

Circolare 7 ottobre 1982, n. 108

Disciplina delle funzioni prevenzionali e omologative delle Unità Sanitarie Locali e dell'Istituto Superiore per la Prevenzione e Sicurezza del Lavoro - Chiarimenti

Questo Ministero, a seguito di richiesta di chiarimenti in ordine al contenuto della circolare n. 91/82 del 6 luglio 1982, riguardante la disciplina delle funzioni prevenzionali ed omologative delle UU.SS.LL. e dell'ISPESL, ritiene opportuno fornire le seguenti puntualizzazioni:

A) Funzioni di polizia giudiziaria

Si allega copia del parere espresso in proposito dal Consiglio di Stato, che ha costituito la base delle considerazioni svolte dallo scrivente nella suaccennata circolare.

Si precisa, comunque, che - a parte le denunce di infortuni e gli accertamenti richiesti dall'Autorità giudiziaria, sui quali gli Ispettori devono continuare a svolgere l'attività di competenza - l'Ispettorato del lavoro deve dar corso, come in precedenza, anche a qualsiasi denuncia che pervenga in materia di sicurezza del lavoro, sia per quanto riguarda infrazioni alle norme di prevenzione degli infortuni, sia che si riferisca a violazione di norme vigenti in materia di igiene del lavoro.

Ai fini di un più incisivo esercizio della funzione di cui trattasi, con particolare riferimento agli obblighi di cui all'art. 219 cod. proc. pen., lo scrivente ritiene che gli Ispettorati del lavoro debbano intrattenere opportuni contatti con l'Autorità giudiziaria locale, in relazione alla stretta collaborazione che i medesimi sono tenuti a fornire a detta Autorità per il perseguimento di illeciti nella materia in questione.

B) Documentazione da trasmettere alle UU.SS.LL.

La documentazione da trasmettere alle UU.SS.LL. deve riguardare gli adempimenti derivanti dall'esercizio delle funzioni amministrative loro trasferite ai sensi delle vigenti disposizioni.

Al riguardo deve rammentare che le funzioni amministrative trasferite sono, ovviamente, soltanto quelle scaturite dalle disposizioni contenute nei DD.PP.RR. che trovano la loro fonte giuridica nella delega di cui alla legge n. 51/1955.

Cio non significa, tuttavia, che attività riconducibili nell'ambito omologativo ai sensi del secondo comma dell'art. 2 del D.L. n. 390/1982 convertito con modificazioni nella legge n. 597 del 12 agosto 1982 - anche se risultanti dai predetti decreti (autorizzazioni ministeriali ex art. 30 D.P.R. n. 164/1956 e approvazioni di tipi e certificazioni ex D.M. 4 marzo 1982) - possano essere svolte dalle UU.SS.LL. poiché nella materia esiste riserva statale; né dette attività possono ancora essere svolte dall'ISPESL, in quanto, come è facilmente deducibile dalla disciplina in vigore, questi non è momentaneamente in grado di svolgere la propria attività.

Tenuto conto di quanto precede, è appena il caso di accennare che nessuna attività amministrativa codesti Ispettorati potranno iniziare nella materia trasferita, mentre il problema si pone per gli "affari" non ancora definiti. In tale ipotesi, ragioni di opportunità, derivanti, peraltro, dalla esigenza di soddisfare, in termini per quanto possibile ristretti, gli interessi pubblici a cui tale attività è finalizzata, suggeriscono che gli Ispettorati del lavoro definiscano i provvedimenti già iniziati e tuttora in corso, a meno che non trattisi di pratiche la cui definizione si preveda a lunga scadenza, per le quali è opportuna la trasmissione alle UU.SS.LL., evidenziando nella lettera di trasmissione lo stato della pratica stessa.

Si ritiene, infine, di dover sottolineare che devono rimanere agli atti di ufficio le pratiche relative ad affari definiti, nonché tutti gli altri concernenti l'attività di polizia giudiziaria.

C) Attività amministrativa di competenza degli Ispettorati del lavoro

Lo scrivente, per quanto riguarda l'esercizio di funzioni amministrative che, nel quadro del sistema giuridico vigente, rimane nelle attribuzioni degli Ispettorati del lavoro, ritiene che esso si identifichi con l'attività derivante dalla legislazione speciale che tutela particolari situazioni e che nulla ha a che vedere con l'attività derivante dalle disposizioni contenute nei DD.PP.RR. di cui al punto sub B). Tale orientamento, a giudizio dello scrivente, rimane valido sino a quando non verrà modificato l'attuale quadro legislativo che risente della mancata attuazione della delega di cui all'art. 24 della legge n. 833/1978.

