



ASSOCIAZIONE NAZIONALE  
FUNZIONARI DI POLIZIA

Prot. 02931/3/2011/S.N.

Roma, 14 marzo 2011

AL DIPARTIMENTO DI PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER GLI AFFARI GENERALI  
Ufficio per le Relazioni Sindacali

**OGGETTO:** Regolamento recante disposizioni per l'applicazione del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e successive modificazioni, in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, nell'ambito delle articolazioni centrali e periferiche della Polizia di Stato, del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, nonché nell'ambito delle strutture destinate per finalità istituzionali alle attività degli organi con compiti in materia di ordine e sicurezza pubblica del Ministero dell'Interno - **Parere**

## **Preambolo**

Preliminarmente occorre evidenziare che è singolare non aver espressamente citato, né in preambolo né nel corpo del Regolamento, il D. Lgs. 3 aprile 2009, n. 106, che ha significativamente modificato il D. Lgs. 81/08, nella parte in cui esso tocca proprio le Forze di polizia ed il Corpo Nazionale dei VV.FF.. A questa lacuna formale sembra che si possa facilmente rimediare.

Perciò, passando dal formale al sostanziale, si deve osservare che, a fronte della previsione di cui all'articolo 3, comma 2 del D. Lgs. 81/08 (appunto modificato dal D. Lgs. 106/09), all'articolo 1 del Regolamento, si legge che le sue disposizioni si applicano:

*a) alle articolazioni centrali e periferiche della Polizia di Stato e alle strutture del Ministero dell'Interno destinate per finalità istituzionali alle attività degli organi con compiti in materia di ordine e sicurezza pubblica individuate dai decreti interministeriali di cui all'articolo 13, comma 3, del decreto legislativo n. 81/2008, secondo quanto indicato nel capo II del presente decreto;*

*b) alle aree e alle strutture di pertinenza del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, alle articolazioni centrali e periferiche del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, e in quanto compatibili, anche nelle aree operative, nonché nei riguardi del personale permanente e volontario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del personale in servizio nel medesimo Dipartimento, ivi compreso quello che opera in situazioni di emergenza, secondo quanto indicato nel capo III del presente decreto.*

Si tratta, dunque, di un'estensione che non è del tutto pacifica, raffrontandosi il disposto dell'articolo 3, comma 2 del D. Lgs. 81/08, lì dove si prevede che è solo *“nell'ambito delle strutture giudiziarie, penitenziarie”* che devono essere eccettuate dalla disciplina *“comune” “quelle destinate per finalità istituzionali alle attività degli organi con compiti in materia di ordine e sicurezza pubblica”*. Il Regolamento, invece, riconnette, con ardito salto pindarico, la medesima disciplina alle Strutture del Ministero dell'Interno. In altre parole, sembra voler estendere la disciplina prevista per il Ministero della Giustizia (pensata per i carceri, le zone di sicurezza dei tribunali, ecc.), con tutto quel che consegue, anche alle Prefetture ed agli uffici del Ministero dell'Interno non strettamente di Polizia.

In ogni caso, bisognerebbe che, una volta chiarito che il presente Decreto si applica alle strutture della Polizia di Stato, il Regolamento chiarisse meglio quali siano le *“strutture del Ministero dell'Interno destinate per finalità istituzionali alle attività degli organi con compiti in materia di ordine e sicurezza pubblica”*, espressamente citate nel titolo del capo II.

Ciò in quanto, proprio dal Capo II discendono per i Funzionari della Polizia di Stato (Medici, ma anche tecnici) peculiari responsabilità, anche di vigilanza, in ragione delle peculiari disposizioni del Regolamento stesso.

Ma ancor più, il D. Lgs. 81/08 prevede che le deroghe all'integrale applicazione della normativa sulla sicurezza del lavoro alle Forze di polizia e ad altre realtà professionali espressamente indicate dalla Legge siano ammissibili subordinatamente all'individuazione delle *“effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative ivi comprese quelle per la tutela della salute e sicurezza del personale nel corso di operazioni ed attività condotte dalla Forze armate, compresa l'Arma dei Carabinieri, nonché dalle altre Forze di polizia e dal Corpo dei Vigili del Fuoco, nonché dal Dipartimento della protezione civile fuori dal territorio nazionale, individuate entro e non oltre ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo con decreti emanati, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, dai Ministri competenti di concerto con i Ministri del lavoro, della salute e delle politiche sociali”*.

