

COORDINAMENTO TECNICO PER LA PREVENZIONE DEGLI
ASSESSORATI ALLA SANITA' DELLE REGIONI E PROVINCE
AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO

Decreto Legislativo n° 626/94

DOCUMENTO N. 7
LINEE GUIDA SU TITOLO I

Applicazione del D.Lgs. 626/94 nella Pubblica Amministrazione

Versione definitiva approvata il 16/07/1996
dalle Regioni e Province autonome
di Trento e Bolzano e dagli Istituti centrali.
Aggiornata al 15 aprile 1998

Regione referente: Veneto

1. PREMESSA

Il D.Lgs 626/94, nel sancire, all'art. 1, comma 1, l'applicabilità delle misure prescritte in materia di igiene e sicurezza in tutti i settori di attività, privati e pubblici, individua, anche le Amministrazioni Pubbliche quali destinatarie degli obblighi e dei numerosi nuovi adempimenti previsti dalla legge.

La nuova normativa sulla sicurezza trova in realtà del tutto impreparato l'insieme delle pubbliche amministrazioni dove, nella quasi generalità dei casi, le questioni della sicurezza e della salute non hanno rappresentato sino ad oggi terreni di progettualità ed iniziative.

Da tale punto di vista le difficoltà per le amministrazioni pubbliche di organizzare ed articolare gli interventi richiesti e di ottemperare nel breve termine ai nuovi obblighi e ai costi di adeguamento delle strutture hanno indotto il legislatore ad intervenire, con il Decreto Legislativo 19 marzo 1996 n. 242, per definire talune specifiche modalità di applicazione della normativa nel settore della pubblica amministrazione, con alcune differenziazioni rispetto al settore privato.

La piena attuazione del D.Lgs 626/94, anche nella pubblica amministrazione, deve rappresentare tuttavia un impegno ed al tempo stesso un obiettivo di primaria importanza.

Va favorito dunque un approccio alla applicazione delle nuove norme di sicurezza che faccia maturare, anche nel settore pubblico, la consapevolezza che destinare risorse in tale direzione non rappresenta un costo aggiunto ma un investimento che migliora le condizioni di lavoro e, quindi, le potenzialità per offrire migliore qualità di prodotto-servizio.

Con il presente documento si forniscono orientamenti interpretativi generali riguardanti le principali novità introdotte per la applicazione delle regole di sicurezza nel settore pubblico; l'identificazione del "datore di lavoro", così come definito dal D.Lgs 242/96 e la collocazione delle responsabilità all'interno della pubblica amministrazione; ipotesi attuative in ordine ai principali adempimenti previsti dalla legge.

A tale ultimo riguardo vanno anche richiamati i vari documenti di linee guida interregionali che trattano le tematiche specifiche contenute nel D.Lgs 626 e sono riferibili anche al soggetto pubblico.

Le Amministrazioni pubbliche prese in considerazione sono quelle individuate dall'art. 1, comma 2, del D.Lgs 3.2.1993, n. 29, ovvero tutte le Amministrazioni dello Stato, compresi gli Istituti e le Scuole di ogni ordine e grado e **le Istituzioni educative, le aziende ed Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità Montane e loro consorzi ed associazioni, le Istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura e loro associazioni, tutti gli Enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le Amministrazioni, le Aziende e gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale.**

2. CAMPO DI APPLICAZIONE. PECULIARITA' DI ALCUNE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

L'art.1, comma 1, del D.Lgs 626, così come modificato dal D.Lgs 242/96, prevede che nei confronti di talune amministrazioni pubbliche, espressamente individuate, l'organizzazione del sistema di prevenzione delineato dalla legge sia attuato tenendo conto delle "particolari esigenze connesse al servizio espletato".

Tali esigenze dovranno essere individuate con decreto del Ministro competente di concerto con i Ministri del lavoro e della previdenza sociale, della sanità e della funzione pubblica da emanarsi, ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs 242/96, entro il 5 novembre 1996.

I soggetti pubblici aventi "particolari esigenze" sono le Forze armate e di polizia, i Servizi di protezione civile, nonché, nell'ambito delle strutture giudiziarie e penitenziarie, quelle destinate per finalità istituzionali alle attività degli organi con compiti di ordine e sicurezza pubblica; le Università; gli Istituti di istruzione universitaria; gli Istituti di istruzione ed educazione di ogni ordine e grado; le rappresentanze diplomatiche e consolari; i mezzi di trasporto aerei e marittimi.

Tale previsione, che allarga notevolmente il novero delle amministrazioni pubbliche destinatarie di specifiche precauzioni per il particolare tipo di attività espletata, non comporta tuttavia che queste realtà siano esonerate dalla applicazione delle norme di sicurezza, in attesa dell'emanazione dei decreti dei Ministri competenti.

