

**Relazione illustrativa allo schema di Regolamento attuativo della delega di cui agli
articoli 2, comma 1, lettera b), 3, comma 2, e 13, comma 3, del
decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81**

La normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, recentemente *rivisitata* con l’emanazione del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, è stata *modellata* con lo sguardo rivolto, principalmente, al mondo imprenditoriale, ma anche a tutte le altre attività lavorative private e pubbliche. Si tratta, tuttavia, di attività comunque diverse da quelle, del tutto peculiari, del comparto militare e di sicurezza.

Il Governo, nella consapevolezza che la materia della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, presidiata sul piano costituzionale dall’art. 32, deve essere opportunamente armonizzata con la necessità di tutela di altri interessi, quali la difesa della Patria e della sicurezza dei cittadini, pure costituzionalmente protetti, ha perseguito l’obiettivo di procedere, con separati provvedimenti, alla successiva individuazione delle disposizioni per rendere effettivamente applicabile, nell’ambito delle Forze armate e di polizia, le norme di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in una logica unitaria e nell’ottica di un equilibrato bilanciamento degli interessi.

A tale scopo, il decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, ha previsto, in diverse disposizioni, la necessità di coordinare le generali esigenze di prevenzione con le particolari esigenze di funzionalità ed efficacia dello strumento militare o di polizia.

In primo luogo, l’articolo 2, comma 1, lettera b), del decreto, a fattor comune per tutte le pubbliche amministrazioni, comprese le Forze armate e di polizia, prevede che il “datore di lavoro” in materia sia individuato dall’organo di vertice delle singole amministrazioni tenendo conto dell’ubicazione e dell’ambito funzionale degli uffici nei quali viene svolta l’attività. Tale disposizione, per quanto qui più ci riguarda, si sposa perfettamente con la clausola di cui al successivo articolo 3, comma 2, ove si prevede che nei riguardi delle Forze armate e di polizia, le disposizioni del decreto sono applicate tenendo conto delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative.

Il combinato di tali disposizioni ha il pregio di salvaguardare la dignità professionale del dirigente dell’amministrazione della difesa – nell’accezione di cui al decreto legislativo n. 165/2001 – il quale, in ragione del peculiare ordinamento, non sempre dispone di tutti gli strumenti per esercitare adeguatamente e da solo le funzioni di datore di lavoro, alla stregua di quanto possa fare un dirigente di altre pubbliche amministrazioni ovvero del comparto privato.

Per la individuazione delle predette “particolari esigenze”, è stato espressamente previsto lo strumento regolamentare di cui all’articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Inoltre, l’articolo 13, comma 3, del decreto nel prevedere che la vigilanza sull’applicazione della legislazione in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro è svolta, in via generale, dalle ASL, stabilisce espressamente che: *“Restano ferme le competenze in materia di sicurezza e salute dei lavoratori attribuite dalle disposizioni vigenti ... (omissis) ... ai servizi sanitari e tecnici istituiti per le Forze armate e per le Forze di polizia; i predetti servizi sono competenti altresì per le aree riservate od operative e per quelle che presentano analoghe esigenze ...”*.

Per la individuazione dei servizi e delle modalità di attuazione della vigilanza nell’ambito delle Forze armate e di polizia, è stato previsto lo strumento del decreto del Ministro competente, di concerto con i Ministri del lavoro e della previdenza sociale e della salute.

Il presente Regolamento è stato pertanto elaborato nel pieno rispetto della filosofia delle direttive comunitarie in materia e dei principi recati dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (d’ora innanzi definito “decreto”), nell’intento di costruire un modello organizzativo per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori dell’amministrazione della difesa che pur non discostandosi, in linea generale, da quello previsto dal richiamato decreto, tenga però conto delle peculiarità organizzative e delle particolari esigenze finalizzate a garantire la funzionalità delle Forze armate, individuando, a tal fine, ove occorra, anche differenti percorsi e modalità attuative dei principi generali che consentano comunque il raggiungimento di pari, se non superiori, livelli di prevenzione (c.d. “*principio di applicabilità compatibile*”).

Nella individuazione del modello organizzativo citato si è altresì tenuto conto delle disposizioni normative che, in materia, già affidano all’amministrazione della difesa specifiche competenze in deroga alla disciplina generale (fra i tanti: decreto del Presidente della Repubblica 19 aprile 2005, n. 170, recante il Regolamento concernente la disciplina delle attività del Genio militare; decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 giugno 2005, n. 183, recante il Regolamento di sicurezza nucleare e protezione sanitaria per l’amministrazione della difesa e le relative istruzioni tecniche approvate con decreto ministeriale 24 luglio 2007; decreto ministeriale 12 settembre 1959 con cui state sono conferite all’amministrazione militare specifiche deleghe per gli adempimenti previsti dalla legge in materia di accertamenti e verifiche a tutela della sicurezza e salute negli ambienti di lavoro; etc.).

Per ragioni di economia di provvedimenti e necessità logico-sistematiche in relazione alle esigenze da individuare, si è ritenuto opportuno unificare in un solo provvedimento normativo i decreti attuativi previsti dai citati articoli 2, comma 1, lettera b), 3, comma 2, e 13, comma 3, del decreto.

Il Regolamento si compone, pertanto, di VI Titoli per complessivi 22 articoli.

Il **Titolo I** (*“Principi fondamentali”*) del Regolamento esprime la logica dell'intervento regolamentare, già ampiamente evidenziata nelle premesse, contenendo le disposizioni generali (le “particolari esigenze”) che informano tutte le successive disposizioni e costituiscono, altresì, l'ambito delimitativo della delega concessa al legislatore regolamentare.

Pertanto, all'**articolo 1**, esso si apre con l'indicazione dell'oggetto e della finalità del Regolamento, individuati nell'esigenza di disciplinare l'organizzazione e le attività dirette ad assicurare la tutela della salute e sicurezza del personale militare e civile negli ambienti di lavoro e durante le attività dell'amministrazione della difesa, in territorio nazionale od all'estero, prevedendone l'applicazione anche alle attività lavorative svolte dal personale del Corpo delle capitanerie di porto che, ai sensi dell'articolo 16, lettera f), della legge 2 luglio 1926, n. 1178, è incluso tra i corpi della Marina militare.

Inoltre, è da notare, che viene espressamente prevista l'applicabilità del Regolamento anche nei riguardi del personale civile dell'amministrazione della difesa, in quanto detto personale opera a stretto contatto con la componente militare, contribuendo ad assicurare l'efficacia operativa dello strumento militare, di cui risulta parte assolutamente integrante.

L'**articolo 2** reca l'individuazione delle “effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative” delle Forze armate e di polizia, in buona parte corrispondenti a quelle sommariamente già individuate con il vigente decreto interministeriale 14 giugno 2000, n. 284, recante il Regolamento di attuazione del decreto legislativo 15 agosto 1991, n. 277, del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e del decreto legislativo 19 marzo 1996, n. 242, in materia di sicurezza dei lavoratori sui luoghi di lavoro nell'ambito del Ministero della difesa, emanato in applicazione della identica clausola di salvaguardia già recata all'articolo 1 dell'abrogato decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626.

Rispetto al passato, anche sulla scorta della prima esperienza applicativa di detto provvedimento, ed al fine di conferire maggiore “certezza” alle disposizioni applicative in materia, v'è stata, conseguentemente, una più puntuale ed ampia indicazione di dette esigenze, specie con riferimento alla maggiore ampiezza di delega concessa dall'articolo 2 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, che ha previsto, infatti, anche quelle afferenti alle “peculiarità organizzative”.

Parimenti, si è tenuto anche conto delle speciali esigenze connesse alle attività concernenti la tutela dell'ordine, della sicurezza e della incolumità pubblica ovvero il contrasto alla criminalità, espletate dall'Arma dei Carabinieri e dal Corpo delle capitanerie di porto.

Il **Titolo II** (*“Organizzazione per la prevenzione degli infortuni e la tutela della salute dei lavoratori nell’ambito dell’amministrazione della difesa”*) del Regolamento definisce la struttura organizzativa dell’amministrazione della difesa per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori. Ciò si rende necessario in quanto anche la struttura di prevenzione nell’ambito dell’amministrazione della difesa non può non tener conto, e ne è quindi “condizionata”, delle particolari esigenze individuate all’articolo 2.

