

LA SICUREZZA SUL LAVORO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: L'IMPORTANZA DELL'ORGANIZZAZIONE INTERNA.

Il d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 non dedica un titolo specifico alle norme di sicurezza sul lavoro nella P.A.: il legislatore ha preferito indicare riferimenti alle responsabilità dei soggetti coinvolti man mano che procedeva alla regolamentazione dei principi di sicurezza delle singole criticità (cantieri temporanei e mobili, luoghi di lavoro in genere, lavori in quota, videoterminali, eccetera).

In particolare, (ri)definendo lo *status* e le funzioni di specifici profili professionali rilevanti per la struttura organizzativa della sicurezza, il legislatore ha di fatto implicitamente avallato l'idea che il sistema della sicurezza nella P.A. sia strettamente correlato all'organizzazione interna.

Analizziamo qui di seguito quali sono i soggetti dipendenti della P.A. sui quali ricadono in generale le maggiori responsabilità in materia di sicurezza sul lavoro e quale tipologia di organizzazione interna risulti più efficace data la specificità delle Amministrazioni pubbliche.

L'individuazione del datore di lavoro ai fini della sicurezza.

L'art. 2, lett. b) del Testo Unico indica, fornendone la definizione, i criteri per l'individuazione del datore di lavoro nella P.A., ai fini dell'applicazione delle norme di sicurezza e igiene del lavoro.

In particolare, il criterio principe a cui riportarsi è quello dell'autonomia decisionale e di spesa.

Il legislatore dice esplicitamente che il datore di lavoro nelle Amministrazioni pubbliche è:

–il “*dirigente al quale spettano i poteri di gestione*” del singolo ufficio in cui viene svolta l'attività

ovvero

–il “*funzionario non avente qualifica dirigenziale*”, ma solo se l'ufficio al quale è preposto abbia autonomia gestionale e decisionale di spesa.

I dirigenti e i funzionari non dirigenti sui quali ricadono le responsabilità di cui al Testo Unico, in quanto considerati i datori di lavoro, vengono individuati dall'organo di vertice della P.A. (ad esempio il Sindaco o il Presidente della Provincia) tenendo conto delle funzioni dei singoli uffici in cui viene espletata l'attività e dell'autonomia decisionale.

In caso di omessa individuazione da parte dell'organo di vertice, oppure in caso di individuazione non rispondente a queste regole, “*il datore di lavoro coincide con l'organo di vertice medesimo*” e non si verificherà alcuno spostamento di funzioni (né di responsabilità).

In altri termini, se il vertice ha proceduto all'individuazione del datore di lavoro ai fini della sicurezza secondo i criteri previsti nel decreto (funzione dell'ufficio al quale è preposto; autonomia decisionale; qualifica di dirigente con poteri di gestione, oppure, di funzionario con poteri gestionali e di spesa), si sgrava di molti degli obblighi organizzativo-gestionali (e delle relative responsabilità) descritti all'art. 18.

Se, al contrario, l'individuazione non è stata fatta, ovvero è stata fatta seguendo criteri diversi, non si verificherà alcuno spostamento di funzioni né di responsabilità.

Resta inteso che l'organo di vertice continuerà a sottostare a tutte le responsabilità che gli competono “strutturalmente” data la sua posizione apicale in seno alla P.A. (ad esempio, è

esclusivamente in potere dell'organo di vertice stabilire il *budget* per la sicurezza, e quindi decidere se dare o meno adeguate risorse economiche al datore per metterlo in condizioni di implementare il livello di salubrità dell'ambiente di lavoro).

Si noti come il principio fondamentale che determina l'attribuzione di una qualsiasi responsabilità in capo al dipendente individuato come datore di lavoro sia quello dell'effettività dei poteri decisionali e di spesa: è chiamato a rispondere degli inadempimenti in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro solo il soggetto (dirigente o funzionario non dirigente) che *effettivamente* prende le decisioni in autonomia e che può autonomamente esercitare il potere di spesa.

