vedute in dottrina ed in giurisprudenza, ha consentito una delega di funzioni per tutto il resto delle centinaia di disposizioni normative previste in tema di prevenzione infortuni e sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro, quindi già ci capiamo ho gioco facile a dire che queste non sono norme poste per la tutela della salute dei soli lavoratori ma sono norme che tendono a rendere oggettivamente sicuri ambienti di vita e di lavoro in maniera tale che nessuno riporti rischi o vada incontro ad infortuni all'interno di un ambiente di vita o di lavoro che può frequentare perché lavoratore o a qualsiasi altro titolo.

Una seconda riflessione che può essere oggetto di successivi approfondimenti è la seguente:

la violazione delle norme in tema di prevenzione e sicurezza è sanzionata con un reato contravvenzionale cioè il violatore o i violatori possono essere condannati alla sanzione dell'arresto o alternativamente dell'ammenda. Attenzione però se dalle violazioni alle norme

contravvenzionali deriva un più grave fatto e quindi deriva un infortunio il violatore o i violatori rispondono anche di quelle lesioni colpose o di quell'omicidio colposo che dalle violazioni delle norme in tema di prevenzione e sicurezza possono essere derivate e quindi entrano in campo due fattispecie penali che sono del Codice Penale e cioè le fattispecie previste e punite dagli artt.589 omicidio colposo e n.590 lesioni colpose. Allora due considerazioni sulla colpa la colpa nel diritto penale è: la non volontà dell'evento. I soggetti che sono chiamati a rispondere di lesioni colpose non vogliono l'evento lesione, non vogliono l'evento morte, ma sono puniti a titolo di colpa perché hanno agito con imprudenza, negligenza e imperizia e in violazione di disposizioni di Legge che prevedevano che loro dovevano adottare dei comportamenti, omettendo i quali invece si è verificato un evento che l'ordinamento voleva non si verificasse e questo fatto fa sì che quell'evento non voluto viene ricondotto ad una condotta, anche se non ad una volontà, ad una condotta colposa che fa sì quell'evento appartenga comunque alla sfera giuridica del violatore o di violatori. Cosa significa dei violatori? Significa che le condotte, che abbiamo detto essere sostanzialmente omissive e quindi possiamo senz'altro dire che le omissioni possono essere anche di più soggetti i quali vengono a rispondere, ognuno per la propria omissione, per l'evento che si è andato a verificare. E poiché tutte le disposizioni che sono intervenute nello scenario normativo prima e dopo il D.Lgs.626, prima pensiamo al D.Lgs.277 del 1991 in tema di amianto, piombo e rumore, dopo pensiamo tra l'altro alla "Direttiva Cantieri" la 494; tutte queste disposizioni normative hanno previsto la nomina, l'entrata in campo, la funzionalità di tutta una serie di nuove figure professionali per la sicurezza, in relazione alle quali condotte chi poi accerta le responsabilità deve andare a verificare se le loro condotte sono esenti da colpe. Questo non significa che tutti coloro che stanno in una complessa organizzazione della sicurezza sono automaticamente responsabili: questo significa invece che sono tutti destinatari di doveri che debbono essere adempiuti con la diligenza richiesta dall'ordinamento, la quale diligenza non è quella civilistica del buon padre di famiglia, non è una diligenza media, ma è la diligenza del moderno diritto penale che richiede che i destinatari dei doveri in tema di sicurezza, e in particolare il Datore di Lavoro, applichino queste norme secondo la migliore scienza e conoscenza del particolare momento storico.

Io allora, con queste premesse, vi offro alcune sentenze della Cassazione che tutto sommato rappresentano il percorso che io vado a seguire nell'ambito della mia esposizione: all'esito vi offro qualche ultima considerazione e poi ci confrontiamo apriamo il dibattito approfondiamo tutti i temi che la platea vorrà approfondire.

E' mia abitudine sempre partire da alcune cifre, partire dai numeri; questi qua sono quelli che ha individuato l'ISTAT che ha detto che il numero di infortuni che avvengono, attenzione, tra le pareti domestiche è elevato con migliaia di morti all'anno su cento decessi per infortunio il 56% avviene negli ambienti di vita casa, scuola, sport, il 7% è da lavoro, il 37% è dovuto al traffico.

In Italia le persone coinvolte in almeno un infortunio domestico non mortale sono circa 2,554,000, oltre il 15% di essi ne ha subito più di uno per un totale di 3.301.000 con una media di 1.3 incidenti a persona. Gli infortuni mortali sono invece 8464 all'anno, 8464 infortuni mortali all'anno nel nostro paese. Passando ad altre cifre, queste sono dell'INAIL, sono del 1990 però negli anni successivi non ci si è discostati di parecchio da queste cifre, questa cifra indica il numero complessivo di infortuni sul lavoro che sono stati tabellati dall'INAIL, che è pari per quest'anno e 1.178.000 per un anno, la cifra immediatamente sotto dice, parla di infortuni mortali che sono stati 2370, quindi quando prima parlavo di cifre, quando prima parlavo di statistiche in Italia si verificano ogni anno un milione di infortuni sul lavoro. Noi che operiamo in questo settore ci confrontiamo più o meno in lungo e in largo e non abbiamo dubbi nel dire che queste cifre sono assolutamente sottostimanti il dato reale, questo è un altro dato abbastanza acquisito da Ministri sottosegretari, osservatori perché un numero elevatissimo di infortuni pari a circa il 30% sfugge al rendiconto statistico, sfugge alla denuncia, sfugge alla

