



*Osservatorio Sicurezza - Ordine Architetti di Bologna*

## **Newsletter 6/19**

### **1) Coordinatori: un Accordo Stato-Regioni può modificare il D.Lgs. 81/2008?**

In questi anni le risposte fornite dalla Commissione per gli interpelli, prevista dall'articolo 12 del D.Lgs. 81/2008, ai quesiti sull'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza del lavoro, non sempre sono state in grado di rendere più facile e chiara l'interpretazione della normativa. In alcuni casi le risposte sono state considerate da alcuni operatori e associazioni inefficaci, evasive o, addirittura, errate.

Potrebbe essere il caso, ad esempio, di un recente interpellato, l'Interpello n. 3/2019 approvato nella seduta della Commissione Interpelli del 20 marzo 2019 e pubblicato il successivo 26 marzo. Un interpellato che aveva per oggetto l'aggiornamento per coordinatori per la progettazione e per l'esecuzione dei lavori - numero massimo di partecipanti a convegni o seminari validi ai fini dell'aggiornamento e che rispondeva ad un quesito della Federazione Sindacale Italiana dei Tecnici e Coordinatori della Sicurezza (Federcoordinatori).

E proprio in contestazione di quanto stabilito dalla Commissione, e della "confusione" normativa in materia di formazione, è stata inviata da Federcoordinatori una comunicazione ufficiale al Coordinamento tecnico interregionale della prevenzione nei luoghi di lavoro e alla Direzione Generale dei rapporti di lavoro e relazioni industriali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

#### **La comunicazione e l'Accordo del 7 luglio 2016.**

La comunicazione, che ha per oggetto 'corsi di formazione per coordinatori in materia di sicurezza nei cantieri — segnalazione di illegittimità della normativa di riferimento e richiesta di correzione', si sofferma innanzitutto sull'Accordo in sede di Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano del 7 luglio 2016.

Si indica che l'Accordo, in relazione alla definizione dei contenuti e delle procedure dei corsi di formazione per Responsabili e addetti del servizio di prevenzione e protezione, è "inopinatamente intervenuto anche sulla organizzazione e sulla regolamentazione di percorsi formativi in materia di salute e sicurezza diversi da quelli appena citati e, in particolare, su quelli riservati ai coordinatori per la sicurezza in edilizia".

Una scelta "evidentemente illegittima, solo che si consideri che il D.lgs. n. 81/2008 disciplina la materia all'articolo 98" (Requisiti professionali del coordinatore per la progettazione, del coordinatore per l'esecuzione dei lavori) e rinvia all'Allegato XIV del medesimo decreto per l'identificazione dei contenuti, modalità e durata dei corsi di formazione e di aggiornamento.

Si segnala poi che il suddetto Allegato XIV, in relazione alle "Modalità di svolgimento dei corsi" prevede: "La presenza ai corsi di formazione deve essere garantita almeno nella misura del 90%. Il numero massimo di partecipanti per ogni corso è fissato a 60 per la parte teorica e a 30 per la parte pratica. È inoltre previsto l'obbligo di aggiornamento a cadenza quinquennale della durata complessiva di 40 ore, da effettuare anche per mezzo di diversi moduli nell'arco del quinquennio. L'aggiornamento può essere svolto anche attraverso la partecipazione a convegni o seminari con un numero massimo di 100 partecipanti".

#### **Quando la norma è di rango inferiore**

Orbene – continua la comunicazione - l'Accordo del 7 luglio 2016 "senza averne alcun titolo né avendone la forza (in quanto fonte di rango inferiore alla legge), ha modificato la parte relativa alle "Modalità di svolgimento dei corsi" dell'Allegato XIV" prevedendo al punto 9.1. ("Modifiche all'Allegato XIV del d.lgs. n. 81/08") che esso sia sostituito dal seguente (in grassetto le parti innovative): "La presenza ai corsi di formazione deve essere garantita almeno nella misura del 90%. Il numero massimo di partecipanti per ogni corso è fissato a 60 per la parte teorica e a 30 per la parte pratica. È inoltre previsto l'obbligo di aggiornamento a cadenza quinquennale della durata complessiva di 40 ore, da effettuare anche per mezzo di diversi moduli nell'arco del quinquennio. L'aggiornamento può essere svolto anche attraverso la partecipazione a convegni o seminari, in tal caso è richiesta la tenuta del registro di presenza dei partecipanti da parte del soggetto che realizza l'iniziativa e non vi è alcun vincolo sul numero massimo di partecipanti".

