

TITOLARITA' DELLE FUNZIONI DI VIGILANZA SULL'APPLICAZIONE DELLE NORME DI SICUREZZA NELL'AMBITO DEI LAVORI IN FERROVIA.

La circolare Prot.10004 del 30 giugno 1997, inviata dal coordinamento tra le Regioni al Ministero del Lavoro, al Ministero della Sanità, alla Direzione Generale delle Ferrovie dello Stato, agli Assessorati alla Sanità delle Regioni e Province Autonome, diretta a precisare le competenze in materia di vigilanza nell'ambito dei lavori in ferrovia, mantiene intatta la sua validità. Comunque la stessa non ha sostanzialmente modificato la situazione, dal momento che, sia il Ministero del Lavoro che le FF.SS. hanno ritenuto di dover confermare la prassi ispettiva che vede l'intervento congiunto degli ispettori del lavoro e dei funzionari FF.SS..

Infatti, con separate circolari, il Ministero del Lavoro e le Ferrovie dello Stato nel settembre 2000 hanno ribadito la legittimità della vigilanza congiunta tra i due organi, ricordando che essa è stata ritenuta sempre valida dal Consiglio di Stato con il parere del 18.5.1995.

E' appena il caso di ripetere che il Consiglio di Stato si è limitato a ribadire la legittimità della vigilanza congiunta, senza mai indicare l'Ispettorato del lavoro quale organo pubblico titolare del potere di vigilanza.

Deve peraltro essere sottolineato che le due circolari indicate non si limitano a formulare interpretazioni prive di fondamento giuridico, ma si pongono in aperto contrasto con lo sviluppo normativo intervenuto nella materia dal 1997 ad oggi.

Il percorso prescelto dal legislatore sulla scorta delle disposizioni contenute nei decreti legislativi n. 626/94 e n. 758/94 è stato quello di indicare gli Ufficiali di Polizia Giudiziaria dei Servizi di Prevenzione delle ASL come organo di vigilanza con competenza generale, prevedendo specifiche e particolari eccezioni per alcune ipotesi esplicitamente previste con legge.

Così è avvenuto per la vigilanza attribuita al Corpo dei Vigili del fuoco nelle materie rigorosamente indicate dalla legge, così per il Corpo delle miniere, così per l'autorità marittima e di sanità marittima ed aerea, ecc..

Per quanto riguarda in particolare gli Ispettorati del lavoro, fermo restando che essi hanno conservato il potere di vigilanza in materie diverse da quelle dell'igiene e della sicurezza sul lavoro, la legge ha istituito un particolare ambito di competenza in materia di vigilanza sulla attività a rischio rilevante e su quelle di costruzioni in edilizia.

Queste specificazioni contenute nel decreto 14 ottobre 1997 n. 412 non possono essere arbitrariamente estese a casi non previsti dalla legge. E' del tutto evidente che, nel prevedere le eccezioni alla competenza generale delle ASL, il legislatore avrebbe ben potuto introdurre l'ulteriore attribuzione agli Ispettorati del lavoro della competenza della vigilanza in ferrovia.

Il coerente iter normativo del legislatore italiano, che ha puntigliosamente specificato ogni eccezione alla competenza generale, non consente di ritenere che l'attribuzione dei poteri di vigilanza sui lavori in ferrovia sia stata omessa perché essa già figurava introdotta dalla L. n. 191/74, precedente all'entrata in vigore del decreto legislativo 626/94. E' il caso di notare che anche la vigilanza dei Vigili del fuoco, quella delle autorità marittime e di sanità aerea, nonché quella del Corpo delle miniere erano previste in leggi preesistenti al decreto 626, ma ciò non ha impedito al legislatore di richiamarle tutte specificamente nel riordino delle competenze in materia di vigilanza sui luoghi di lavoro.

Da tale contesto normativo si desume inequivocabilmente che il legislatore non ha ritenuto che la L. 191/74 contenesse l'indicazione del potere di vigilanza assegnato all'Ispettorato del lavoro dopo l'entrata in vigore della L. n. 833/78 di riforma sanitaria. Questa legge, infatti, ha avuto l'effetto di attribuire tutte le competenze che gravavano sull'organo generale di vigilanza (che era l'Ispettorato del lavoro) ai nuovi servizi delle ASL. Lo sviluppo normativo degli ultimi anni ha mostrato che il legislatore non considera la vigilanza in ferrovia come un caso speciale da attribuirsi ad organo diverso da quello delle ASL.

055 6253665 UCI VEICOLI giunta regionale

Venezia 30 GIU. 1997

Protocollo N° 10004-26490 Allegati N°

Oggetto Circolare FF SS del 7.3.1997 su vigilanza congiunta in materia di prevenzione infortunistica.

5.5
AS

BURCHI
REGIONE TOSCANA
17 LUG. 1997
Sez. n. 11 Prot. 31015/SS.

