

La lettura della recente sentenza della Corte di Cassazione sez. III, la n. 7570 del 1° luglio 1998 (u.p. 12 maggio 1998), Pres. Papadia, Est Rizzo, Ric. Stuppia offre lo spunto ad alcune riflessioni. Tale sentenza è stata emessa in merito ad una contestazione effettuata dall'Ispettorato del Lavoro ad un direttore sanitario di un ospedale per una violazione in materia di igiene del lavoro e con essa la III Sezione della Cassazione ha sostenuto che "tale accertamento è stato legittimamente effettuato dall'Ispettorato del Lavoro perché tale organo ha competenza a svolgere funzioni di polizia giudiziaria in materia di reati riguardanti l'igiene del lavoro, in considerazione di quanto disposto dall'art. 27 D.P.R. 24 luglio

ti¹, autorità amministrative, esperti nella materia, esponenti di associazioni datoriali e dei lavoratori e perfino la XI Commissione del Senato della Repubblica a conclusione della indagine conoscitiva svolta sulla sicurezza e l'igiene del lavoro - relatore Smuraglia - la quale ha dovuto prendere atto, esprimendolo nel proprio documento finale, dell'esistenza nella materia della vigilanza e del controllo sull'applicazione delle norme di sicurezza di una situazione in Italia piuttosto variegata². Ciò premesso si intende ora porre in evidenza la particolare situazione davanti alla quale vengono a trovarsi gli ispettori del lavoro nel corso della loro attività di ispezione nei luoghi di lavoro. In merito si

rammenta che il decreto legislativo n. 758/94, emesso solo tre mesi dopo il decreto legislativo n. 626/94, ha rivisto totalmente, come è noto, la procedura in materia di contravvenzioni alle norme di sicurezza sul lavoro, abolendo la diffida ed introducendo il potere dovere della prescrizione, allorché con l'art. 20 ha disposto che l'organo di vigilanza, intendendo quale tale il personale ispettivo delle ASL di cui all'art. 21 terzo comma della legge 23 dicembre 1978 n. 833 nonché quant'altri competenti in base ad altre normative vigenti, nelle funzioni di P.G. ed ai sensi dell'art. 55 del c.p.p., allorché viene a trovarsi di fronte ad un reato in materia di sicurezza, deve prescriverne la eli-

“

Vigilanza: la "sofferenza" dell'ispettore del lavoro

G. Porreca

Ingegnere Capo Area Tecnica Direzione Provinciale del Lavoro di Bari

”

1977 n. 616" dimostrando così di aderire alla tesi secondo cui, anche dopo la legge di riforma sanitaria, tale organo "appare legittimato ad agire nel campo della sicurezza del lavoro". Su tale argomento, come è noto, si sono creati due fronti di pensiero ed hanno avuto modo di esprimersi in un senso e nell'altro giuristi, magistra-

1. Vedi Guariniello, "I poteri dell'Ispettorato del lavoro dopo la riforma sanitaria" in *Legisl. Pen.* 1981, 267, ove a supporto della tesi accolta si adduce proprio l'art. 27 del D.P.R. n. 616/1977 in forza del quale resta "fermo l'esercizio della funzione di polizia giudiziaria di cui all'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1955 n. 520 da parte dell'Ispettorato del Lavoro".

Alcune considerazioni su una recente sentenza della Cassazione in merito ad una contestazione effettuata dall'Ispettorato del lavoro ad un direttore sanitario di un ospedale per violazioni in materia di igiene del lavoro. Uno spunto per riflettere sulla confusione esistente in materia di intervento dei vari organi ispettivi

minazione concedendo un congruo tempo per farlo e ciò al fine di porre termine alla inadempienza ed al fine di eliminare lo stato di pericolo eventualmente connesso con la infrazione riscontrata. L'art. 55 del c.p.p. infatti impone alla Polizia Giudiziaria una volta riscontrato un