Si aggiunge inoltre che il punto 12.8 dell'Accordo Stato-Regioni del 7 luglio 2016 "prevede espressamente che tutti i corsi di formazione (non solo, quindi in quelli per responsabile e addetti del servizio di prevenzione e protezione) in cui non vi siano fonti che prevedano in senso diverso abbiano un limite numerico massimo di 35 partecipanti per aula".

E sulla base di tale disposizione "l'Allegato V all'Accordo del 7 luglio 2016, nella parte dedicata ai corsi di aggiornamento per coordinatore, statuisce che per tali corsi il numero massimo di partecipanti in aula sia di 35".

### **L'Interpello n. 3/2019 e l'obiettivo della contestazione.**

Dunque sulla base di tali interpretazioni, sempre secondo la comunicazione "del tutto illegittime prima ancora che apertamente contraddittorie tra loro", la Commissione Interpelli ha concluso nell'Interpello n. 3/2019 reputando che: "l'aggiornamento dei coordinatori per la progettazione e per l'esecuzione dei lavori, possa essere svolto sia mediante la partecipazione a 'corsi' di formazione ai quali possono essere presenti un numero massimo di 35 unità, sia attraverso la partecipazione a 'convegni o seminari' senza vincoli sul numero massimo di partecipanti, purché venga prevista la tenuta del registro di presenza dei partecipanti da parte del soggetto che realizza l'iniziativa".

In sostanza, conclude Federcoordinatori, "si argomenta che il corso di aggiornamento per coordinatori non possa essere organizzato per un numero di presenze superiore a 35 quando mai tale limite emerge dalla lettura dell'Allegato XIV del d.lgs. n. 81/2008, unica fonte di legittima regolamentazione della materia".

Dunque Federcoordinatori chiede "che si proceda, alla prima occasione in cui ciò sia possibile, alla correzione delle disposizioni illegittime sopra richiamate".

**Fonte: punto sicuro – All.sic.1**

## **2) Cassazione Penale: la mancata formazione è un reato permanente.**

Una sentenza (Cassazione Penale, Sez.III, 14 giugno 2019 n.26271) fornisce l'occasione per fare il punto sul concetto di "reato permanente" in relazione ai reati di salute e sicurezza e sugli effetti concreti che il "protrarsi della condotta antigiusuridica", cioè la permanenza del reato, esplica in termini di responsabilità penali.

In questa sentenza troviamo un esempio chiarificatore (cui nel prosieguo se ne aggiungeranno altri) di applicazione della nozione di "permanenza" ai reati legati alla violazione del D. Lgs.81/08 (nella fattispecie, in materia di formazione e informazione), collegata al fatto che gli obblighi contenuti nella normativa prevenzionistica sono per lo più obblighi "di durata". Cosa si intende per "reato permanente" e come questo concetto si applica agli obblighi di salute e sicurezza

La Cassazione Penale precisa che "gli obblighi inerenti all'informazione e la formazione del lavoratore sono da ritenersi di durata poiché il pericolo per l'incolumità del lavoratore permane nel tempo, e continua in capo al datore di lavoro l'obbligo all'informazione e alla corretta formazione."

Facciamo un esempio per inquadrare il concetto di reato permanente in relazione agli obblighi prevenzionistici.

Se un lavoratore non viene formato o non riceve l'addestramento obbligatorio o i necessari DPI o la vigilanza sul suo operato (etc....), la situazione antigiusuridica e, quindi propriamente il reato commesso dal soggetto su cui grava il corrispondente obbligo, permane e si protrae per tutto il tempo (giorni, settimane, mesi, anni..) in cui perdura il mancato adempimento, a partire dalla data nella quale era scattato tale obbligo (data di adibizione del lavoratore alla mansione? data di entrata in vigore di un nuovo obbligo? Data in cui è avvenuto un cambiamento organizzativo/tecnologico? etc.... etc....) e fino a quando tale condizione non cessa, nei termini che vedremo.

