

Competenze tecniche dei servizi ispettivi delle nuove direzioni provinciali del lavoro

Ing. Gerardo Porreca

Capo Area Tecnica Direzione Provinciale del Lavoro di Bari

Con riferimento alla recente ristrutturazione degli Uffici periferici del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale ed alla istituzione delle nuove Aree Tecniche nell'ambito dei Servizi Ispettivi, questo intervento fa il punto della situazione della vigilanza e del controllo in materia di sicurezza sul lavoro oggi esistente in Italia.

Nel processo di unificazione che sta investendo gli Uffici periferici del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e che interessa gli ex Ispettorati del Lavoro e gli ex Uffici del Lavoro ampio spazio è stato dato nella struttura delle Direzioni Provinciali del Lavoro appena istituite all'Area di Vigilanza Tecnica che, così come emerge dall'esame del Decreto del 20/3/1997 della Direzione Generale degli Affari Generali e del Personale del Ministero del Lavoro divulgato con Circolare n. 42/97 del 21/3/1997, costituisce una delle nuove Aree del Servizio Ispettivo affiancata a quella della vigilanza ordinaria ed a quella amministrativa. All'Area di Vigilanza Tecnica, in particolare, sono stati demandati compiti prevalentemente collegati alla sicurezza del lavoro e della salute dei lavoratori sia residuali, provenienti ancora dal noto trasferimento delle competenze specifiche alle Unità Sanitarie Locali, sia di nuova assegnazione.

Le competenze residuali fanno capo essenzialmente alle funzioni di P.G. nelle materie trasferite, funzioni che sono andate consolidandosi nel corso degli anni a partire dal parere del Consiglio di Stato emanato nel 1981 e quindi a seguito delle indicazioni fornite in alcune sentenze della Corte di Cassazione nonché delle istruzioni dettate dal Ministero del Lavoro in alcune sue Circolari e non ultimo avvalorate da pareri e dalla posizione assunta da numerosi Pubblici Ministeri delle Procure della Repubblica presso svariate Preture Circondariali istituite nel territorio nazionale.

Sono ancora tutte attuali le considerazioni che portarono nel 1981 il Consiglio di Stato a riconoscere praticamente la sussistenza nella materia della sicurezza sul lavoro di una duplicità di funzioni di P.G. sia da parte dello Stato, già destinatario della vigilanza in materia, assolta fino alla Riforma Sanitaria dagli Ispettorati del Lavoro, sia da parte delle USL, designate quali

nuovi organi di vigilanza, considerazioni legate soprattutto ad una necessità di garantire una continuità dell'azione di controllo, in un periodo sia pure transitorio, e che portarono appunto il Consiglio di Stato ad intravedere una manifesta volontà da parte del legislatore di conservare la duplicità delle attribuzioni fino ad un intervento legislativo di segno contrario. Convincente appariva anche la stretta connessione posta in evidenza dallo stesso Consiglio di Stato fra l'attività di vigilanza ordinaria posta in essere dagli Ispettorati del Lavoro nell'ambito delle proprie competenze esclusive ed il controllo delle condizioni di sicurezza negli ambienti di lavoro.

La opportunità della garanzia di una continuità del controllo e quella di coprire un regime di transitorietà sono i motivi per i quali gli Ispettorati del Lavoro sono stati chiamati a proseguire gli interventi di P.G. nella materia della sicurezza del lavoro, sia pure in veste di supplenza del competente organo locale di vigilanza che a volte è sfociata in una vera e propria sostituzione. E' noto infatti che ormai, a venti anni circa dal decentramento della vigilanza in materia di sicurezza, è da riscontrare in diverse zone del territorio nazionale ancora una situazione di "transitorietà" e la presenza sostanzialmente sullo stesso territorio nazionale di una situazione "a macchia di leopardo" dovuta essenzialmente alla carenza di organizzazione di alcune strutture locali, se si pensa che ancora oggi in diverse province italiane, specie nelle aree centrali e meridionali, non sono stati costituiti nelle USL i dipartimenti ed i servizi di prevenzione e di sicurezza e che in diverse altre, pur se istituiti, gli stessi dipartimenti accusano una carenza di personale ispettivo. Ha certamente contribuito a creare questo stato di disuniformità l'Autorità Giudiziaria che per sua scelta ha inteso ed intende avvalersi ancora del personale degli Ispettorati del Lavoro, probabilmente a motivo della loro esperienza e della loro competenza specifica nella materia della sicurezza sul lavoro.