verbalizzazione: molto spesso gli infortunati al drappello di Pubblica Sicurezza del Pronto Soccorso dove sono ricoverati dicono il falso. Invece di dire che si sono infortunati sul cantiere, in azienda e in fabbrica (poi abbiamo accertato) sono formati e informati per dire altre cose; invece di essere formati e informati per la prevenzione infortuni e per i rischi sono formati e informati: guarda quando ti succede dici così ...

E' chiaro che poi è compito nostro andare a scavare andare a verificare se quell'incidente stradale o quella rissa effettivamente si è verificato o invece se non è stato piuttosto un'altra cosa, questo per dire che le cifre sono assolutamente sottostimanti.

A queste cifre bisogna aggiungere gli infortuni che non sono traumatici, non sono subitanei, cioè le malattie professionali: quella malattia che insorge a distanza di tempo dal momento dell'aggressione e si calcola che ci sono malattie professionali che possono insorgere anche a distanza di 10-15 anni dal momento dell'interruzione del rapporto di lavoro. Queste cifre, non è questa la sede, però queste cifre fanno pensare anche ad altre considerazioni. L'INAIL ha provato a calcolare quanto costano 1 milione di infortuni all'anno per l'azienda paese e quindi ha provato ad assommare le spese assistenziali le spese previdenziali le spese giudiziarie, la perdita di competitività che deriva da un sequestro giudiziario, bene, oramai anche queste sono cifre abbastanza note in Italia, il costo della non sicurezza è pari nel nostro paese a circa 53-54 mila miliardi all'anno, viaggiamo ad un ritmo di 53-54 mila miliardi l'anno come costi per la non sicurezza, questo quando si dice che la sicurezza è un costo, certamente la sicurezza è un costo però la non sicurezza è un costo dieci volte maggiore che si traduce nella mattanza alla quale ho fatto riferimento.

Chi ha il dovere di prevenire tutto ciò, cosa prevede la Legge e soprattutto, ogni tanto mi chiedo, da quanto tempo lo prevede la Legge, perché qualcuno può pensare che le norme in tema di prevenzione infortuni e sicurezza sono nati con la 626 invece siamo tutti superpreparati nel sapere che i doveri in tema di prevenzione e sicurezza sono datati quantomeno 1955 DPR547 e poi i 2 DPR dell'anno successivo il 164 in tema di costruzioni e il 303 in tema di igiene che la dicono lunga sul fatto che il quadro normativo era già particolarmente ricco nel nostro paese. E quel quadro normativo non è stato abrogato dal D.Lgs.626 perché infatti recita l'art.98 del D.Lgs.626 "restano in vigore tutte le disposizioni normative vigenti se non espressamente abrogate" espressamente abrogate sono state qualcosa come una decina di articoli questo significa che a tutto l'assetto normativo previgente adesso si somma tutto il nuovo che ci viene imposto dalla CE creandoci non poche difficoltà sul piano interpretativo; per questo ancora più auspicabile sarebbe l'approvazione di questo Testo Unico in tema di sicurezza sul quale di qui a fra poco diremo qualche cosa, Testo Unico che però sta lì da anni ad aspettare.

Chi è o chi sono i destinatari dei doveri in tema di sicurezza. Primo tra gli altri e primo tra tutti non vi è ombra di dubbio è il Datore di Lavoro. Poi ci soffermeremo se volete sul Datore di Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni però cerchiamo di avere le idee chiare su tutto il quadro normativo.

La Cassazione nel decidere una serie di casi, per violazione del 547/55 ha detto una serie di cose, c'è una massima in particolare che ci leggiamo insieme, vedete la data della decisione è il giugno 95 quindi a distanza di pochi mesi dall'entrata in vigore del D.Lgs.626/94, quindi sono decisioni prese non già interpretando (o per presunte violazioni) del 626 ma del DPR 547/55.

Cosa ha detto la Cassazione:

*"I doveri del Datore di Lavoro in tema di sicurezza, compito del Datore di Lavoro o del Dirigente cui spetta la sicurezza nel lavoro è molteplice e articolato (appreziate anche i termini adottati dalla Cassazione) e va dalla istruzione dei lavoratori sui rischi di determinati lavori e dalla necessità di adottare certe misure di sicurezza alla predisposizione di queste misure e quindi ove le stesse consistano in particolari cose o strumenti al mettere queste cose e*