L’**articolo 3** reca, pertanto, i criteri generali o particolari per la individuazione del datore di lavoro nell’ambito dell’amministrazione della difesa prevedendo, al comma 1, che dette funzioni fanno capo, in via principale, ai titolari di enti e distaccamenti amministrativi che, ancorché non aventi qualifica dirigenziale, sono preposti ad un comando od ufficio avente autonomia gestionale e sono dotati di autonomi poteri decisionali e di spesa, così come richiesto dall’articolo 2, comma 1, lettera b), del decreto.

Tuttavia, nei successivi commi, tenuto conto delle peculiarità organizzative istituzionali che prevedono l’unicità di comando e controllo, talvolta diverse addirittura fra le differenti aree organizzative della medesima amministrazione della difesa, sono previste specifiche responsabilità in materia anche a carico di soggetti che ancorché non siano dotati di autonomi poteri di spesa, sono però competenti a disciplinare l’organizzazione del lavoro e detengono il potere d’impiego del personale dipendente, ai sensi dei vigenti ordinamenti della difesa.

La circostanza, peraltro, è stata utile anche per individuare nel comandante del comando nazionale alla sede o quartier generale il soggetto giuridico che assolve le funzioni in argomento nell’ambito delle basi e dei comandi NATO e UE multinazionali presenti sul territorio nazionale (aspetto, questo, che non era stato considerato nel vigente D.M. 01.02.1997 sul datore di lavoro nell’ambito dell’amministrazione della difesa).

Inoltre, è stato chiarito che, ai sensi dell’articolo 3, comma 6 del decreto, per il personale dell’amministrazione della difesa che presta servizio con rapporto di dipendenza funzionale presso gli Organismi di vertice centrali delle aree tecnico-operativa, tecnico-amministrativa e tecnico-industriale della difesa o presso Forza armata diversa da quella di appartenenza ovvero presso altre amministrazioni pubbliche, organi o autorità nazionali, gli obblighi di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, sono a carico del datore di lavoro designato, nel proprio ambito, dall’Organismo di vertice centrale della difesa, ovvero dalla Forza armata, amministrazione, organo o autorità ospitante.

Il comma 6 – in ossequio al disposto di cui all’articolo 2, comma 1, lettera b), secondo e terzo periodo, del decreto – demanda alla potestà di autoregolamentazione del Capo di Stato maggiore della difesa, dei Capi di Stato maggiore di Forza armata, del Comandante generale

dell'Arma dei carabinieri, del Comandante generale del Corpo delle capitanerie di porto, nonché del Segretario generale della difesa e del capo di Gabinetto del Ministro della difesa, l'individuazione nell'ambito delle rispettive organizzazioni, tenuto conto dei criteri recati dal medesimo articolo, nonché delle peculiarità organizzative e delle specifiche effettive esigenze connesse al particolare servizio espletato, gli incarichi a cui sono associate le funzioni e responsabilità di datore di lavoro.

Al comma 7 viene previsto, infine, che con il provvedimento di cui al comma precedente possono essere altresì attribuite alcuni specifici obblighi propri del datore di lavoro ad unità organizzative, a livello centrale o periferico, istituzionalmente competenti in materia.

Tale disposizione consente ai vertici della difesa, per le rispettive organizzazioni, di poter attribuire determinate competenze, che in via generale la legge attribuisce al datore di lavoro, a ben individuate aree funzionali e specialistiche dell'organizzazione che, sulla base degli ordinamenti vigenti, sono già competenti, *ratione materiae*, per la specifica attività nell'ambito dell'amministrazione della difesa (si pensi agli istituti formativi/addestrativi, per quanto attiene anche alla formazione in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori).

Tutto ciò, a ben vedere, garantisce un sistema diffuso e condiviso, di doveri e responsabilità che contempera la previsione normativa della assoluta tutela del personale e le particolarità organizzative delle Forze armate.

L'**articolo 4**, al fine di conferire certezza alle responsabilità in materia di sicurezza gravanti su ogni il lavoratore militare o civile, ancorché non dotato di qualifica dirigenziale, reca le definizioni di "dirigente" e "preposto" nell'ambito dell'amministrazione della difesa, figure centrali per la gestione della sicurezza negli ambienti di lavoro, i cui elementi distintivi sono stati tratti dalle definizioni generali contenute nel decreto, opportunamente integrate dei riferimenti ai poteri derivanti dalle posizioni attribuite nell'ambito della gerarchia militare.

L'**articolo 5**, coerentemente con le particolari esigenze, individuate compiutamente all'articolo 2, di salvaguardare l'unicità di comando e controllo, nonché la tutela delle informazioni riguardanti le materie di carattere militare o, comunque, concernenti l'efficienza dello strumento militare, le materie concernenti la tutela dell'ordine, della sicurezza e della incolumità pubblica ovvero il contrasto alla criminalità per le quali, nell'interesse della sicurezza nazionale, è ritenuta vietata la divulgazione di notizie, ai sensi delle norme vigenti, prevede una diversa individuazione dei destinatari di comunicazioni o segnalazioni di dati od informazioni concernenti la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori militari dell'amministrazione della difesa, ivi compresi gli infortuni sul lavoro, previste a carico del datore di lavoro dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.

In particolare, la Direzione generale della Sanità militare è individuata quale destinataria delle comunicazioni che, in via generale, dovrebbero essere inoltrate all'INAIL o all'IPSEMA, fatte salve quelle riguardanti il personale civile dell'amministrazione della difesa per i quali restano ferme le disposizioni sul punto previste dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (si tratta di personale per il quale l'INAIL è l'ente previdenziale ed assistenziale, a differenza dei militari che fanno invece capo all'INPDAP).

Parimenti, l'obbligo del datore di lavoro, previsto dal decreto, di comunicare annualmente all'INAIL i nominativi dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza viene validamente sostituito da analoga comunicazione inoltrata alla struttura ordinativa centrale di Forza armata deputata al coordinamento di tutte le attività prevenzionistiche sull'intero territorio nazionale.

Infine, è espressamente previsto che l'obbligo del datore di lavoro di denunciare all'autorità locale di pubblica sicurezza ogni infortunio sul lavoro che abbia per conseguenza la morte o l'inabilità al lavoro per più di tre giorni, previsto dall'articolo 54 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, è validamente assolto, nell'amministrazione della difesa e con riferimento agli infortuni occorsi sia al personale civile che al personale militare, con analoga comunicazione inoltrata al competente Comando carabinieri dell'organizzazione di polizia militare di Forza armata ed al servizio di vigilanza di riferimento istituito ai sensi dello stesso Regolamento.

A tal ultimo riguardo, giova peraltro evidenziare che il suddetto obbligo era stato introdotto nell'ordinamento in un momento storico in cui l'organizzazione sanitaria nazionale ancora non prevedeva le ASL, con i compiti ad oggi ad esse affidate (e per le Forze armate sostituite dai servizi di vigilanza previsti dal Regolamento, ai sensi dell'articolo 13 del decreto) per cui era sorta l'esigenza di individuare l'autorità cui demandare, in caso di infortuni sul lavoro, una prima valutazione circa la sussistenza di eventuali violazioni (all'epoca perlopiù di natura amministrativa) alle disposizioni antinfortunistiche in allora vigenti. Si tratta, in altre parole di un istituto che nell'ordinamento vigente già non trova più una collocazione sistematica ed una finalità coerente con il disegno di politica legislativa attuato, da ultimo, con il decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.

Appare quindi ragionevole, specie con riferimento alla necessità di salvaguardare il pericolo di disvelare, inutilmente, all'esterno dell'amministrazione della difesa, notizie sensibili sotto il profilo della difesa militare e della sicurezza nazionale che potrebbero comunque ricavarci dalla circolarità informativa relativa alle circostanze di tempo, luogo, mezzi ed attività in cui si è verificato un infortunio.

All'**articolo 6**, coerentemente con le particolari esigenze di tutela delle informazioni di cui, nell'interesse della difesa militare e della sicurezza nazionale, è vietata la divulgazione, ai sensi delle norme vigenti, si prevede che nell'ambito dell'amministrazione della difesa, il servizio di prevenzione e protezione di cui agli articoli 31 e seguenti del decreto, è costituito esclusivamente dal personale militare o civile dell'amministrazione della difesa, in possesso delle capacità e dei requisiti professionali di cui all'articolo 32 del medesimo decreto.