In relazione a quanto sopra, si ritiene che - allo stato - codesti Ispettorati debbano continuare a svolgere, ad esempio, le funzioni amministrative derivanti dalle disposizioni contenute nella legge n. 977/1967, tutela del lavoro dei fanciulli e degli adolescenti, nella legge n. 25/1955, disciplina dell'apprendistato, nella legge n. 1204/1971, tutela delle lavoratrici madri, nella legge n. 1415/1942 e successive modificazioni, impianto ed esercizio di ascensori e montacarichi in servizio privato, negli artt. 29 e 30 del R.D. n. 824/1927 concernente gli esami di abilitazione alla conduzione di generatori di vapore e rilascio dei relativi certificati, nell'art. 16 della legge n. 615/1966, per il rilascio dei patentini per la conduzione di impianti termici, in quelle contenute nella legge n. 191/1974, prevenzione infortuni sul lavoro nei servizi ed impianti gestiti dall'Azienda autonoma delle FF.SS., nonché nelle altre attività di cui all'art. 2 del D.P.R. n. 547/1955, in quanto saranno disciplinate da apposite normative.

Infine, per quanto attiene l'igiene del lavoro nelle attività gestite dalle Amministrazioni dello Stato, resta ferma la necessità di procedere sulla base di accordi già perfezionati o che in ordine di tempo interverranno con le Amministrazioni stesse, ai sensi dell'art. 63 del D.P.R. n. 303/1956.

ALLEGATO

Quesito concernente le funzioni di polizia giudiziaria in materia di sicurezza del lavoro (Parere emesso dalla Seconda Sezione del Consiglio di Stato nell'adunanza del 3 marzo 1982)

Premesso

Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale espone che sussiste perplessità riguardo alla conservazione, da parte degli ispettori del lavoro, di funzioni di polizia giudiziaria in materia di sicurezza ed igiene del lavoro, a seguito del trasferimento della suddetta materia ai servizi sanitari regionali e locali (art. 27, D.P.R. n. 616 del 1977) e poi alle unità sanitarie locali (art. 21, legge n. 833 del 1978).

Il problema si pone perché l'art. 8 del D.P.R. 19 marzo 1955, n. 520, ha attribuito agli ispettori del lavoro funzioni di polizia giudiziaria "nei limiti del servizio cui sono destinati", e sembrerebbe pertanto che con lo scorporo della materia della sicurezza e dell'igiene del lavoro dalle attribuzioni dell'Ispettorato del lavoro, ed il suo trasferimento ai servizi regionali (poi alle unità sanitarie locali), siano venute meno anche le funzioni di polizia giudiziaria degli ispettori, relativamente alla stessa materia, ferme restando dette funzioni in ordine alle materie non trasferite.

In effetti, le norme che hanno disposto il trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni e poi alle UU.SS.LL. hanno positivamente disciplinato anche l'affidamento delle funzioni di polizia giudiziaria, agli addetti ai rispettivi servizi, stabilendo che la qualità di ufficiale di p.g. è conferita ai singoli funzionari con decreto del prefetto su proposta del presidente della giunta regionale. Ciò comproverebbe che gli ispettori del lavoro non sono più ufficiali di p.g., nella materia in parola.

In questa luce, nell'art. 27 del D.P.R. 616/1977, l'inciso "fermo restando l'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria da parte dell'ispettorato del lavoro" (inciso non riprodotto testualmente dall'art. 21, L. n. 833/1978, ma certamente implicitamente recepito) dovrebbe essere interpretato come riferito alle materie tuttora di competenza dell'Ispettorato, diverse da quella della sicurezza e della igiene del lavoro.

Nondimeno, il Ministero prospetta la possibilità di una diversa interpretazione, nel senso, cioè, che tanto l'inciso "fermo restando..." quanto le altre espressioni (meno esplicite ma ugualmente indicative) che anche nella L. n. 833/1978 alludono alla sopravvivenza di funzioni di p.g. in capo agli ispettori, vadano riferite "anche" alla materia in parola. In altre parole, per questa materia vi sarebbe concorso di funzioni di p.g., e non riserva esclusiva in favore degli addetti dei servizi regionali e locali.

Con pronuncia interlocutoria del 29 aprile 1981, questa sezione, rilevato che viene in questione anche il riparto di competenza tra Stato e Regioni, con particolare riferimento a materie disciplinate dalla legge n. 833 del 1978, ha chiesto al Ministero di acquisire anche le osservazioni dell'Ufficio regioni della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero della sanità.

Con nota del 13 gennaio 1982, il Ministero del lavoro ha trasmesso le osservazioni espresse rispettivamente dal Dipartimento Affari Regionali della Presidenza del Consiglio con nota 2 dicembre 1981, e del Ministero della sanità con nota 1 ottobre 1981.