*questi strumenti a portata di mano del lavoratore e soprattutto al controllo continuo pressante per imporre che i lavoratori rispettino quelle norme e sfuggano alla superficiale tentazione di trascurarle". "Il responsabile della sicurezza sia egli o meno imprenditore, deve avere la cultura e la "forma mentis" del garante del bene costituzionalmente rilevante costituito dalla integrità del lavoratore ed ha perciò il preciso dovere non di limitarsi ad assolvere normalmente il compito di informare i lavoratori sulle norme antinfortunistiche previste, ma deve attivarsi e controllare sino alla pedanteria, che tali norme siano assimilate dai lavoratori nella ordinaria prassi di lavoro. Inoltre lo specifico onere di informazione e di assiduo controllo, se è necessario nei confronti dei dipendenti dell'impresa si impone a maggior ragione nei confronti di coloro che prestino lavoro alle dipendenze di altri e vengano per la prima volta a contatto con un ambiente e delle strutture loro non familiari e che perciò possono riservare insidie non note."*

E' considerato da molti di noi il manifesto della sicurezza. In maniera molto sintetica vengono dette due o tre cose, ancora più emblematiche al pensare che queste cose sono state dette interpretando le norme degli anni 50. Cosa viene detto: viene detto che il Datore di Lavoro è senza ombra di dubbio il protagonista della sicurezza in azienda. L'approccio deve essere molteplice e articolato e questo fa pensare subito che la questione sicurezza è prima di tutto organizzazione, è una questione organizzativa e vedremo con l'entrata in vigore della 626 che l'organizzazione della sicurezza non solo è fondamentale ma deve condizionare l'organizzazione dell'azienda e non viceversa: non deve essere l'organizzazione dell'azienda a condizionare l'organizzazione della sicurezza, è l'organizzazione della sicurezza con tempi con ritmi con l'individuazione di figure con l'individuazione (questa è la parolina magica) delle procedure a scandire i tempi e i ritmi, ripeto, non della sicurezza ma della vita di quell'azienda.

Allora organizzazione, procedure; cosa sono le procedure le procedure sono una sequela di regole; io faccio procedura penale e quindi condiziono la mia attività lavorativa alla procedura penale, voi fate procedure lavorative o processi lavorativi, bene, le procedure della sicurezza sono una sequela di regole, regole che sono dettate all'interno di ogni singola azienda e possono differenziarsi da azienda a azienda perché ogni azienda è un mondo a sé, con tipici problemi con tipici ritmi e quindi richiede una procedura o un insieme di procedure che siano l'abito della sicurezza di quella singola azienda. Chi individua quelle procedure? Il Datore di Lavoro applicando i doveri che gli sono stati imposti dal D.Lgs.626 che vedremo di qui a un secondo. Però la Cassazione diceva: guarda Datore di Lavoro che tra le procedure ce n'è una in particolare che devi tirar fuori e sono le procedure di controllo. Attenzione il controllo al quale fa riferimento la Cassazione nella citata massima non è il controllo del PM, del Procuratore della Repubblica, della Polizia Giudiziaria, dell'Ispettorato del Lavoro, della ASL, dell'ARPA, questo è un altro controllo, questa è la vigilanza e la sorveglianza demandata agli organi statali o territoriali. I controlli ai quali fa riferimento la Cassazione sono i controlli interni all'azienda che ogni datore di lavoro si deve dare e anche questa procedura richiede una organizzazione evidentemente che va di pari passo con l'organizzazione della sicurezza tendenti tutte due queste organizzazioni a condizionare l'organizzazione dell'azienda e la vita dei processi produttivi di quella azienda. A me piace molto la parolina "garante" cosa vuol dire "garante", a volte qualche Datore di Lavoro che mi ascolta sente queste cose e dice: "ma insomma io che devo fare, mi devo a mettere a controllare ognuno dei miei 200 300 400 dipendenti e devo fare tutto io??"

La Legge non ha detto e mai nessuna sentenza ha detto che divi fare tutto tu Datore di Lavoro. La Legge vuole, e l'interpretazione conferma, che tu sia il garante di un funzionamento di una organizzazione stabilmente dedicata a queste cose. Quindi la funzione dal Datore di Lavoro è prima di tutto una funzione di garanzia di funzionamento del giocattolo.

Significativo al massimo è l'ultimo capoverso di questa sentenza dice la Cassazione: caro Datore di Lavoro, se assidui, continui e pressanti debbono essere i controlli nella tua azienda nei confronti dei tuoi dipendenti ancora più assidui, continui e pressanti debbono essere i tuoi controlli quando dentro casa tua vengono i dipendenti di altri Datori di Lavoro. E' la

sconfinata prateria degli appalti, dei subappalti, dei sub-subappalti e vai così fino al ventesimo subappalto, che si riesce a riscontrare in qualche Pubblica Amministrazione. Questo per dire che la Cassazione non ha aspettato nemmeno l'art.7 del D.Lgs.626 che a chiare lettere ha posto dei precisi doveri in tema di appalti e sicurezza e ce lo leggiamo in seguito quest'art.7. per dire che avevamo già un patrimonio interpretativo che ci diceva: "caro datore di lavoro quando dentro casa tua viene qualcuno dall'esterno tu non puoi girare la testa dall'altra parte, come normalmente si fa, dicendo ma non sono dipendenti miei tra l'altro me l'ha scelto pure un altro me l'ha scelto la sovrintendenza me l'ha scelto il Comune, me l'ha scelto chi boh??. si sono presentati una mattina questi qua, entrate entrate e .... Non è così, non era già così, non lo è più assolutamente con l'entrata in vigore della 626 e ancora più con l'entrata in vigore del D.494 in tema di cantieri temporanei e mobili dove addirittura ci sono delle figure professionali nuove per conto della committenza che hanno proprio il dovere di controllare e di verificare il rispetto delle norme in tema di sicurezza non in astratto quelle previste dai piani di sicurezza per quel singolo cantiere.

