

Tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro: attività di vigilanza e profili sanzionatori

Dott.ssa Francesca Filla

Funzionario del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

LA VIGILANZA IN MATERIA DI SALUTE E SICUREZZA SUI LUOGHI DI LAVORO

Il D.Lgs. n. 106/2009 è intervenuto sull'originaria versione dell'art. 13 del T.U., disciplinante le funzioni di vigilanza, arrecando alcune precisazioni in merito al riparto di competenze in tema di attività di vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro al fine di ben definire i compiti riservati ai vari organi ispettivi previsti dal nostro ordinamento.

In particolare, come si evince dalla Relazione di accompagnamento, il correttivo è intervenuto sul testo previgente eliminando l'obbligo di preventiva informazione delle attività programmate alle aziende sanitarie locali da parte degli organi ispettivi del Ministero del Lavoro nelle materie di competenza specifica in quanto considerato un appesantimento burocratico all'interno di un articolato sistema di coordinamento previsto dal T.U tra tutte gli organi con potere di prevenzione e vigilanza.

Allo stato attuale, dunque, secondo quanto disposto dall'art. 13, D.Lgs. n.81/2008, la vigilanza sull'osservanza delle norme del T.U. Sicurezza è svolta dalla **azienda sanitaria locale** competente per territorio e, per quanto di specifica competenza, dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché per il settore minerario, fino all'effettiva attuazione del trasferimento di competenze da adottarsi ai sensi del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, dal Ministero dello sviluppo economico, e per le industrie estrattive di seconda categoria e le acque minerali e termali dalle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano.

Nei luoghi di lavoro delle Forze armate, delle Forze di polizia e dei vigili del fuoco la vigilanza sulla applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro è svolta esclusivamente dai servizi sanitari e tecnici istituiti presso le predette amministrazioni, cioè da strutture interne.

Ferme restando le competenze in materia di vigilanza attribuite dalla legislazione vigente al **personale ispettivo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**, ivi compresa quella in materia di salute e sicurezza dei lavoratori di cui all'articolo 35 della legge 26 aprile 1974, n.191 (vigilanza congiunte Ferrovie dello Stato e Ministero del Lavoro nel settore ferroviario), lo stesso

personale esercita l'attività di vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro **nelle seguenti attività**, nel quadro del coordinamento territoriale ad opera dei Comitati regionali:

a) attività nel settore delle costruzioni edili o di genio civile e più in particolare lavori di costruzione, manutenzione, riparazione, demolizione, conservazione e risanamento di opere fisse, permanenti o temporanee, in muratura e in cemento armato, opere stradali, ferroviarie, idrauliche, scavi, montaggio e smontaggio di elementi prefabbricati; lavori in sotterraneo e gallerie, anche comportanti l'impiego di esplosivi;

b) lavori mediante cassoni in aria compressa e lavori subacquei;

c) ulteriori attività lavorative comportanti rischi particolarmente elevati, individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, in relazione alle quali il personale ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali svolge attività di vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, informandone preventivamente il servizio di prevenzione e sicurezza dell'Azienda sanitaria locale competente per territorio.

In attesa del complessivo riordino delle competenze in tema di vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, restano ferme le competenze in materia di salute e sicurezza dei lavoratori attribuite alle **autorità marittime** a bordo delle navi ed in ambito portuale, **agli uffici di sanità aerea e marittima**, alle **autorità portuali ed aeroportuali**, per quanto riguarda la sicurezza dei lavoratori a bordo di navi e di aeromobili ed in ambito portuale ed aeroportuale nonché ai servizi sanitari e tecnici istituiti per le Forze armate e per le Forze di polizia e per i Vigili del fuoco;

L'Amministrazione della giustizia può avvalersi dei servizi istituiti per le Forze armate e di polizia, anche mediante convenzione con i rispettivi Ministeri, nonché dei servizi istituiti con riferimento alle strutture penitenziarie.

Per quanto concerne i poteri spettanti agli organi di vigilanza, ed in particolare agli ispettori del lavoro, bisogna far riferimento a quanto statuito dal D.P.R. n.520/1955 che prevede in capo agli stessi il potere di accesso nei luoghi di lavoro, di diffida e di disposizione.

Infine, secondo quanto previsto dal D.Lgs. n. 124/2004 sulla razionalizzazione delle funzioni ispettive, il personale ispettivo del Ministero del lavoro, qualora accerti illeciti di natura penale, nei limiti del servizio e secondo le attribuzioni di legge, riveste la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria.

IL SISTEMA SANZIONATORIO

Il sistema sanzionatorio profilato dal T.U in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, come sopra accennato, è stato oggetto di una profonda rivisitazione ad opera del D.Lgs. n. 106/2009.