Estremamente valida appare inoltre la considerazione sul fatto che se l'ispettore del lavoro, nel corso della vigilanza di sua esclusiva competenza in materia di lavoro (appalti, lavoro straordinario, lavoro nero, lavoro minorile ecc.), riscontra dei reati in materia di sicurezza del lavoro non può non "osservare" i reati medesimi visto l'obbligo che allo stesso deriva dall'art.

347 del c.p.p. di riferire al P.M. competente la "notitia criminis" di cui è venuto a conoscenza corredata di tutti gli elementi per definire il reato medesimo. Precise istruzioni in merito sono state date dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale con la Circolare n. 91/89 del 18/10/1989 emanata in occasione dell'entrata in vigore del Nuovo Codice di Procedura Penale con la quale è stata ribadita l'obbligatorietà di denunciare all'Ufficio del Pubblico Ministero competente le notizie di reato apprese nel corso della vigilanza corredate degli elementi di cui all'art. 347, primo comma, del c.p.p.

La legittimità dell'intervento di P.G. da parte degli attuali servizi Ispettivi delle Direzioni Provinciali del Lavoro sembra indiscutibile e deriva anche proprio dallo stesso D.Lgs. n. 626/94 allorché, nel momento in cui ha precisato che restano in vigore tutte le norme precedenti non esplicitamente abolite, ha sostanzialmente confermate tutte le disposizioni vigenti in materia di prevenzione degli infortuni e di igiene del lavoro. La stessa legittimità appare recentemente ribadita altresì dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale con il Decreto del 20 marzo 1997 della Direzione Generale degli Affari Generali e del Personale divulgato con la Circolare n. 42/97 del 21/3/1997 sulla ristrutturazione degli uffici periferici, emanato quindi successivamente all'entrata in vigore sia del D.Lgs. n. 626/94 che del D.Lgs. n. 758/94, con la quale fra i compiti istituzionali assegnati alle Aree di Vigilanza Tecnica nelle Direzioni Provinciali del Lavoro vengono individuati esplicitamente gli interventi di P.G. in materia tecnica e di igiene del lavoro, con ciò rimanendo del resto in linea con la identica posizione già assunta dallo stesso Ministero con Decreto del 15/5/1991 emanato in occasione di una precedente ristrutturazione degli stessi uffici periferici. Già ancor prima lo stesso Ministero del Lavoro, con la Circolare n. 15/87 del 17/2/1987, emanata nell'ambito di un rilancio delle attività istituzionali, aveva modo di confermare fra le competenze residue degli Ispettorati del Lavoro specificatamente l'attività di P.G. nelle materie prevenzionali trasferite alle USL. E' significativo infine che tale attività sia stata e venga condivisa da numerosi P.M. e che mai uno di essi abbia intravisto nella posizione dell'Ispettorato del Lavoro un comportamento illegittimo. Gli ispettori del lavoro, anzi, essendo tenuti agli obblighi previsti dall'art. 55 del nuovo c.p.p., intervengono a far rimuovere eventuali stati di pericolo che possano condurre ad ulteriori conseguenze e quindi ad adottare in definitiva dei provvedimenti in favore della sicurezza. Appare evidente, del resto, che ben diverso è l'intervento di P.G. da quello fatto nell'ambito della vigilanza. Il primo, infatti, è legato ad una richiesta esplicita dell'Autorità Giudiziaria o alla presenza di una "notitia criminis" che stimola l'avvio delle indagini e quindi alla presenza di un reato da definire, il secondo, invece, pur potendo comunque sfociare ugualmente in un intervento di P.G. in caso di constatazione di una violazione della legge penale, ha carattere preminentemente preventivo ed

amministrativo (rilascio di autorizzazioni, pareri ecc.) e segue modalità e criteri di intervento completamente diversi (visite di iniziativa, programmazione degli accessi ispettivi ecc.).

