

L'INL al centro della vigilanza sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. Primo commento al decreto fiscale

ADAPT – Scuola di alta formazione sulle relazioni industriali e di lavoro

Per iscriverti al **Bollettino ADAPT** [clicca qui](#)

Per entrare nella **Scuola di ADAPT** e nel progetto **Fabbrica dei talenti** scrivi a:
selezione@adapt.it

Bollettino ADAPT 18 ottobre 2021, n. 36

Il decreto-legge approvato dal Consiglio dei ministri il 15 ottobre (cd. *decreto fiscale*) contiene (all'art. 15 nella bozza dell'articolato diffuso prima della decisione finale) un rilevante intervento riformatore sui profili istituzionali della tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, modificando significativamente gli artt. 7, 8, 13, 14, 51 e 99 del **decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81**. (cd. *Testo Unico Sicurezza sul Lavoro*).

Dapprima si ricolloca oltre quarant'anni l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) nella pienezza dei poteri ispettivi nella materia della salute e della sicurezza sul lavoro con un intervento legislativo coraggioso, comunque rispettoso del dettato costituzionale contenuto nell'art. 117 Cost. In secondo luogo, si spinge per una effettività del coordinamento regionale della vigilanza prevenzionistica affidando proprio all'INL un inedito ruolo di propulsore. In questa prospettiva si autorizza l'assunzione di 1.024 ispettori del lavoro per dare forza agli Ispettorati territoriali del lavoro e il reclutamento di 90 carabinieri per rinforzare i Nuclei Carabinieri Ispettorato Lavoro. Infine, si ridisegna il potere di sospensione dell'attività imprenditoriale ampliando notevolmente il perimetro di intervento dell'INL e l'ambito di applicazione della norma.

Poteri di vigilanza dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro

Anzitutto il decreto fiscale riscrive i contenuti essenziali dell'**art. 13 del D.Lgs. n. 81/2008** allo scopo di prevedere che la vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e

L'INL al centro della vigilanza sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. Primo commento al decreto fiscale

sicurezza nei luoghi di lavoro sia svolta in modo paritario dall'Azienda sanitaria locale competente per territorio e dall'Ispettorato nazionale del lavoro (comma 1).

Sul punto, anche per sottolineare la portata rivoluzionaria e l'importanza storica dell'intervento operato dal decreto in esame, vale la pena ricordare che il precedente testo normativo (frutto di una difficile tessitura con la Conferenza Stato-Regioni) assegnava la titolarità principale della vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro alle Aziende sanitarie locali (in linea con quanto previsto dal DPR 24 luglio 1977, n. 616 e dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833 che spostarono appunto la titolarità della vigilanza in materia di prevenzione infortuni ed igiene del lavoro dallo Stato alle Regioni), mentre all'Ispettorato Nazionale del Lavoro spettava una competenza concorrente "specialistica" (non esclusiva) nelle seguenti materie: attività nel settore delle costruzioni edili o di genio civile (lavori di costruzione; lavori di manutenzione; lavori di riparazione; lavori di demolizione; lavori di 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); impianti ferroviari; sorgenti naturali di radiazioni ionizzanti; lavori mediante cassoni in aria compressa; lavori subacquei.

D'altro canto, anche dopo la novella legislativa in esame, ancora *"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 e 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 (comma 3). Così pure rimane confermato che 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 rispettive amministrazioni (comma 1-bis).

Ma proprio a fronte del mantenimento delle molteplici competenze istituzionali in materia, la norma novellata, nel ribadire che la vigilanza prevenzionistica deve essere esercitata nel rispetto del

L'INL al centro della vigilanza sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. Primo commento al decreto fiscale

coordinamento di cui agli articoli 5 e 7 del D.Lgs. n. 81/2008, stabilisce che a livello provinciale, nell'ambito della programmazione regionale realizzata ai sensi dell'art. 7, l'Ispettorato nazionale del lavoro promuove e coordina sul piano operativo l'attività di vigilanza esercitata da tutti gli organismi ispettivi richiamati dall'art. 13 del D.Lgs. n. 81/2008, sancendo l'adozione delle conseguenti modifiche al DPCM 21 dicembre 2007 (comma 4).

