

PREVENZIONE INCENDI NELLE STRUTTURE SANITARIE E PROFILI DI RESPONSABILITÀ PENALE

Brescia, 8 luglio 2016

Studio dell'Avv. Raffaele Bergaglio

VIA COSIMO DEL FANTE 13
20122 - MILANO - ITALIA
www.penalex.it

TEL +39 02 32 16 59 32
FAX +39 02 32 16 59 33
bergaglio@penalex.it

QUADRO NORMATIVO

Il DM 19-3-2015 ha aggiornato il DM 18-9-2002 concernente la regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, costruzione ed esercizio di strutture sanitarie

Si tratta di attività assoggettate ai controlli di prevenzione incendi riportate nell'All. 1, n. 68 del DPR 151/2008, classe A, B o C a seconda dal regime di ricovero e dalle dimensioni della struttura

Precedentemente previste dal DM 16-2-1982 al n. 86

SINTESI DELL'INTERVENTO NORMATIVO

È stato riscritto il titolo III sulle strutture esistenti che erogano prestazioni in regime di ricovero ospedaliero e/o in regime residenziale a ciclo continuativo e/o diurno

È stato riscritto il titolo IV sulle strutture sia esistenti che di nuova costruzione, non soggette ai controlli dei VF ai sensi del DPR 151/11

È stato aggiunto il titolo V concernente il Sistema di Gestione della Sicurezza finalizzato all'adeguamento antincendio

SINTESI DEI CONTENUTI

A seconda del tipo di struttura è stato previsto:

- l'adeguamento per step progressivi, fornendo scadenze temporali sia per l'adeguamento ai vari punti degli Allegati, sia per la presentazione delle pratiche ai VF (Esame Progetto e SCIA)
- la nomina di un Responsabile Tecnico della Sicurezza Antincendio (RTSA)
- la redazione di un Sistema di Gestione Antincendio (SG)
- che fra l'altro deve prevedere la nomina di un congruo numero di addetti antincendio ai sensi del Titolo V

Adeguamento strutture esistenti con **oltre 25 letti**, che erogano prestazioni in regime di ricovero ospedaliero, residenziale continuativo, diurno (ospedali)
(Art. 2 DM 23-3-2015)

Con la presentazione della SCIA ai VF il tecnico attesta:

- il rispetto dei requisiti antincendio previsti dai vari punti dell'All. I - Titolo III, nei diversi step previsti
- l'adozione di un SG finalizzato all'adeguamento antincendio di cui al Titolo V,
- la nomina di un RTSA, interno o esterno alla struttura, purché in possesso dei requisiti previsti dal DM 5-8-2011,
- l'individuazione di un numero congruo di Addetti Antincendio.

QUANDO NOMINARE IL RTSA?

Art. 2, c. 1, lett. b), DM 25-3-2015

Art. 3, c. 4, lett. b), DM 25-3-2015

Quando, deve essere predisposto e adottato un **Sistema di Gestione della Sicurezza Antincendio**

- per l'adeguamento di strutture esistenti con oltre 25 letti che erogano prestazioni in regime di ricovero ospedaliero e/o residenziale a ciclo continuativo e/o diurno
- per l'adeguamento di strutture ambulatoriali esistenti di oltre 1000 mq, fatte salve le esenzioni

QUANDO NON È NECESSARIO NOMINARE IL RTSA?

La normativa non è chiarissima. Bisogna distinguere tra strutture ambulatoriali e ospedaliere

STRUTTURE AMBULATORIALI (T. IV)

Non è necessaria la nomina del RTSA:

- per le strutture ambulatoriali esistenti inferiori a 1000 mq (art. 3, c. 1, DM 23-3-2015)
- per le strutture ambulatoriali esistenti oltre i 1000 mq per le quali:
 - sia già stata presentata la SCIA
 - siano stati pianificati o siano in corso lavori di ampliamento, modifica o ristrutturazione sulla base di un progetto approvato dai VF

(Art. 3, c. 3, DM 23-3-2015)

...