E' chiaro che in ultima analisi è il P.M. che, attivando successivamente con la segnalazione all'organo di vigilanza competente le procedure previste dal D. Lgs. n. 758/94, garantirà al datore di lavoro inadempiente l'applicazione dei provvedimenti introdotti dallo stesso decreto consistenti nella prescrizione e nella successiva ammissione al pagamento ridotto in via amministrativa in caso di eliminazione delle infrazioni.

La presenza in Italia di una situazione così disuniforme e di una carenza di vigilanza, di cui comunque non si può non tenere conto, costituiscono certamente i motivi principali che hanno indotto il legislatore con l'art. 23 del D. Lgs. n. 626/94 (malgrado da qualche parte si tende a minimizzare l'intenzione del legislatore medesimo) a voler allargare la vigilanza in materia di sicurezza del lavoro, sempre nell'ambito di un supporto all'azione degli organi locali, anche agli Ispettorati del Lavoro sia pure limitatamente ad alcune attività comportanti particolare rischio fra le quali con un recente Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, il n. 412 del 14/10/1997 pubblicato sulla G.U. n. 280 dell'1/12/1997, è stato inserito proprio il settore delle costruzioni edili e di genio civile oggetto di numerose lamentele da parte delle rappresentanze sindacali dei lavoratori per la constatata carenza di una vigilanza e per il quale sempre più insistentemente si riscontrano pressioni per porre in essere efficaci azioni di controllo.

Più in particolare le attività per le quali con il Decreto citato è stata estesa la vigilanza in materia di sicurezza sul lavoro anche ai Servizi Ispettivi delle Direzioni Provinciali del Lavoro riguardano i lavori di costruzione, manutenzione, riparazione, demolizione, conservazione e risanamento di opere fisse, permanenti o temporanee, in muratura ed in cemento armato, le opere stradali, ferroviarie, idrauliche, gli scavi, il montaggio e lo smontaggio di elementi prefabbricati nonché i lavori in sotterraneo e nelle gallerie, anche comportanti l'impiego di esplosivi, e quelli effettuati mediante cassoni in aria compressa e subacquei. Lo stesso decreto, inoltre, per impedire una sovrapposizione di competenze ha previsto una opportuna informazione da parte dei Servizi Ispettivi delle Direzioni Provinciali del Lavoro ai dipartimenti di prevenzione delle Aziende Sanitarie Locali competenti per territorio nonché un coordinamento dell'attività effettuata dai due organi di vigilanza con programmi concordati periodicamente.

Nel settore specifico delle costruzioni, inoltre, come è noto, incalza l'applicazione di una nuova normativa contenuta nel D. Lgs. n. 494/96, meglio conosciuta come Direttiva Cantieri, la quale introduce una nuova organizzazione sia nella progettazione che nel controllo della esecuzione della sicurezza nei cantieri edili, normativa molto rigorosa specie nei confronti del com-

mittente, privato o pubblico che sia, per il quale vengono introdotti obblighi anche onerosi e che certamente richiederà una vigilanza assidua se non se ne vuole vanificare il contenuto.

La situazione lacunosa in materia di vigilanza, che interessa una buona parte dell'Italia, aggravata dal ripetersi di infortuni gravi e mortali, è stata portata già anche all'attenzione del Parlamento in alcune interrogazioni parlamentari rivolte al Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, al quale è stata richiesta l'adozione di misure per intervenire a porre freno a tale fenomeno. Tale situazione deve aver anche ispirato la nomina da parte del Parlamento stesso di un Comitato paritetico costituito da alcuni membri delle Commissioni Lavoro della Camera e del Senato che ha effettuata un'indagine conoscitiva nelle principali città italiane finalizzata a riscontrare lo stato della vigilanza sull'applicazione delle norme di sicurezza attualmente esistenti sul territorio nazionale nonché di proporre al legislatore degli opportuni aggiustamenti. Tale Comitato, così come è possibile leggere nel documento conclusivo stilato al termine dell'indagine conoscitiva, ha dovuto prendere atto della carente situazione di vigilanza in materia di sicurezza sul lavoro oggi esistente in Italia, specie nelle regioni meridionali, ed ha espresso serie preoccupazioni sull'efficacia del sistema di controllo a tutt'oggi posto in essere nelle ASL nonché sull'avvenire della prevenzione in Italia.

