COMMENTO AL NUOVO SISTEMA DELLA VIGILANZA IN MATERIA DI SICUREZZA SUL LAVORO

scritto da Francesco Cotini | Ottobre 28, 2021

Nella Gazzetta Ufficiale n. 252 del 21 ottobre 2021 è stato pubblicato il decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (cd decreto fiscale) il quale, all'art. 13, modifica il Dlgs n. 81/2008 ed introduce "*Disposizioni in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*".

Ancora una volta si punta sulle sanzioni e non sulla prevenzione e sull'onda emotiva degli infortuni e non in una logica di un aggiornamento complessivo della normativa.

Le misure si sostanziano nella valorizzazione del ruolo dell'Ispettorato nazionale del lavoro (equiparazione delle competenze in materia di vigilanza sui temi della salute e sicurezza tra ASL e Ispettorato nazionale del lavoro, attribuzione del potere di sollecitazione dei Comitati regionali previsti dall'art. 7 del Dlgs. n. 81/2008, inserimento dell'INL nel sistema del Sistema informativo nazionale per la prevenzione e valorizzazione delle funzioni informative del SINP verso ASL e INL) e nella nuova disciplina della sospensione dell'attività (art. 14 del D.lgs. n. 81/2008).

Tra gli interventi anche l'attribuzione di una maggiore partecipazione delle parti sociali, legittimate a conoscere i flussi informativi inerenti ai dati che interessano complessivamente la materia della sicurezza sul lavoro. Finora il sistema informativo non ha funzionato per il mancato coordinamento delle banche dati dei vari enti interessati e per problemi di privacy nella trasmissione e nella conoscenza dei dati.

La prima novità rilevante è, dunque, l'attribuzione all'INL – in concorso con le ASL – delle competenze ispettive in materia di sicurezza sul lavoro, allo stesso sottratte dalla legge n. 833/1978 (art. 21).

Questa innovazione organizzativa rende necessaria, ancor più che in passato, una forte azione di coordinamento: mentre la versione del testo in entrata nel Consiglio dei Ministri attribuiva opportunamente il coordinamento all'INL ("*l'Ispettorato nazionale del lavoro promuove e coordina*"), il testo pubblicato in Gazzetta Ufficiale prevede che INL ed ASL "*promuovono e coordinano sul piano operativo l'attività di vigilanza*", così annullando il ruolo dell'INL e vanificando o riducendo fortemente il coordinamento (come già avvenuto per il personale ispettivo di INPS ed INAIL).

Ulteriore elemento negativo risiede nel fatto che, in ogni caso, la collaborazione è limitata al piano operativo e non si estende, come sarebbe stato necessario, all'interpretazione ed applicazione della normativa.

Ancora, l'inadeguatezza della formazione degli ispettori del lavoro sul piano tecnico comporta che alla misura occorrerà accompagnare una campagna formativa sugli aspetti ai quali è estesa la vigilanza.

Il secondo rilevante intervento, finalizzato a valorizzare la misura della sospensione dell'attività (art. 14 Dlgs n. 81/2008), appare critico in quanto, a parte l'inasprimento dell'impianto sanzionatorio, sembra costruire un meccanismo incoerente con gli strumenti deflattivi esistenti.

Attualmente, il provvedimento di sospensione adottato dagli organi di vigilanza del Ministero del lavoro e dalle ASL (ciascuno nelle materie di propria competenza) è facoltativo ("*possono adottare*") ed è finalizzato a far cessare un pericolo per la salute e sicurezza o la presenza di lavoro nero, a condizione che le violazioni in materia di salute e

sicurezza siano "*gravi e reiterate*" ovvero se siano presenti lavoratori in nero in misura superiore al 20%.

Il grave provvedimento viene adottato quando, nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione oggetto di prescrizione obbligatoria o di una violazione accertata con sentenza definitiva, lo stesso soggetto commette più violazioni della stessa indole, ossia della medesima disposizione.

Il provvedimento è revocato per effetto dell'accertato adempimento delle misure indicate nel provvedimento e del versamento di somme aggiuntive ed è passibile di ricorso alla Direzione regionale del lavoro territorialmente competente (in caso di presenza di lavoro nero) e al Presidente della Giunta regionale (in caso di violazioni in materia di sicurezza sul lavoro), i quali si pronunciano nel termine di 15 giorni dalla notifica del ricorso. Decorso inutilmente tale ultimo termine, il provvedimento di sospensione perde efficacia.