STRUTTURE OSPEDALIERE (T. III)

L'art. 2 del DM 25-3-2015 non dice nulla il che può dare luogo ad equivoci

soprattutto perché resta in vigore l'art. 4, c. 2, lett. a) e b), DM 18-9-2002, che, parimenti all'art. 3, c. 3, DM 23-3-2015 stabilisce che:

non sussiste l'obbligo di adeguamento e quindi neppure di nomina del RTSA per le strutture per le quali:

- sia già stato rilasciato il CPI (mediante SCIA)
- siano stati pianificati o siano in corso lavori di modifica, adeguamento, ristrutturazione o ampliamento sulla base di un Progetto approvato dai VF

...

...

Forse non era nelle intenzioni del legislatore ma tale dato normativo rimane, il che può creare confusione

tuttavia, a ben vedersi, l'art. 4 c. 2 DM 18-9-2002 fa riferimento alle strutture *“esistenti alla data di entrata in vigore del presente decreto”*, che risale al 27-9-2002

sicché non appare applicabile alle strutture ospedaliere esistenti all'entrata in vigore del DM 25-3-2015

per le quali sussiste pertanto l'obbligo di adeguamento sempre che siano superiori a 25 letti e che non abbiano già completato l'adeguamento al DM 18-9-2002

RICAPITOLANDO NON È RICHIESTA LA NOMINA DEL RTSA:

- per le strutture ospedaliere con meno di 25 letti (art. 2, c. 1, DM 19-3-2015)
- per le strutture ospedaliere con oltre 25 letti, che abbiano **già completato** l'adeguamento al momento dell'entrata in vigore del DM (art. 2, c. 1, DM 19-3-2015),
 - **salvo** che progettino **nuovi ampliamenti, modifiche, ristrutturazioni**, nel qual caso è richiesta la nomina del RTSA (a meno che si proceda per lotti), e questo perché:
 - l'art. 4, c. 2, DM 18-9-2002 nell'esentare dall'obbligo di adeguamento fa riferimento al momento dell'entrata in vigore del DM nel 2002 e non nel 2015
 - il titolo V fa ormai parte del DM 18-9-2002

...

- per le strutture ospedaliere che procedano all'adeguamento per lotti (art. 2, c. 2, DM 19-3-2015), ancorché sia previsto l'adozione del SG (titolo V)
- per le strutture ambulatoriali sotto i 1000 mq (art. 3, c. 1, DM 19-3-2015)
- per le strutture ambulatoriali sopra i 1000 mq
 - già in possesso del CPI mediante SCIA
 - oppure con lavori di adeguamento, modifica, ristrutturazione o ampliamento, pianificati o già in corso, sulla base di un progetto approvato dai VF (art. 3, c. 3, DM 19-3-2015)

IN CHE MISURA SI APPLICA IL TITOLO V

Si applica integralmente agli ospedali con oltre 25 letti che non abbiano ancora completato l'adeguamento al 24-4-2015 (RTSA + SG + Addetti Antincendio)

Si applica limitatamente al SG e agli AA per gli ospedali con oltre 25 letti che non abbiano ancora completato l'adeguamento al 24-4-2015, e che abbiano optato per la procedura per lotti

Si applica limitatamente al SG e agli AA per gli ambulatori con oltre 1000 letti che non abbiano già presentato la SCIA e non abbiano in corso lavori di ampliamento e modifica al momento dell'entrata in vigore del DM 23-3-2015

DURATA IN CARICA DEL RTSA

Il dato normativo non è chiaro:

Da un lato vengono previsti alcuni elementi che inducono a pensare ad un incarico permanente a tempo indeterminato:

- il suo nome viene indicato nell'**organigramma** aziendale
- vengono inoltre indicate le **deleghe** a questi rilasciate

...

Sotto diversa prospettiva una serie di elementi militano in senso contrario:

- nel Titolo V si parla di “*sistema di gestione della sicurezza finalizzato all’adeguamento antincendio*”, sicché ad adeguamento avvenuto è legittimo ritenere che l’incarico termini (v. rubrica e c. 1 lett. a)
- le sue **mansioni** sono di pianificazione, coordinamento e verifica dell’**adeguamento** nelle varie **fasi** previste

...