Gli adempimenti previsti dal D.Lgs 626 che sono già entrati in vigore, con la sola esclusione quindi di quelli prorogati, non appaiono incompatibili con le peculiarità delle attività sopra descritte (si pensi agli obblighi dei lavoratori, alla disciplina degli appalti, ai diritti dei lavoratori in caso di pericoli gravi e immediati, agli obblighi di informazione, all'utilizzo delle attrezzature di lavoro e dei dispositivi di protezione individuale, etc.) né si può ritenere che vengano privati di tutela adeguata i lavoratori dipendenti di quelle amministrazioni.

Il decreto legislativo trova invece intera applicazione per tutte le altre pubbliche amministrazioni, rendendo le stesse equiparabili alle realtà lavorative del settore privato per quanto concerne l'organizzazione ed attuazione del sistema di sicurezza, gli ambiti di responsabilità, la definizione degli obiettivi di prevenzione da perseguire e le procedure e metodologie da adottare.

Per quanto riguarda gli obblighi differiti (valutazione del rischio; individuazione delle misure di prevenzione; redazione del piano di sicurezza e la designazione del Responsabile del Servizio di prevenzione e protezione) le pubbliche amministrazioni rientrano tra i soggetti nei confronti dei quali l'ottemperanza agli stessi dovrà essere assicurata entro il 1° gennaio 1997.

Sono stati emanati alcuni specifici decreti che riguardano settori della pubblica amministrazione, in particolare:

- a. il D.Lgs 6 maggio 1997 n. 117 riguarda gli interventi straordinari per il potenziamento degli impianti di prevenzione e sicurezza a tutela del patrimonio culturale. Tale decreto è stato integrato da una circolare del 22 maggio 1997 n. 2249 del Ministero per i beni culturali e ambientali, che prevede l'armonizzazione

di tali interventi sia con il D.Lgs 626/94 che con il D.Lgs 494/96, e prevede altresì l'organizzazione di specifici momenti di formazione per il personale tecnico e di vigilanza del Ministero stesso.

- il D.M. 29 agosto 1997 n. 338 del Ministero di Grazia e Giustizia denominato “Regolamento recante individuazione delle particolari esigenze delle strutture giudiziarie e penitenziarie ai fini delle norme contenute nel D.Lgs 626/94 e successive modifiche ed integrazioni”, in cui si precisa che l'applicazione delle norme dello stesso 626 non può comportare l'eliminazione o la riduzione dei sistemi di controllo (anche per selezionare l'accesso del pubblico) e di difesa necessari, anche per evitare pericoli di fuga, aggressioni, sabotaggi, ecc.; detta norma specifica per l'evacuazione dei detenuti in caso di eventi calamitosi in ambienti penitenziari (responsabilizzando specificamente il Corpo del Personale di Polizia penitenziaria), precisa che il Servizio di Prevenzione e Protezione è organizzato dall'interno e viene svolto da personale dipendente. Inoltre, a carico dei detenuti lavoratori non si applicano gli artt. 18 e 19 del D.Lgs 626/94: quindi essi non disporranno della figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.
- Sempre in ordine al Ministero di Grazia e Giustizia, va ricordato il D.M. 18 novembre 1996, relativo all'individuazione del datore di lavoro nell'ambito delle strutture afferenti al ministero stesso:
 1. uffici dell'amministrazione centrale: i direttori generali, nonché il capo dell'ufficio legislativo, il direttore dell'ispettorato generale, il direttore dell'ufficio centrale per la giustizia minorile e il direttore dell'ufficio per i servizi informativi automatizzati;
 2. istituto superiore di studi penitenziari: il direttore;
 3. scuole di formazione e aggiornamento del personale penitenziario: il direttore;
 4. centro amministrativo G. Altavista : il direttore;
 5. magazzini vestiario dell'amministrazione penitenziaria: il direttore;
 6. istituti di prevenzione e pena: i direttori
 7. centri di servizio sociale per adulti: i direttori;
 8. provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria: i provveditori regionali;
 9. centri per la giustizia minorile: i direttori (che sono datori di lavoro anche per tutti i servizi minorili del territorio di competenza, esclusi gli istituti penali per minorenni);
 10. scuole di formazione del personale minorile: i direttori;
 11. istituti penali per minorenni: i direttori;
 12. ufficio centrale degli archivi notarili: il direttore;
 13. singoli archivi notarili: i direttori
 14. uffici giudiziari: i rispettivi capi;
 15. uffici del giudice di pace: il giudice di pace coordinatore;
 16. commissariati agli usi civici: i commissari;
 17. direzione nazionale antimafia: il procuratore nazionale antimafia;
 18. ufficio speciale per la gestione e manutenzione degli uffici giudiziari di Napoli: il direttore.