2. Lo scrivente ha avuto modo di esprimere il proprio pensiero nell'articolo "Competenze tecniche dei servizi ispettivi delle nuove direzioni provinciali del lavoro" in questa Rivista al n. 3/1998 pag. 12. In senso contrario sulle funzioni, i poteri e le competenze tecniche dei Servizi Ispettivi delle Direzioni Provinciali del Lavoro si è espresso L. Caputo con un intervento eccessivamente riduttivo e finanche denigratorio in questa Rivista al n. 3/1998 pag. 43.

reato, anche di propria iniziativa, oltre che di acquisire tutti gli elementi per la individuazione del reato medesimo di evitare che lo stesso venga portato ad ulteriori conseguenze ed è ciò che fa appunto l'organo di vigilanza con il ricorso al provvedimento di prescrizione.

Il dovere-non potere degli Ufficiali di Polizia Giudiziaria

Ora gli ispettori del lavoro, pur non essendo nel decreto legislativo n. 758/94 specificatamente indicati come appartenenti all'organo di vigilanza ma essendo tuttavia, in base all'art. 27 del D.P.R. n. 616/77, Ufficiali di Polizia Giudiziaria anche nella materia trasferita e relativa alla sicurezza del lavoro, vengono a trovarsi davanti ad una sorta di dovere-non potere. Ciò significa che, a quanto sembra (nessun organismo tuttavia si è mai espresso ufficialmente in un senso o nell'altro), non possono impartire prescrizioni finalizzate a far rimuovere le contravvenzioni in materia di sicurezza, ma sono in ogni caso tenuti nella loro funzione di U.P.G., oltre che a riferire ai sensi dell'art. 347 del c.p.p. all'Autorità Giudiziaria il reato di cui sono venuti a conoscenza, a far rimuovere situazioni di pericolo o situazioni che possono comunque portare a conseguenze dannose per i lavoratori. E ciò possono fare solo ricorrendo, se non vogliono a loro volta commettere delle omissioni, a provvedimenti di P. G. quali il fermo ed il sequestro di macchinari, impianti, apparecchiature e luoghi di lavoro, provvedimenti che costituiscono una soluzione troppo incisiva, limitata ed onerosa e che certamente non sono finalizzati ad una sollecita realizzazione delle misure necessarie per rendere più sicuri gli ambienti di lavoro e l'esercizio delle macchine e degli impianti stessi quale può essere un provvedimento di prescrizione ex D.Lgs. n. 758/94. A parte poi i problemi di interferenza e di sovrapposizione che potrebbero sorgere fra l'intervento di P. G. posto in essere dall'ispettore del lavoro e quello di polizia amministrativa da parte dell'ispettore dell'ASL eventualmente sopraggiunto, anche egli comunque U.P.G. nella materia

specificata. In sostanza si può dire che l'ispettore del lavoro assuma una funzione di U.P.G. a metà. Ad ingarbugliare le cose e ad aggravare questo stato di "sofferenza" degli ispettori del lavoro è sopravvenuta la emanazione del dicembre del 1997 del DPCM n. 412 del 14/10/1997 che, come è noto, ha stabilito che nel settore delle costruzioni e di altre attività analoghe ritenute a particolare rischio, la vigilanza in materia di sicurezza del lavoro può essere svolta anche dai Servizi Ispettivi delle Direzioni Provinciali del Lavoro sia pure in coordinamento con gli organi locali di vigilanza al fine di evitare inutili ed inopportune sovrapposizioni, per cui tali Servizi sono legittimati a svolgere nei citati settori anche funzioni di polizia amministrativa in aggiunta a quelle preesistenti di polizia giudiziaria. Intanto con la emanazione di tale DPCM appare ovvio, legittimo ed incontestabile, alla luce della stessa definizione di organo di vigilanza espressa dal D.Lgs. n. 758/94 che all'art. 19 fa salve le diverse competenze previste da altre norme, che tale organo statale di vigilanza è tenuto ad applicare tutta la procedura prevista dal D.Lgs. medesimo per la eliminazione delle contravvenzioni (prescrizione, adempimento, pagamento delle sanzioni in misura ridotta in via amministrativa ed estinzione del reato). Appare anche ovvio l'assolvimento da parte dei datori di lavoro nei confronti di tale organo, limitatamente al settore delle costruzioni, di tutti gli obblighi previsti dalla normativa vigente nei confronti dell'organo locale di vigilanza (ad esempio dichiarazione del datore di lavoro ex art. 10 del D.Lgs. n. 626/94, notifica dei lavori ex art. 11 del D.Lgs. n. 494/96 ed invio delle attestazioni da parte dei coordinatori in fase di progettazione e di esecuzione ex art. 19 del D.Lgs. n. 494/96). In sostanza l'ispettore del lavoro dopo l'emanazione del DPCM n. 412/97 può venire a trovarsi nelle condizioni di dover valutare nel corso di una propria ispezione se ha a che fare con una delle attività che rientra in tale decreto o meno ed in caso affermativo dovrà assumere un comportamento differenziato in merito alla applicazione della prescrizione nei confronti dei