Al Ministero del Lavoro
c.a. Sottosegretario di Stato
dr.ssa Gasparini
c.a. Sottosegretario di Stato
dr. Pizzinato

Al Ministero della Sanità
c.a. Sottosegretario di Stato
dr. Viserà

e.p.c. Alla Direzione Generale
delle Ferrovie dello Stato

→ Agli Assessorati alla Sanità
delle Regioni e Province Autonome

LORO SEDI

In merito alla nota circolare di cui all'oggetto, con la quale l'Ente Ferrovie dello Stato - Direzione Generale delle risorse umane, ha diramato disposizioni sull'attività di vigilanza congiunta nelle FS, e di cui si è venuti a conoscenza, il Coordinamento tecnico per la prevenzione degli Assessorati alla Sanità delle Regioni e Province autonome rappresenta quanto segue.

1) La sopracitata circolare delle Ferrovie dello Stato del 7/3/97 e quella del Ministero del Lavoro n.24 del 27/2/96, diretta agli Ispettori del lavoro regionali e provinciali, ripropongono un problema che già in passato è stato oggetto di qualche attenzione: quello cioè dell'organo o degli organi di vigilanza cui spettano i poteri di intervento in ambito ferroviario.

La questione deve essere risolta tenendo presenti le linee generali che la recente legislazione ha stabilito in materia. La legge 833/78 ha profondamente modificato la vecchia normativa prevenzionale annullando i poteri precedentemente attribuiti all'Ispettorato del lavoro e trasferendoli alle UU.SS.LL.. Né consegue, coerentemente, che gli Ispettori del lavoro non sono più abilitati né a vigilare né a compiere indagini di polizia giudiziaria, né ad inoltrare diffide, né ad emettere prescrizioni.

Dipartimento per l'Igiene Pubblica



Se qualcuno di questi atti caratteristici delle funzioni di vigilanza fosse posto in essere dagli Ispettori del lavoro si tratterebbe, secondo una costante dottrina, di un arbitrario sconfinamento di poteri, tale da integrare sul piano amministrativo un'ipotesi di atto viziato da eccesso di potere e, sul piano penale, l'ipotesi di abuso d'ufficio (art. 323 del C.P.) o di usurpazione di potere (art. 347 del C.P.). E' noto infatti che le funzioni di polizia giudiziaria vengono attribuite dall'art. 57, terzo comma, del Codice di procedura penale nei limiti "del servizio e delle attribuzioni previste dalla legge". Non vi è dubbio che tra le attribuzioni previste dalla legge per gli Ispettori del lavoro non figura la vigilanza nei luoghi di lavoro. Essi sono bensì ufficiali di polizia giudiziaria, ma solo per le materie ad essi attribuite dalle leggi (vigilanza sulle norme relative ai rapporti di lavoro, alle norme sui contributi obbligatori ecc.).

Una iniziativa ispettiva dell'Ispettorato del lavoro, consapevolmente finalizzata a raggiungere obiettivi non consentiti dall'ordinamento, integrerebbe pertanto e senza dubbio una ipotesi penalmente perseguibile.

Con la legge di riforma sanitaria si è dunque avuto un vero e proprio trasferimento generalizzato delle competenze dell'Ispettorato del lavoro alle UU.SS.LL. in materia di vigilanza nei luoghi di lavoro con passaggio dei poteri ispettivi e di controllo, del potere di accesso in azienda e della facoltà di diffida (articolo 21, comma terzo e quarto della legge 833/78). Egualmente, a decorrere dal 1/1/80, il personale tecnico e sanitario degli Ispettorati del lavoro fu invitato a scegliere per il comando o il trasferimento in servizi medici e di prevenzione antinfortunistica istituti dalla legge 833/78.

E' vero che non in tutte le Regioni il processo di strutturazione delle UU.SS.LL. è stato celere e completo ed è anche vero che, su delega della Magistratura, talvolta gli Ispettori hanno svolto un ruolo di supplenza o specifici compiti di indagine. Tutto ciò appartiene comunque al passato nel senso che le norme che via via si sono aggiunte rendono intollerabile il perpetuarsi di situazioni equivoche o, peggio, del tutto contrarie alla logica dell'ordinamento.

2) In particolare il D.Lgs. 626/94 ha dettato la regola generale secondo cui la vigilanza nei luoghi di lavoro compete alle UU.SS.LL., pur prevedendo la possibilità per l'Ispettorato del lavoro di controllare le lavorazioni che comportano un "rischio elevato". Tali attività comunque, devono essere individuate con apposito decreto e fino alla emanazione dello stesso sarebbe del tutto arbitrario che singoli Ispettori del lavoro si ritenessero investiti di qualche competenza. Si aggiunge che quando tali attività saranno definite, l'Ispettorato dovrà comunque informare la USL delle proprie iniziative per ovi motivi di coordinamento e per l'esercizio dell'intervento di cui all'art. 20 del D.Lgs. 758/94. Quest'ultimo decreto ribadisce infatti le attribuzioni previste dagli art. 21 comma 3 della legge 833/78 collocando il potere di prescrizione nella competenza esclusiva delle UU.SS.LL., salvo le eccezioni contenute in altre norme che attribuiscono la vigilanza sui luoghi di lavoro ad altri organi.