In altre parole si vuole evitare, nel predetto ambito, la possibilità, pure prevista dal decreto ed addirittura obbligatoria qualora il datore di lavoro ritenga non idoneo il personale dipendente, di ricorrere alle prestazioni di un servizio esterno all'amministrazione stessa. E' evidente che, ove si ricorresse a tale possibilità, potrebbe essere seriamente compromessa, non solo la riservatezza di informazioni di cui è vietata la divulgazione, ma anche la funzionalità dell'intera strumento militare che fonda la sua forza, innanzitutto, sulla capacità di garantirsi in autonomia, con le proprie risorse, umane e strumentali, i più delicati servizi di cui ha necessità.

Infine, è stata prevista la possibilità, nelle realtà comprensoriali ove insistono più organismi dell'amministrazione della difesa e nell'ottica di un equilibrato impiego delle professionalità interne all'amministrazione e di razionalizzazione degli oneri finanziari, umani e strumentali conseguenti, di costituire un unico servizio di prevenzione e protezione, con l'incarico di operare a favore dei singoli datori di lavoro.

L'**articolo 7**, tenuto conto della particolare esigenza di salvaguardare l'unicità di comando e controllo, ha previsto particolari disposizioni per la designazione dei rappresentanti militari dei lavoratori per la sicurezza nell'ambito dell'amministrazione della difesa, fermo restando che i rappresentanti civili dei lavoratori per la sicurezza sono eletti o designati secondo le modalità previste dagli articoli 47 e seguenti del decreto e nel rispetto degli accordi collettivi nazionali tra le organizzazioni sindacali e l'ARAN.

In particolare, al fine di rispettare, quanto più possibile, lo spirito del decreto, è stato previsto che i rappresentanti militari dei lavoratori per la sicurezza sono designati dal datore di lavoro su proposta non vincolante degli organi della rappresentanza militare (Co.Ba.R.), così da conseguire un sostanziale coinvolgimento diretto dei lavoratori, attraverso i loro rappresentanti come avviene per i lavoratori civili attraverso le rappresentanze sindacali.

Inoltre, tenuto conto delle peculiarità organizzative e dell'esigenza di tutela delle informazioni classificate o comunque riguardanti la prontezza e funzionalità dell'intera struttura militare o connesse con il segreto di Stato, è stato previsto che negli enti, distaccamenti e stabilimenti dell'amministrazione della difesa, gli eventuali rappresentanti civili dei lavoratori per la sicurezza territoriali ovvero di sito produttivo, di cui agli articoli 47,

comma 8, e 48, 49, 51 e 52 del decreto, possono essere individuati esclusivamente tra il personale dell'amministrazione della difesa. Ciò all'evidente fine di evitare che, attraverso detto istituto, personale civile addirittura estraneo all'amministrazione della difesa possa comunque accedere ad aree, mezzi, attività ed informazioni riguardanti la difesa militare o la sicurezza nazionale.

Infine, è stata individuata nell'autorità gerarchicamente sovraordinata al datore di lavoro quella cui i rappresentanti, militari o civili, dei lavoratori per la sicurezza possono far ricorso nell'amministrazione della difesa, ai sensi dell'articolo 50, comma 1, lettera o), del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, qualora ritengano inadeguate le misure prevenzionistiche adottate. Infatti, la citata norma del decreto, nel prevedere la possibilità di ricorso "all'autorità competente" non reca alcuna indicazione per la individuazione, in via generale, di detta autorità; pertanto, specie nell'amministrazione della difesa, si rende vieppiù opportuno procedere a detta individuazione.

L'articolo 8 reca generali criteri per l'assolvimento, nell'amministrazione della difesa, dei doveri di formazione, informazione ed addestramento, prevedendo, in relazione ai generali doveri incombenti sui superiori gerarchici ai sensi del D.P.R. 545/1986, recante il Regolamento di Disciplina Militare, che il datore di lavoro militare e gli altri comandanti o responsabili di unità organizzative, quali dirigenti e preposti e nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze, assicurano che ciascun lavoratore riceva una informazione, formazione ed addestramento sufficienti ed adeguati in materia di sicurezza e salute durante il lavoro, con particolare riferimento al proprio posto e luogo di lavoro ed alle specifiche mansioni, comprese quelle temporaneamente assegnate per l'esecuzione di un compito specifico.

Inoltre, in relazione alle competenze istituzionali degli organismi dell'amministrazione della difesa, il Segretario generale della difesa, d'intesa con gli Stati maggiori di Forza armata, Comando generale dell'Arma dei carabinieri e le Direzioni generali competenti per la materia, svolge azione di indirizzo sulla formazione di tutto il personale dell'amministrazione difesa.

Alla Scuola di formazione e perfezionamento del personale civile della difesa, che già svolge specifica formazione in materia a favore sia del personale militare che del personale civile della difesa, è affidato il ruolo principale nell'attività formativa, esaltandone, quindi, l'esperienza pluriennale maturata nel settore (anche ai sensi dell'art. 7, co. 1, lett. "s", DPR 556/1999, ove si prevede espressamente che il Segretariato generale della difesa – da cui dipende il citato istituto formativo – emana direttive in materia di antinfortunistica e di prevenzione e coordina le relative attività negli ambienti di lavoro della difesa, in attuazione

delle vigenti prescrizioni). Parimenti, la formazione, che può comunque essere effettuata anche da altri istituti dell'amministrazione della difesa ovvero da istituti, enti ed organizzazioni esterni alla stessa, purché da questa individuati o riconosciuti, può comprendere seminari, conferenze e cicli di formazione e di aggiornamento.

Il comma 4, in linea con quanto, peraltro, disposto dall'articolo 11, comma 4, del decreto, prevede che la materia venga portata nell'ambito dell'attività formativa ed addestrativa di base per l'immissione nei ruoli del personale militare e civile dell'amministrazione della difesa, con il chiaro obiettivo di favorire, nei futuri lavoratori, la consapevolezza dell'esistenza del problema infortunistico.

Infine, al comma 5 si prevede che le attività formative svolte sono sempre trascritte nei documenti matricolari degli interessati, da intendersi sostitutivi della registrazione nel libretto formativo del cittadino di cui all'articolo 2, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni.

L'articolo 9 prevede che gli organi di vertice centrali delle Forze armate, dello Stato maggiore della difesa e del Segretariato generale della difesa, debbano istituire apposite strutture ordinarie cui compete il coordinamento centrale delle attività finalizzate alla prevenzione degli infortuni ed alla tutela della salute dei lavoratori nell'ambito delle rispettive organizzazioni (strutture perlopiù già esistenti).

Dette strutture devono recare, al pari dello sperimentato modello organizzativo delle ASL, distinte unità organizzative concernenti, rispettivamente, le attività di prevenzione e quelle di vigilanza.

Il comma 4 prevede, sulla scorta dell'analoga disposizione prevista per i funzionari dell'ISPESL, dell'INAIL e dell'IPSEMA dall'articolo 9, comma 3, del decreto, che nell'esercizio dell'attività di consulenza e verifica ovvero delle ordinarie attività di controllo interno dell'amministrazione, il personale delle unità organizzative di prevenzione, nonché il personale dei servizi di prevenzione e protezione ed i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, nell'esercizio delle loro funzioni, non hanno l'obbligo di denuncia di cui all'articolo 331 del codice di procedura penale, ovvero di comunicazione di cui all'art. 347 del medesimo codice o di comunicazione ad altre Autorità competenti delle contravvenzioni rilevate, ove riscontrino violazioni alla normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

La predetta disposizione si ripropone l'evidente finalità di non limitare le potestà di autocontrollo interno dell'amministrazione, specie nei casi in cui, come per l'Arma dei carabinieri od il Corpo delle capitanerie di porto, tutto il personale riveste le funzioni di polizia giudiziaria. In mancanza di una siffatta disposizione, il timore di essere obbligati a

promuovere, ove necessario, accertamenti di polizia giudiziaria sul comportamento di militari subordinati, potrebbe ingenerare una “riluttanza” nell’attività di segnalazione o controllo di comportamenti potenzialmente rischiosi a fini prevenzionistici.