Gli intenti, come si può desumere dalle relazione di accompagnamento al correttivo, sono duplici: da un lato si è voluto agire con maggior fermezza, mantenendo l'applicazione di sanzioni di natura penale, in tutte quelle ipotesi in cui rileva un rischio sostanziale per la salute e sicurezza dei lavoratori, dall'altro si è previsto l'utilizzo di sanzioni di tipo amministrativo nei confronti di violazioni di natura puramente formale.

Il quadro che ne deriva può così riassumersi.

La **pena del solo arresto**, che rappresenta l'apice della gravità, viene prevista in due fattispecie contravvenzionali che sono la mancata ottemperanza all'ordine di sospensione dell'attività imprenditoriale impartito dall'organo di vigilanza e l'omissione della valutazione dei rischi per le aziende soggette a rischi particolari (ad esempio aziende per la fabbricazione e deposito esplosivi, , industrie estrattive con oltre 50 lavoratori, strutture di ricovero pubbliche e private con oltre 50 dipendenti, centrali termoelettriche, aziende che espongono i lavoratori a rischi biologici ecc.)

La **pena alternativa dell'arresto e dell'ammenda** viene applicata alla maggioranza delle contravvenzioni previste dal T.U. Sicurezza.

La **pena della sola ammenda** rileva per le violazioni di cui all'art. 55, commi 3, 4 e 5 lett.e) ed all'art. 159, comma 1 (a titolo esemplificativo ma non esaustivo si tratta di violazioni concernenti la valutazione dei rischi, le visite mediche dei lavoratori, le verifiche sull'applicazione delle misure di sicurezza e protezione della salute, la consultazione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza ecc.).

Le violazioni di tipo formale configurano, invece, **illeciti di natura amministrativa** (sempre a titolo esemplificativo si possono ricomprendere vari comportamenti antigiuridici in materia di comunicazioni inerenti la sorveglianza sanitaria al medico competente, le informazioni sugli infortuni sul lavoro agli enti assicuratori e sui nominativi degli rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, le informazioni ai lavoratori sui risultati della sorveglianza sanitaria, l'esposizione del tesserino di riconoscimento da parte dei lavoratori di aziende che svolgono attività di appalto e subappalto ecc).

Importante novità introdotta dal correttivo del 2009, oltre ad una rimodulazione dell'entità della sanzioni in un'ottica di equità parametrata alla gravità delle infrazioni, è quella concernente "l'indicizzazione" delle ammende e delle sanzioni amministrative per cui il loro ammontare è oggetto di aumento quinquennale automatico collegato all'aumento dei prezzi al consumo (indice ISTAT). Tale accorgimento consente, dunque, di garantire la dinamicità dell'apparato sanzionatorio nel tempo.

Definizione dei reati contravvenzionali

La sostituzione della pena

L'art. 302 del T.U, come novellato dal D.Lgs. n. 106/2009, prevede una specifica deroga a favore del trasgressore nelle ipotesi di contravvenzioni punite con pena del solo arresto.

Il giudice, in tali casi, può sostituire, su richiesta dell'imputato, la pena irrogata nel limite di dodici mesi con il pagamento di una somma determinata secondo i criteri di ragguaglio di cui all'articolo 135 del codice penale. La sostituzione può avvenire solo quando siano state eliminate tutte le fonti di rischio e le conseguenze dannose del reato. La somma non può essere comunque inferiore a euro 2.000.

Detta sostituzione non è consentita quando la violazione ha avuto un contributo causale nel verificarsi di un infortunio sul lavoro da cui sia derivata la morte ovvero una lesione personale che abbia comportato l'incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni per un periodo superiore ai quaranta giorni.

Decorso un periodo di tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza che ha operato la sostituzione senza che l'imputato abbia commesso ulteriori reati tra quelli previsti dal testo unico, ovvero i reati di cui all'articolo 589, secondo comma, e 590, terzo comma, del codice penale, limitatamente all'ipotesi di violazione delle norme relative alla prevenzione degli infortuni sul lavoro, il reato si estingue.

L'intervento del correttivo si è reso necessario per semplificare il meccanismo operativo previsto dal testo originario dell'articolo in esame che aveva ingenerato problemi interpretativi ed applicativi.

La prescrizione obbligatoria (art.301)

Il T.U, già nella versione originaria aveva previsto la possibilità di utilizzare l'istituto della prescrizione obbligatoria di cui agli artt. 20 e seguenti del D.Lgs. n. 758/1994 per un'estinzione agevolata delle contravvenzioni in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro limitandolo, però a quelle punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda.

Ciò aveva comportato un evidente distonia in relazione alle contravvenzioni punite con la pena della sola ammenda le quali non potevano beneficiare, seppur connotate da minore gravità, dello speciale regime estintivo.