Inoltre si precisa che l'attività di vigilanza sull'applicazione del 626 è affidata ai servizi istituiti con riferimento alle strutture penitenziarie (sfruttando il comma 4 dell'art. 23 del 626/94 come modificato dal 242/96)

- Per quel che attiene agli ospedali, in ottemperanza a quanto disposto dal comma 1 dell'art. 31 626/94 come modificato dal 242/96, i luoghi di lavoro dovranno essere adattati alle disposizioni del titolo II tenendo conto delle disposizioni di cui all'art. 8, comma 4, del D.Lgs 502 del 30-12-92, come modificato dal D.Lgs n. 517 del 7/12/93. Il DPR contenente le suddette disposizioni è stato emanato in data 14 gennaio 1997: "Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, in materia di requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi minimi per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private". Il termine massimo per l'adeguamento contenuto in tale decreto è di fatto di 6 anni, e quindi - se i piani regionali hanno previsto di utilizzare tutto il tempo a disposizione - tale termine è al gennaio 2003.
- Per quel che attiene, infine, ai comuni e agli enti locali in genere, un riferimento importante è la circolare 17 dicembre 1996 n. 3/96 del ministero dell'Interno che, oltre a fornire indicazioni di ordine generale, si sofferma in particolare sui comuni, precisando che:
 - a. se non sono presenti in organico funzionari rivestenti almeno la settima qualifica funzionale, il datore di lavoro potrebbe essere individuato nel segretario comunale;
 - b. d'altra parte, in base all'art. 19, comma 2, del D.Lgs 336 dell'11 giugno 1996, nei comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti l'organo esecutivo può affidare ai componenti dell'organo esecutivo medesimo le responsabilità di servizi o di parte di essi, unitamente al potere di assumere gli atti di gestione. Pertanto, nei comuni inferiori a 10.000 abitanti, il datore di lavoro può essere l'assessore competente per materia, o addirittura l'intera giunta comunale. E' anche possibile, qualora invece esistano funzionari di livello tale da poter assumere tale incarico, che possano essere individuati anche più "datori di lavoro" nello stesso ente, ovviamente con responsabilità esattamente individuate.
- Per quel che riguarda le scuole vanno citati due riferimenti legislativi:
 - a. la legge 23/12/96 n. 649 ("Differimento dei termini previsti da disposizioni legislative in materia di interventi in campo economico e sociale") che deroga (art. 1 bis, comma 1) fino al 31/12/1999, nel settore della pubblica istruzione, l'obbligo di adeguamento degli edifici scolastici di proprietà pubblica a quanto previsto dal D.Lgs 626/94, dal Decreto del ministero dell'Interno del 26/8/92 (Norme di prevenzione incendi per l'edilizia scolastica) e della legge 46/90 (norme per la sicurezza degli impianti); inoltre l'applicazione del D. Lgs 277/91 dovrà essere regolata da uno specifico decreto da emanarsi dai ministeri competenti (art. 1 bis, comma 2). Infine (comma 4 dello stesso art. 1 bis), gli edifici e locali scolastici, dei provveditorati agli studi e delle sovrintendenze scolastiche rientrano nella casistica prevista all'art. 4 comma 12 del D.Lgs 626/94, nel senso che gli interventi strutturali e di manutenzione per la sicurezza

sono a carico dell'amministrazione proprietaria o tenuta alla manutenzione, e quindi per i datori di lavoro del settore scuole, in questa situazione, gli obblighi si esauriscono con la richiesta di intervento all'ente proprietario o tenuto alla manutenzione.

Sempre in ordine alla scuola, si riportano gli estremi di altre norme pertinenti le materie di recente emanazione:

- lettera circolare prot. n. 2244/4122 sett. 32 del 30/10/96 del Ministero dell'Interno, relative al DM 26 agosto 1992 "Norme di prevenzione incendi per l'edilizia scolastica", contenente chiarimenti applicativi e deroghe in via generale ai punti 5.0 e 5.2
- DPR n. 503 del 24/07/96, pubblicato sulla G.U. Suppl. Ord. N. 227 del 27/09/96, "Regolamento recante norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici edili, spazi e servizi pullici"
- lettera circolare prot. n. 954/4122 sett. 32 del 17/05/96 del ministero dell'Interno contenente chiarimenti sulla larghezza delle porte delle aule didattiche ed esercitazioni
- Legge n. 23 dell'11/01/1996, G.U. n. 15 del 19/01/96, dettante "Noeme per l'edilizia scolastica".