Resta sempre disponibile e doveroso, comunque, l’intervento repressivo di natura amministrativa-disciplinare per evitare il ripetersi di comportamenti potenzialmente rischiosi a fini prevenzionistici.

Il **Titolo III** (*“Applicazione delle disposizioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori durante il lavoro nell’ambito dell’amministrazione della difesa”*) del Regolamento individua i principi ed i criteri di ordine generale ed, ove possibile, particolare, per consentire l’applicabilità delle disposizioni del decreto alle attività svolte dalle Forze armate.

A tal fine, l’**articolo 10** individua le principali attività e luoghi disciplinati dalle particolari norme di tutela tecnico-militari, precisando, al comma 1, che tutte le attività che non rientrano in quelle “particolari”, di cui ai commi 2 e segg., sono assoggettate alle vigenti norme di legge in materia di prevenzione, protezione, sicurezza, igiene del lavoro e rispetto dell’integrità dell’ambiente, prime fra tutte quelle recate dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.

Al comma 2, è quindi precisato che le attività delle Forze armate e quelle degli organismi dell’area tecnico-amministrativa e tecnico-industriale della difesa, connesse alle particolari esigenze individuate ai sensi dell’articolo 2, nonché le infrastrutture e le aree, gli equipaggiamenti, armi, munizioni, materiali ed i mezzi di cui al medesimo articolo, destinati alle predette attività, comprese quelle eseguite per conto e sotto il controllo dell’amministrazione della difesa da organismi terzi (es.: imprese appaltatrici di servizi, lavori, opere o forniture per conto dell’amministrazione della difesa), sono disciplinate, anche per quel che riguarda le peculiari caratteristiche tecnico-costruttive, dalle particolari norme di tutela tecnico-militare per la sicurezza e la salute del personale impiegato, compiutamente indicate ai successivi comma 3 e 4.

A tal fine, particolare importanza riveste il comma 3 dell’articolo in commento, che reca una indicazione esemplificativa, ma non esaustiva, delle “particolari norme di tutela tecnico-militare”, cioè di quelle disposizioni emanate dall’autorità militare per disciplinare le attività connesse alle particolari esigenze individuate ai sensi dell’articolo 2.

Si tratta, di disposizioni, perlopiù già vigenti, che sono le sole e più idonee a garantire la funzionalità e l’efficienza dello strumento militare e che, nel solco di una tradizionale e consolidata attenzione della compagine militare verso la tutela della salute e della sicurezza del

personale, funzionale all'esercizio dei compiti istituzionali, già tengono conto della necessità di assicurare, nel contempo, la massima tutela possibile del personale.

Ed, invero, è questo il caso delle procedure tecnico-operative adottate nell'ambito di accordi di standardizzazione o di cooperazione fra le Forze militari dei Paesi aderenti alla NATO o ad altre Organizzazioni internazionali ovvero i mandati formulati dalle Organizzazioni internazionali e le procedure tecnico-operative da questi discendenti. Si tratta, in altre parole, di disposizioni che traggono origine da norme di diritto internazionale pattizio o consuetudinario e, come tali, cogenti.

Particolare importanza riveste la previsione di cui alla lettera c) che si configura come una norma di "chiusura" nel senso che, laddove non siano state già emanate, dalle competenti autorità militari, le "particolari norme di tutela tecnico-militare" applicabili al caso concreto, si configurano come tali le procedure d'azione normalmente individuate dai comandanti, a qualsiasi livello, per l'esecuzione degli specifici compiti o missioni a loro demandati per le funzioni istituzionali di loro competenza.

Non deve infatti dimenticarsi che i comandanti sono già investiti del particolare dovere, sancito dall'art. 21, lett. f), del D.P.R. n. 545/1986 DPR, di "assicurare il rispetto delle norme di sicurezza e di prevenzione per salvaguardare l'integrità fisica dei dipendenti". Costoro, pertanto, nell'ambito dell'emanazione degli ordini già tengono conto di individuare le procedure più idonee per contemperare entrambi gli interessi in gioco: il raggiungimento della missione militare e la salvaguardia dell'integrità fisica dei dipendenti.

Al comma 4 è previsto che per la tutela della sicurezza e salute del personale nel corso di operazioni ed attività condotte dalle Forze armate fuori del territorio nazionale, si applicano, in considerazione delle particolari esigenze di servizio e delle peculiarità organizzative riconosciute dal legislatore, le disposizioni in materia tenuto conto dei principi di necessità militare, avuto riguardo alla natura e priorità degli obiettivi militari da raggiungere ed alla contingente situazione ambientale, coerentemente con l'evoluzione operativa della missione in atto.

In tal modo, mentre, da un lato, si è ribadita la necessità di considerare il problema infortunistico e la tutela della salute del personale anche nelle attività più propriamente operative e financo quando esse sono svolte al di fuori del territorio nazionale, dall'altro, si è affermato, necessariamente, il principio che, in tale contesto, valgono come speciali norme di tutela tecnico-militare quelle correlate all'osservanza delle disposizioni di carattere operativo specifiche della particolare missione in atto.

Al comma 5, si è tenuto conto dei doveri di ogni militare e dei superiori gerarchici, così come derivanti dai rapporti gerarchici definiti dalla legge 11 luglio 1978, n. 382, e dal DPR n. 545/1986 e specie del particolare dovere sancito dall'art. 21, lett. f), del citato DPR, ove si prevede, fra i doveri di ogni superiore, quello di "assicurare il rispetto delle norme di sicurezza e di prevenzione per salvaguardare l'integrità fisica dei dipendenti".

In tale quadro, si è ribadito l'obbligo dei comandanti ad ogni livello di individuare (e, per i dipendenti, di adottare) le particolari procedure d'azione e le misure di sicurezza e di protezione necessarie per l'esecuzione di compiti derivanti da specifico impiego anche in situazione di personale esposizione a rischio. Analoga disposizione si rinviene, peraltro, nei tuttora vigenti decreto interministeriale n. 450/1999 del Ministero dell'interno, emanato per disciplinare le "particolari esigenze connesse al servizio espletato dalla Polizia di Stato e dei Vigili del fuoco" (art. 1, co. 3) e nel decreto interministeriale n. 110/2001 del Ministero delle politiche agricole, emanato per disciplinare le "particolari esigenze connesse al servizio espletato dal Corpo Forestale dello Stato" (art. 1, co. 3).

Al comma 6 si recepisce un consolidato orientamento giurisprudenziale (fra le molte, Cassazione penale, sez. IV, 3 marzo 1989, in Cass. pen. 1991, I, 475), prevedendo che l'obbligo gravante in capo al datore di lavoro, ai dirigenti e preposti di esigere, con la costante sorveglianza, l'osservanza delle misure di sicurezza da parte dei lavoratori militari si intende assolto, ed a tal fine esonerativo da responsabilità, con l'aver impartito ordini certi ed adeguati all'osservanza di dette misure, dovendosi ritenere legittima l'aspettativa da parte dei superiori gerarchici del rispetto dell'ordine, la cui inosservanza è particolarmente sanzionata in relazione ai vincoli propri della disciplina militare.

Si tratta, all'evidenza, di una disposizione che mira a "conservare" il principio di affidamento tipico dell'organizzazione militare e preordinato alla funzionalità dell'intero strumento militare, ribadendo anche in materia un preciso obbligo da parte dei lavoratori

militari subordinati di rispettare le disposizioni emanate in materia dalle sovraordinate gerarchie.

Al comma 7, coerentemente con il disposto dei commi e degli articoli precedenti, si prevede espressamente che può non esservi responsabilità, a titolo di colpa, per il personale militare o civile in ordine a violazioni in materia prevenzionistica commesse, per fatti attinenti il servizio ed in costanza dello stesso, soltanto laddove l'agente si sia trovato nella effettiva materiale impossibilità di potervi ottemperare ed abbia agito allo scopo di assicurare la

prontezza operativa dello strumento militare, avuto riguardo alla natura e priorità degli obiettivi da raggiungere, purché adottati, nei limiti dei poteri, attribuzioni e mezzi di cui dispone in relazione ai compiti affidatigli e con riferimento alle mansioni in concreto svolte, tutte le possibili misure di cautela applicabili in ragione della disponibilità e dello stato delle conoscenze tecnico-scientifiche per contenere il rischio, nonché le azioni di prevenzione alternative preordinate a garantire, per quanto possibile, equivalenti condizioni di sicurezza.