In questa prospettiva viene novellato anche il comma 6 dell'art. 13 del D.Lgs. n. 81/2008 per assegnare l'importo delle somme che l'ASL e l'INL ammettono a pagare in sede amministrativa ai sensi dell'art. 21, comma 2, del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, a seguito dell'adozione del provvedimento di prescrizione obbligatoria di cui all'art. 301 del D.Lgs. n. 81/2008 integra rispettivamente, l'apposito capitolo regionale e il bilancio dell'INL per finanziare l'attività di prevenzione nei luoghi di lavoro svolta dai dipartimenti di prevenzione delle Aziende Sanitarie Locali e dall'INL.

D'altra parte, trova piena legittimità e conferma anche quanto previsto dall'art. 64 del DPR 19 marzo 1956, n. 303, con riferimento alle modalità di esercizio della vigilanza in materia prevenzionistica (comma 7 dell'art. 13 del D.Lgs. n. 81/2008), per cui gli ispettori hanno facoltà di:

- visitare, in qualsiasi momento ed in ogni parte, i luoghi di lavoro e le relative dipendenze;
- sottoporre a visita medica il personale occupato;
- prelevare campioni di materiali o prodotti ritenuti nocivi;
- chiedere al datore di lavoro, ai dirigenti, ai preposti ed ai lavoratori le informazioni (comprese quelle sui processi di lavorazione) che ritengano necessarie per l'adempimento delle loro funzioni;
- prendere visione, presso gli ospedali, eventualmente chiedendone copia, della documentazione clinica dei lavoratori per malattie dovute a cause lavorative o presunte tali.

Peraltro, i funzionari ispettivi devono mantenere il segreto sui processi di lavorazione, sulle notizie e sui documenti di cui vengono a conoscenza per ragioni di ufficio.

Mentre viene confermato il divieto per il personale delle istituzioni menzionate dall'art. 13 del

L'INL al centro della vigilanza sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. Primo commento al decreto fiscale

D.Lgs. n. 81/2008 assegnato agli uffici che svolgono attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, di prestare attività di consulenza a qualsiasi titolo e in ogni parte del territorio nazionale (comma 5).

Da ultimo, a fronte del nuovo generalizzato potere di vigilanza in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro dell'INL e del ruolo di coordinamento provinciale affidato agli Ispettorati Territoriali del Lavoro si stabilisce che l'Ispettorato nazionale del lavoro deve presentare, entro il 30 giugno di ogni anno, al Ministro del lavoro (per la trasmissione al Parlamento), una apposita relazione analitica sull'attività svolta in materia di prevenzione e contrasto del lavoro irregolare, che deve dare conto dei risultati conseguiti nei diversi settori produttivi e delle prospettive di sviluppo, programmazione ed efficacia dell'attività di vigilanza nei luoghi di lavoro.

Rafforzamento degli organici

In ragione dell'ampliamento delle competenze in materia di vigilanza prevenzionistica, l'INL è autorizzato a bandire una procedura concorsuale e ad assumere a tempo indeterminato, un contingente di personale ispettivo pari a 1.024 unità, con conseguente incremento della propria dotazione organica.

Inoltre, sempre allo scopo di rafforzare l'attività di vigilanza sull'applicazione delle norme in materia di diritto del lavoro, legislazione sociale e sicurezza sui luoghi di lavoro, il contingente di personale dell'Arma dei carabinieri che forma il Comando Tutela Lavoro (art. 826, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66), è incrementato di 90 unità (45 unità ispettori e 45 appuntati e carabinieri), che l'Arma dei carabinieri è autorizzata ad assumere dal 1° gennaio 2022, in deroga alle ordinarie facoltà di assunzione.

Salutando con favore l'integrazione degli organici del personale ispettivo, sarà rilevante osservare quali saranno, tuttavia, le competenze che saranno richieste ai candidati per partecipare al concorso pubblico per l'assunzione all'INL. Non v'è dubbio, infatti, che il ruolo "ancillare" che

L'INL al centro della vigilanza sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. Primo commento al decreto fiscale

L'Ispettorato ha rivestito in questi anni per quanto attiene la vigilanza sugli aspetti di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, ne abbia lentamente depauperato competenze tecniche che andranno ricostruite, specie con riferimento a processi lavorativi e rischi in ambito industriale, tenuto anche conto che nei decenni intercorsi dal trasferimento alle ASL dei poteri di vigilanza, molti degli ispettori tecnici con maggiore esperienza sono andati in pensione e ciò renderà ancora più arduo la ricostruzione del necessario bagaglio di *expertise*.