b. Il DM del 21 giugno 1996 del Ministro della Pubblica Istruzione denominato "Individuazione del datore di lavoro negli uffici e nelle istituzioni dipendenti dal Ministero della Pubblica Istruzione, ai sensi dei decreti legislativi n. 626/94 e n. 242/96", in cui vengono così individuati i datori di lavoro:

- uffici dell'amministrazione centrale: il direttore generale del personale e degli affari generali e amministrativi;
- uffici dell'amministrazione periferica: rispettivamente, i sovrintendenti scolastici e i Provveditori agli studi;
- istituzioni scolastiche ed educative statali: i capi delle stesse (Presidi, Direttori didattici);
- conservatori, accademie, ecc.: i presidenti dei consigli di amministrazione;
- istituti di ricerca sperimentazione e aggiornamento educativi: i segretari, cui spettano poteri di gestione;
- la biblioteca di documentazione pedagogica: il direttore, cui spettano poteri di gestione.

- Da ultimo, il decreto n. 497 del 21 novembre 1997 del ministero degli affari Esteri detta il Regolamento attuativo valido per le rappresentanze diplomatiche e consolari italiane all'estero. A parte i richiami alle disposizioni previste dai regolamenti locali e alle esigenze di sicurezza del Segreto di Stato e del trattamento di documentazione classificata, si precisa che l'attività di coordinamento e controllo dell'attuazione delle norme di prevenzione è affidata alla Direzione Generale del personale e dell'amministrazione del Ministero stesso, e che la sorveglianza sanitaria dei lavoratori è rivolta anche all'accertamento dell'idoneità ad affrontare le condizioni climatiche della sede di destinazione.

3. IL DATORE DI LAVORO IN MATERIA DI SICUREZZA NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Principale destinatario dell'obbligo di conformare l'organizzazione dell'attività produttiva alle regole di sicurezza previste dalla legge è il datore di lavoro a cui restano riconosciuti, in via diretta e non delegabile, ai sensi dell'art. 1 comma 4 ter, del D.Lgs 626, così come modificato dall'art. 1, comma 1, del D.Lgs 242/96, i compiti e le responsabilità di primaria rilevanza per l'intero sistema prevenzionale, dalla valutazione dei rischi, alla elaborazione e redazione del piano di sicurezza, alla designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione.

Per quanto concerne le pubbliche amministrazioni, l'art. 2, lettera b), del D.Lgs 626, così come modificato dal D.Lgs 242/96, detta per la prima volta specifici criteri per individuare il soggetto avente la qualifica di "datore di lavoro" in materia di sicurezza e igiene del lavoro.

Il D.Lgs 242/96 precisa e stabilisce che, nelle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, 2° comma, del D.Lgs 29/93, devono essere considerati datori di lavoro:

- **il dirigente al quale spettano i poteri di gestione;**
- **il funzionario, pur senza qualifica dirigenziale, quando sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale.**

Vengono quindi rafforzate, con la definizione normativa, le caratteristiche proprie della funzione dirigenziale così come delineate dalla nuova disciplina dettata dalla L. 8.6.1990 n. 142 (ordinamento delle autonomie locali) e dal D.Lgs 3.2.93 n. 29 (razionalizzazione dell'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego). In base a tali leggi l'ordinamento della dirigenza pubblica si fonda sul principio della distinzione e separazione tra funzioni di indirizzo e di controllo, da un lato, e di gestione dall'altro.

Quest'ultima viene affidata alla dirigenza con piena autonomia organizzativa e di spesa (art. 3 D.Lgs 29/93; art. 51, comma 2, della L. 142/90) e conseguente piena responsabilità in ordine alla stessa e ai risultati raggiunti.

In coerenza quindi con lo spirito e la ratio della riforma della pubblica amministrazione e della dirigenza pubblica, il datore di lavoro ai fini prevenzionali si identifica con il dirigente/funzionario cui spettano i poteri di gestione e la responsabilità in ordine all'attività dell'amministrazione o di parte di essa, e non i soggetti titolari degli organi di Governo degli Enti pubblici, siano essi organi preposti alla definizione dell'indirizzo politico-programmatico o posti al vertice dell'Ente in quanto ne costituiscono centro di imputazione formale della volontà e ne hanno la legale rappresentanza.

Agli organi di direzione politica o, comunque, di vertice delle amministrazioni pubbliche spetta procedere, secondo la previsione dell'art 30, "disposizioni transitorie e finali", comma 1 del D.Lgs 242/96 entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, alla individuazione dei dirigenti/funzionari destinati ad assumere la qualifica di datore di lavoro "tenendo conto dell'ubicazione e dell'ambito funzionale degli uffici nei quali viene svolta l'attività".