datori di lavoro di tali attività rispetto ad altri e ciò può accadere anche nell'ambito di uno stesso cantiere e di una stessa ispezione, il che rende ancora più assurda la circostanza.

I rapporti tra magistratura e ispettori del lavoro

A chi suggerisce, per ottenere chiarimenti, di fare ricorso all'Autorità Giudiziaria competente a ricevere la notizia di reato è da far presente che nella realtà si sono potuti riscontrare casi in cui:

- Il magistrato, specie in occasione di infortuni gravi e mortali ed in caso di cantieri e macchine poste sotto sequestro, chiede all'ispettore del lavoro intervenuto per la effettuazione della inchiesta sull'infortunio l'applicazione delle prescrizioni anche al di fuori del settore delle costruzioni pur di prevenire alla rimozione delle situazioni di irregolarità e di pericolo che hanno portato all'infortunio subordinando ovviamente alla stessa rimozione l'eventuale dissequestro.
- Il magistrato delega l'ispettore del lavoro alla effettuazione di accertamenti in merito ad infortuni sul lavoro e di indagini in materia di sicurezza e di salute dei lavoratori e con essa richiede l'applicazione delle prescrizioni anche fuori del campo di competenza dell'ispettore stesso (c'è chi sostiene che solo in tal caso l'ispettore del lavoro è legittimato all'intervento di P. G. in materia di sicurezza sul lavoro: ma può un magistrato attribuire una funzione di U.P.G. o questa discende autonomamente da una legge?).
- Il magistrato dà per scontato che l'ispettore del lavoro applichi il D.Lgs. n. 758/94 e tacitamente si attende il ricorso da parte dello stesso all'art. 20 dello stesso decreto in qualità di U.P.G. nella materia specifica rinviando in caso contrario allo stesso gli atti per il completamento della procedura.
- C'è il magistrato invece (pochi per la verità) che vede l'ispettore del lavoro solo come pubblico ufficiale pur nel settore individuato dal DPCM n. 412/97 e che pertanto dopo il suo intervento ed il suo rapporto interessa l'ASL competente per territorio per l'applicazio-

ne delle prescrizioni e della procedura ex D. Lgs. n. 758/94.

● C'è il magistrato che addirittura, pur dopo l'emanazione del DPCM n. 412/97, che legittima l'attività di vigilanza degli ispettori nel settore delle costruzioni, e davanti ad un provvedimento di prescrizione attivato da essi, interessa ugualmente, una volta acquisita la notizia di reato, l'ASL competente per territorio per far verificare la eliminazione delle violazioni provocando una assurda sovrapposizione di applicazione del D.Lgs. n. 758/94 con la possibile emanazione nei confronti dei datori di lavoro di duplici prescrizioni e, per colmo, con una possibile duplice ammissione al pagamento ridotto per le stesse contravvenzioni.