E' intuibile il fatto che la configurazione di un reato come reato "di durata" (perché a monte vi è un obbligo che persiste nel tempo e non cessa solo per il fatto che viene trascurato o ignorato in virtù di un'inerzia o di altre considerazioni che portano il detentore dell'obbligo stesso a rimandarne la sua attuazione nel tempo) non possa non avere effetti giuridici importanti in termini di responsabilità (effetti che, nei loro tratti essenziali, saranno più avanti analizzati nello specifico).

Per una prima conclusione su questo punto, dunque, come precisato da un'altra pronuncia più risalente della Suprema Corte (Cassazione Penale, Sez.III, 14 dicembre 2011 n.46340), "per giurisprudenza pacifica di questa Corte, invero, le violazioni della normativa in materia di prevenzione degli infortuni e di igiene nei luoghi di lavoro hanno natura di reato permanente e la situazione antigiusuridica si protrae e persiste fino a quando il responsabile non ha provveduto ad adottare le prescritte misure cautelari, ovvero, in difetto, fino a quando il giudice non si sarà pronunciato con sentenza di condanna anche se non passata in giudicato (cfr. ex multis Cass. sez.3, 2.7.1994 n.7530; Cass.sez.3, 11.1.1999 n.215; Cass. sez.3 n.21808 del 18.4.2007)."

Ora soffermiamoci sulle principali conseguenze in concreto.

L'omessa formazione quale reato permanente nella sentenza di questo mese: quali le conseguenze pratiche? E quando cessa la permanenza?

Applicando tali principi al reato di mancata formazione, la Cassazione nella sentenza di cui si tratta specifica che "l'obbligo di formazione del resto non è limitato solo al momento dell'assunzione ma perdura nel corso dello svolgimento del rapporto di lavoro; la cessazione della permanenza conseguentemente si verifica o alla concreta formazione o all'interruzione del rapporto di lavoro (eliminazione concreta del rischio)."

Ciò detto, vediamo quali siano stati gli effetti concreti che ha esplicato questo tipo di qualificazione (di reato permanente) nel caso oggetto della sentenza che stiamo analizzando.

Nella fattispecie, i reati (di omessa formazione e informazione) erano stati accertati il 2 aprile 2013. Nel giugno del 2018 il Tribunale aveva condannato il datore di lavoro.

Questi aveva successivamente ricorso contestando il fatto che il Giudice non avesse dichiarato di non doversi procedere per estinzione dei reati per prescrizione poiché, secondo l'argomentazione del ricorrente, "il lavoratore S.R. al quale dovevano essere impartite le istruzioni per la sicurezza sul lavoro non aveva mai ripreso il servizio dopo l'infortunio, con cessazione dell'attività al 10 aprile 2015."

La Cassazione dichiara inammissibile il ricorso, in quanto "il lavoratore infortunato, S.R., non aveva mai ricevuto formazione specifica sui rischi per gli infortuni sul lavoro."

Infatti "mentre per il P.O.S. e per la scala il datore di lavoro immediatamente ottemperava, predisponendo il P.O.S. e sostituendo la scala con un idoneo ponteggio, con la cessazione della permanenza dei reati; per la formazione del lavoratore, invece, niente era stato effettuato.

Riguardo all'obbligo di formazione, in particolare, "il datore di lavoro aveva ottenuto delle proroghe fino al 10 aprile 2015; conseguentemente come evidenziato dalla sentenza impugnata la cessazione della permanenza del reato in oggetto è avvenuta solo alla data del marzo 2015, con la cessazione dell'attività."

In conclusione, "i reati, quindi, non risultavano prescritti alla data della sentenza" e l'imputato è stato condannato.

Svolgimento di attività senza il necessario certificato di prevenzione incendi quale reato permanente: conseguenze sul termine di prescrizione del reato

Un'altra sentenza del 2014 in tema di certificato di prevenzione incendi (Cassazione Penale, Sez.III, 19 febbraio 2014 n.7774) - che citiamo qui solo a mo' di esempio, in quanto la nozione di reato permanente è applicabile alla gran parte dei reati di salute e sicurezza - ha evidenziato, anche in questo caso, le conseguenze concrete della permanenza del reato sul termine di prescrizione dello stesso.