Il Regolamento in parola, per quanto ci riguarda, avrebbe dovuto individuare, ritagliandole tra tutte le molteplici attività della Polizia di Stato e specificandole, queste *“particolari esigenze”*, ovvero gli ambiti operativi ed i limiti in cui le *“norme ordinarie”* non si applicano.

Il Regolamento, invece, non solo non specifica (v. art. 8 comma 2 e 3, nel quale genericamente si ricomprendono tutte le attività proprie della Polizia di Stato) ma finisce solo per *“scaricare a massa”* (ovvero sul funzionario), la responsabilità di scelte tecniche per le quali non è dato alcun reale strumento di supporto.

Inoltre, nel preambolo si legge: *“... considerato che il personale della Polizia di Stato e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco assolve ai propri compiti istituzionali senza risparmio di energie fisiche, morali ed intellettuali, affrontando, se necessario anche il rischio di sacrificare la vita, che il personale*

*dell'Amministrazione Civile dell'Interno opera stretto contatto con il suddetto personale contribuendo ad assicurare l'efficacia operativa, che tale peculiarità deve essere presa in considerazione ai fini della valutazione del rischio da stress lavoro correlato ...”*

Orbene, queste considerazioni, quando riportate in un diverso contesto, valgono come un giusto riconoscimento all'impegno ed all'operato del personale della Polizia di Stato e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, invece sono sancite in un preambolo di regolamento, rappresentano una vera e propria deroga al principio fondamentale per il quale: se un'attività lavorativa o un impianto possiedono dei livelli di rischio particolarmente elevati dovranno essere gli standard tecnici ed organizzativi a prevenire o, comunque, a ridurre i rischi specifici, secondo procedimenti che vanno sotto il nome di “Risk Management” .

Il legislatore non può e non deve mai legittimare il personale della Polizia di Stato e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco o di qualunque altra organizzazione privata o pubblica, a sacrificare la propria vita nell'esercizio dei compiti assegnati, ma proprio in virtù dei rischi al quale il predetto personale può essere esposto, deve dettare e creare le condizioni per abbattere o, quantomeno, limitare i rischi: l'Amministrazione dovrà fornire ogni utile strumento, anche di tipo organizzativo, affinché il personale, per quanto possibile, non esponga se stesso e gli altri al sacrificio estremo.

Perciò, l'inciso in questione va sostituito da una formula giuridica che tuteli il diritto del personale di assolvere ai difficili, quanto imprevedibili, compiti istituzionali confidando su adeguati supporti organizzativi, logistici e formativi.

Dunque, la valutazione del rischio da stress lavoro-correlato, già di per se notevolmente complessa per l'incidenza dei fattori soggettivi (psicologici-attitudinali) dei lavoratori coinvolti, deve condurre, al contrario di quanto propone la bozza ministeriale, verso il miglioramento della gestione dell'organizzazione e dei processi di lavoro, al fine di attenuare e, ove possibile, eliminare le componenti stress gene prodotte dagli scenari operativi.

### **Individuazione del datore di lavoro**

Ma una questione sulla quale deve essere subito attirata l'attenzione è la significativa estensione della definizione di “datore di lavoro” e di suo delegato che, ben oltre le previsioni di legge, il Regolamento tenta di operare. Recita l'articolo 2, comma 1, lett b) del D. Lgs.. 81/08:

*“Nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per datore di lavoro si intende il dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest'ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale, individuato dall'organo di vertice delle singole amministrazioni tenendo conto dell'ubicazione e dell'ambito funzionale degli uffici nei quali viene svolta l'attività, e dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa. In caso di omessa individuazione, o di individuazione non conforme ai*

*criteri sopra indicati, il datore di lavoro coincide con l'organo di 16 vertice medesimo”*

Il Regolamento (art. 2, comma 1), innanzitutto, aggiunge una riga sibillina alla previsione di legge in materia di responsabilità del datore di lavoro, ovvero *“ferme restando le responsabilità demandate nell'ambito delle rispettive competenze”*. L'Amministrazione sembra volersi riservare un ambito di *“peculiari competenze”* per il Funzionario, già individuato o da ampliare con successiva normativa, nel quale ricomprendere, tanto per il direttivo quanto per il dirigente, delle responsabilità che sarebbero proprie del datore di lavoro ma che fanno capo a chi, invece, per legge non lo è.