...

- l'art. 2, c. 1, lett. b) afferma che “*Per la **predisposizione** del sistema di gestione della sicurezza e per la relativa **attuazione**, deve essere individuato dal titolare dell'attività un RTSA ...*”, onde si dovrebbe ritenere che il professionista **cessi il proprio incarico una volta predisposto ed attuato il SG**
- NB: siamo sicuri che il concetto di **attuazione** sia compatibile con un incarico circoscritto nel tempo? (Cfr. p.es. d.lgs. 231/2001 e d.lgs. 81/2008)

REQUISITI SOGGETTIVI DEL RTSA

Deve essere in possesso di attestato di **partecipazione**, con esito positivo, al corso base di specializzazione di cui al DM 5-8-2011 (artt. 2 c.1 lett. b e 42, Titolo V, DM 19-3-2015)

Questo Decreto del Ministro dell'Interno prevede:

- corsi base di specializzazione di 120 h (art. 4) con un esame che consente l'iscrizione negli elenchi, in presenza del titolo richiesto
- corsi di aggiornamento di 40 h ogni 5 anni per il mantenimento dell'iscrizione negli elenchi

...

Secondo l'art. 1 DM 7-8-2012, i professionisti, iscritti in albi, e negli elenchi del Ministero dell'Interno sono “professionisti antincendio”

Il DM 19-3-2015, però, si accontenta della **partecipazione con esito positivo al corso**, sicché anche chi non fosse iscritto, per non aver presentato domanda o per esserne decaduto a causa di mancati aggiornamenti può ricoprire il ruolo di RTSA

...

...

INQUADRAMENTO RTSA

- può coincidere con altre figure tecniche interne all'attività anche se nulla vieta che sia un soggetto esterno
- deve essere inserito nell'organigramma aziendale
- devono essere indicate espressamente le deleghe conferitegli (art. 16 d.lgs. 81/2008)

...

MANSIONI E COMPITI

pianificazione, coordinamento, verifica dell'adeguamento ai requisiti previsti della normativa antincendio (art. 42, titolo V, DM 19-3-2015). Che cosa vuoi dire? Ad esempio:

- conoscere le norme specifiche di prevenzione incendi, in ragione del corso che ha frequentato
- predisporre il programma degli interventi necessari
- collaborare nella redazione del SG con le altre figure interne ed esterne
- assicurarsi che la documentazione richiesta venga inoltrata ai VF entro le scadenze previste

...

- conoscere il progetto di adeguamento antincendio, comprenderne gli aspetti tecnici, realizzativi, e le tempistiche
- conoscere la realtà dell'attività (impianti, strutture, procedure operative ordinarie di esercizio e procedure operative di emergenza, gestione del personale, ecc.)
- essere in grado di interpretare, integrare e armonizzare gli aspetti tecnici e di gestione al fine di raggiungere l'obiettivo
- verificare che il SG sia correttamente attuato

NON È COMPITO DEL RTSA

- redigere il progetto di adeguamento antincendio
- redigere le asseverazioni allegate alle varie SCIA nelle varie scansioni temporali
- redigere certificazioni di strutture o impianti connesse alle varie certificazioni nei vari step temporali

RESPONSABILITÀ DEL RTSA

si è detto che ha mansioni di pianificazione, coordinamento e verifica dell'adeguamento ai requisiti previsti dalla normativa sulla prevenzione incendi

è pertanto intuibile che questa figura ricopra una **posizione di garanzia**, il che significa che egli è gravato dell'obbligo di impedire l'evento dannoso o pericoloso

Tale posizione trova fondamento nell'art. 40 cpv cp, secondo il quale “non impedire un evento che si ha l'obbligo giuridico di impedire equivale a cagionarlo”.