Appare di chiara evidenza come condizione per la trasposizione dei principi delineati dalla legge nelle diverse amministrazioni pubbliche, sia il pieno ed effettivo recepimento, negli ordinamenti dei singoli enti, dei principi di organizzazione del D.Lgs 29/93 e della disciplina della dirigenza pubblica in relazione all'acquisito nuovo ruolo dei dirigenti quali responsabili della gestione amministrativa, con autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.

Nel caso in cui la pubblica amministrazione non abbia ancora dato attuazione alla riforma introdotta con il D.Lgs 29/93, trovano applicazione i criteri generali indicati nella prima parte della definizione normativa ed integrati e chiariti dai principi giurisprudenziali consolidati in materia di delega nella sicurezza del lavoro.

Datore di lavoro è, quindi, innanzitutto il soggetto titolare del rapporto di lavoro, cioè colui che, personalmente o nella qualità di legale rappresentante dell'Ente, dà il lavoro (assume, paga) ovvero la persona fisica che, secondo il tipo e l'organizzazione dell'Ente, ha la responsabilità dell'amministrazione nel suo complesso o di un settore della stessa in quanto titolare di poteri decisionali e di spesa.

In entrambe i casi, comunque, si deve d'altro canto ritenere che il soggetto, espressione di rappresentanza politica o nella sua veste di organo di vertice cui spetta la determinazione degli indirizzi politico amministrativi, possa e debba occuparsi, nell'ambito degli obiettivi e programmi dell'attività amministrativa nel suo complesso e, soprattutto, nella approvazione dei documenti di bilancio, anche del peculiare aspetto dell'igiene e sicurezza del lavoro, indicando, sulla base delle proposte formulate dalla dirigenza, obiettivi e programmi da attivare e vigilando sulla loro corretta applicazione.

La complessità del problema, comunque, non può essere che risolta da esauriente declaratoria delle singole amministrazioni che individuino chiaramente il dirigente e il funzionario che debba assumere, in materia di sicurezza, le funzioni e le responsabilità del datore di lavoro, oltre alla individuazione dei dirigenti, ed eventualmente anche dei preposti, cui debbano essere riferiti, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze, gli obblighi specifici e le conseguenti concorrenti responsabilità previste dal D.Lgs 626.

Tale individuazione dovrà essere formalizzata mediante le opportune integrazioni e modifiche da apportare a leggi, statuti, regolamenti o atti amministrativi che definiscono l'organizzazione della singola amministrazione.

Per l'individuazione delle concrete responsabilità inerenti l'inosservanza degli obblighi prevenzionali, trova peraltro applicazione anche per le pubbliche amministrazioni, così come per il settore privato, il principio del riferimento al concreto tipo e alla concreta organizzazione dell'Ente.

Per l'individuazione della persona fisica occorrerà riferirsi, come sopra detto, alla disciplina del D.Lgs 29/93 e alla sua concreta attuazione nelle singole amministrazioni, verificando comunque i poteri assegnati ed effettivamente esercitati.

Per la determinazione dei limiti di responsabilità sarà fondamentale la verifica dei mezzi economici e finanziari effettivamente disponibili e gestibili dal dirigente/funzionario. E' infatti noto che il dirigente/funzionario non ha il potere di

provvedere autonomamente all'acquisizione delle risorse finanziarie ed è vincolato da piani di programmazione e di bilancio (art. 9 D.Lgs 29/93).

Il suo obbligo sussiste tuttavia integralmente all'interno delle disponibilità: è infatti lui il soggetto fisico tenuto all'adempimento dell'obbligo di assicurare che il lavoro, nel settore di sua competenza, avvenga in sicurezza.

E' anche da precisare che, quando non vi sono i mezzi finanziari disponibili per gli interventi necessari alla sicurezza, il dirigente/funziario ha comunque l'obbligo di attivarsi nel limite delle sue possibilità e competenze per segnalare tempestivamente le necessità agli organi di direzione politica-amministrativa, adottando nel frattempo tutte le misure prudenziali provvisorie, utili o necessarie, non ultima la sospensione dell'attività lavorativa.

Quando in un unico edificio o in più edifici di un'unica amministrazione siano presenti più dirigenti/funziari con uffici ad autonomia gestionale, deve ritenersi che sia possibile l'attribuzione delle competenze in materia di sicurezza ad un unico soggetto.

In tal caso sembra però doversi affermare che rimane ferma la responsabilità del singolo dirigente/funziario, in relazione ai propri dipendenti, di verifica della sussistenza delle condizioni di igiene e sicurezza con l'obbligo di segnalazione dei problemi al dirigente designato dell'amministrazione e che avrà, comunque, un obbligo proprio diretto di intervento, verifica e controllo.