Anche in siffatto caso, al fine di conferire certezza ai rapporti giuridici nell'ambito dell'amministrazione della difesa ed alle connesse e conseguenti responsabilità in materia, la disposizione si prefigge di individuare un criterio interpretativo univoco del principio doveri/poteri, recependo opportunamente, con integrazioni, un costante orientamento giurisprudenziale secondo cui la individuazione del soggetto penalmente responsabile della mancata attuazione di misure prevenzionistiche vada effettuata non sulla scorta della astratta qualificazione giuridica dei rapporti esistenti tra i diversi soggetti inseriti nell'organizzazione, bensì sulla scorta delle mansioni in concreto da ciascuno svolte (Cass. Pen., sent. 11 ottobre 2000; Cass. Pen. sent. 20 giugno 2001).

Tale assunto, nell'amministrazione della difesa, è pienamente coerente con il "principio di necessità militare" e con l'obbligo di adempimento dei doveri derivanti dalla gerarchia militare, funzionali al raggiungimento degli obiettivi militari.

Si tratta, in altri termini, di una norma che mira a limitare – attraverso la richiesta della contemporanea sussistenza di molteplici e ben individuate circostanze – la possibilità di sottrarsi alle responsabilità conseguenti alle eventuali violazioni commesse in forza di una ritenuta, ma non sempre precisata, scriminante dell'adempimento di un dovere.

E', in definitiva, una norma che vuole dare certezza alle responsabilità.

Al comma 9, infine, coerentemente con le disposizioni precedenti, è riproposta la possibilità – già prevista all'articolo 2, comma 2, del vigente decreto ministeriale 1° febbraio 1997 recante l'individuazione del datore di lavoro nell'ambito dell'amministrazione della difesa – di imputare, in via transitoria, gli importi delle sanzioni amministrative irrogate al personale militare e civile dell'amministrazione della difesa per violazione commesse presso organismi militari, sul pertinente capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa, fatta salva ogni rivalsa dell'amministrazione nei confronti degli interessati che siano riconosciuti responsabili per dolo o colpa grave a seguito di specifica inchiesta disposta ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 21 febbraio 2006, n. 167.

L'**articolo 11** stabilisce che l'amministrazione della difesa provvede, in via prioritaria, con propri tecnici militari e civili, in possesso dei requisiti culturali e professionali necessari, ad effettuare i controlli, le verifiche e i collaudi tecnici, nonché a rilasciare le certificazioni riguardanti la sicurezza nei luoghi di lavoro dell'amministrazione della difesa, per le finalità previste dalle normative vigenti. E', questa, una disposizione che conferma sostanzialmente l'autonomia già riconosciuta da tempo all'amministrazione della difesa (vedi articolo 18 del decreto ministeriale 12 settembre 1959) cui, in ragione delle speciali esigenze di funzionalità e della disponibilità di strutture idonee allo scopo, sono conferite specifiche deleghe per gli adempimenti previsti dalla legge in materia di accertamenti e verifiche a tutela della sicurezza e salute negli ambienti di lavoro

Al comma 4, coerentemente con quanto precede, viene richiamata la disposizione di cui all'articolo 18, comma 3, del decreto, secondo cui gli obblighi previsti dal citato decreto, relativi agli interventi strutturali e di manutenzione necessari per assicurare la sicurezza dei locali e degli edifici in uso ad enti, distaccamenti e reparti dell'amministrazione della difesa, si intendono assolti, da parte dei dirigenti o funzionari preposti agli uffici interessati, con la richiesta del loro adempimento all'amministrazione competente o al soggetto che ha l'obbligo, per effetto di norme o convenzioni, alla loro fornitura e manutenzione.

A tal riguardo viene però precisato che resta fermo per i soggetti cui grava la responsabilità dell'impiego del personale, nei limiti dei poteri, attribuzioni e mezzi di cui dispongono ed in relazione ai compiti affidati, l'adozione di misure organizzative e procedurali, anche temporanee, che garantiscano, per quanto possibile, il conseguimento di equivalenti condizioni di sicurezza.

L'**articolo 12**, prevede che ai fini della valutazione dei rischi nelle attività e nei luoghi di lavoro dell'amministrazione della difesa, fermo restando gli obblighi del datore di lavoro ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera a), del decreto, la responsabilità della salute e sicurezza del personale compete altresì ai dirigenti militari e civili degli organismi delle aree tecnico-operativa, tecnico-amministrativa e tecnico-industriale 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 10 del Regolamento, ovvero al loro approvvigionamento ed alla fornitura ai destinatari finali. I predetti dirigenti devono comunicare ai datori di lavoro destinatari dei beni, mezzi e materiali di cui al comma 1, affinché ne tengano conto nella valutazione dei rischi e nella elaborazione del documento previsto dall'articolo 28 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, le informazioni concernenti: la natura, la tipologia e le caratteristiche costruttive dei materiali e loro

componenti; i possibili rischi per la salute e sicurezza del personale, in conseguenza dell'utilizzo dei predetti beni, mezzi e materiali; le principali misure tecnico-organizzative e sanitarie da adottare nell'utilizzo dei citati beni, mezzi e materiali, al fine di eliminare, ridurre o contenere possibili rischi per la salute, avuto riguardo alla natura e alla priorità degli obiettivi istituzionali da raggiungere.

Siffatta disposizione mira a non deresponsabilizzare, in materia, il dirigente od il funzionario militare nella fase di acquisizione e fornitura di materiali, armi ed installazioni militari, al fine di realizzare un sistema diffuso, condiviso ed integrato di responsabilità.

Al comma 3 viene individuata una particolare procedura per la valutazione, nell'ambito dell'amministrazione della difesa, dei rischi collegati allo stress lavoro-correlato, di cui all'articolo 28, comma 1, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.

In particolare, è stato constatato che le vigenti disposizioni in materia di organizzazione del lavoro, rapporti gerarchici, relazioni con i superiori e doveri propri di quest'ultimi, fra cui quelle recate dal Regolamento di Disciplina Militare, costituiscono, fra l'altro, un modello organizzativo già preordinato anche alla prevenzione dei rischi psicosociali e dei loro possibili effetti sulla salute negli ambienti di lavoro militari (le relazioni gerarchiche, che prevedono sempre la possibilità di rappresentare le proprie istanze anche di natura privata ai propri superiori sino, addirittura al Ministro della difesa, la "tipizzazione" dell'articolazione del lavoro, preordinata a garantire un equilibrato rapporto fra esigenze di famiglia ed esigenze di servizio, gli obblighi gravanti in capo a ciascun superiore di assicurare il rispetto delle norme di sicurezza e di prevenzione per salvaguardare l'integrità fisica dei dipendenti, le disposizioni che prevedono periodici accertamenti circa l'idoneità fisica, psichica ed attitudinale al servizio per il personale militare e civile della difesa, etc.).

Per tali motivi è stato previsto che la valutazione dei rischi collegati allo stress lavoro-correlato, di cui all'articolo 28, comma 1, del decreto, al fine di adottare le conseguenti misure di prevenzione e sorveglianza sanitaria, è effettuata dal datore di lavoro qualora ne sia segnalata la necessità dai competenti servizi sanitari delle Forze armate a seguito delle attività espletate in applicazione delle vigenti disposizioni in materia di idoneità fisica, psichica ed attitudinale al servizio per il personale militare e civile della difesa.

Al comma 4 è, quindi, previsto che nella valutazione dei rischi e nella elaborazione del documento previsto dall'articolo 28 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, il datore di lavoro deve tener conto, altresì, delle particolari esigenze individuate ai sensi dei principi di cui all'articolo 2 e delle norme di tutela tecnico-militare per la sicurezza e la salute del personale impiegato, individuate ai sensi dei criteri di cui all'articolo 10.

L'articolo 13 stabilisce particolari procedure circa il Documento unico di valutazione dei rischi da interferenze (DUVRI), previsto dall'articolo 26 del decreto.