Non risulta che fino ad oggi alcuna norma abbia individuato una competenza generalizzata degli Ispettori per quanto attiene i luoghi di lavoro. Resistono esclusivamente competenze in materia di radioprotezione e sono contestatissime le competenze che il Ministero del lavoro ritiene di arrogarsi in materia di lavoratrici madri (materia oggetto, tra l'altro, di recentissimi ricorsi alla Corte Costituzionale da parte di alcune Regioni).

Ulteriore prova di quanto si afferma è contenuta nell'art. 73 della legge 833/78 che stabilisce le modalità per il passaggio del personale tecnico e sanitario, centrale e periferico, degli Ispettorati del lavoro alle sezioni mediche, chimiche ed ai servizi di protezione antinfortunistica del Servizio sanitario nazionale deputati alla tutela della salute dei lavoratori, a riprova della evidente volontà del legislatore di attuare il completo passaggio della competenza in tema di tutela della salute nei luoghi di lavoro.

3) Ma, si afferma, la vigilanza congiunta dell'Ispettorato del lavoro e degli organi tecnici delle Ferrovie dello Stato è prevista da una legge (191/74) che si pone come norma speciale e, quindi, prevalente sulla norma generale.

Si deve però precisare che la legge del '74 è certamente norma speciale riguardo al contenuto degli obblighi prevenzionali, non già in ordine all'organo di vigilanza che era individuato nell'organo competente in generale per la vigilanza nei luoghi di lavoro. Proprio questo rilievo consente di dire che il legislatore del '74 intendeva affidare la vigilanza all'organo pubblico dotato di competenza generale, che allora era l'Ispettorato del Lavoro. Oggi che l'organo di vigilanza competente in generale è quello della U.S.L., lo stesso criterio impone di concludere che la vigilanza congiunta deve essere svolta dagli organi delle Ferrovie insieme a quelli delle Aziende sanitarie.

Se il legislatore avesse voluto mantenere una competenza speciale dell'Ispettorato del lavoro (per motivi comunque inspiegabili sul piano logico - giuridico) avrebbe individuato nel decreto 1/782 tali competenze tra quelle non trasmesse alle Regioni.

Si sostiene da parte del Ministero del lavoro che il Consiglio di Stato, con parere del 12/12/95, ha sostenuto che la vigilanza congiunta trova ancora la sua ragione di essere. Ma nessun passo del parere del Consiglio di Stato, pur giudicando ancora necessaria la vigilanza congiunta in ragione della specificità delle lavorazioni in ambito ferroviario, mostra di ritenere che l'organo di vigilanza competente sia l'Ispettorato del lavoro. Cade pertanto l'argomento suggestivo secondo cui tale competenza sarebbe stata riaffermata dal Consiglio di Stato.

4) Resta infine da chiarire l'inciso contenuto nella lettera b dell'art. 19 del D.Lgs. 758/94 il quale, nel definire l'organo di vigilanza, stabilisce che tale deve intendersi il personale ispettivo delle UU.SS.LL. "fatte salve le diverse competenze previste da altre norme". Abbiamo già visto che, fino ad oggi, nessuna norma attribuisce all'Ispettorato la titolarità dei poteri di vigilanza nei luoghi di lavoro in attesa che si dia attuazione all'art. 23 del D.Lgs. 626/94.

Dipartimento per l'Igiene Pubblica



855 6263665
Assicurazione del Veneto
giunta regionale

Né può ritenersi che la legge 191/74 abbia istituito una eccezionale competenza dell'Ispettorato del lavoro in ambito F.S. per le ragioni sopra illustrate.

Deve pertanto ritenersi che l'organo di vigilanza in materia di sicurezza e igiene del lavoro sia da individuarsi solo nel personale ispettivo U.S.L. per quanto riguarda le attività delle F.S.

La soluzione proposta dalla circolare delle F.S. in esame è infine contraria allo spirito, oltre che alla lettera, del D.Lgs. 758/94.

E' noto infatti che la "prescrizione" di cui all'art. 20 può essere emanata solo da organi di polizia giudiziaria. La nota del Ministero del lavoro dà per scontata la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria rivestita dagli Ispettori del lavoro. Essi sono certamente rivestiti di tale qualifica, ma, a norma del terzo comma dell'art. 57 del CPP, solo in relazione alle attribuzioni previste dalla legge. Ciò significa che essi rivestono tale qualifica in ordine alle violazioni in materia previdenziale e contributiva, in materia di violazione delle norme sul rapporto di lavoro ecc. ma non anche in materia di violazione delle norme di prevenzione nei luoghi di lavoro.

Gli Ispettori del lavoro, pertanto, non possono inoltrare prescrizioni relative agli adempimenti di legge e alle loro modalità in materie sulle quali non esercitano la vigilanza. Sono pertanto gli organi di vigilanza delle Aziende sanitarie gli unici titolari del potere - dovere di impartire le prescrizioni di cui all'art. 20 del D.Lgs. 758/94.

Per la Segreteria Tecnica Interregionale
Sanità e servizi Sociali
Il Segretario Regionale
Dr. Franco Tomolo