Tanti altri sono i compiti tecnici svolti dalle Direzioni Provinciali del Lavoro fra i quali ovviamente quello ad esse assegnato dallo stesso D.Lgs. n. 626/94 relativo alla informazione, consulenza ed assistenza da svolgere prevalentemente a favore delle piccole e medie imprese e delle aziende artigiane. Fra i compiti tecnici si precisa quello della vigilanza in materia di sicurezza del lavoro da svolgere nell'ambito ferroviario e delle Ferrovie dello Stato, introdotta dalla legge n.191 del 26/4/1974 ed anche essa ribadita dal parere n. 1005/93 del 18/10/1995 emesso dalla II Sezione del Consiglio di Stato, quello della effettuazione di collaudi e verifiche periodiche di apparecchi elevatori (ascensori, montacarichi, elevatori trasferibili, ponteggi sospesi motorizzati), e della partecipazione a varie commissioni tecniche per la sicurezza nell'uso di esplosivi e nell'esercizio di caldaie a vapore, impianti termici, ascensori ecc. ai quali si sono recentemente aggiunti altri compiti qualificati legati alla verifica della idoneità dei DPI (dispositivi di protezione individuale), della sicurezza del materiale elettrico di bassa tensione immesso in mercato e della conformità delle macchine alle Direttive CEE.

La vigilanza sulle macchine, introdotta dall'art. 7 del D.P.R. 24/7/1996 n. 459, meglio nota come Direttiva Macchine, almeno per il momento non prevede sanzioni per gli inadempienti ma solo interventi di ritiro dal mercato delle macchine risultate non sicure. E' chiaro però che i costruttori di macchine destinate ai luoghi di lavoro sono pur sempre legati alle disposizioni del D.P.R. n. 547/55 e del D. Lgs. n. 626/94 i quali com-

minano sanzioni penali per chi costruisce, mette in vendita, noleggia o concede in uso macchine, attrezzature di lavoro ed impianti non rispondenti alla legislazione vigente e quindi anche alla Direttiva Macchine medesima. Se l'ispettore del lavoro pertanto nell'espletamento delle sue funzioni riscontra che questi soggetti commettono dei reati è comunque tenuto a riferirli all'A. G. competente (art. 347 c.p.p.).

Altrettanto importante è il compito da poco assegnato agli organi ispettivi delle Direzioni Provinciali del Lavoro e derivante dalla cosiddetta Direttiva BT recepita con un decreto legislativo, il n. 626/96, che per una pura coincidenza presenta lo stesso numero del più famoso decreto sul miglioramento delle condizioni di sicurezza nei luoghi di lavoro. Gli Ispettorati del Lavoro secondo tale recentissimo decreto hanno il compito, d'intesa con gli organi ispettivi del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, di verificare che tutti materiali elettrici destinati ad essere utilizzati a tensione compresa fra i 50 ed i 1000 V in c.a. e fra i 75 ed i 1500 V in c.c. (apparecchi utilizzatori, componenti di impianto ecc.) rispondano ai requisiti di sicurezza previsti dalle direttive europee applicabili a tali prodotti, obblighi anche essi soggetti a pesanti sanzioni amministrative alle quali ovviamente si aggiungono per i datori di lavoro quelle penali previste dal D.P.R. n. 547/55 e dal D. Lgs. n. 626/94.

BARUFFALDI

La ditta specialista degli occhiali

CERCA

due agenti per le zone:

- Triveneto
- Emilia Romagna, Toscana, Marche

Gli agenti possono essere plurimandatari, devono risiedere nelle aree di attività e dimostrare di operare nella sicurezza industriale da almeno cinque anni.

Si prega inviare curriculum vitae o rapporto di società a:

Baruffaldi Italia srl

Via Pascoli, 12

20090 Novegro di Segrate (MI) -

Tel. 02/7560062 - Telefax 02/7560304.