● C'è infine il magistrato che nella lettura della citata sentenza della Cassazione Penale che considera legittima l'azione di P.G. degli Ispettorati del Lavoro ricollega il tutto a fatti accaduti prima della emanazione del D.Lgs. n. 626/94 che ha poi chiarito le competenze in materia di sicurezza sul lavoro e quindi sostanzialmente vanifica il contenuto della sentenza medesima.

Appare evidente a tal punto che in tale guazzabuglio ed in questa enorme confusione è auspicabile un intervento del legislatore o quanto meno dei Ministeri interessati sia a chiarire i campi di intervento dei vari organi ispettivi competenti in materia sia a regolamentare il tutto organicamente, al di là delle indicazioni e disposizioni che possano provenire dalle strutture di coordinamento previste dal DPCM del 5/12/1997 ma ancora inattive, nonché a rivedere o far rivedere anche le disposizioni del D.Lgs. n. 758/94 nel senso di esplicitare l'espressione

“fatte salve le diverse competenze previste da altre norme” che si legge nell'art. 19 dello stesso decreto sulla definizione di organo di vigilanza³ nonché di specificare se con l'inciso “nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'art. 55 del codice di procedura penale”, inserito nel successivo art. 20, si è voluto riportare di fatto così come sembra, o no, il provvedimento della prescrizione obbligatoria nell'ambito degli istituti di polizia giudiziaria, quale strumento per “impedire che i reati vengano portati a conseguenze ulteriori”, attribuendo quindi sostanzialmente il potere dovere di impartire tale prescrizione oltre che agli ispettori delle ASL anche a coloro che nella funzione di U.P.G. in materia di sicurezza del lavoro, delegati o meno dal PM, vengono a trovarsi davanti a delle contravvenzioni alle norme specifiche.

Un intervento del legislatore a modificare il D.Lgs. n. 758/94 è anche richiesto per chiarire e definire quale deve essere il comportamento degli organi di vigilanza davanti alle contravvenzioni già sanate ed a quelle non più sanabili. In merito alle prime abbiamo una espressione della Corte Costituzionale che in una propria sentenza, la n. 19 del 12/2/1998, ha caldeggiato, in una visione di equità costituzionale ed in un'ottica che se pur giustificata da un punto di vista logico appare basata su concetti un po' forzati⁴, l'adozione di una prescrizione “ora per allora” che non poche difficoltà crea in sede operativa, sentenza secondo la quale chi ha provveduto ad eliminare delle inadempienze alle norme di sicurezza del lavoro spontaneamente è equiparato a chi invece vi ha provveduto dopo aver ricevuto la prescrizione da parte dell'organo di vigilanza per cui lo stesso va ammesso al pagamento in misura ridotta ed alle procedure amministrative del D.Lgs. n. 758/94. Nel caso di una inademp-

pienza da cui sia derivato un infortunio che ha provocato delle lesioni ad un lavoratore (art. 590 c.p.) o la sua morte (art. 589 c.p.) e successivamente rimossa dal datore di lavoro il problema non si pone in quanto ai sensi dell'art. 19 comma 2 del D.Lgs. n. 758/94 la definizione di contravvenzione, formulata ai fini dell'applicazione delle procedure di estinzione, non si applica e quindi di conseguenza non è applicabile neanche il provvedimento di prescrizione. In tal caso anzi, secondo quanto discende dalla lettura dell'art. 25 comma 1 dello stesso decreto, tornano ad essere valide le norme vigenti in tema di diffida e di disposizione.