...

alla luce delle mansioni che il DM ha attribuito a questo soggetto in materia di adeguamento delle strutture sanitarie, non vi è alcun dubbio che questi sia gravato dell'obbligo di evitare eventi incendiari ed altri eventi connessi.

ne consegue che qualora si dovesse verificare un evento di questo tipo questa figura sarebbe certamente molto esposta e facilmente individuabile perché:

- figura nell'organigramma aziendale
- è munito di deleghe specifiche, onde gli inquirenti avrebbero buon gioco ad individuarlo anche a distanza di tempo
- tutti all'interno della struttura sanno chi si è occupato di determinate cose

...

...

I POTETICHE CONSEGUENZE

in caso di incendio e di qualsiasi altro evento connesso alla propagazione delle fiamme e del fumo, la condotta del RTSA sarebbe certamente messa al vaglio unitamente a quella di altre figure:

- Datore di lavoro
- Altri soggetti muniti di deleghe in materia di sicurezza
- RSPP
- ASPP
- Addetti antincendio

NB: la responsabilità di una figura non esclude affatto quella di altri

...

nella maggior parte dei casi, in ipotesi come queste, l'accusa viene mossa in chiave omissiva colposa: l'aver omesso di coordinare o pianificare un determinato presidio, condotta che, se posta in essere, avrebbe evitato la verifica dell'evento.

per condannare una persona, occorre una probabilità vicino alla certezza che la condotta negligenzemente omessa, se adempiuta, avrebbe evitato l'evento.

...

ovviamente qui tendenzialmente non parliamo di dolo, ma soltanto di colpa, vale a dire di imprudenza, negligenza, imperizia, violazione di regole cautelari specifiche

il tutto in relazione ad un evento concretamente prevedibile e, come tale, evitabile laddove non fosse stato colposamente omessa la condotta doverosa

Un passaggio molto importante è rappresentato dalla effettività della delega di funzioni, prevista dall'art. 16 d.lgs. 81/2008.

...

La delega per essere efficace, deve avere una serie di condizioni:

- deve essere risultare da atto scritto con data certa
- il delegato deve possedere tutti i requisiti di professionalità ed esperienza richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate (corso base)
- deve attribuire al delegato tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate
- deve attribuire al delegato l'**autonomia di spesa** necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate
- deve essere accettata per iscritto dal delegato

RESPONSABILITÀ DEL CERTIFICATORE: IL PASSAGGIO DALLA DIA ALLA SCIA

Il 31.5.2010 la modifica dell'art. 19 l. 241/90 sancisce il passaggio dalla DIA alla SCIA

Prima il privato iniziava l'attività soggetta ad autorizzazione, previo deposito della DIA, se la Pubblica Amm. non avesse avuto nulla in contrario, con formazione del silenzio assenso dopo 30 gg

Ora inizia subito perché la sua segnalazione è “**certificata**”.

Che cosa significa questo?

Vuol dire che la collettività e la PA ripongono affidamento nella certificazione di conformità del professionista

Cosa cambia per il professionista?

Ora il professionista è più esposto di prima, in quanto **si assume la responsabilità dell'asseverazione**, che un tempo ricadeva sulla PA

È quindi il caso di domandarsi le varie:

- asseverazioni
- attestazioni “del rispetto dei requisiti di sicurezza antincendio” (DM 19-3-2015)
- certificazioni
- dichiarazioni
- documentazioni progettuali
- relazioni tecniche ed elaborati grafici
- ecc.

che valore hanno ai fini penali?

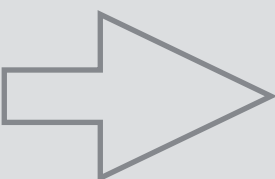
RISPOSTA

La troviamo negli artt. 481 e 359 cp

L'art. 481 cp punisce il falso in certificazioni commesso da persone che esercitano un **servizio di pubblica necessità**.

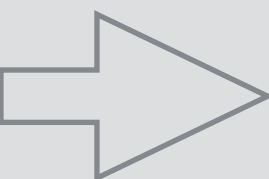
Chi sono queste persone?

Secondo l'art. 359 cp, esercitano un servizio di pubblica necessità coloro che esercitano professioni il cui esercizio è vietato senza una speciale **abilitazione** dello Stato, sempre che **il pubblico sia obbligato per legge ad avvalersi della loro opera**: ingegneri, architetti, geometri, periti e altri tecnici specializzati, avvocati, notai, medici, professionisti antincendio, ecc.