Il nuovo meccanismo normativo, pur muovendosi nella medesima logica di quello esistente, rende obbligatoria la sospensione ed amplia gli illeciti presupposto per la sua adozione con un'ipotesi (omessa vigilanza in ordine alla rimozione o modifica dei dispositivi di sicurezza o di segnalazione o di controllo) che estende eccessivamente la discrezionalità dell'ispettore nella valutazione dell'omissione che forma normalmente oggetto di dimostrazione in sede giudiziale.

Esso, infine, si presenta incoerente rispetto ai provvedimenti della prescrizione e della diffida obbligatorie che lo stesso personale ispettivo deve adottare prima di comminare le sanzioni e proseguire il procedimento giudiziario.

Sottolineiamo che la sanzione della sospensione non è astrattamente incoerente, a condizione che l'impianto normativo privilegi sempre e comunque la natura residuale dell'intervento sanzionatorio (quale *extrema ratio*), valorizzi

un approccio prevenzionale e sia riferito a reali situazioni di pericolo.

Che così non sia è palesemente dimostrato da alcuni elementi:

1. le violazioni contenute nell'allegato I non evidenziano ipotesi di pari rilevanza in termini di gravità o pericolosità (ad es., la mancanza di un aggiornamento, anche parziale e per un solo lavoratore, non può essere messa sul piano della mancanza del POS; la mancanza di un DPI, anche per un singolo lavoratore, non può equivalere alla mancata valutazione dei rischi; l'assenza della tavola fermapiede per un metro non può essere considerata alla stessa stregua della mancata nomina del RSPP);
2. viene introdotta la possibilità per l'ispettore di "*imporre specifiche misure atte a far cessare il pericolo per la sicurezza o per la salute dei lavoratori durante il lavoro*", dimostrando che il provvedimento non si fonda necessariamente sull'esistenza di un pericolo imminente da gestire con misure interinali come la sospensione;
3. la sospensione non consegue all'inadempimento degli strumenti deflattivi della prescrizione e della diffida per il lavoro nero ma è adottata immediatamente: sono tutti strumenti obbligatori che si sovrappongono senza alcuna logica prevenzionale;
4. la sospensione è comminata senza dare un tempo adeguato perl'adempimento, nonostante l'assenza di un pericolo imminente: l'applicazione dalle ore 12 del giorno successivo resta affidata alla discrezionalità del personale ispettivo e non rappresenta evidentemente un tempo adeguato (né per l'organizzazione di un corso di formazione né per l'elaborazione di un documento di valutazione dei rischi);
5. la adozione del provvedimento di sospensione non presuppone più la recidiva, per cui non sconta un

atteggiamento ripetuto ma riguarda anche la commissione di una violazione di minima entità (un'ora di formazione) e per la prima volta.

Più specificamente, di seguito i principali elementi innovativi presenti nella nuova versione dell'art. 14 del D.lgs. n. 81/2008 e, in allegato, il nuovo allegato I.

1. La sospensione ***non viene coordinata***con le misure della prescrizione obbligatoria e della diffida per il lavoro nero: le misure orientate alla agevolazione della regolarizzazione (che non postulano alcun intervento sull'azienda) coesistono quindi con un provvedimento obbligatorio di sospensione (gli strumenti sono adottati dallo stesso soggetto, in un ambito amministrativo non ricorribile per la materia della sicurezza ed in procedimento giurisdizionale e con le tutele di questo) e potrebbero anche coesistere e contraddirsi (es., le misure cautelari potrebbero essere adottate sia nell'ambito del provvedimento amministrativo che in quello di polizia giudiziaria).
2. La sospensione diviene ***obbligatoria***, per cui non si tiene conto delle reali condizioni di pericolo (che oggi rilevano ai fini della adozione di una ulteriore, differente ed eventuale misura cautelare).
3. La ***percentuale di lavoro nero viene ridotta al 10%***e si ridefinisce la nozione di lavoro nero ("*senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro*") secondo la disposizione del Dlgs n. 151/2015 (art. 22) in luogo di quella di "*personale non risultante dalla documentazione obbligatoria*" (che peraltro la giurisprudenza applica ancor oggi, valorizzando il fatto che il lavoratore deve essere totalmente sconosciuto alla pubblica autorità).
4. Si elimina il ***requisito della reiterazione***, per cui la sospensione opera anche in caso della prima violazione (a prescindere dalla gravità della violazione e dalla

presenza di un pericolo concreto ed attuale).