Come si è visto nel paragrafo 2, alcuni ministeri hanno già provveduto ad individuare puntualmente i datori di lavoro delle proprie strutture: in particolare il Ministero della Pubblica Istruzione e il Ministero di Grazia e Giustizia.

Non siamo al momento al corrente di altre formali designazioni di questo tipo.

4. IL SERVIZIO DI PREVENZIONE E PROTEZIONE

L'art. 2 del D.Lgs 626, così come modificato dall'art. 2, del D.Lgs 242/96, definisce il Servizio di prevenzione e protezione dai rischi (SPP) come l'insieme delle persone, sistemi e mezzi esterni o interni all'azienda finalizzati all'attività di prevenzione e protezione dai rischi professionali nell'azienda ovvero unità produttiva (intesa, secondo la lettera i) dell'art. 2 quale stabilimento o struttura caratterizzata da autonomia finanziaria e tecnico-funzionale).

Nella Pubblica Amministrazione l'organizzazione del SPP deve tener conto anche degli aspetti propri della organizzazione pubblica che può presentare elementi di difficoltà a causa della:

1. complessità dell'organizzazione, della struttura decisionale ed i vincoli per la formazione della volontà dell'Ente;
2. particolare figura di datore di lavoro responsabile in materia di sicurezza (dirigente/funziionario) individuata tenendo conto della ubicazione e dell'ambito funzionale degli uffici in cui viene svolta l'attività;
3. possibilità da parte del dirigente/funziionario di una effettiva gestione finanziaria autonoma;
4. disponibilità di personale con competenze tecniche.

L'art. 8 del D.Lgs 626/94 prevede che il datore di lavoro organizzi il SPP all'interno dell'azienda, ovvero per ogni unità produttiva, o incarichi persone o servizi esterni all'azienda secondo precisi indirizzi di legge.

Per quanto riguarda la pubblica amministrazione, si ritiene che l'identificazione dell'unità produttiva o struttura ad autonomia gestionale, cioè del nucleo organizzativo elementare del SPP, debba rispondere ad un principio di omogeneità dei rischi, anche se diffusi in più sedi.

Alcuni aspetti da prendere in considerazione per pervenire all'identificazione di rischi omogenei sono i seguenti:

- struttura logistica e territoriale
- tipologia delle attività lavorative
- rischi ambientali convenzionali o specifici
- struttura organizzativa e dimensioni dell'azienda.

Con questa visione si potrà quindi procedere ad organizzare il SPP secondo queste ipotesi:

1. SPP unico, organizzato con personale interno all'Ente, diffuso, attraverso una rete di propri rappresentanti, nelle varie unità produttive/strutture ad autonomia gestionale. L'individuazione delle realtà da rappresentare avverrà o per unità produttive omogenee o, in caso di omogeneità del rischio, per sede di lavoro.

2. Vari SPP, costituiti da personale interno, differenziati secondo unità produttive omogenee/strutture ad autonomia gestionale.
3. Una delle ipotesi sopra elencate, ma con personale esterno all'Ente.

In tutti i casi dovranno essere assicurati al SPP flussi informativi, in entrata ed in uscita, nei confronti dell'Ufficio tecnico, del Servizio di manutenzione e dell'Ufficio acquisti.

Gli uffici indicati sono infatti nodi fondamentali del processo prevenzionale ed il coinvolgimento degli stessi appare strategico al fine del raggiungimento dell'obiettivo di prevenzione.

Il SPP, così organizzato, è strumento di consulenza tecnica del datore di lavoro competente in materia di sicurezza (dirigente/funzionario) cui fa capo la responsabilità organizzativa e decisionale di spesa per i doveri di tutela della salute dei propri dipendenti.

Compiti del SPP sono:

- l'individuazione dei fattori di rischio e la loro valutazione;
- l'individuazione delle misure e delle procedure di sicurezza;
- la collaborazione alle azioni di informazione e di formazione;
- la consultazione del medico competente e dei rappresentanti dei lavoratori;
- i programmi di formazione.

Per ulteriori approfondimenti tecnici e suggerimenti operativi per l'organizzazione del SPP, anche nelle Pubbliche Amministrazioni, si rimanda allo specifico documento interregionale.

Pare opportuno sottolineare la necessità, rafforzata dal D.Lgs 242/96, di un modello organizzato di SPP all'interno dell'azienda, che potrà essere articolato con referenti/rappresentanti nelle varie unità produttive.

Il ricorso a strutture esterne all'azienda sarà possibile nei casi di pubbliche amministrazioni con organizzazioni semplici e se le capacità dei dipendenti sono insufficienti.