Lacune dipendenti da una difettosa formulazione tecnica

La stessa Corte Costituzionale, nella motivazione della sentenza, ha tenuto a porre in evidenza le lacune del D.Lgs. n. 758/94 dipendenti da “una difettosa formulazione tecnica della normativa in esame derivante dall'obiettivo difficoltà di prevedere in astratto tutte le possibili situazioni equipollenti a quelle espressamente disciplinate dalla legge” e quindi sostanzialmente ha suggerito una sorta di escamotage per superare le carenze rilevate. In più la stessa Corte Costituzionale ha preso in esame l'ipotesi di una colposa omissione da parte dell'organo di vigilanza di impartire la prescrizione obbligatoria o dell'attivazione comunque di “un meccanismo rivolto alla regolamentazione della contravvenzione senza incanalarlo formalmente nella procedura prevista dagli artt. 20 e seguenti del D.Lgs. 758/94” (è l'ipotesi davanti alla quale verrebbe a trovarsi un ispettore del lavoro che non si attivi nell'adozione del provvedimento di prescrizione) concludendo che anche in tal caso, in analogia a quello della spontanea regolarizzazione, al datore di lavoro va garantita, qualora provvedesse ad eliminare la violazione, la definizione della procedura oblativa in via amministrativa e quindi la possibilità della estinzione del reato.

Non sussistono invece indicazioni precise in merito alle contravvenzioni non più sanabili legate a violazioni di tipo istantaneo e pertanto

3. In merito si ritiene che con tale espressione il legislatore abbia voluto fare riferimento agli operatori muniti della qualifica di U.P.G. appartenenti al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, agli Ispettorati del Lavoro, al Ministero dell'Industria, Commercio ed Artigianato per il settore minerario, alle autorità marittime, portuali ed aeroportuali ed a quant'altri indicati nell'art. 23 del D. Lgs. n. 626/94.

4. In tal senso si è espresso anche E. Leaci in alcune sue riflessioni sul provvedimento della Corte Costituzionale nell'articolo “L'oblazione delle contravvenzioni alle norme di sicurezza del lavoro ‘irregolarizzabili’” in questa Rivista al n. 9/1998 pag. 8.

non soggette secondo la logica all'applicazione della prescrizione che invece è finalizzata alla eliminazione appunto delle contravvenzioni⁵, nel qual caso normalmente l'organo di vigilanza comunica all'Autorità Giudiziaria competente che non ha inteso ricorrere al provvedimento della prescrizione⁶. E' il caso ad esempio degli obblighi con scadenza temporale (visite mediche, denunce, notifiche, dichiarazioni, nomine ecc.) o legati allo svolgimento di singole operazioni che hanno pertanto natura istantanea oppure di reati di tipo comportamentale da parte dei datori di lavoro e dei dirigenti (ad esempio lavori di manutenzione e riparazione ad impianti in movimento o comunque privi delle misure di sicurezza di cui all'art. 375 del D.P.R. n. 547/55, lavori su macchine ed apparecchiature in tensione di cui all'art. 344 dello stesso decreto ecc.), da parte dei preposti (carenza di vigilanza sui lavoratori di cui all'art. 4 del D.P.R. n. 547/55, ripristino delle protezioni rimosse temporaneamente di cui all'art. 47 dello stesso decreto ecc.), nonché dei costruttori e dei commercianti (costruzione e vendita di macchine ed apparecchiature non rispondenti

5. In merito il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale con propria circolare n. 25 del 27/2/1996 ha sostenuto che la prescrizione non deve essere fatta, in quanto improduttiva degli effetti voluti, in presenza di reati istantanei o, "rectius", di reati non più suscettibili di "sanatoria" o "regolarizzazione" cioè quando sussiste l'impossibilità concreta per il contravenuto di eseguire la regolarizzazione della situazione illecita accertata ovvero quando il soggetto contravenuto non ha i poteri o i mezzi occorrenti a provvedere alla regolarizzazione del fatto.
6. In realtà il D.Lgs. n. 758/94 prevede esplicitamente la facoltà per l'organo di vigilanza di impartire una prescrizione con il comma 2 dell'art. 23 nel caso in cui il PM, avuta notizia di una contravvenzione di propria iniziativa o da parte di pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio, la comunica all'organo di vigilanza stesso per le determinazioni inerenti la prescrizione che si rende necessaria allo scopo di eliminare la contravvenzione medesima.