E' efficace a mio avviso a questo punto individuarli alcuni dei nuovi doveri previsti dalla 626 in modo che andiamo già ad arricchire di contenuti quello che deve fare il datore di lavoro e la sua organizzazione; che deve fare, deve interpretare

lettera **D**) dell'art.3 del D.Lgs.626:

la sicurezza come programmazione della prevenzione

questo è l'art.3 del D.Lgs 626, programmazione della prevenzione mirando ad un complesso che integra in modo coerente nella prevenzione le condizioni tecniche produttive ed organizzative dell'azienda nonché l'influenza dei fattori dell'ambiente di lavoro. La sicurezza posta alla base dell'organizzazione di ogni singola azienda.

Lettera **F**) dell'art.3 del D.Lgs.626:

rispetto dei principi ergonomici nella concezione dei posti di lavoro, nella scelta delle attrezzature e nella definizione dei metodi di lavoro e produzione anche per attenuare il processo di lavoro monotono e ripetitivo. Soffermatevi su monotonia e ripetitività: le grosse questioni della sicurezza oltre a chiarirci le idee su chi deve fare cosa, sono nell'individuare gli scenari di maggiore pericolosità che non ho problemi nell'individuare nel mondo degli appalti e nei rischi connessi con la monotonia e la ripetitività.

Lettera **R**) dell'art.3 del D.Lgs.626:

sicurezza intesa come regolare manutenzione di ambienti attrezzature macchine ed impianti con particolare riguardo ai dispositivi di sicurezza in conformità alla indicazione dei fabbricanti. Dedicatevi alla manutenzione all'interno dei vostri ambienti di lavoro, la manutenzione significa attualità verifica della attualità di un efficienza di un sistema che è fatto di macchine, un sistema che è fatto di impianti, un sistema che è fatto di strumenti. Gli estintori se ogni sei mesi non viene il signore della ditta esterna a svuotarli ed a riempirli è meglio non tenerli proprio gli estintori perché uno si organizza meglio invece ci sta l'estintore non lo si tocca da due anni e quindi c'è la presunzione di efficienza dell'estintore e sappiamo quanto male fa una presunzione di sicurezza in particolare nel momento dell'emergenza. Questo è una materia che meriterebbe un approfondimento capitolo per capitolo parlo della manutenzione dovremmo fare un seminario solo su cosa significa regolare manutenzione di ambienti attrezzature macchine ed impianti però mentre parlo della manutenzione penso all'emergenza e penso al piano di emergenza e penso alle squadre di emergenza e penso al pronto soccorso che sono strettamente connessi con la regolare manutenzione di ambienti attrezzature macchinari e tutto il resto il tutto poi strettamente connesso con che cosa: con le scelte organizzative che il Datore di Lavoro si deve dare all'interno della sua azienda, con la conseguenza che si impone di andare a verificare ogni tanto che le uscite di sicurezza funzionino e non come in tante scuole in Italia capita che c'è una bellissima uscita di sicurezza con tre catenacci vicino poi se vai a chiedere al signore: "ce l'ha messo lei il catenaccio" eh dotto' senno' i ragazzi se ne fuggono dalla scuola!! L'idea del signore è quello di evitare problemi quello di mettere i catenacci all'interno delle porte di sicurezza. E' questo il segnale che il sistema sicurezza in quell'azienda è un sistema meramente di facciata cioè la porta di

sicurezza l'uscita antipánico ci sta ma poi si mette il catenaccio perché l'importante è che ci sia la facciata ed evidentemente la sicurezza non è questa. La sicurezza evidentemente è organizzazione dell'azienda che preveda l'uscita di sicurezza ma è anche esercitazione, è anche monitoraggio è anche manutenzione. Chi si deve porre tutti questi problemi, primo tra gli altri lo ribadisco e lo ribadirò sempre: il Datore di Lavoro, certo non da solo, io qua non sto dicendo che tutto il complesso mondo delle norme in termini di prevenzione della sicurezza vedano solo il Datore di Lavoro ma certamente vedono prima lui come dopo di lui ci sono due figure di fondamentale importanza: i dirigenti e i preposti, cioè tutti noi praticamente a meno che non siamo lavoratori che stanno all'ultimo livello della organizzazione aziendale, ma se non stai all'ultimo livello fai parte della catena organizzativa aziendale e quindi sottolineo quello che dico diventi automaticamente destinatario di doveri in tema di prevenzione e sicurezza, non significa che ci vuole un atto di nomina, una delega un provvedimento ad hoc a che tu dirigente o preposto devi fare qualcosa in tema di prevenzione e sicurezza, lo sei automaticamente. Poi l'organizzazione aziendale, il documento di valutazione dei rischi, i corsi di informazione e formazione riempiranno di contenuti e di procedure questo automatismo ma tu lo sei automaticamente e guardate che adesso è facile dire queste cose ma dirle dieci anni fa o undici anni che tutti i dirigenti e tutti i preposti erano automaticamente destinatari di norme in termini di prevenzione della sicurezza, la platea reagiva rumoreggiava, mugugnava, qualcuno diceva "ma come si permette" c'erano alcuni dirigenti alcuni datori di lavoro; c'erano due categorie due fasce allergiche a questo ragionamento: i presidi ed i primari ospedalieri, ..... , quando qualche anno fa prima della 626 dicevo:

"Egregio Preside lei è Datore di Lavoro in questa scuola"

"Egregio Primario del reparto ... Pronto Soccorso o Chirurgia ..." ..