In particolare, "al G. risultava contestato di aver ampliato il deposito di oli minerali lubrificanti senza la preventiva autorizzazione del competente comando dei Vigili del Fuoco.

Il Tribunale, senza alcuna immutazione del fatto, si è limitato a riquificarlo D.Lgs.n.139 del 2006, ex art.20."

La sentenza chiarisce che "l'ampliamento richiedeva il rilascio di nuovo certificato di prevenzione, essendo quello in possesso del ricorrente relativo ad un deposito con "capacità" inferiore (presso il distributore poteva essere detenuto un quantitativo di Kg. 100 di oli lubrificanti).

In presenza di un quantitativo maggiore di prodotti infiammabili, era necessario verificare nuovamente i fattori di rischio in relazione all'ubicazione ed alle caratteristiche dei locali di deposito."

Il G. tra i vari motivi di ricorso ha eccepito anche la prescrizione del reato.

Ma secondo la Cassazione "il reato non era certo prescritto al momento dell'emissione della sentenza impugnata."

Infatti l'accertamento era stato effettuato in una data in cui "era presente presso il distributore un quantitativo di oli lubrificanti in misura superiore al consentito senza che l'imputato fosse in possesso della relativa autorizzazione-certificazione antincendi."

La Suprema Corte precisa così che la sentenza richiamata dal G. nel suo ricorso (Cass. Pen. Sez.III n. 4006 del 12.2.1998) "è rimasta isolata, essendo stata superata dalla giurisprudenza successiva, secondo cui "l'omissione del preventivo esame e collaudo da parte dei Vigili del Fuoco per i progetti di nuovi impianti relativi a lavorazioni pericolose, è configurabile come reato proprio e come reato permanente (perdurando per volontà dell'agente la lesione del bene giuridico protetto fino all'ottenimento del certificato di prevenzione o alla cessazione dell'attività pericolosa" (cfr. Cass. pen. sez.3 n.8346 del 13.4.2000)."

La contestazione da parte del Pubblico Ministero del reato permanente: anche se viene indicata solo la data iniziale, la permanenza è compresa nell'imputazione e si estende fino alla sentenza

Concludiamo con una ulteriore specificazione contenuta in Cassazione Penale, Sez.III, 14 dicembre 2011 n.46340 in materia di imputazione e contestazione del reato permanente.

In particolare, "come affermato dalle Sezioni unite (cfr.sent.n.11021 del 13.1.1998) e come condivisibilmente ribadito dalla giurisprudenza successiva (cfr. ex multis cass.sez.6 n.10621 del 14.7.2000; cass. sez.3 n.11591 dell'11.10.2000; cass. sez.1, n.27381 del 6.6.2003) la contestazione del reato permanente, per l'intrinseca natura del fatto che enuncia, contiene già l'elemento del perdurare della condotta antigiusuridica; quando, pertanto, il pm si sia limitato ad indicare la data iniziale (o la data dell'accertamento) e non quella finale, la permanenza intesa come dato della realtà, deve ritenersi compresa nell'imputazione, sicché l'interessato è chiamato a difendersi nel processo in relazione ad un fatto la cui essenziale connotazione è data dalla sua persistenza nel tempo, senza alcuna necessità che il protrarsi della condotta criminosa formi oggetto di contestazione suppletiva. La contestazione del reato permanente assume cioè una vis espansiva fino alla pronuncia della sentenza."

Un esempio di tale applicazione può essere tratto dal caso di specie trattato da quest'ultima sentenza, nel quale "le violazioni indicate nell'imputazione, accertate in data 14.4.2004, non erano state, nonostante le prescrizioni impartite, eliminate (come si accertava nel successivo controllo del gennaio 2005). Non risultando che successivamente sia cessata la condotta violatrice della normativa (non è stato neppure dedotto), la cessazione della permanenza deve ritenersi avvenuta soltanto con la emissione della sentenza (16.11.2009). Non è maturata, pertanto, la invocata prescrizione" e "il ricorso va quindi dichiarato inammissibile".