Il DUVRI, infatti, per come introdotto in via generale dal decreto, pare di assai difficile applicazione alle attività approvvigionative di lavori, beni o servizi delle Forze armate e di polizia, specie ove queste siano svolte a livello "accentrato".

In primo luogo, la redazione di detto documento non può che essere svolta dal comandante dell'ente o distaccamento interessato, in quanto occorre indicare, in concreto, quali sono i rischi, derivanti dalle specifiche attività e strutture od impianti, svolte od esistenti nei luoghi di lavoro interessati, che solo il datore di lavoro periferico ben conosce e non certo l'organismo centrale dell'amministrazione della difesa che procede alla procedura approvvigionativa dell'eventuale appalto di lavori, beni o servizi.

In secondo luogo, la compilazione del DUVRI postula la comunicazione verso l'esterno di informazioni riguardanti le strutture militari e le attività in esse disimpegnate dal personale (poiché è necessario descrivere i luoghi e specificare le attività e le modalità in cui sono espletate dal personale, onde comprendere i possibili rischi), di cui è quasi sempre vietata la divulgazione ai sensi delle vigenti norme per la tutela delle informazioni classificate ovvero del segreto di Stato.

Infine, l'elaborazione di detto documento richiede la conoscenza, in dettaglio, di come l'appaltatrice eseguirà materialmente la prestazione contrattuale (per valutare, cioè, gli specifici rischi da interazione fra le attività di questa con quelle del reparto od ufficio interessato) e di quali sono le attività disimpegnate, in concreto, dall'amministrazione della difesa negli specifici ambienti in cui sarà disimpegnata l'attività dell'appaltatrice.

Sulla scorta delle considerazioni che precedono, è stata pertanto individuata una specifica "esigenza" ed una conseguente "particolare procedura" che tende a salvaguardare l'efficienza e la funzionalità dell'amministrazione della difesa nel particolare settore, in piena coerenza con il criterio di delega di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto e, comunque, con l'obiettivo di assicurare in ogni caso la valutazione di tutti i rischi presenti nei luoghi di lavoro e le necessarie attività di coordinamento e di cooperazione fra il datore di lavoro committente e quello appaltatore cui il DUVRI è, in ultima analisi, finalizzato.

Al comma 4, infine, è espressamente previsto che nell'ambito dell'amministrazione della difesa, agli effetti di cui all'articolo 26, comma 5, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, si intendono comunque "essenziali" i beni e servizi il cui approvvigionamento sia direttamente finalizzato al soddisfacimento od alla tutela delle esigenze individuate all'articolo 2 del

Regolamento. La citata disposizione del decreto, infatti, prevede che per i contratti di somministrazione di beni e servizi "essenziali" non si applica l'obbligo di indicare, a pena di nullità, i costi relativi alla sicurezza.

Conseguentemente, è necessario individuare quali siano i beni e servizi essenziali che, nell'amministrazione della difesa sono esclusi da siffatto obbligo. Al riguardo, si è ritenuto che non potesse che farsi riferimento alle particolari esigenze connesse al servizio espletato, individuate all'articolo 2 del Regolamento, che costituiscono, appunto, gli aspetti meritevoli di particolare tutela ai fini dell'efficienza e funzionalità dello strumento militare.

Il **Titolo IV** ("*Sorveglianza sanitaria*") del Regolamento definisce le misure organizzative per la tutela della salute dei lavoratori militari e civili dell'amministrazione della difesa.

L'**articolo 14** disciplina, quindi, le funzioni di medico competente nell'ambito dell'amministrazione della difesa.

In particolare, è stato espressamente previsto che dette funzioni siano svolte, prioritariamente, dagli ufficiali medici in possesso dei requisiti richiesti dal decreto.

A tal riguardo è stato però previsto che nel periodo transitorio successivo ai due anni dall'istituzione dei percorsi formativi di cui all'articolo 38, comma 2, del citato decreto legislativo, per gli ufficiali medici in possesso dei requisiti richiesti dal decreto si prescinde, ai fini dell'immediato impiego nelle funzioni di medico competente, dall'avvenuta frequenza dei citati percorsi formativi (si tratta di una norma che ha riguardo esclusivamente agli specializzati in medicina legale e delle assicurazioni od in igiene preventiva che alla data di entrata in vigore del decreto non erano impiegati nelle anzidette funzioni ovvero non le hanno disimpegnate per almeno un anno nel triennio precedente).

Tale deroga, peraltro di carattere transitorio, mira a garantire nell'immediato la disponibilità di un numero di ufficiali medici in possesso di uno dei titoli previsti dal decreto che, ancorché non abbiano già maturato esperienza nel settore, possano essere però immediatamente impiegati.

Al comma 2 è poi previsto che, in caso di indisponibilità degli ufficiali medici in possesso dei requisiti richiesti dal decreto, le funzioni di medico competente possono essere svolte anche dagli ufficiali medici che, ancorché non in possesso di una delle specializzazioni di cui all'articolo 38 del richiamato decreto, siano in possesso di entrambi i seguenti requisiti:

a) aver esercitato per almeno quattro anni attività di medico in un incarico in ragione del quale abbiano trattato aspetti medico legali o di igiene preventiva con riferimento al personale, alle attività ed ai luoghi dell'amministrazione della difesa;

b) aver previamente frequentato, superando l'esame finale, appositi percorsi formativi, almeno analoghi a quelli di cui all'articolo 38 del decreto, organizzati anche mediante convenzioni con le scuole di specializzazione in medicina del lavoro delle università italiane.

Tale ultima disposizione si rende necessaria, innanzitutto, per colmare la carenza di ufficiali medici delle Forze armate in possesso di uno dei titoli previsti dall'articolo 38 citato ed è direttamente finalizzata a salvaguardare l'efficienza dello strumento militare, muovendo dall'esame delle difficoltà concrete nella specifica materia.

Va osservato, infatti, che esiste una cronica deficienza di ufficiali medici in possesso di una specializzazione che consenta loro di svolgere le funzioni di medico competente, specie per quanto riguarda le attività ed i luoghi riservati od operativi o che presentano analoghe esigenze, come definiti dal Regolamento.

In tali luoghi, infatti, atteso che il Legislatore ha già dato per scontato una competenza interna alle Forze Armate (vedi art. 13 del decreto, nella parte in cui esclude le ASL e precisa che restano ferme le competenze oggi attribuite alla Sanità militare), appare obiettivamente difficile provvedere con consulenti civili, a disparte qualunque pur non trascurabile considerazione, particolarmente rilevante nell'ottica di contenimento della spesa pubblica, dei costi che l'amministrazione della difesa dovrebbe sostenere per il convenzionamento di medici civili, pur in presenza di risorse interne all'amministrazione utilmente impiegabili allo scopo.

Pertanto, detta disposizione trova specifico fondamento nell'ordinamento vigente.

Ed, invero, l'art. 3 del decreto, giova ricordarlo, prevede, in via generale, che "nei riguardi delle Forze armate e di polizia ... le norme del presente decreto sono applicate tenendo conto delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative ...". Il successivo art. 13, nel prevedere che la vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro è svolta dalle ASL, stabilisce espressamente che "Restano ferme le competenze in materia di sicurezza e salute dei lavoratori attribuite dalle disposizioni vigenti ... ai servizi sanitari e tecnici istituiti per le Forze armate e per le Forze di polizia; i predetti servizi sono competenti altresì per le aree riservate od operative e per quelle che presentano analoghe esigenze ...".

E' evidente l'intento del Legislatore di considerare le esigenze concernenti la funzionalità e l'efficienza delle Forze armate e di polizia e le speciali problematiche ad esse sottese, anche nella specifica materia della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, di preminente importanza e meritevoli di essere disciplinate anche in deroga alla normativa generale, prevedendone una competenza in capo ai servizi sanitari istituiti per le stesse Forze armate e di polizia.