Sorprendente sviluppo di "Pulire 99"

Due padiglioni interamente assegnati con una superficie di oltre 26.000 mq ed un centro servizi con sale convegni e ristorazione al piano superiore per altri 6.000 mq, un complesso, quindi la cui superficie globale supera i 32.000 mq; 250 espositori di cui 25 provenienti direttamente dall'estero per un'area netta complessiva di 13.500 mq, con un incremento di oltre il 25% rispetto all'ultima edizione: con questi strepitosi dati, già acquisiti, è in preparazione Pulire 99, la mostra promossa dall'Afidamp che si svolgerà nella Fiera di Verona dall'8 all'11 giugno prossimo.

Ma la performance sicuramente eccezionale dell'ormai prossima edizione di Pulire, non deriverà soltanto dagli incrementi numerici delle superfici espositive e delle aziende presenti; considerevole rafforzamento del ruolo che si appresta a svolgere la rassegna italiana è dovuto anche alla concreta realizzazione di un nuovo comparto: quello della disinfestazione al quale hanno già aderito una ventina di aziende, 12 delle quali raccolte in un'area specificatamente destinata a questo settore. Una mostra nella mostra, quindi, che trova una propria identità nella prima edizione di "Disinfestare 99" che si inserisce perfettamente nel contesto ormai consolidato di Pulire.

All'ampliamento del panorama espositivo si affiancherà anche un nutrito programma di convegni, seminari e tavole rotonde su argomenti di forte interesse per le imprese di servizi, per gli operatori del settore e per i responsabili della pulizia e della manutenzione nelle strutture pubbliche e private.

alle norme di sicurezza di cui all'art. 7 del D.P.R. n. 547/55 ecc.) e degli stessi lavoratori (manomissione di dispositivi di sicurezza e di protezione di cui all'art. 6 lettera d) del D.P.R. n. 547/55, manovre ed operazioni che possono compromettere la propria ed altrui sicurezza di cui all'art. 6 lettera e) dello stesso decreto ecc.)⁷. E' il caso, altresì, di contravvenzioni contestate ad attività poi cessate o fallite oppure per irregolarità su macchine ed impianti poi messe fuori esercizio per le quali non è stato possibile sondare la volontà specifica da parte degli inadempienti di provvedere a rimuovere situazioni di pericolo e di irregolarità circostanza questa che in fondo costituisce una delle condizioni prese in considerazione dalla Corte Costituzionale per sostenere il principio di equità.

L'intervento del legislatore per una modifica del D.Lgs. n. 758/94 è da auspicare, infine, per un aggiornamento dell'elenco delle normative riportate nell'allegato I per le quali è possibile far ricorso al provvedimento della prescrizione e quindi applicare le procedure obblative in via amministrativa completandole con le normative precedenti al decreto stesso, omesse per dimenticanza in tale elenco, nonché con quelle ad esso sopravvenute nel processo di evoluzione delle norme di sicurezza del lavoro se proprio non si vuole, come sembra più opportuno, estendere l'applicazione in via generalizzata del D.Lgs. n. 758/94 a tutta la legislazione vigente in materia di prevenzione degli infortuni e di tutela della salute dei lavoratori.

7. Con due separate sentenze, la n. 4296 del 9/4/1998 e n. 3274 del 16/3/1998, la III Sezione della Cassazione penale ha riconosciuto la natura istantanea dei reati di cui all'art. 4 lettera c) del D.P.R. n. 547/55 per aver omesso di disporre ed esigere che un lavoratore indossasse una protezione personale, di cui agli artt. 381 e 384 dello stesso D.P.R. per non aver fornito idonee protezioni personali ai lavoratori dipendenti e di cui all'art. 39 del D.P.R. n. 303/56 per non aver tenuto in condizioni igieniche accettabili il bagno, lo spogliatoio e le docce a disposizione degli operai dipendenti.