Il legislatore ha scelto di codificare il principio: all'art. 299 del Testo unico, tra le disposizioni in materia penale e di procedura penale, è esplicitamente prevista l'ipotesi di “*esercizio di fatto di poteri direttivi*”; il soggetto che, seppure sprovvisto di una formale delega (o “*regolare investitura*”, come scrive il legislatore), eserciti in concreto i poteri giuridici propri del datore di lavoro (come definito all'art. 2, comma 1, lett. b), del dirigente (come definito all'art. 2, comma 1, lett. d) e del preposto (come definito all'art. 2, comma 1 lett. e), è gravato della corrispondente posizione di garanzia.

L'applicazione del principio di effettività ha due conseguenze importanti: la prima è che, se sulla carta viene indicato come datore di lavoro un soggetto dirigente/funzionario non dirigente che non ha autonomia decisionale e/o di spesa, questa individuazione, ai fini dell'applicazione delle norme del Testo Unico, non ha alcun effetto.

La seconda, corollario della prima, è che la responsabilità in materia di sicurezza sul lavoro va di pari passo con i poteri decisionali e di spesa: il responsabile degli adempimenti è colui il quale prende tutti i giorni le decisioni e decide come spendere i soldi.

L'individuazione del datore di lavoro resta quindi una scelta organizzativa, che dipende molto spesso dalle funzioni e dalle dimensioni della P.A.; prendendo come esempio l'ente locale, la funzione di datore di lavoro potrà essere ricoperta dal segretario, dal direttore generale (se persona diversa dal segretario), da ogni singolo dirigente; da un unico dirigente.

C'è da dire che, in questo caso, il Testo Unico non brilla per chiarezza ed esaustività.

I compiti del datore di lavoro ai fini della sicurezza (artt. 17 - 18).

Premesso che il Testo Unico è disseminato di norme che codificano, per ogni particolare settore economico e di attività, gli obblighi specifici del datore di lavoro, analizziamo qui quali sono i compiti previsti in generale ai fini della gestione della prevenzione sui luoghi di lavoro di una P.A.

Gli artt. 17 e 18, in particolare, elencano tutti gli adempimenti ai quali il dipendente qualificato come datore di lavoro è tenuto.

In via esemplificativa, egli deve:

nominare lo staff per la sicurezza (il medico competente, i lavoratori addetti alla squadra antincendio e di primo soccorso, il responsabile del servizio di prevenzione e protezione, ecc.);

affidare i compiti per la sicurezza ai singoli lavoratori tenendo conto delle loro capacità e competenze;

fornire ai lavoratori gli idonei dispositivi di protezione individuali (DPI) per lo svolgimento delle mansioni in sicurezza;

adempiere gli obblighi di formazione, informazione e addestramento dei lavoratori;

redigere il documento di valutazione dei rischi (DVR) che i lavoratori corrono nell'adempire le proprie mansioni.

Dalla lettura degli articoli in commento si evince che, in generale, il datore di lavoro non è obbligato a far fronte a tutti questi compiti in prima persona, anzi, generalmente egli provvede a delegare gran parte delle proprie funzioni ai propri collaboratori.

L'art. 17, però, specifica che ci sono due adempimenti che egli non potrà mai delegare, ossia:
la valutazione dei rischi (e, conseguentemente, la redazione del DVR, un documento molto complesso il cui contenuto è esplicitato all'art. 28 del Testo Unico);
la nomina del responsabile del servizio prevenzione e protezione (RSPP).

Il profilo sanzionatorio prevede, a norma dell'art. 55, che gli inadempimenti delle norme di cui agli artt. 17 e 18 vengano puniti con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, così come dettagliatamente quantificati nei minimi e massimi edittali a seconda della norma violata.

La distinzione operata tra funzioni delegabili (art. 18) e non delegabili (art. 17) è importante dal punto di vista dei profili di responsabilità in quanto, ovviamente, dell'inadempimento dei compiti non delegabili risponde sempre e comunque il datore di lavoro, mentre se l'inadempimento riguarda una funzione delegata, la responsabilità ricadrà sul collaboratore che aveva l'autonomia necessaria per adempiere e non l'ha fatto.