"IO??? Datore di Lavoro .... ma io sono laureato a ... ho studiato ad Harvard ho fatto gli studi su Cicerone etc.."

eh con tutto il rispetto sei Datore di Lavoro ai sensi della 626 e mi permettevate di far capire a Presidi e a Primari che tra l'altro erano Datori di Lavoro e Dirigenti di ambienti di lavoro che erano ancora più complessi di altri. ....

Oggi è tutto chiaro però, se già è difficile in una struttura dove esiste Datore di Lavoro, Dirigente, Preposto e Lavoratore immaginati quanto è più difficile quando in una struttura dove, oltre a questo, ci sta un elemento a rischio che nella scuola è lo studente.

Non ne parliamo dell'ospedale che pure è connesso con i temi di cui parliamo, qua ci saranno persone che operano in ambito ospedaliero, perché è doppiamente complesso l'ospedale perché oltre al datore di lavoro al dirigente al preposto e al lavoratore abbiamo il ricoverato ma non solo abbiamo il paziente cioè colui che va si piglia la medicazione fa l'ecografia paga e se ne va ,ma ancora chi altro abbiamo ci sta il visitatore, in alcuni ospedali del sud è tipo lo stadio S.Paolo .... , se vai a dire al primario se vai a fare presente la complessità poi chi altro vi sta .. le ditte appaltatrici e subappaltatrici fornitrici e manutentrici in un lavoro che abbiamo fatto di recente con la Bocconi ed altri istituti abbiamo accertato che vi sono Ospedali nei quali sono stipulati fino a 400 contratti di appalto che contemporaneamente sono in vigore ogni anno, in un contesto nel quale la mano destra non sa mai assolutamente quello che fa la mano sinistra, in un contesto nel quale quello di sotto gioca sui quadri elettrici e quell'altro sta facendo un intervento sui fili in tensione, in un contesto nel quale nello stesso ascensore entra quello che deve essere operato e poi entra anche l'omino delle pulizie con acidi e cose e tutto il resto. Andate a dire queste cose ai primari, si offendono con tutto il rispetto per carità non voglio fare una categoria ... però devono capire, in verità lo stanno capendo, c'è voluta la clinica Galeazzi a Milano come spesso capita. Io giro abbastanza, come dire la reazione stizzita non c'è più, quando dico che sono destinatari diretti con la conseguenza che se cade la plafoniera con 800.00 lampadine nella sala di chirurgia mentre loro stanno tagliuzzando sono diretti responsabili perché sono diretti destinatari quantomeno della vigilanza, e lo dirà adesso la Cassazione, quantomeno sono diretti destinatari di doveri di vigilanza e allora vediamo quello che ha detto la Cassazione:

## LAVORO, PREVIDENZA E INFORTUNISTICA

### Reati in materia di: Prevenzione infortuni - Responsabilità del preposto

In tema di infortuni sul lavoro, ai sensi dell'art.4 DPR n°547 del 1955, sono, tra gli altri, destinatari delle norme di prevenzione e responsabili, nell'ambito delle proprie attribuzioni e competenze, delle inosservanze di tutte le disposizioni del citata DPR, i dirigenti tecnici, ossia coloro che sono preposti alla direzione tecnico-amministrativa dell'azienda o di un reparto di essa con la diretta responsabilità dell'andamento dei servizi e, quindi, institori, gerenti, direttori tecnici o amministrativi, capi-ufficio, capi-reparto, che partecipano solo eccezionalmente al lavoro normale. Tali dirigenti, sempre in forza della surrichiamata norma, devono predisporre tutte le misure di sicurezza fornite dal capo dell'impresa e stabilite dalle norme, devono controllare le modalità del processo di lavorazione ed attuare nuove misure, anche non previste dalla normativa, necessarie per tutelare la sicurezza in relazione a particolari lavorazioni che si svolgono in condizioni non previste e non prevedibili dal legislatore e dalle quali possono derivare nuove situazioni di pericolosità che devono trovare immediato rimedio. I dirigenti devono altresì, avvalendosi delle conoscenze tecniche, per il quale ricoprono l'incarico, vigilare, per quanto possibile, sulla regolarità antinfortunistica, delle lavorazioni, dare istruzioni - di ordine tecnico e di normale prudenza - affinché tali lavorazioni possano rivolgersi nel migliore dei modi; in ogni caso, quando non sia possibile assistere direttamente a tutti i lavori, devono organizzare la produzione con una ulteriore distribuzione di compiti tra i dipendenti in misura tale da impedire la violazione della normativa.