Altrettanto singolare è la lettera del secondo comma del medesimo articolo 2 del Regolamento, lì dove, con tecnica per vero piuttosto abusata, si rinvia ad un successivo atto l'individuazione dei soggetti *“già”* titolari delle responsabilità proprie del datore di lavoro. Quel che ci saremmo aspettati è che il Regolamento ribadisse in modo chiaro ed inequivoco il concetto che possa essere chiamato alle responsabilità del datore di lavoro solo il soggetto che abbia *“poteri di gestione... e dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa”* .

A riguardo va osservato: come potrà un Questore (che, com'è noto, secondo la vecchia normativa riveste anche il ruolo di datore di lavoro) delegare ai propri dirigenti o ai funzionari preposti agli uffici, anche l'autonomia di spesa (requisito imposto dall'art.16 del D.Lgs. 8/08 per la delegabilità delle funzioni) se agli stessi Questori, a norma del Regolamento di Amministrazione e Contabilità (DPR 417/92), non sono attribuiti poteri di spesa?

Sul punto in questione, l'Associazione richiede che sia chiarita la figura del datore di lavoro con un'interpretazione strettamente attinente alla legge, anche alla luce di quanto riportato al comma 2 dell'art. 2 della bozza, al fine di impedire che i Funzionari di Polizia ed i Dirigenti abbiano responsabilità meramente oggettive in virtù del ruolo e dell'incarico ricoperto, senza il relativo contrappeso del potere di spesa necessario per adeguare i luoghi, mezzi e strumenti di lavoro alla normativa sulla sicurezza del personale.

No datore di lavoro senza poteri spesa
--

Peraltro, uno dei "principi" sanciti con il D.Lgs. 81/08, riguarda proprio la cd "effettività della funzione"; in pratica se ad un funzionario vengono arbitrariamente delegate alcune funzioni in materia di sicurezza sul lavoro che non è in condizione di svolgere (come, ad esempio, il potere di spesa), quest'ultimo deve chiedere al delegante di porlo in grado di svolgerle e, in caso di inerzia, rifiutare l'incarico.

### **Rapporto Ufficio Vigilanza – Datore di lavoro**

Nei luoghi di lavoro, controllore (Uffici di vigilanza) e controllato (Datori di Lavoro) dovrebbero poter contare su un sistema di pesi e contrappesi che permetta di avere un rapporto corretto senza sbilanciamenti a favore dell'uno o dell'altro nell'ambito delle rispettive funzioni.

Gli artt. 5 e 7 vanno, invece, verso la direzione opposta, spostando l'asse sul "piatto" dell'Ufficio di Vigilanza. In pratica, mentre i datori di lavoro devono, per questioni di riservatezza, istituire i Servizi di Prevenzione e Protezione contando esclusivamente sul proprio personale, gli Uffici di vigilanza, per l'esercizio delle proprie attribuzioni, *"...ove non dispongano delle risorse occorrenti, possono avvalersi di personale tecnico esterno all'Amministrazione (alla faccia della riservatezza!) secondo le procedure amministrative vigenti"*.

Per fare un esempio pratico, un povero responsabile dei servizi di prevenzione e protezione che, per quanto bravo e preparato, non possederà mai le competenze di un medico del lavoro e di un ingegnere messi insieme, non potrebbe (a norma dell'art. 5), nell'esercizio delle proprie attribuzioni, chiedere supporto a consulenze esterne.

Possibilità di avvalersi consulenze esterne
--

Al contrario, all'Ufficio di vigilanza, al quale è attribuita in via esclusiva la competenza della vigilanza preventiva ed ispettiva, potrà avvalersi anche degli ingegneri del miglior Politecnico europeo, finanziando addirittura, se lo volesse, un dottorato di ricerca, compatibilmente con i fondi disponibili (art. 7, comma 2).

Peraltro, la coesistenza, in seno agli uffici di vigilanza, delle funzioni preventiva ed ispettiva, lascerebbe intendere che il concreto esercizio dell'attività di vigilanza si dovrebbe sostanziare in due momenti concettualmente distinti; dal contesto, tuttavia, (si leggano in proposito le lettere a) e b) del comma 1 art. 7) non si comprende in che modo possano coesistere nell'ambito dello stesso Ufficio tali funzioni e, soprattutto, in che modo la funzione di vigilanza, cd. preventiva, possa fornire supporto ai Datori di lavoro e ai rispettivi RSPP, nell'esercizio delle proprie attribuzioni in materia di sicurezza del lavoro, non avendo i Datori di Lavoro e, quindi, gli RSPP alcuna possibilità di chiedere assistenza al "mondo esterno".