Per determinare il trasferimento delle responsabilità (penali) dal datore di lavoro al collaboratore (quindi per spiegare effetti giuridici, non soltanto organizzativi), la delega deve essere valida ed efficace; deve cioè rispondere a precisi criteri di forma e sostanza elencati all'art. 16.

In particolare la delega deve:
risultare da atto scritto (non è contemplata una forma di delega tacita o implicita) munito di data certa;
esplicitare in dettaglio tutti i compiti delegati al collaboratore;
ricadere su un collaboratore in possesso di requisiti professionali e capacità tecniche idonei per far fronte ai compiti delegati;
resa conoscibile a tutti con idonee forme di pubblicità;
contenere l'attribuzione al delegato di tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo inerenti le funzioni delegate;
attribuire esplicitamente al delegato l'autonomia decisionale e di spesa per l'attuazione delle funzioni delegate;
essere esplicitamente controfirmata per accettazione del delegato.

Se manca anche uno soltanto di questi contenuti, l'atto di delega non è valido né efficace.

Anche in caso di atto di delega valido ed efficace, permane comunque in capo al datore di lavoro una responsabilità residuale per *culpa in vigilando*, in quanto egli è comunque tenuto a vigilare sull'opera del collaboratore e sul corretto espletamento delle funzioni delegate da parte di quest'ultimo.

La struttura organizzativa della sicurezza.

Come si evince da quanto sopra esposto, il datore di lavoro nella P.A. si può avvalere dell'opera di uno o più collaboratori per articolare il “sistema sicurezza”, che deve essere adeguatamente organizzato in base a principi di buona tecnica.

Il TUS analizza le funzioni e specifica le responsabilità di tutti i soggetti ausiliari del datore di lavoro, avendo particolare riguardo per il preposto, il dirigente, il Servizio di prevenzione e protezione (articolato in responsabile e addetto al servizio), gli addetti ai servizi operativi (in particolare alla squadra antincendio e al primo soccorso) e il singolo lavoratore (che, contrariamente a quanto si possa pensare, è il primo protagonista e responsabile della propria sicurezza).

A queste figure tipizzate nel decreto, si possono aggiungere, ad esempio, i progettisti dei luoghi e degli impianti (art. 22), gli installatori degli impianti (art. 24), i fornitori delle attrezzature da lavoro e dei dispositivi di protezione individuale (art. 23); gli inadempimenti di costoro portano all'applicazione della pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda nei minimi e massimi edittali fissati all'art. 57.

Analizziamo ora le caratteristiche di alcuni di questi protagonisti, in particolare il preposto e i componenti del servizio di prevenzione e protezione.

Il Preposto.

Per l'art. 2, comma 1, lett. e), è il soggetto che sovrintende l'attività lavorativa dell'ufficio; nella P.A. l'individuazione del preposto ai fini della sicurezza sul lavoro viene fatta avendo riguardo ai compiti effettivamente svolti da un soggetto (indipendentemente dall'inquadramento contrattuale).

Il preposto, per essere qualificato tale e per soggiacere agli obblighi e alle responsabilità di cui all'art. 19 TUS, deve esercitare la propria attività nell'ufficio avendo ordinariamente i compiti di: sovrintendenza dell'attività; gestione delle risorse; vigilanza sull'osservanza delle direttive e/o circolari.

Gli obblighi specifici in materia di salute e sicurezza sul lavoro si concretizzano nella vigilanza senza soluzione di continuità delle modalità di effettuazione del lavoro e del rispetto della normativa da parte del singolo lavoratore, oltre che della segnalazione al dirigente e/o datore di lavoro di eventuali inadempienze o necessità in materia di sicurezza.

E' importante segnalare il fatto che nel TUS per la prima volta il legislatore ha scelto di individuare all'art. 19 gli obblighi del preposto in materia di sicurezza e le relative sanzioni in caso di inadempienza (nei modi e termini edittali previsti all'art. 56, comma 1).