In ogni caso, poichè alla complessità dell'organizzazione della pubblica amministrazione può non corrispondere una pari complessità dei rischi, si ritiene che quest'ultimo elemento debba essere il fattore guida nell'organizzazione del Servizio di prevenzione e protezione.

Pare infine opportuno ricordare che in alcuni casi possono esservi incroci di competenze di diverse Pubbliche Amministrazioni (si pensi, ad esempio, alle strutture edilizie di alcuni Istituti Scolastici che sono di proprietà dell'Ente locale, e con Provveditorato e Preside che hanno proprie competenze di coordinamento e di organizzazione/direzione anche in materia di sicurezza).

Il legislatore ha espressamente disciplinato, all'art. 4, comma 12, del D.Lgs 242/96 il caso in cui l'attività pubblica si svolga in edifici e locali la cui fornitura o manutenzione sia, per norme o convenzioni, attribuita a diversa amministrazione.

In questo caso gli obblighi relativi agli "interventi strutturali e di manutenzione" necessari per assicurare la sicurezza dei locali e degli edifici in uso a pubbliche amministrazioni o pubblici uffici, ivi comprese le istituzioni scolastiche ed educative, restano a carico dell'amministrazione tenuta alla fornitura o manutenzione.

Il dirigente o funzionario preposto agli uffici interessati assolve il proprio obbligo richiedendo l'intervento strutturale o di manutenzione all'amministrazione competente o al soggetto che ha comunque l'obbligo di provvedere.

Come già dianzi rilevato, tuttavia, allo stesso resta comunque l'obbligo di mettere in atto ogni intervento urgente o misura indifferibile, anche di natura organizzativa, atta ad impedire che possano in ogni caso verificarsi danni.

Si rileva che la richiesta tempestiva determina la conoscenza del problema da parte della amministrazione tenuta all'adempimento, sicché vi è un trasferimento della responsabilità al dirigente/funzionario di quest'ultima, competente a provvedere, con i soliti limiti del potere di spesa.

In ogni caso, proprio perché l'obbligo è vincolante in quanto possa richiedersene l'adempimento, il dirigente/funzionario preposto che non sia in condizioni realmente di provvedere, per mancanza di disponibilità economica, avrà l'obbligo di segnalare tempestivamente la problematica all'organo di direzione politica che dovrà attivarsi per rinvenire i mezzi finanziari necessari.

Per quanto riguarda i tempi di attuazione, tenendo conto che entro il 1° gennaio 1997 dovrà essere conclusa la valutazione dei rischi ed approntata la relazione conseguente, è evidente la necessità di procedere rapidamente alla definizione del SPP e del suo Responsabile.

La mancata designazione dei rappresentanti dei lavoratori non può essere un alibi per rallentare il processo di prevenzione innescato dal D.Lgs 626/94.

Si dovrà inoltre tenere conto, nel definire il personale da assegnare al SPP, che il lavoro di rilevazione dei rischi e dei problemi richiederà uno o due anni, essendo verosimile ipotizzare una successiva riduzione del carico di lavoro.

5. VALUTAZIONE DEI RISCHI

L'art. 4 del D.Lgs 626/94, così come modificato dal D.Lgs 242/96 prevede che il datore di lavoro proceda alla valutazione dei rischi presenti nell'ambiente di lavoro. La valutazione del rischio e l'indicazione dei tempi e delle misure di eliminazione o contenimento dello stesso va armonizzata con il rispetto delle vigenti norme di igiene e di sicurezza del lavoro che mantengono la loro validità. La valutazione del rischio si inserisce, cioè, in un quadro di norme che devono essere comunque ottemperate e, all'interno dello stesso, indica le ulteriori misure e procedure prevenzionali da inserire in linea al processo produttivo, comprese le priorità.

Occorre ribadire, inoltre, l'importanza della valutazione del rischio quale momento di formazione della cultura della sicurezza da parte del datore di lavoro, del dirigente e del preposto, oltre che dei lavoratori.

In questa ottica, appare pertanto importante indicare la necessità che nella Pubblica Amministrazione, ove spesso sono presenti organizzazioni complesse con più unità produttive, si proceda alla stesura della valutazione attraverso il contributo partecipativo dei dirigenti e dei preposti, oltre che dei rappresentanti dei lavoratori, ove nominati.

Si garantirà con tale metodologia lo sviluppo di un processo di accrescimento della consapevolezza sui rischi e sulle misure di prevenzione in ogni realtà produttiva.