Ci si domanda quindi quanto tempo impiegherà l'Ufficio di vigilanza ad assecondare le richieste provenienti dalle articolazioni territoriali del dipartimento di pubblica sicurezza? E se nelle more accade un incidente nonostante le richieste da parte dei dirigenti e dei funzionari degli uffici, di chi sarà la responsabilità?

### **L'elezione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza**

L'art. 10 della bozza di regolamento prevede : *"1. Negli uffici di cui all'articolo 1 del presente decreto, aventi autonomia gestionale, operano i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza del personale della Polizia di stato e del personale dell'Amministrazione civile dell'interno. Il rappresentante è unico per tutti i lavoratori, presso le sedi di uffici con autonomia gestionale collocati in infrastrutture comunali.*

*2. I rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza del personale di cui al comma 1, sono eletti o designati secondo le modalità previste dalle disposizioni di cui agli articoli 47, 48 e 49 del decreto legislativo n. 81/2008, e nel rispetto degli accordi collettivi nazionali di lavoro*

3. *Ai fini della definizione del numero, delle modalità di designazione o di elezioni del rappresentante per la sicurezza del personale della Polizia di stato, del tempo di lavoro retribuito e degli strumenti per l'espletamento delle funzioni, si applicano le disposizioni di cui all'art. 18, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1995, n. 395.*

La norma, così concepita, rischia di indurre conflittualità tra Amministrazione ed Organizzazioni sindacali nella maggioranza degli Uffici della Polizia di Stato, ed in particolare in quelli nei quali il personale dell'Amministrazione civile lavora fianco a fianco con quello di Polizia.

Il richiamo all'art. 18, comma 3 del DPR 31 luglio 1995 n° 395, eludendo la chiara indicazione dell'articolo 23 dell'Accordo Nazionale Quadro del 2009, cerca di mantenere *CONTRA LEGEM* lo *status quo*, con pletorica moltiplicazione dei Rappresentanti per la sicurezza del Lavoratori per quante sono le *“segreterie provinciali delle organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale”* presenti in ogni provincia.

L'illegittimità di tale disposizione, oltre a provocare notevoli maggiori spese per l'Amministrazione pubblica (ed essendo, dunque, suscettibile di negative valutazioni in termini di responsabilità per danno erariale), perpetua un sistema che in Polizia, nemmeno per questioni di sommo rilievo come la sicurezza dei lavoratori ammette che i lavoratori possano ricorrere a libere elezioni per eleggere i loro rappresentanti.

In ogni caso, il Decreto non chiarisce le modalità attuative dell'articolo 47 rispetto alle varie fattispecie di organizzazione *“imprenditoriale”* che esso contempla. Tale indeterminatezza finirà, inevitabilmente, per scaricarsi sulle spalle dei Dirigenti territoriali (e, dunque, sull'Amministrazione *“attiva”*), sia per tutte le criticità attuative locali sia in termini di contenimento delle spinte emulative che deriveranno inevitabilmente dalla disomogeneità d'attuazione che si verificherà sul territorio nazionale per l'assoluta genericità del disposto.

### **Valutazione dei rischi e responsabilità aberranti**

Al primo comma dell'art.13 della bozza di regolamento viene:

*1) Fermo restando gli obblighi del datore di lavoro ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n.81/2008, ai fini della valutazione dei rischi nelle attività e nei luoghi di lavoro di cui all'articolo 8 del presente decreto, i funzionari che provvedono all'individuazione delle disposizioni tecniche e capitolati tecnici d'opera dei materiali, delle armi, delle installazioni e dei mezzi di cui all'articolo 12, ovvero al loro approvvigionamento e fornitura ai destinatari finali, sono responsabili della sicurezza e della salute del personale.*

Con tale disposizione si introduce un concetto aberrante sulla responsabilità della sicurezza e della salute del personale. Infatti, ad esempio: un funzionario dell'UTAM redige un capitolato per acquisire un capo di vestiario, un mobile, un auto ecc., dotato a quella data di tutte le previste marcature CE, omologazioni e altro. Con la previsione che lo stesso funzionario è responsabile della salute del



personale cosa accadrà se dopo anni si scopre che quel materiale è tossico o il mezzo presenta dei difetti occulti da cui derivano incidenti sul lavoro?