**Cassazione penale, sez.IV, 1 luglio 1993**

**Boano**

**Cass.Pen.1994, 388 (s.m.)**

chiunque ha un briciolo di potere gerarchico, chiunque all'interno non sia lavoratore, fa parte della gerarchia organizzativa aziendale che si traduce in precisi doveri automatici in tema di prevenzione e sicurezza quantomeno nel dovere di vigilare. Io sto parlando di destinatari di doveri, spero di essere chiaro in questo punto, non sto parlando di responsabili penali non sto dicendo che siamo tutti responsabili penalmente, dire che si è tutti responsabili si traduce in nessuno è responsabile. Voglio dire che nell'ambito delle proprie attribuzioni e competenze tu sei automaticamente garante del fatto che il segmento di lavorazione che rientra nella tua competenza beneficia quantomeno della tua attività di vigilanza, io insisto sulla vigilanza, controlli e vigilanza sono l'aspetto speculare dell'organizzazione della sicurezza in azienda sono le scelte che il datore di lavoro e lo staff attorno a lui si deve dare e che deve operare nell'azienda. Qual è lo strumento che ai sensi della 626 fa rendere operativo il documento sulla valutazione dei rischi. Due secondi sui documenti sulla valutazione dei rischi che si stanno facendo in Italia.

**Prima tipologia:** è un documento mortadella: "Il sottoscritto datore di lavoro ... tiene due macchine, due macchine, tre gru e buonanotte ai suonatori" oppure

**Seconda tipologia:** è un documento mattone. 327000 pagine sulla storia del rischio dall'inizio dell'umanità ai giorni nostri, o quel che è peggio, qualcuno di voi lo ha detto, come per la clinica Galeazzi fotocopia. Il signor Galeazzi aveva nominato responsabile del servizio di prevenzione e protezione un geometra "X" titolare della "Clinical Service Srl" che aveva fatto per le sei cliniche del sig.Galeazzi sei documenti per la valutazione dei rischi assolutamente in fotocopia senza prendersi la briga neanche di cambiare gli indirizzi; a volte quando faccio i corsi per gli architetti e gli ingegneri gli dico: "per favore cambiate l'indirizzo, la piazza, il numero civico!" In fotocopia, e quel signore si era scordato nientepopodimenoche di una camera iperbarica, la quale camera iperbarica era stata oggetto di sopralluogo, di visita ispettiva da parte dell'ISPESL e l'ISPESL non aveva dato l'omologa però la convenzione con

la Regione Lombardia Assessorato Regionale alla Sanità c'era scappato lo stesso, fermiamoci qui se non ci arrabbiamo, per dire che il documento sulla valutazione dei rischi è un documento importante della vita e della organizzazione della sicurezza in quell'azienda e quindi un momento importante della vita di quell'azienda; e qui i Responsabili dei Lavoratori per la Sicurezza debbono o perlomeno il legislatore vuole che giochino un ruolo significativo.

Come deve essere fatto un documento di valutazione dei rischi. Un documento snello, veritiero, non menzognero ma veritiero, direi descrittivo, molto spesso i datori di lavoro non li conoscono i loro ambienti di lavoro e non si rendono conto che il loro è un ambiente di lavoro complesso. A chi redige documenti e piani di sicurezza dico: "allegate le piantine, le planimetrie e tutte le notizie utili ai fini degli impianti, elettrici, idrici, gas antincendio e quant'altro" perché se si verifica un disastro o se c'è da fare un pronto intervento qualcuno lo deve sapere, non si possono perdere due ore e un quarto solo per andare a trovare le carte in giro, e quando pure ci sono le carte sono menzognere, facciamo una operazione di verità a partire dalla base da quello che è il documento che descrive, anzi in prima pagina come si fa per le tesi di laurea, chi è il datore di lavoro, è una carta di Identità, il datore di lavoro ai sensi della 626 in questa azienda è il signor Tizio e Caio, poi descriviamo l'ambiente di lavoro e poi veniamo ai rischi, quelli che ci sono quelli che sono stati tolti e quelli in relazione ai quali c'è da adottare un programma di interventi, nel 2001 è più facile parlare di queste cose pensate nel 1995 il datore di lavoro quando sentiva queste cose. Un documento agile snello aperto alle modifiche, aperto alle integrazioni, quali sono le integrazioni, per esempio se quell'azienda acquisisce un nuovo corpo di fabbrica, quel corpo di fabbrica deve beneficiare della stessa attività analitica conoscitiva e descrittiva di cui ha beneficiato il resto, oppure se in quell'azienda si procede a delle lavorazioni per le quali si impone l'applicazione del Decreto 494 il piano di sicurezza imposto dalla 494 va a diventare parte integrante del documento della valutazione dei rischi.