5. L'***ambito della sospensione***, che oggi riguarda "*la parte dell'attività imprenditoriale interessata dalle violazioni*", secondo la nuova disposizione è relativo "*alla parte dell'attività imprenditoriale interessata dalle violazioni o, alternativamente, dell'attività lavorativa prestata dai lavoratori interessati dalle specifiche violazioni individuate dal decreto di cui al presente comma o di cui ai numeri 3 e 6 dell'Allegato I*". Si tratta dell'unico elemento astrattamente positivo, che consente (in due ipotesi) di non sospendere l'attività dell'impresa ma incide sulla presenza dei lavoratori nel luogo di lavoro.
6. Al provvedimento di sospensione si conferma l'applicazione dell'***obbligo di motivazione***previsto dall'art. 3 della legge n. 241/1990 (per effetto della sentenza n. 310/2010 della Corte costituzionale).
7. Gli ***effetti della sospensione***"*possono*" essere fatti decorrere dalle ore dodici del giorno lavorativo successivo ovvero dalla cessazione dell'attività lavorativa in corso che non può essere interrotta, salvo che non si riscontrino situazioni di pericolo imminente o di grave rischio per la salute dei lavoratori o dei terzi o per la pubblica incolumità. La disposizione conferma il testo vigente, compresa la criticità che, salvo il caso del pericolo imminente, la decorrenza non è sempre e comunque dalle 12 del giorno successivo (termine comunque insufficiente per molti adempimenti), ma dipende dalla decisione del singolo ispettore.
8. Viene ***eliminata la possibilità di ricorrere***avverso il provvedimento di sospensione adottato per violazioni in materia di salute e sicurezza (oggi è possibile il ricorso al Presidente della Provincia): un intervento che limita impropriamente la difesa dell'impresa (forse dovuta al fatto che non si è ritenuto coerente che il Presidente della Provincia conosca dei provvedimenti dell'INL).

9. Si introduce la possibilità di una ***misura cautelare ulteriore***, ossia il fatto che il personale ispettivo, seppure nell'ambito di una attività amministrativa, unitamente al provvedimento di sospensione, possa "*imporre specifiche misure atte a far cessare il pericolo per la sicurezza o per la salute dei lavoratori durante il lavoro*". La disposizione evidenzia ulteriormente la sovrapposizione con la procedura della prescrizione obbligatoria, nel corso della quale il personale ispettivo può adottare un provvedimento identico.
10. Tra le ***condizioni per larevoca*** della sospensione c'è "*la rimozione delle conseguenze pericolose delle violazioni nelle ipotesi di cui all'Allegato I*": la disposizione, nonostante l'assenza di un esplicito riferimento, dovrebbe essere riferita all'adempimento dell'eventuale misura interinale adottata dal personale ispettivo (art. 14, comma 1, ultima parte).
11. Tra le ***condizioni per la revoca***è introdotto l'aggravamento della misura della sanzione per il lavoro nero (da 2.000 euro a 2.500 o 5.000) nel caso di recidiva infraquinquennale e di occupazione di oltre 5 lavoratori irregolari.
12. Le ***somme ricavate dalle sanzioni***(che aumentano per effetto dell'obbligatorietà e dell'estensione dei casi di sospensione e delle ipotesi aggravate) sono destinate alle stesse Istituzioni che hanno contestato le sanzioni, con evidente conflitto di interessi.
13. Non cambiano le ***sanzioni per la non ottemperanza alla misura della sospensione.***
14. Il provvedimento di sospensione ***decade*** in caso di archiviazione del procedimento indicato dal Dlgs 758/1994, art. 20 e seguenti (alla ulteriore condizione del pagamento delle somme aggiuntive). La previsione evidenzia la contemporaneità dei due procedimenti (sospensione e prescrizione), a dimostrazione che, oltre a coesistere, hanno il medesimo fondamento e la stessa

logica, per cui si sovrappongono impropriamente.

15. Tra le ***ipotesi gravi***, nell'allegato si inserisce la "*omessa vigilanza in ordine alla rimozione o modifica dei dispositivi di sicurezza o di segnalazione o di controllo*". Sull'onda di alcuno degli eventi mortali accaduti, si fa rientrare tra i presupposti per l'adozione del provvedimento di sospensione un fatto omissivo relativo alla vigilanza su eventuali interventi di rimozione o modifica dei dispositivi di sicurezza. Si evidenzia che introdurre tra gli illeciti gravi non già un fatto obiettivo (come la mancanza di un documento o di una nomina o della formazione) ma una condizione omissiva (omessa vigilanza) la cui dimostrazione avviene in giudizio.