Considerando inoltre le difficoltà che sicuramente emergeranno nella valutazione dei rischi per le Pubbliche Amministrazioni, soggetti molto meno attivi, rispetto alle imprese private, su tale aspetto ed, in generale, su tutte le tematiche della prevenzione e della tutela della salute dei lavoratori, si ritiene utile prevedere, come già evidenziato nel documento della Conferenza dei Presidenti del 2 febbraio 1995, che, tra le attività prioritarie dei Servizi di prevenzione e vigilanza delle Aziende Usl, vada dato il necessario peso ed impulso alle iniziative di informazione ed assistenza (quest'ultima anche con possibile tariffazione) nei confronti della Pubblica Amministrazione ed, in particolare, per quanto riguarda la metodologia per la valutazione dei rischi.

Per quanto concerne la procedura da adottare, appare opportuno indicare, come linea orientativa, il documento sulla valutazione della Cee ripreso nello specifico documento delle Regioni.

A titolo indicativo, fatte salve specifiche realtà lavorative assimilabili all'industria (manutentori, falegnami, etc.), si riportano i principali elementi da prendere in considerazione al fine della valutazione del rischio nella PA.

AMBIENTE DI LAVORO

Impianti elettrici

Illuminazione naturale ed artificiale

Aerazione/ricambio d'aria

Riscaldamento/condizionamento/microclima

Uscite/porte/gabinetti/pavimenti (tenendo conto delle esigenze dei portatori di handicap)

Porte e scale di sicurezza

Prevenzione incendi/certificato prevenzione incendi

Arredi/attrezzature

Pulizia e igiene dei locali

FATTORI DI RISCHIO

Rumore

Composti organici volatili

Videoterminali/piani di lavoro/sedili di lavoro

Movimentazione carichi
Agenti biologici, chimici, fisici
Fumo passivo

ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO

Orari/turni di lavoro
Carichi/stress
Rapporti gerarchici ed interindividuali
Rapporti con terzi e con il pubblico
Software

6. MEDICO COMPETENTE

Considerato che diversi contratti di lavoro del pubblico impiego e circolari ministeriali individuano nel Servizio pubblico il soggetto deputato ai compiti di sorveglianza sanitaria dei lavoratori, si ritiene che le Aziende Usl possano fornire prioritariamente, ove richieste, prestazioni sanitarie alla Pubblica Amministrazione attraverso, comunque, strutture ad hoc non adibite a funzioni di vigilanza o ricorrendo a medici specialisti convenzionati (come già evidenziato nel documento dei Presidenti del 2 febbraio 1995); il Servizio di prevenzione e tutela della salute dei lavoratori continuerà ad esercitare le funzioni di coordinamento e controllo dell'attività sanitaria.

7. APPALTI

Il D.Lgs 626/94, all'art. 7, definisce le responsabilità in materia di contratti di appalto o di prestazioni d'opera, estendendo quanto già in parte prevedeva la legge 55/90 (piani di sicurezza).

L'art. 7, così come modificato dall'art. 5, del D.Lgs 242/96 prevede che il datore di lavoro, anche quando PA:

- accerti l'idoneità tecnico professionale delle imprese appaltatrici, anche verificando l'iscrizione alla Camera di commercio;
- fornisca informazioni sui rischi presenti nell'ambiente di lavoro ove le ditte appaltatrici opereranno;
- promuova la cooperazione con le varie imprese appaltatrici ed il coordinamento degli interventi di protezione.

Nel caso della Pubblica Amministrazione quanto indicato, considerati l'obbligo di richiedere all'impresa esecutrice il piano della sicurezza prima dell'inizio dei lavori, la rilevanza delle opere eseguite ed il coinvolgimento contemporaneo di più imprese, pone nuovi obblighi circa le responsabilità del datore di lavoro in materia di sicurezza, dei dirigenti, dei responsabili degli Uffici tecnici e del Direttore dei lavori.

Appare pertanto necessaria la definizione di una precisa procedura di esame dei piani di sicurezza, di informazione e di coordinamento, oltre che di formazione dei dirigenti e degli operatori degli Uffici tecnici.

RIFERIMENTI AD ALTRE MONOGRAFIE

L'argomento oggetto della presente monografia è ripreso anche in altre, dove ne sono sviluppati aspetti particolari, e precisamente:

- anzitutto, esiste un collegamento stretto con i primi tre documenti (n. **1**, n. **2** e n. **3**) che affrontano le problematiche più generali e trasversali, e che sono ripresi in modo specifico nel documento sulla Pubblica Amministrazione;
- un particolare rapporto è con il documento n. **6**, in quanto la gestione corretta degli appalti è uno dei problemi più critici per l'applicazione del D.Lgs 626/94 nel settore pubblico;
- nei documenti n. **8** e n. **9** vengono affrontate in dettaglio le problematiche relative al Servizio di prevenzione e protezione aziendale ed al medico competente, che in questo documento n. **7** sono state affrontate solo in modo parziale, con specifico riferimento agli aspetti organizzativi tipici del settore pubblico.