Oppure se c'è una norma come il Decreto in tema di antincendio che prevede che ci sia una valutazione dei rischi proprio per l'antincendio razionalmente collegata e non follemente collegata con il documento della valutazione dei rischi e chi deve fare tutto questo? Chi è il protagonista? Non può che essere il vertice dell'azienda, il legislatore ha una sua razionalità, le scelte l'imprimatur, non possono che venire da chi sta sopra; poi ci confrontiamo sui soldini perché quante volte i Datori di Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni dicono "ma io non tengo una lira!" un momento poi vediamo questo discorso, sappi che comunque la Legge vuole per tutti, certamente per il privato, io sfido qualunque Datore di lavoro privato che dica "non è così"; è così, e lo è anche nel pubblico con un discorso integrativo circa i mezzi finanziari perché nel pubblico esistono le norme sulle contabilità pubblica e sulla contabilità di stato che aggrava il meccanismo laddove le autonomie non si sono spinte anche dal punto di vista finanziario, laddove in alcune realtà questa autonomia si sta spingendo da quel punto di vista e allora anche quello è già andato in porto non mi puoi più venire a dire non ho i mezzi finanziari ma quando pure non hai i mezzi finanziari, come in caso di specie, perché io non tengo lira per fare la sicurezza nella Procura della Repubblica e nel Tribunale i voi non sapete da chi dipendo in quanto a soldini... io dipendo dal Sindaco. Ciò non toglie che io nella qualità di Datore di Lavoro ai sensi della 626 ho il dovere prima di tutto di istituire il servizio di prevenzione e protezione, di nominare il responsabile del SPP, etc.. .... Voglio dire che il Datore di Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni deve capire che il momento finanziario è un momento importante che lo deve vedere attivo, ma questa attività non è esaustiva del suo impegno di essere Datore di Lavoro ai sensi della 626, ma fare capire questo ai presidi ai provveditori a prefetti, ai dottori, ai dirigenti dei ministeri è una cosa incredibile, glielo stiamo dicendo in tutte le lingue e in tutte le salse. Dovete formare, dovete informare, dovete nominare le squadre di pronto soccorso, le squadre di emergenza, ma noi non abbiamo tempo vai incontro a responsabilità penali se non lo fai allora o devi essere parzialmente esonerato e quasi con un problema di riorganizzazione delle P.A. da questo punto di vista, perché non è possibile che il responsabile del servizio di prevenzione e protezione o il Datore di Lavoro venga nominato dalla sera alla mattina, sommandosi questa nomina a tutte le rogne che lui già

tiene, cosa che si riscontra normalmente nelle Pubbliche Amministrazioni, deve essere munito di una struttura, di un minimo di organizzazione che gli consenta di proporre quell'organizzazione della sicurezza che poi deve andare a influenzare l'organizzazione lavorativa.

Sintetizzo brutalmente, tra le tante novità una che merita particolare attenzione, credetemi, è l'art.7 del D.Lgs.626, cioè la norma che impone nuovi ..... in tema di appalti e sicurezza.

Cosa dice l'art.7:

#### **Art. 7. - Contratto di appalto o contratto d'opera.**

1. Il datore di lavoro, in caso di affidamento dei lavori all'interno dell'azienda, ovvero dell'unità produttiva, ad imprese appaltatrici o a lavoratori autonomi:

a) verifica, anche attraverso l'iscrizione alla camera di commercio, industria e artigianato, l'idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici o dei lavoratori autonomi in relazione ai lavori da affidare in appalto o contratto d'opera;

b) fornisce agli stessi soggetti dettagliate informazioni sui rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui sono destinati ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla propria attività.

Il primo comma si riferisce al solo datore di lavoro appaltante, La violazione di questi doveri espone il violatore a responsabilità penali, però attenzione se da questa violazione alla luce della quale lui può non aver verificato l'idoneità tecnico-professionale dell'impresa che viene ad operare in casa sua e si verifica un infortunio o a un dipendente dell'impresa appaltatrice o a un mio dipendente o a un terzo estraneo che non è né dipendente mio, né suo, di quell'evento ne risponde a titolo di colpa lui perché ha violato questa disposizione contravvenzionale

2° comma -

2. Nell'ipotesi di cui al comma 1 i datori di lavoro:

cooperano all'attuazione delle misure di prevenzione e protezione dai rischi sul lavoro incidenti sull'attività lavorativa oggetto dell'appalto;

b) coordinano gli interventi di protezione e prevenzione dai rischi cui sono esposti i lavoratori, informandosi reciprocamente anche al fine di eliminare rischi dovuti alle interferenze tra i lavori delle diverse imprese coinvolte nell'esecuzione dell'opera complessiva.

L'appalto, quando c'è un appalto qual è la novità, che un soggetto o più soggetti di una ditta esterna che vengono in casa mia. Lo scenario organizzativo muta e quindi mutando lo scenario organizzativo le scelte della sicurezza che io ho fatto in relazione ad uno scenario organizzativo statico devono subire una modifica e la modifica deve avvenire prima che il dipendenti vengano in casa e non quando ci scappa il morto perché molto spesso, è bene chiarirlo, il dipendente della ditta appaltatrice o subappaltatrice si chiama Mustafà e non sa leggere né scrivere e ci scappa facile il morto.

3° comma

3. Il datore di lavoro **committente** promuove **la cooperazione ed** il coordinamento di cui al comma 2 [...]. Tale obbligo non si estende ai rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi.