In conclusione, un provvedimento che, senza introdurre elementi prevenzionali (nemmeno in chiave di coordinamento tra le autorità di vigilanza e di introduzione di uniformità interpretativa ed applicativa delle norme) appare palesemente ed esclusivamente finalizzato ad incrementare l'incisività di un provvedimento sanzionatorio.

Allegato

	NUOVO TESTO		**TESTO PRECEDENTE**	
	FATTISPECIE	**IMPORTO SOMMA AGGIUNTIVA**	**FATTISPECIE**	**IMPORTO SOMMA AGGIUNTIVA**
1	Mancata elaborazione del documento di valutazione dei rischi	2500	idem	3200
2	Mancata elaborazione del Piano di Emergenza ed evacuazione	2500	idem	3200
3	Mancata formazione ed addestramento	**Euro 300 per ciascun lavoratore interessato**	idem	3200
4	Mancata costituzione del servizio di prevenzione e protezione e nomina del relativo responsabile	3000	idem	3200
5	Mancata elaborazione piano operativo di sicurezza (POS)	2500	idem	3200
6	Mancata fornitura del dispositivo di protezione individuale contro le cadute dall'alto	**Euro 300 per ciascun lavoratore interessato**	idem	**3200**
7	Mancanza di protezioni verso il vuoto	3000	idem	3200
8	Mancata applicazione delle armature di sostegno, fatte salve le prescrizioni desumibili dalla relazione tecnica di consistenza del terreno	3000	idem	3200

9	Lavori in prossimità di linee elettriche in assenza di disposizioni organizzative e procedurali idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi	3000	idem	3200
10	Presenza di conduttori nudi in tensione in assenza di disposizioni organizzative e procedurali idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi	3000	idem	3200
11	Mancanza protezione contro i contatti diretti ed indiretti (impianto di terra, interruttore magnetotermico, interruttore differenziale	3000	idem	3200
12	**Omessa vigilanza in ordine alla rimozione o modifica dei dispositivi di sicurezza o di segnalazione o di controllo**	**3000**	**inesistente**	
13	**eliminato**		**Mancata notifica all'organo di vigilanza prima dell'inizio dei lavori che possono comportare il rischio di esposizione ad amianto.**	**3200**

RELAZIONI INDUSTRIALI:

Giuseppe Baselice 089200829 g.baselice@confindustria.sa.it

Francesco Cotini 089200815 f.cotini@confindustria.sa.it

SCARICA LA SELEZIONE COMPLETA DEGLI ARTICOLI

scritto da Fabiana Capasso | Ottobre 28, 2021

https://www.confindustria.sa.it/wp-content/uploads/2021/10/selezione-articoli_27_10_2020.pdf

La Co.Mi. inaugura il nuovo polo produttivo

scritto da Fabiana Capasso | Ottobre 28, 2021
articoli_28_10_2021 1

Torna il Premio Venere, per valorizzare l’imprenditoria femminile salernitana

scritto da Fabiana Capasso | Ottobre 28, 2021
articoli_28_10_2021 2

Viabilità in Costiera, via il primo semaforo a Vietri sul Mare

scritto da Fabiana Capasso | Ottobre 28, 2021
articoli_28_10_2021 5

La rucola Igp e i suoi fratelli. 60 milioni di buste nel mondo è l’oro verde di Battipaglia

scritto da Fabiana Capasso | Ottobre 28, 2021
articoli_28_10_2021 7

Sud, procedure speciali per fondo coesione e Zes

scritto da Fabiana Capasso | Ottobre 28, 2021
articoli_28_10_2021 9

Whirlpool, il giudice rinvia. Avanzano i licenziamenti

scritto da Fabiana Capasso | Ottobre 28, 2021
articoli_28_10_2021 13

Innovazione e crescita, la Zes occasione unica

scritto da Fabiana Capasso | Ottobre 28, 2021
articoli_28_10_2021 14

Muore Ciro Paone, fondatore di Kiton

scritto da Fabiana Capasso | Ottobre 28, 2021
articoli_28_10_2021 15