Considerato

La Sezione, pur dando atto della consistenza degli argomenti addotti in contrario, con diversa accentuazione, dalle Amministrazioni interessate, è del parere che l'art. 27 del D.P.R. n. 616 del 1977 debba essere interpretato nel senso di conservare agli Ispettorati del lavoro funzioni di polizia giudiziaria anche con riguardo alla materia dell'igiene e della sicurezza del lavoro, trasferita dal decreto stesso ai servizi regionali, e poi, dalla legge n. 833 del 1978, alle unità sanitarie locali.

In proposito si deve osservare, innanzi tutto, che il dettato dell'art. 8 del D.P.R. n. 520 del 1955 (secondo cui la funzione di p.g. spetta agli ispettori del lavoro "nei limiti del servizio a cui sono destinati e secondo le attribuzioni ad essi conferite dalle singole leggi e dai regolamenti") non è determinante ai fini della questione in esame; esso, infatti, ribadisce il principio (già desumibile dall'art. 221, ultimo comma cod. proc. pen.) della specialità e tassatività delle materie rispetto alle quali è conferita la qualifica di ufficiale di p.g. (in contrapposto alla generalità delle attribuzioni degli ufficiali di p.g. appartenenti ad altri istituti o corpi), ma rinvia ad altre leggi la determinazione, in concreto, dell'ambito di tali attribuzioni. A prescindere, poi, da tale rinvio, è certo che un atto con forza di legge ordinaria (quale il decreto n. 616 del 1977) può sempre derogare ad altra legge ordinaria.

Si tratta, dunque, di appurare quale sia stata la volontà effettiva del legislatore delegato del 1977; ed alla Sezione pare che essa debba essere interpretata nel senso sopra accennato, in base alle seguenti considerazioni:

- a) l'inciso "fermo restando l'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria (...) da parte dell'Ispettorato del lavoro" sarebbe manifestamente pleonastico qualora lo si volesse riferire alle sole materie conservate alla competenza amministrativa dell'Ispettorato stesso. A parte ciò (ed invero pleonasmii e ridondanze non sono infrequenti nella più recente legislazione), è la collocazione letterale di quell'inciso, nel contesto della disposizione relativa all'assunzione delle funzioni di p.g. da parte di altri soggetti, e la stretta connessione delle due disposizioni, che induce a far credere che il legislatore delegato intendeva proprio riferirsi alla contemporanea titolarità di funzioni di p.g. da parte di diversi soggetti;
- b) sotto il profilo della "ratio", è verosimile che il legislatore delegato abbia ritenuto irrazionale scindere le attribuzioni di p.g. degli ispettori del lavoro in corrispondenza con una scissione di materie che, concettualmente ben distinte, nella pratica si presentano frequentemente connesse; apparirebbe dunque assai strano costringere (o autorizzare) gli

ispettori del lavoro ad ignorare le violazioni delle norme antinfortunistiche che avessero occasione di rilevare nel corso di ispezioni attinenti alla tutela dei lavoratori sotto altri profili.

In questa luce, la riduzione delle competenze di p. g. degli ispettori del lavoro si risolverebbe, tra l'altro, in una diminuita tutela della sicurezza dei lavoratori;

c) ancora sotto il profilo della "ratio", e' verosimile che il legislatore delegato si sia rappresentato l'esigenza di evitare ogni interruzione o carenza nell'esercizio delle funzioni di p.g., nell'intervallo di tempo (eventualmente anche lungo, ma in ogni caso necessario) occorrente per l'individuazione dei nuovi funzionari addetti alla vigilanza, e per il conferimento agli stessi (che deve avvenire con atto formale, discrezionale, complesso e nominativo) della qualifica di ufficiale di p. g. Vale a dire che il nuovo sistema configura una fase transitoria, ineliminabile, nel corso della quale e' indispensabile la prosecuzione dell'attivita' degli ispettori del lavoro. Il fatto poi che il legislatore delegato del 1977 non abbia fissato un termine a questa fase transitoria puo' apparire facilmente spiegabile con la considerazione, che puo' aver fatto lo stesso legislatore delegato, dell'opportunita' di mantenere la duplice attribuzione a tempo indeterminato, sino a che mutate condizioni di fatto non consiglino un nuovo intervento legislativo di segno contrario.

Pare alla Sezione che le esposte considerazioni siano sufficienti a sorreggere l'interpretazione che si e' data, avvertendosi che trattasi di materia nella quale sono possibili interventi interpretativi della magistratura penale, il cui tenore, allo stato, non e' univocamente prevedibile (peraltro, come riferisce lo stesso Ministero del lavoro, l'orientamento sembra propendere per la tesi qui accolta).