Vuol dire :”Caro Datore di Lavoro committente sei tu il “dominus” dell’organizzazione e mi verrebbe da dire proceduralizzazione dell’attività di quell’azienda, consiglio, da un giorno prima che mette mano a quel lavoro al giorno dopo che mette mano a quel lavoro.

Vi prego di aprire gli occhi il primo giorno che le aziende entrano in casa vostra perché normalmente ci scappa l’infortunio; poiché si opera sempre al buio, poiché si opera sempre all’insaputa l’uno dell’altro, l’interferenza vive il suo momento di maggiore possibilità statistica e si verifica il primo giorno.

Una massima è significativa:

Tutte le opere provvisionali previste dalla legislazione antinfortunistica sono dirette a salvaguardare non soltanto gli operai addetti a un determinato cantiere ma persino le persone estranee che nello stesso vengono a trovarsi. ....

Tutto ciò che stiamo dicendo proviamo a calarlo in ambito universitario, maggiore deve essere l’impegno sotto il profilo dello sforzo descrittivo previsionale e organizzativo perché: l’ultima massima

**LA DELEGA NELLA P.AMM.  
DPR n°547 art.4 del 24 aprile 1955,,**

Il sindaco, delegato l’assessore all’uopo designato, gli trasferisce l’esercizio dei poteri-doveri nella materia delegata e, con essi, anche la mancata responsabilità per la mancata adozione delle misure di prevenzione degli infortuni sul lavoro e per le relative contravvenzioni. Tuttavia il sindaco, quale destinatario delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro ex art.4 DPR 24 aprile 1955, n°547, è responsabile delle contravvenzioni in materia, anche nel caso in cui abbia delegato l’esercizio dei poteri ad assessore all’uopo designato, quando sia stato, esso sindaco, personalmente sollecitato circa il pericolo che derivavano agli interessati dalla mancata adozione delle misure di prevenzione degli infortuni sul lavoro e ciò non di meno abbia omesso i poteri di autorità delegante - di vigilanza, di direttive, e, al limite, di revoca della delega nei confronti dell’assessore delegato - e comunque di intervenire per porre rimedio alla situazione di pericolo lamentata. (fattispecie in cui il sindaco di una città di medie dimensioni - Vercelli - malgrado fosse stato personalmente informato e reiteratamente sollecitato dal direttore didattico e dagli ispettori della locale USL in merito ad una situazione di pericolo per i bambini e il personale di una scuola materna, aveva omesso di impartire le opportune direttive all’assessore delegato e comunque di adottare le iniziative volte a porre rimedio alla situazione stessa).

Cassazione penale, sez.III, 4 febbraio 1992.

Bodo,

Cass.Pen. 1993, 1530 (s.m.)

Giust.it. 1993, II, 698, 768 nota (FIORAVANTI).

Questo Datore di Lavoro, Sindaco di Vercelli, si è visto confermare in Cassazione la sentenza di condanna già emessa in primo e secondo grado per lesioni colpose per violazione del DPR 547/55. Lesioni colpose non già da un dipendente del Comune né da un dipendente di una ditta appaltatrice o subappaltatrice ma da un bambino di un asilo inciampato su un filo della corrente elettrica che non era protetto sottotraccia ma era così “ballerino”; questo per dire che la questione della prevenzione della sicurezza fa direttamente riferimento a un valore e a un principio sancito dal legislatore costituente all’art.32 che è il diritto alla salute.

Questo diritto alla salute non può essere messo a repentaglio, condizionato o compromesso da niente, nemmeno dall’esercizio un altro principio che è costituzionalmente protetto che è quello all’iniziativa economica o alla gestione di una azienda, che è sì riconosciuto dall’art.41 della Costituzione, ma che non è un diritto pieno perché il secondo comma dell’art.41 dice che l’iniziativa economica non può compromettere la salute e la vita

delle persone, allora se mai vi sarà un conflitto tra la tutela della salute e la iniziativa economica imprenditoriale o aziendale sarà sempre quella aziendale a dover essere compromessa o condizionata dalla tutela della salute del principio costituzionale, che si manifesta quindi con un principio pieno e non condizionabile.

Visto che ci sono amici venuti dalla Sardegna allora cito una cosa che sentii a Tempio Pausania una volta che andai a fare un corso per la 494; mi acchiappò il RSPP che aveva redatto il documento per la valutazione dei rischi per una provincia della Sardegna e mi fece: “Dottore vuole sapere come ho iniziato il documento per la valutazione dei rischi per gli immobili e gli stabili dove sono allocati gli asili e le scuole elementari della provincia di ....?” No ingegnere, come avete scritto questo documento per la valutazione dei rischi”, “Solo grazie al Buon Dio negli ultimi 38 anni nessun bambino è morto folgorato.....!!!!”

Io penso, questo è l’ambito per un convegno, con tutto il rispetto per Dio, Santi e Madonne, che invece dipenda molto più dagli uomini e dalle donne fare sì che i bambini i lavoratori e qualunque altro non muoia folgorato non riporti rischi alla propria incolumità psico-fisica.

Ringrazio e saluto

**Donato Ceglie** - Perugia, 12 ottobre 2001

I Convegno Nazionale RLS Università ed Enti di Ricerca

“R.L.S. quale ruolo?? Propositivo, interlocutorio, partecipativo”