Di conseguenza

dal combinato disposto dagli artt. 359 e 481 cp, emerge che, quali che siano le espressioni utilizzate dalla modulistica o dalla legge (asseverazione, certificazione, dichiarazione, attestazione), essendo la prestazione del tecnico abilitato o dal professionista antincendio, qualcosa di cui la collettività è **obbligata** ad avvalersi, ai fini della legge penale si tratta di una “**certificazione**”.



pertanto:

asseverazioni

antincendio
PIN 2.1.

certificazioni

cfr. cert. rei.
PIN 2.2.

dichiarazioni

cfr. dich. prod.
PIN 2.3.

attestazioni

cfr. attest. rinn. period.
PIN. 3.

sono tutte espressioni equivalenti per la legge panale in quanto riconducibili al concetto di **certificazione**. Non solo:

secondo la giurisprudenza, anche la

documentazione
progettuale
e tecnica

ha valore di **certificato**

Certificare, asseverare, attestare, dichiarare significa affermare che determinate circostanze o requisiti sono effettivamente sussistenti, assumendosene la responsabilità

Nel caso specifico significa affermare solennemente, sotto la propria responsabilità, la conformità ai requisiti antincendio

Chi assevera/certifica/dichiara/attesta una circostanza non vera commette un falso in certificati o in atto pubblico

RESPONSABILITÀ PENALE CONNESSA A CERTIFICAZIONI RILASCIATE

Art. 20 c. 2, D.lgs. 139/06:

punisce con la reclusione da 3 mesi a 3 anni e multa da 103 a 516 € chi, nelle certificazioni e dichiarazioni rese al fine del rilascio o del rinnovo del CPI, attesta fatti non rispondenti al vero o altera certificazioni già esistenti

Art. 19 c. 6 L. 241/90:

punisce con la reclusione da 1 a 3 anni chi nelle attestazioni, dichiarazioni o asseverazioni che corredano la SCIA, dichiara falsamente l'esistenza di requisiti richiesti dalla legge

Art. 481 C.p.:

punisce con la reclusione fino a 1 anno e con la multa da 51 a 516 euro chi, nell'esercizio di una professione sanitaria o forense o di altro servizio di pubblica necessità, attesta falsamente, in un certificato, fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità

principio di specialità

STRUTTURA ANALITICA DELLA CERTIFICAZIONE FALSA

DELITTO

i vari falsi in certificati sono tutti delitti dal momento che come pena viene comminata la multa e/o la reclusione

INTERESSE TUTELATO

è la pubblica fede: la fiducia che la generalità dei consociati e la PA ripone nella autenticità degli atti pubblici

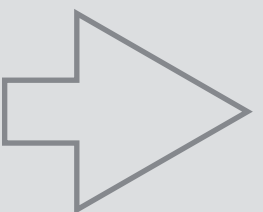
REATO:

- DI MERA CONDOTTA,
- DI PERICOLO,
- ISTANTANEO

per tutti i reati di falsità ideologica, la tutela dell'interesse protetto dalla norma è anticipata: non è necessario il verificarsi di un danno o altro evento. Il momento consumativo coincide con la spendita della condotta

REATO PROPRIO

perché commissibile solo da soggetti abilitati al rilascio di certificazioni di questo tipo, diversamente ricorre l'esercizio abusivo



segue

CONDOTTA DEL REATO

consiste nell'attestare fatti non corrispondenti al vero e, pertanto, in una falsa rappresentazione della realtà.

Nello specifico la condotta consiste nell'asseverare la conformità delle attività ai requisiti antincendio nell'apposito modulo, benché esse non siano conformi

CONSUMAZIONE: occorre che l'autore perda la propria sfera di controllo sul documento

PROVA DEL REATO: più è ampio lo scostamento dalla dato reale, più è difficile credere nell'errore

ELEMENTO SOGGETTIVO DEL REATO

come tutti i reati di falso il reato è punito a titolo di **dolo** generico.