D'altra parte, il decreto fiscale si preoccupa anche di assicurare l'acquisto della strumentazione informatica necessaria per il pieno e puntuale svolgimento dell'attività di vigilanza, da parte dei nuovi ispettori del lavoro e carabinieri del Comando Tutela neoassunti, consentendo all'IML di operare in deroga, per l'anno 2022, rispetto ai limiti di cui all'articolo 1, comma 591, della legge 27 dicembre 2019, n. 160.

Infine, il nuovo art. 14 del d.lgs. n. 81/2008 (come sostituito dal decreto fiscale) stabilisce che l'importo delle somme aggiuntive necessarie a conseguire la revoca dei provvedimenti di sospensione integra, con riferimento all'amministrazione che ha adottato i provvedimenti stessi, il bilancio dell'INL o l'apposito capitolo regionale, per essere destinate al finanziamento dell'attività di prevenzione nei luoghi di lavoro svolta dall'INL o dai dipartimenti di prevenzione delle Aziende Sanitarie Locali.

Coordinamento della vigilanza

Sotto altro profilo, il decreto fiscale interviene inoltre sull'**art. 7 del D.Lgs. n. 81/2008** che affida la programmazione coordinata degli interventi ispettivi e la loro uniformità - prevedendo un «*necessario raccordo*» con il Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro (art. 5) e con la Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro (art. 6) - al «*Comitato regionale di coordinamento*» operante presso ogni Regione e Provincia autonoma ai sensi del D.P.C.M. 21 dicembre 2007, attuativo dell'art. 4, comma 1, della legge n. 123/2007, il quale, peraltro, si limita a riassegnare ai Comitati regionali di coordinamento di cui all'art. 27 del D.Lgs. n. 626/1994 (riscrivendone la relativa regolamentazione), i compiti di programmazione e di

L'INL al centro della vigilanza sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. Primo commento al decreto fiscale

indirizzo delle attività di prevenzione e vigilanza nel rispetto delle indicazioni e dei criteri formulati a livello nazionale dai Ministeri della Salute e del Lavoro, nonché dalle Regioni e dalle Province autonome, al fine di individuare i settori e le priorità d'intervento nelle attività di prevenzione e vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

A seguito dell'odierno intervento riformatore l'art. 7, comma 1-bis, del d.lgs. n. 81/2008 si obbliga il Comitato regionale a riunirsi almeno due volte l'anno, assegnando all'ufficio territorialmente competente dell'INL la titolarità del potere di iniziativa per la convocazione del Comitato.

SINP e Banche dati

Il decreto fiscale modifica anche l'**art. 8 del D.Lgs. n. 81/2008**, relativo al «*Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro*» (in acronimo SINP) finalizzato alla raccolta di dati utili per orientare, programmare, pianificare e valutare la concreta efficacia dell'attività di prevenzione e, nel contempo, per programmare e valutare (non più per indirizzare) le azioni di vigilanza e ispettive, mediante l'utilizzo integrato delle informazioni già disponibili nei sistemi informativi attualmente in uso e la successiva integrazione di specifici archivi, nonché la creazione di banche dati unificate. Inoltre, la novella prevede che gli organismi ispettivi sono chiamati ad alimentare un'apposita sezione del SINP dedicata alle sanzioni applicate nell'ambito della vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Il SINP, operativo dal 12 ottobre 2016 con l'entrata in vigore del D.M. 25 maggio 2016, n. 183 (contenente il Regolamento recante regole tecniche per la realizzazione e il funzionamento) è costituito dai Ministeri del lavoro e delle politiche sociali, della salute e dell'Interno, dalla Presidenza del Consiglio - Dipartimento per la trasformazione digitale, dalle Regioni e Province autonome, dall'INAIL, dall'INPS e dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro, con il contributo del Cnel e il concorso degli organismi paritetici e gli istituti di settore a carattere scientifico, compresi quelli che si occupano della salute delle donne, ma ulteriori amministrazioni potranno essere individuate con successivi decreti. (comma 2). La gestione tecnica e informatica del SINP rimane affidata all'INAIL che deve altresì assicurarne lo sviluppo, nel rispetto del Regolamento (UE) 2016/679 e dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101,

L'INL al centro della vigilanza sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. Primo commento al decreto fiscale

quale titolare del trattamento dei dati. Peraltro, l'INAIL deve rendere disponibili ai Dipartimenti di prevenzione delle Aziende sanitarie locali, per l'ambito territoriale di competenza, e all'INL i dati relativi alle aziende assicurate, agli infortuni denunciati (compresi quelli sotto la soglia di indennizzabilità) e alle malattie professionali denunciate (comma 3).