Occorre tener presente, in proposito, che anche la giurisprudenza della Corte Costituzionale, con la sentenza n. 176/1996, e la giurisprudenza amministrativa (ex multis, cfr.: TAR Toscana n. 486/1992), considerano i servizi sanitari delle Forze di polizia e delle Forze armate sostitutivi, sotto ogni aspetto, del servizio sanitario nazionale e dei compiti a quest'ultimo attribuiti anche con riferimento alla materia della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

Infatti, la legge n. 833/1978, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, attribuisce a quest'ultimo competenze concernenti la sicurezza del lavoro e la prevenzione degli infortuni e malattie professionali, strumentali al conseguimento di finalità di salvaguardia della salubrità e dell'igiene dell'ambiente di lavoro (art. 2, co. 1, n. 5), le quali espressamente enumerano fra gli obiettivi del SSN (art. 2, co. 2, lett. b) la sicurezza del lavoro per prevenire ed eliminare condizioni pregiudizievoli alla salute e per garantire nelle fabbriche e negli altri luoghi di lavoro gli strumenti ed i servizi necessari.

Pertanto la stessa legge n. 833/1978 ha stabilito (art. 6, lett. "v"), che è o resta di competenza statale l'organizzazione sanitaria militare, alle cui attribuzioni istituzionali è fatto implicito rinvio, operante, per logica interpretazione, quale limite posto contestualmente alla competenza del servizio sanitario nazionale.

Ne discende che soltanto ed esclusivamente "nell'ambito delle proprie competenze" il SSN ha legittimazione a provvedere alla "prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali" e non anche, quindi, in settori d'esplicazione di attività lavorative, le quali, nel sistema positivo, ricadono sotto il controllo repressivo e di prevenzione di altra autorità, come appunto quella sanitaria militare, indicata in parallela previsione legislativa.

Per compiutezza di motivazione deve aggiungersi la precisazione che la Direzione generale della sanità militare, istituita presso il Ministero della difesa con il D.P.R. 1478/1965, ha fra le proprie attribuzioni l'igiene del lavoro, comprensiva, nell'ambito dell'organizzazione sanitaria, di ogni implicazione in merito alla disciplina ed al controllo della prevenzione di danno sanitario.

E' evidente, dunque, che non risulta stabilita alcuna limitazione per le funzioni amministrative spettanti al servizio sanitario delle Forze armate, rispetto al quale non è introdotta, dalla legge istitutiva del servizio sanitario nazionale, alcuna modificazione al preesistente assetto delle competenze, in particolare per quanto attiene ai compiti di prevenzione degli infortuni sul lavoro ed in materia di sicurezza ed igiene.

La Corte Costituzionale, con la sentenza citata, ha stabilito, peraltro, che la materia dei servizi sanitari delle Forze armate e dei vari Corpi di polizia "era ed è rimasta nell'ambito delle

funzioni amministrative di competenza dello Stato (art. 6 della legge 23 dicembre 1978, n. 833), in conformità con il disegno di politica legislativa diretta a tenere, in via generale, separate le speciali esigenze (soprattutto di sicurezza), le organizzazioni e i servizi sanitari delle Forze armate, dei vari Corpi di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (art. 6, primo comma, lettere v) e z) della legge n. 833 del 1978 citata). Tali servizi erano e sono restati avulsi e separati dalle strutture operative del servizio sanitario nazionale e dalle funzioni delle Regioni e delle unità sanitarie locali”.

Quanto innanzi a conferma che il disegno di politica legislativa introdotto con le deroghe previste dal decreto è assolutamente coerente con il quadro normativo preesistente, rispetto al quale ne costituisce la naturale prosecuzione.

La disciplina in oggetto consente, quindi, una corretta valutazione delle disposizioni concernenti l'individuazione della figura del medico competente nell'ambito delle Forze armate e di polizia.

Si tratta di normazione secondaria, dai cui intenti esula la rielaborazione degli ambiti di competenza dei concomitanti servizi ad apparati sanitari, ferma restandone la funzione sul punto ricognitiva della vigente disciplina legislativa.

Di talché la norma estensiva anche alle Forze armate e di polizia dei compiti di sorveglianza sanitaria, mediante visite sanitarie preventive e periodiche nei confronti del proprio personale “a rischio”, si risolve nel senso di richiamare l'obbligatorietà anche nell'area delle attribuzioni delle predette amministrazioni, dell'espletamento di accertamenti a tutela della sicurezza del lavoro. Ciò al fine evidente di stabilire un uniforme regime delle modalità di prevenzione e di sicurezza dell'igiene e salubrità del lavoro in ogni settore anche pubblico, senza modificazioni, però, delle competenze organiche ripartite secondo criteri rispettosi di diverse esigenze istituzionali.

In siffatto quadro interpretativo s'inserisce la previsione dell'articolo in esame riguardante l'individuazione del “medico competente” per la tutela dell'igiene del lavoro nonché la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, rispetto alla quale, dunque, viene osservato il criterio della competenza per materia, ribadito anche con riferimento all'attività di vigilanza, per effetto dei quali sono sottratte al potere ispettivo delle ASL gli stabilimenti, gli impianti e le strutture in genere di pertinenza militare (“aree riservate od operative e quelle che presentano analoghe esigenze”). Il che, da un più generale punto di vista sistematico, non soltanto costituisce espressione di coordinamento delle attività di enti od organi diversi per strutture e funzioni sulla base di discipline settoriali distinte (per la sanità militare in applicazione, fra le altre, della L. 26 giugno 1965 n. 809 e del D.P.R. 18 novembre 1965 n.

1478), ma si afferma sulla materia in oggetto il principio della non interferenza di autorità civili nell'organizzazione e nella gestione di opere e servizi che interessino, con criteri di conseguenziale riservatezza, la difesa militare dello Stato.

Appare quindi difficile limitare l'attribuzione delle funzioni di medico competente solo a coloro che sono in possesso dei titoli previsti dal decreto, una volta accertata la chiara volontà legislativa, immutata ed anzi rafforzata nel tempo, di affermare sulla materia il principio della non interferenza di civili nell'organizzazione e nella gestione di opere, servizi ed attività che interessino la difesa militare dello Stato, riconoscendo fra le attribuzioni dei servizi sanitari militari l'igiene del lavoro, comprensiva, nell'ambito dell'organizzazione sanitaria, di ogni implicazione in merito alla disciplina ed al controllo della prevenzione di danno sanitario, fra cui non può non ricomprendersi anche la specifica attività di medico competente, così come individuata dal richiamato decreto.

Invero, il richiamo operato dagli artt. 3 e 13 del decreto nel prevedere, in via generale, che “nei riguardi delle Forze armate e di Polizia ... le norme del presente decreto sono applicate tenendo conto delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative...” e che “Restano ferme le competenze in materia di sicurezza e salute dei lavoratori attribuite dalle disposizioni vigenti ... ai servizi sanitari ... istituiti per le Forze armate e per le Forze di polizia...”, non può che operare - nel senso di escluderla - anche con riferimento alla previsione del possesso degli speciali titoli di cui all'art. 38 del decreto per lo svolgimento delle funzioni di medico competente, posto che, come innanzi osservato, già rientra fra le attribuzioni dei servizi sanitari militari - in applicazione, fra le altre, della L. 26 giugno 1965 n. 809 e del D.P.R. 18 novembre 1965 n. 1478 - l'igiene del lavoro che, come già detto, è comprensiva, nell'ambito dell'organizzazione sanitaria, di ogni implicazione in merito alla disciplina ed al controllo della prevenzione di danno sanitario.

E', dunque, possibile ed opportuno attribuire le funzioni di medico competente, benché esclusivamente nell'ambito dei luoghi militari o comunque destinati al servizio, anche agli Ufficiali medici non in possesso dei titoli richiesti dall'art. 38 del D.Lgs 81/2008, stante la chiara previsione legislativa.

Una siffatta previsione, peraltro, non appare illogica né incompatibile e neppure è nuova nel contesto normativo vigente.

Giova, infatti, rilevare che l'art. 44, co.1, lettera d), del decreto legislativo n. 334/2000 prevede che i medici della polizia di stato “svolgono attività di medico nel settore del lavoro nell'ambito delle strutture dipendenti dal Ministero dell'interno e, coloro che hanno esercitato per almeno quattro anni tali attribuzioni, espletano altresì le attività di sorveglianza e vigilanza,

nonché quella di medico competente, previste dalle disposizioni in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro, nell'ambito delle citate strutture e di quelle di cui all'articolo 23, comma 4, del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626 e successive modifiche ed integrazioni". Dunque per la Polizia di Stato già esiste una norma analoga a quella che si vuole introdurre con il Regolamento in commento, peraltro con maggiori limitazioni, nell'ordinamento militare.