Anna Guardavilla

Dottore in Giurisprudenza specializzata nelle tematiche normative e giurisprudenziali relative alla salute e sicurezza sul lavoro

**Fonte: punto sicuro – All.sic.2**

## Approfondimenti



### Il rischio caldo sui luoghi di lavoro

PILLOLE DI SICUREZZA

## PuntoSicuro

### Rischio caldo sul lavoro

**Il datore di lavoro provvede a proteggere i lavoratori dalle alte temperature, tenendo conto di:**

- **Clima:** aria, temperatura, umidità, velocità dell'aria, superfici radianti
- **Ritmo di lavoro:** quando e quanto spesso rompere gli orari in caso di lavoro faticoso
- **Capi di abbigliamento** per la protezione personale
- **Individualità:** acclimatamento personale, età, condizioni mediche

[www.puntosicuro.it](http://www.puntosicuro.it)  
[facebook.com/PuntoSicuro](https://facebook.com/PuntoSicuro)

Per aiutare il datore di lavoro nella protezione dei lavoratori dal caldo sul lavoro è nato già da alcuni anni "HEAT-SHIELD: sistema di allerta caldo".

Il Progetto Horizon 2020 "Integrated inter-sector framework to increase the thermal resilience of European workers in the context of global warming" (HEAT-SHIELD, <https://www.heat-shield.eu/>) mira all'individuazione di soluzioni tecnologiche innovative, misure preventive e linee guida comportamentali specifiche per i lavoratori e finalizzate alla tutela della loro salute dai rischi connessi alle elevate temperature. Nell'ambito di tale progetto, è stato sviluppato un prototipo di piattaforma previsionale del rischio da caldo specifico per il settore occupazionale e che è stato presentato recentemente a Roma (il 21 giugno 2018), presso la sede dell'INAIL, nell'ambito del workshop "Progetto HEAT-SHIELD: sistema di allerta caldo per i lavoratori del settore agricolo e altri ambiti occupazionali". Il sistema si basa su previsioni probabilistiche del modello meteorologico globale ECMWF (Centro Europeo per la Previsione a Medio termine) calibrate su circa 1800 stazioni dislocate su tutta l'Europa.

Nella forma attuale il prototipo previsionale permette la previsione della peggiore condizione giornaliera, in quanto le variabili utilizzate per il calcolo sono i valori massimi giornalieri di temperatura dell'aria e radiazione solare e i valori medi di velocità del vento e umidità relativa.

Di seguito sono elencate le caratteristiche fondamentali di questo sistema di allerta e che lo rendono unico e originale:

la previsione dello stress da caldo è "personalizzata", ossia è in grado di calcolare una condizione di stress termico sulla base delle caratteristiche fisiche del lavoratore (in particolare altezza e peso), del tipo di vestiario indossato, del livello di attività fisica svolta, dell'ambiente di lavoro (esposto al sole o all'ombra), tenendo anche conto se il lavoratore è acclimatato o meno al caldo.

Il sistema previsionale fornisce una previsione del livello di rischio da caldo personalizzato (si tratta di cinque livelli di rischio: nessuno; basso; moderato; alto; molto alto) con suggerimenti nel breve periodo (fino a 5 giorni) riferiti a quanto bere e riposare durante l'ora più critica della giornata.

Le previsioni del livello di rischio da caldo personalizzate sono disponibili anche nel lungo periodo (fino a circa 45 giorni), permettendo così una migliore pianificazione/organizzazione delle attività lavorative.

Per poter accedere alle previsioni personalizzate dello stress da caldo è necessario procedere ad una registrazione cliccando sul link "Avvisi di calore personalizzati e consigli di riposo / idratazione" accessibile attraverso la homepage della piattaforma previsionale.

L'utente registrato può accedere alla propria pagina di previsione in cui è possibile visualizzare le previsioni dello stress da caldo e i suggerimenti comportamentali da adottare a breve termine oltre che la probabilità di stress da caldo personalizzata nel lungo periodo. Per la previsione a lungo termine è riportato, per ciascun giorno, anche la probabilità di superamento della soglia personale di criticità. È possibile anche modificare il profilo dell'utente (ad es. il livello di attività fisica, l'ambiente di lavoro, o altro) ottenendo in tempo reale le nuove previsioni a breve e lungo termine dei livelli di stress termico sulla base dei nuovi dati di input.

**Fonte: Punto sicuro – per approfondimenti: <https://heatshield.zonalab.it>**

## **Scadenza dei DPI**

DPI è l'acronimo di Dispositivi di Protezione Individuale. Sono riconducibili a questo termine, tutti quei dispositivi che, opportunamente indossati, riducono i danni derivanti da eventuali incidenti.