Il correttivo al T.U. ha, quindi, posto rimedio a questa evidente disparità di trattamento estendendo il campo di applicazione della prescrizione anche alle contravvenzioni punite con la sola ammenda in analogia a quanto previsto, tra l'altro dall'art. 15 del D.Lgs. n. 124/2004 che ha introdotto analogo istituto per l'estinzione delle violazioni di carattere penale punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero con la sola ammenda, previste dalle leggi in materia di lavoro e legislazione sociale la cui applicazione è affidata alla vigilanza della Direzione provinciale del lavoro.

Circa le modalità operative, l'organo di vigilanza che, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, accerta una contravvenzione nelle materie sopra indicate provvede ad impartire al contravventore, allo scopo di eliminare la contravvenzione accertata, una apposita prescrizione, fissando per la regolarizzazione un termine non eccedente il periodo tecnicamente necessario. Contestualmente vi è l'obbligo di riferire al Pubblico Ministero la notizia di reato ai sensi dell'art. 347 c.p.p.

Se, in seguito alla verifica compiuta dall'organo di vigilanza, risulta l'adempimento alla prescrizione, il contravventore viene ammesso al pagamento in via amministrativa, nel termine di trenta giorni, di una somma pari ad un quarto del massimo dell'ammenda con conseguente estinzione del reato.

Ovviamente l'intento perseguito dal legislatore è quello di garantire, oltre alla reazione punitiva, il ripristino delle condizioni di sicurezza e di legalità mediante l'eliminazione dell'illecito e la regolarizzazione della situazione anti-giuridica.

Definizione degli illeciti amministrativi

La regolarizzazione (301-bis)

La regolarizzazione introdotta nel T.U. ad opera del D.Lgs. n.106/2009, consente, come recita la rubrica dell'art. 301-bis, l'estinzione agevolata degli illeciti amministrativi puniti con sanzione pecuniaria amministrativa mediante ammissione al pagamento di una somma pari alla misura minima prevista dalla legge nel caso in cui il trasgressore provveda a regolarizzare la propria posizione entro i termini assegnati dall'organo di vigilanza nel verbale di primo accesso ispettivo.

Anche tale istituto persegue le medesime finalità sopra indicate per la prescrizione obbligatoria con l'intento di prediligere la regolarizzazione delle situazioni illecite rispetto all'applicazione della sanzione e si affianca alla diffida introdotta dal D.Lgs. n.124/2004 la quale consente l'ammissione del datore di lavoro al pagamento di una sanzione minima (o ridotta ad ¼ per sanzioni in misura fissa) con efficacia estintiva del procedimento sanzionatorio.

Ci troviamo, dunque, in presenza di una procedura sanzionatoria di tipo premiale che incentiva l'adempimento con l'eliminazione della condotta anti-giuridica, con una forte riduzione della sanzione applicabile e con la possibilità di estinzione della procedura sanzionatoria in relazione ad illeciti che rivestono carattere prevalentemente formale.

Il potere di disposizione (art. 302-bis)

L'istituto della disposizione è stato introdotto nel T.U. sicurezza ad opera del D.Lgs. n. 106/2009 al fine di valorizzare questo strumento già previsto da altre norme nell'ambito dei poteri esercitabili dagli organi di vigilanza.

In particolare la disposizione consiste in una indicazione che può essere impartita dagli organi di vigilanza in materia di salute e sicurezza ai fini dell'applicazione delle norme tecniche e delle buone prassi, laddove **volontariamente** adottate dal datore di lavoro e da questi espressamente richiamate in sede ispettiva, qualora ne riscontrino la non corretta adozione, e salvo che il fatto non costituisca reato.

La definizione di "buone prassi" è contenuta nell'art. 2, comma 1, lett. v) del T.U. e concerne tutte quelle soluzioni organizzative o procedurali coerenti con la normativa vigente e con le norme di buona tecnica, adottate volontariamente e finalizzate a promuovere la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro attraverso la riduzione dei rischi e il miglioramento delle condizioni di lavoro, elaborate e raccolte dalle regioni, dall'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL), dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) e dagli

organismi paritetici, validate dalla Commissione consultiva permanente di cui all'articolo 6, previa istruttoria tecnica dell'ISPESL, che provvede a assicurarne la più ampia diffusione;

Il fine perseguito dal legislatore, come enunciato nella Relazione di accompagnamento al decreto correttivo, è stato quello di consentire un ripristino dei livelli di tutela privilegiando l'aspetto di prevenzione rispetto a quella meramente punitiva. In tal modo si favorisce la scelta dell'imprenditore di utilizzo di norme tecniche e buone prassi che risultano strumenti più dinamici rispetto alle previsioni normative ed idonei a modificare il parametro di riferimento per il soggetto obbligato in relazione alla miglior soluzione tecnica disponibile in un dato momento.