Infatti, con la disposizione introdotta dall'articolo 13 del Regolamento non vengono attribuite le funzioni di medico competente *sic et simpliciter* agli ufficiali medici non in possesso dei titoli richiesti dall'art. 38 del decreto, ma la possibilità di espletare tali funzioni è comunque subordinata ad una serie di limitazioni, compiutamente indicate, e finalizzate, da un lato, ad esaltare la specifica esperienza maturata in materia dagli ufficiali medici e, dall'altra, ad incrementare la loro preparazione mediante la previa frequenza di appositi percorsi formativi.

Non solo, la norma prevede, poi, che tali ufficiali medici abbiano una corsia preferenziale per accedere ai corsi di specializzazione per il conseguimento di uno dei titoli di cui all'art. 38 del D.Lgs 81/2008.

Il comma 8 prevede, altresì, per evidenti ragioni di efficienza ed economia di risorse umane e strumentali, che nelle realtà comprensoriali, ove insistono più organismi dell'amministrazione della difesa, ancorché appartenenti a differenti aree funzionali, può essere nominato un unico ufficiale medico competente, con l'incarico di operare a favore dei singoli datori di lavoro.

Inoltre, al comma 9 si ribadisce la competenza dei servizi sanitari delle Forze armate per l'esecuzione delle visite e degli accertamenti sanitari di primo e secondo livello finalizzati alla verifica di assenza di condizioni di alcol dipendenza e di assunzione di sostanze psicotrope e stupefacenti di cui all'articolo 15 della legge 30 marzo 2001, n. 125, e dagli articoli 108 e 125 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.

La norma, infine, prevede specifiche competenze in capo alla Direzione generale della sanità militare, finalizzate ad esaltarne, nell'attuale contesto, il ruolo di alta direzione, studio e ricerca nell'ambito della medicina occupazionale e del lavoro, coerentemente con le attribuzioni già alla medesima riconosciute, in via generale, dai provvedimenti istitutivi.

All'articolo 15, coerentemente con quanto disposto all'articolo precedente e sulla scorta delle medesime ragioni giuridiche ed esigenze, si prevede che le comunicazioni o segnalazioni alla competente ASL di dati od informazioni concernenti la sorveglianza sanitaria o eventuali malattie contratte in servizio dai lavoratori militari o civili dell'amministrazione della difesa, previste a carico del medico competente dal decreto, e dall'articolo 139 del decreto del

Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, sono sostituite da analoghe comunicazioni o segnalazioni inoltrate ai servizi di vigilanza di cui allo stesso Regolamento. Le similari comunicazioni ovvero trasmissione di documenti che il medesimo decreto prevede, invece, a favore dell'ISPESL sono sostituite, a cura del medico competente, con analoghe comunicazioni o trasmissione di documenti alla Direzione generale della sanità militare che provvede alla raccolta dei dati ed all'esame degli stessi.

Il **Titolo V** ("*Vigilanza*") del Regolamento stabilisce, in conformità al criterio di delega recato dall'articolo 13, comma 3, del decreto, l'organizzazione di vigilanza nell'ambito dell'amministrazione della difesa.

In particolare, all'**articolo 16** sono definiti i criteri per la individuazione, in concreto, delle aree "riservate, operative o che presentano analoghe esigenze" considerate a tal fine dal decreto, prevedendo che gli immobili o le aree di pertinenza dell'amministrazione della difesa, nonché le strutture ed aree in uso, ancorché temporaneamente, all'Arma dei carabinieri per l'esercizio dei compiti concernenti l'ordine e la sicurezza pubblica ovvero di contrasto alla criminalità e quelle in uso al Corpo delle capitanerie di porto per l'esercizio dei compiti d'istituto, ove sono svolte le attività od ubicati uno o più luoghi di lavoro come sopra individuati, assumono unitariamente identica classifica e sono assoggettati al medesimo regime di vigilanza.

L'**articolo 17** reca, invece, l'istituzione dei servizi di vigilanza che operano nell'ambito delle aree di competenza di ciascuna Forza armata e dell'Arma dei carabinieri, nonché nell'ambito dell'area tecnico-operativa interforze di vertice e nelle aree tecnico-amministrativa e tecnico-industriale.

Ai predetti servizi di vigilanza è attribuita, in via esclusiva, la competenza di vigilanza preventiva tecnico-amministrativa e di vigilanza ispettiva prevista dall'articolo 13, comma 3, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, nonché ogni altra competenza in materia attribuita alle ASL dal citato decreto, ad eccezione di quanto stabilito nel successivo comma 4.

Al comma 4, infatti, viene coerentemente previsto che avverso i giudizi del medico competente, il lavoratore militare o civile dell'amministrazione della difesa può presentare ricorso alla commissione medico-legale competente per territorio, comprendente almeno un medico competente, anziché alla ASL.

L'**articolo 18** reca il modello organizzativo dei servizi di vigilanza, prevedendo, innanzitutto, che il Segretariato generale della difesa effettua il coordinamento centrale in materia.

Inoltre, si prevede che i servizi di vigilanza istituiti nell'ambito delle aree di competenza di ciascuna Forza armata e dell'Arma dei carabinieri, nonché nell'ambito dell'area tecnico-operativa interforze di vertice e nelle aree tecnico-amministrativa e tecnico-industriale, possono avere un'organizzazione centrale o periferica, definita con provvedimento ordinativo emanato dalle rispettive autorità di vertice che ne definiscono l'ordinamento, gli organici e le modalità di funzionamento in relazione alle specifiche esigenze.

L'**articolo 19** prevede, in dettaglio, le funzioni degli anzidetti servizi, sostanzialmente analoghe a quelle espletate dalle ASL, ed i criteri di nomina del personale a ciò preposto, ricondotta, quest'ultima, a provvedimento emanato dalle rispettive autorità di vertice delle differenti aree funzionali della difesa

Il comma 6, tenuto conto della netta separazione disegnata dal legislatore fra le ASL ed i servizi di vigilanza della difesa, prevede, coerentemente che l'importo delle somme che i servizi di vigilanza di cui al Regolamento ammettono a pagare in sede amministrativa, sono assegnati, in luogo delle ASL, all'apposito capitolo di bilancio della Forza armata o dell'organismo centrale dell'area tecnico-amministrativa o tecnico-industriale di riferimento, per finanziare le attività di prevenzione nei luoghi di lavoro.

L'**articolo 20**, prevede i requisiti che deve possedere il personale destinato ai servizi di vigilanza, rammentando che detto personale riveste le funzioni di ufficiale di polizia giudiziaria, ai sensi dell'articolo 57, comma 3, del codice di procedura penale, esclusivamente nei limiti del servizio specificamente disposto, nell'ambito dell'esercizio delle sue specifiche attribuzioni e con riferimento alla sola area di competenza.

Infine, al comma 5, viene ribadito che il personale nominato non può prestare, ad alcun titolo, attività di consulenza ai sensi dell'articolo 13, comma 5, del decreto.

Il **Titolo VI** ("*Disposizioni finali*") reca, infine, l'indicazione delle ulteriori disposizioni eventualmente applicabili all'Arma dei carabinieri ed in particolare enuncia espressamente le abrogazioni apportate dal Regolamento.

In particolare, l'**articolo 21**, prevede che all'Arma dei carabinieri, quale Forza armata e Forza militare di polizia in servizio permanente di pubblica sicurezza, ai sensi dell'articolo 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121, e articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 297, si applicano, in quanto compatibili con il Regolamento, anche le eventuali ulteriori disposizioni adottate in materia dal Ministero dell'interno.

L'**articolo 22** prevede, quindi, l'espressa abrogazione, alla data di entrata in vigore del Regolamento, dei previgenti decreti ministeriali in materia, fra cui, in particolare, il decreto

ministeriale 23 luglio 1979 ed il decreto ministeriale 16 aprile 1992 (quest'ultimo, sostanzialmente sostitutivo del primo che però non è stato espressamente abrogato ed è dunque ancora formalmente in vigore, ancorché di fatto inapplicabile), attuativi delle disposizioni in materia addirittura previgenti all'abrogato decreto legislativo n. 626/1994 e, peraltro, destinati al solo personale civile dell'amministrazione della difesa.