Il Servizio di Prevenzione e Protezione.

A questo servizio è dedicata un'apposita sezione, la III, del Capo III del Titolo I del TUS (artt. 31 ss.).

Come si evince dal dettato legislativo, il servizio è concepito come una pedina essenziale dell'organizzazione della sicurezza e deve essere formato da specialisti del settore: l'intenzione è quella di tecnicizzare il servizio per affidarlo a soggetti dalle competenze specifiche e professionalmente preparati.

Il servizio al proprio interno si articola in: uno o più Responsabili e uno o più Addetti: il Responsabile è direttamente indicato dal datore di lavoro e a lui risponde gerarchicamente; gli Addetti svolgono le mansioni in ottemperanza alle indicazioni e direttive del Responsabile.

Entrambi, però, devono essere in possesso dei requisiti professionali di cui all'art. 32 TUS,

che consistono sinteticamente nella frequenza di specifici corsi con verifica dell'apprendimento e valutazione finale a seguito dei quali vengono rilasciati degli attestati di frequenza.

La preparazione dei Responsabili /Addetti SPP è certificata obbligatoriamente da tali attestati che certificano la preparazione e l'idoneità dei soggetti a ricoprire il ruolo in uno specifico settore produttivo.

Il conseguimento dell'attestato di frequenza con verifica dell'apprendimento per uno dei settori produttivi non ha validità illimitata: è valido 5 anni, alla scadenza dei quali il corso va ripetuto.

Per quanto riguarda nello specifico i compiti del Servizio, si rimanda alla lettura dell'art. 33 del TUS; qui giova ricordare che anche nella P.A. l'individuazione del Servizio è obbligatoria e può essere appaltata anche a un'azienda o professionista qualificato esterno.

In particolare: il datore di lavoro/dirigente è obbligato a ricorrere a personale esterno qualora negli uffici non sia presente personale in possesso dei requisiti di cui all'art. 32 TUS.

L'individuazione del Servizio in soggetti esterni o interni alla PA non esonera il datore di lavoro/dirigente dalla propria responsabilità in materia di misure generali di tutela e questo per due ordini di motivi:

in primis, perché il Servizio di Prevenzione e Protezione è composto da personale ausiliario del datore di lavoro/dirigente e dunque l'obbligo primario che ha è quello di individuare il rischio specifico sul lavoro, analizzarlo e abbassarlo a limiti accettabili, segnalando immediatamente le carenze e gli inadempimenti al datore/dirigente e fornendogli indicazioni tecniche adatte alle specifiche lavorazioni;

in secundis, perché il Servizio non è concepito come dotato di autonomia decisionale e di spesa: individua e analizza il rischio, lo comunica tempestivamente al datore/dirigente e propone la soluzione.

In conclusione, l'unico strumento che il datore/dirigente ha per esimersi dalle responsabilità e trasferirle sul Responsabile Servizio Prevenzione e Protezione è la delega di funzioni: se la nomina di RSPP è accompagnata dalla firma per accettazione dell'atto di delega (facente riferimento chiaramente alle sole funzioni delegabili *ex art. 18 TUS*) e del conferimento dei poteri decisionali e di spesa al Servizio stesso, si verificherà il trasferimento delle responsabilità penali sul RSPP.

Resta inteso che permarranno in capo al datore/dirigente le responsabilità derivanti da inadempimento delle funzioni non delegabili (art. 17) e quelle derivanti da *culpa in eligendo* (il datore ha sempre l'obbligo di circondarsi di persone capaci, professionalmente preparate e in possesso dei requisiti previsti, altrimenti risponde dei loro inadempimenti) e da *culpa in vigilando* (il datore ha sempre l'obbligo di controllare l'operato dei propri sottoposti, e che tutti adempiano alle funzioni che sono proprie dell'incarico affidato).

Dott. Roberta Cavina
Consulente - Specialista in Sicurezza e Prevenzione nell'Ambiente di Lavoro