Nei confronti delle disposizioni impartite è possibile proporre ricorso amministrativo, entro trenta giorni, con eventuale richiesta di sospensione dell'esecutività dei provvedimenti, all'autorità gerarchicamente sovraordinata nell'ambito dei rispettivi organi di vigilanza, che decide il ricorso entro quindici giorni. Decorso inutilmente il termine previsto per la decisione il ricorso si intende respinto. Con riferimento ai provvedimenti adottati dagli organi di vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, l'autorità gerarchicamente sovraordinata è il dirigente della Direzione provinciale del lavoro territorialmente competente.

La sospensione dell'attività imprenditoriale

La sospensione dell'attività d'impresa, di cui all'art. 14 del D.Lgs. n. 81/2008, è uno degli istituti di maggior rilievo, ai fini dello svolgimento dell'attività di vigilanza, già presente nel nostro ordinamento e che ha avuto una rivisitazione notevole ad opera del D.Lgs. n. 106/2009.

Come precisato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con la recente circolare n. 33/2009, si tratta di una misura finalizzata a far cessare il pericolo per la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori, quindi di tipo cautelare ma contestualmente caratterizzata anche da profili di carattere sanzionatorio.

Il provvedimento può essere adottato dagli organi di vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, relativamente alla parte dell'attività imprenditoriale interessata dalle violazioni, in presenza di **due presupposti**: quando si riscontra l'impiego di personale non risultante dalla documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro nonché in caso di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

La prima ipotesi, di competenza esclusiva degli organi di vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ricomprende tutti i casi in cui vi è impiego di lavoratori "in nero" cioè

lavoratori impiegati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro al Centro per l'Impiego o ad altri Enti come previsto dalla specifica tipologia contrattuale.

La seconda ipotesi, di competenza anche degli organi di vigilanza delle aziende sanitarie locali, concerne la presenza di gravi e reiterate violazioni in materia di salute e sicurezza che, in attesa dell'adozione di apposito decreto ministeriale, sono quelle individuate nell'allegato I al D.Lgs. n. 81/2008.

Secondo la norma in esame si ha reiterazione quando, nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione oggetto di prescrizione dell'organo di vigilanza ottemperata dal contravventore o di una violazione accertata con sentenza definitiva, lo stesso soggetto commette più violazioni della stessa indole. Si considerano della stessa indole le violazioni della medesima disposizione e quelle di disposizioni diverse individuate, in attesa della adozione del decreto di cui al precedente periodo, nell'allegato I di cui sopra.

Il provvedimento di sospensione può essere **revocato** da parte dell'organo di vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che lo ha adottato a condizione che vi sia :

- a) la regolarizzazione dei lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria;
- b) l'accertamento del ripristino delle regolari condizioni di lavoro nelle ipotesi di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro;
- c) il pagamento di una somma aggiuntiva rispetto a quelle previste in seguito all'applicazione delle sanzioni civili, penali ed amministrative vigenti, pari a 1.500 euro nelle ipotesi di sospensione per lavoro irregolare e a 2.500 euro nelle ipotesi di sospensione per gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

È condizione per la revoca del provvedimento da parte dell'organo di vigilanza delle aziende sanitarie locali:

- a) l'accertamento del ripristino delle regolari condizioni di lavoro nelle ipotesi di gravi e reiterate violazioni delle disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro;
- b) il pagamento di una somma aggiuntiva unica pari a Euro 2.500 rispetto quelle previste in seguito all'applicazione delle sanzioni civili, penali ed amministrative vigenti.

Nei confronti del provvedimento di sospensione è ammesso **ricorso** entro 30 giorni, rispettivamente, alla Direzione regionale del lavoro territorialmente competente e al presidente della Giunta regionale, i quali si pronunciano nel termine di 15 giorni dalla notifica del ricorso. Decorso inutilmente tale ultimo termine il provvedimento di sospensione perde efficacia.

Come visto in precedenza, l'inottemperanza al provvedimento di sospensione espone il datore di lavoro alla pena dell'**arresto** fino a sei mesi nelle ipotesi di sospensione per gravi e

reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e dell'**arresto** da tre a sei mesi o dell'**ammenda** da 2.500 a 6.400 euro nelle ipotesi di sospensione per lavoro irregolare.

In linea con quanto già previsto dalla Direttiva Ministeriale del 18/09/2009 in materia di servizi ispettivi e attività di vigilanza, la norma dispone che il provvedimento di sospensione nelle ipotesi di lavoro irregolare non si applica nel caso in cui il lavoratore irregolare risulti l'unico occupato dall'impresa (c.a **microimpresa**). Inoltre, sempre in caso di lavoro irregolare gli effetti della sospensione possono essere differiti 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.

Infine dal provvedimento di sospensione deriva anche un provvedimento interdittivo alla contrattazione con le PP.AA. di competenza del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti.*

* Le opinioni espresse nella presenta nota non rappresentano necessariamente quelle dell'Amministrazione di appartenenza.