Stando alla lettera del Regolamento, il funzionario che ha redatto in modo rigoroso il capitolato è comunque responsabile di tutti i danni alla salute del personale che eventualmente ha utilizzato il citato materiale. Non solo, è responsabile chi con rigore ha concluso una gara d'appalto, bensì anche il dirigente dell'autocentro che fornisce le auto alle Questure di sua competenza, le quali risulteranno in seguito avere dei vizi occulti per la salute, come, ad esempio, un sedile che provoca lombalgia o di un condizionatore provvisto di un filtro di cui verrà accertata la tossicità.

Responsabilità  
abnormi per i  
funzionari

Chi ha concepito questa norma ha esteso la responsabilità dei produttori e dei costruttori di mezzi e strutture perfino a chi è consegnatario delle stesse e/o le assegna per l'uso.

### **Documento di valutazione dei rischi da interferenze**

Chi ha scritto l'articolo 14 appare non aver tenuto conto dell'art. 17 del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (cd "codice degli appalti pubblici"), che regola i "contratti segreti" o che esigono "speciali misure di sicurezza".

L'art. 17 stabilisce, al comma 1, che le opere, i servizi e le forniture destinati ad attività della Banca d'Italia, delle Forze Armate o dei Corpi di Polizia per la difesa della Nazione o per i compiti di istituto, "*...nei casi in cui sono richieste misure speciali di sicurezza o di segretezza in conformità a disposizioni legislative, regolamentari e amministrative vigenti o quando lo esiga la protezione degli interessi essenziali della sicurezza dello Stato, possono essere eseguiti in deroga alle disposizioni relative alla pubblicità delle procedure di affidamento dei contratti pubblici...*".

Lo stesso articolo impone che l'eventuale segretezza degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, in deroga alle regole comunitarie, deve avvenire con provvedimento motivato.

Secondo quanto riporta l'art. 14 della bozza, invece, sembra non esserci alcuna differenza tra i lavori di installazione delle reti di trasmissioni dati alla Polizia di Stato e la fornitura e posa in opera del condizionatore nella stanza del Questore. Ergo, il DUVRI (ricordiamoci che il DUVRI è anche un documento contrattuale), per i lavori alle reti andrebbe trattato (così come lascia intendere l'art. 14) alla stessa stregua del DUVRI per l'installazione del condizionatore.

In conclusione, onde evitare di chiedere il "nulla osta di sicurezza" (il cd. NOS) all'idraulico che viene a riparare i bagni in Questura (previsto a norma del comma 3 dell'art. 17 del Codice degli appalti), l'art. 14 andrebbe completamente riscritto.

La nuova forma del regolamento dovrebbe spiegare come trattare la valutazione dei rischi da interferenze nei due casi distinti, rispettivamente, di lavori, servizi e forniture in cui trova applicazione l'art. 17 del Codice dei contratti (appalti segreti) e lavori, servizi e forniture per i quali, invece, si

applicano regolarmente le norme di evidenza pubblica trattati nel codice degli appalti pubblici.

Nella nuova forma dell'art. 14 dovrà, inoltre, essere chiara la distinzione tra datore di lavoro e committente dei lavori, servizi e forniture. Il DUVRI, infatti, è redatto a norma dell'art. 26 del D.Lgs. 81/08 dal soggetto titolare del potere decisionale e di spesa. Per l'Amministrazione della P.S. i soggetti titolari dei poteri decisionali e di spesa sono, rispettivamente: le Direzioni Centrali (per gli acquisti centralizzati) e, a livello periferico, le Prefetture e i direttori dei centri VECA, TLC, Motorizzazione (questi ultimi possono essere funzionari delegati di contabilità ordinaria). Accade quindi, soprattutto per gli uffici periferici, che il Datore di Lavoro (per es. il Questore) non coincide con il Committente (Direzioni Centrali e/o Prefettura). Situazioni simili si verificano anche quando committenti dei lavori siano gli stessi proprietari degli immobili presso i quali hanno sede gli uffici della Polizia di Stato.

IL SEGRETARIO NAZIONALE

Enzo Marco Letizia