Il mero errore dovuto a colpa (negligenza imprudenza e imperizia) non è punibile.

L'OGGETTO DELLA CERTIFICAZIONE ANTINCENDIO

L'oggetto è la conformità alla normativa e ai requisiti antincendio

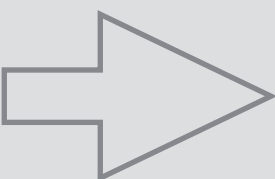
NB: la norma non parla di conformità al progetto approvato dai VV.F.

Più precisamente, secondo l'art. 16 d.lgs. 139/06

“Il certificato di prevenzione incendi attesta:

- 1. il rispetto delle prescrizioni previste dalla **normativa** di prevenzione incendi*
- 2. e la sussistenza dei **requisiti** di sicurezza antincendio nei locali, attività, depositi impianti ed industrie ...”*

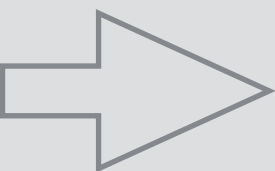
Il problema si pone perché l'identificazione di tale normativa e di tali requisiti non è immediata



segue

Secondo l'art. 15 c.1 d.lgs. 139/06 *“Le norme tecniche di prevenzione incendi sono adottate con **decreto del Ministro dell'Interno** ... sentito il Comitato centrale tecnico-scientifico per la prevenzione incendi. Esse sono fondate su presupposti tecnico-scientifici generali in relazione alle situazioni di rischio tipiche da prevenire e specificano ... le misure, i provvedimenti, gli accorgimenti operativi intesi a ridurre le probabilità dell'insorgere dell'incendio ... e a limitare le conseguenze”*.

Il citato decreto ministeriale, contenete le norme tecniche, considerato in senso onnicomprensivo, per quasi 10 anni non è stato emanato



...

Ci si domandava quindi quale fosse la normativa e i requisiti antincendio cui fare riferimento nelle certificazioni

Secondo l'art. 15 c. 3 d.lgs. 139/06 *“Fino all'adozione delle norme di cui al comma 1 ... si applicano i **criteri tecnici che si desumono dalle finalità e dai principi di base della materia** ...”*

Anche il DM 7.8.12, che all'art. 4 c. 3, prevede che alla SCIA venga allegata "asseverazione a firma del tecnico abilitato, attestante la conformità dell'attività ai **requisiti di prevenzione incendi**", non spiega quali siano i requisiti o dove reperirli.

Ne derivava che i requisiti **non erano tassativamente catalogati dal legislatore**, quindi occorreva ricavarli in via interpretativa da un complesso di norme:



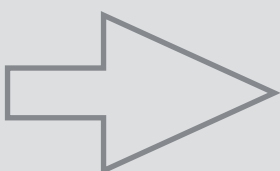
segue

Con DM 3/8/2015 sono state approvate le **norme tecniche di prevenzione incendi, ai sensi del citato art. 15, d.lgs. 139/06**

Si tratta di un T.U. contenente **tutte** le norme di prevenzione incendi?

La risposta è negativa

Queste norme si possono applicare **solo** alle attività di cui all'articolo 2 del DM 3/8/2015 (che richiama una parte delle attività di cui all'all. 1 del DPR 151/11) in alternativa alle specifiche contenute in 7 DM elencati ovvero in alternativa ai criteri tecnici che si desumono dai principi base della materia di cui all'art. 15/3, d.lgs.139/06



CONNESSIONI CON REATI PIÙ GRAVI

Art. 586 Cp: morte o lesioni come conseguenza di altro delitto doloso

Artt. 110 ss. Cp: concorso di persone nel reato diverso da omicidio e lesioni colpose

Art. 113 Cp: cooperazione colposa e posizione di garanzia (art. 40 cpv Cp)

Artt. 589 e 590 Cp: omicidio e lesioni colpose

Art. 449 Cp: delitti colposi di danno: incendio colposo

Art. 451 Cp: omissione colposa di cautele

Art. 437 Cp: rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro

www.penalex.it
-> pubblicazioni

avv. Raffaele Bergaglio