Come tutti i dispositivi, anche questi vanno incontro ad usura dovuta a:

- 1) invecchiamento del materiale;
- 2) mancata o parziale manutenzione dello stesso;
- 3) pulizia che ne determina l'usura.

E', quindi, di primaria importanza che l'organizzazione definisca dei sistemi di manutenzione e controllo degli stessi, nonché di monitoraggio circa l'usura dei dispositivi e la loro sostituzione in tutti i casi in cui non è possibile garantirne il corretto funzionamento.

All'interno di questo discorso, ricade la questione legata alla "scadenza" dei dispositivi. I contorni di questo discorso sono, allo stato attuale, ancora piuttosto fumosi e grigi. Si ritiene, pertanto, di interesse, fare il punto della situazione a livello normativo. Per farlo, richiamiamo la norma di riferimento dei DPI, ovvero il D.lgs. 475/1992 e s.m.i., in particolare, l'allegato II punto 2.4., che recita:

"Se le prestazioni previste dal progettatore per i DPI allo stato nuovo possono diminuire notevolmente a seguito di un fenomeno di invecchiamento, su ogni esemplare o componente intercambiabile di DPI immesso sul mercato e sull'imballaggio deve figurare la data di fabbricazione e/o, se possibile, quella di scadenza impressa in modo indelebile e senza possibilità di interpretazione erronea."

Come si evince da quanto sopra riportato, la norma non stabilisce l'obbligo di indicare la data di scadenza, legandola alla "possibilità" di farlo. Inoltre, la norma prosegue:

"Se il fabbricante non può impegnarsi per quanto riguarda la "durata" di un DPI, egli deve indicare nella sua nota informativa ogni dato utile che permetta all'acquirente o all'utilizzatore di determinare un termine di scadenza ragionevolmente praticabile in relazione alla qualità del

modello e alle condizioni effettive di deposito, di impiego, di pulizia, di revisione e di manutenzione.”

Lasciando al datore di lavoro la definizione di un tempo, oltre il quale, il DPI, non può più essere considerato efficace al fine della protezione del lavoratore. Sebbene questa libertà possa indurre a pensare ad un certo lassismo, questo è, ragionevolmente, legato al fatto che la durata di un DPI non può prescindere dalle modalità di utilizzo, dagli ambienti di lavoro e dalla frequenza di utilizzo. Pertanto, risulta comprensibile delegare il datore di lavoro a definire la scadenza. Una considerazione interessante, sempre derivata dalla lettura della norma, riguarda la pulizia dei DPI e l’impatto che questa può avere sulla sua durata: “Qualora si constatasse che i DPI subiscono un’alterazione rapida e sensibile delle prestazioni a causa dell’invecchiamento provocato dall’applicazione periodica di un processo di pulitura raccomandato dal fabbricante, quest’ultimo deve apporre, se possibile, su ciascun dispositivo posto in commercio, l’indicazione del numero massimo di pulitura al di là del quale è opportuno revisionare o sostituire il DPI; in mancanza di ciò il fabbricante deve fornire tale dato nella nota informativa”

Diventa, allora, di primaria importanza, l’archiviazione dei libretti di uso e manutenzione dei singoli DPI in dotazione.

Pertanto, il datore di lavoro deve provvedere a:

- 1) per ogni DPI in dotazione, archiviare il libretto di uso e manutenzione;
- 2) dall’analisi del libretto, se non indicata formalmente dal costruttore, definire la scadenza del DPI;
- 3) informare i lavoratori circa i rischi che hanno reso necessario adottare il singolo DPI, le modalità di utilizzo e manutenzione e la scadenza degli stessi;
- 4) implementare una o più procedure per la gestione dei DPI che prevedano anche il controllo periodico del loro stato e la sostituzione dei DPI usurati o che non garantiscono più adeguata protezione.

**Fonte:** [www.sti-consulenze.it/scadenza](http://www.sti-consulenze.it/scadenza)

Documento redatto per l’Osservatorio Sicurezza dell’Ordine degli Architetti di Bologna dall’Arch. Gaetano Buttarò.

Chiuso in data 27/06/2019