Con apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro della salute, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, sono aggiornati i criteri e le regole tecniche per il funzionamento e l'efficacia del SINP (comma 4). Quanto all'attività di coordinamento e sviluppo del SINP, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da adottarsi entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto fiscale, deve essere aggiornata la composizione del Tavolo tecnico per lo sviluppo e il coordinamento del sistema informativo (comma 5).

I flussi informativi gestiti dal SINP devono riguardare il quadro: del sistema produttivo ed occupazionale, dei rischi, della salute e sicurezza dei lavoratori, degli interventi istituzionali di prevenzione; degli interventi di vigilanza (comma 6). La norma garantisce inoltre (quale costante dispositiva di tutto il T.U.) la partecipazione delle parti sociali, attraverso la periodica consultazione in ordine ai flussi informativi, inclusi ora quelli inerenti alla vigilanza (comma 5-bis).

Organismi paritetici

Sempre nella direzione di un rivoluzionario ampliamento delle competenze ispettive in materia prevenzionistica in capo all'Ispettorato Nazionale del Lavoro, il decreto fiscale modifica il testo dell'**art. 51** del **D.Lgs. n. 81/2008** con specifico riferimento al comma 8-bis che viene sostituito allo scopo di prevedere che gli organismi paritetici comunichino annualmente all'Ispettorato nazionale del lavoro e all'INAIL i dati relativi: alle imprese che hanno aderito al sistema degli organismi paritetici e a quelle che hanno svolto l'attività di formazione organizzata dagli stessi; ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali; al rilascio delle asseverazioni della adozione e della efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza di cui

L'INL al centro della vigilanza sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. Primo commento al decreto fiscale

al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, come richiamati dall'art. 30 del D.Lgs. n. 81/2008 (prima della novella la comunicazione riguardava solo l'Inail, non era soggetta alla periodicità annuale ed era limitata ai soli dati delle imprese aderenti al sistema degli organismi paritetici e ai nominativi degli RLST).

Peraltro, il nuovo art. 51, comma 8-*bis*, del D.Lgs. n. 81/2008 specifica che i dati comunicati dagli organismi paritetici verranno utilizzati ai fini della individuazione di:

- criteri di priorità nella programmazione della vigilanza da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro;
- criteri di premialità nell'ambito della determinazione degli oneri assicurativi da parte dell'INAIL.

Notifiche preliminari

Nella stessa prospettiva di assicurare un pieno e completo scambio informativo fra tutti gli organi di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro, il decreto fiscale modifica anche il testo dell'**art. 99 del D.Lgs. n. 81/2008** al quale viene aggiunto il nuovo comma 1-*bis* per stabilire che le notifiche preliminari trasmesse all'ITL e alla ASL dal committente o dal responsabile dei lavori, prima dell'inizio dei lavori, alimentano una apposita banca dati istituita presso l'Ispettorato nazionale del lavoro.

Uno specifico Decreto Direttoriale del Direttore dell'INL dovrà individuare le caratteristiche e funzionalità tecniche, la data di effettivo avvio dell'alimentazione della banca dati e le modalità di condivisione delle informazioni con gli altri organismi istituzionali interessati.

Sospensione dell'impresa

Infine, il decreto fiscale sostituisce completamente l'**art. 14 del D.Lgs. n. 81/2008** la cui rubrica

L'INL al centro della vigilanza sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. Primo commento al decreto fiscale

diviene ora *“Provvedimenti degli organi di vigilanza per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori”* (che prende il posto dell'originaria *“Disposizioni per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori”*).

La norma si apre ora con un richiamo al potere di prescrizione obbligatoria di cui agli artt. 20, e seguenti, del D.Lgs. n. 758/1994, al quale rinvia l'art. 301 dello stesso D.Lgs. n. 81/2008 (norma a cui il riferimento sarebbe stato più corretto in termini sistematici), mentre viene eliminata la menzione esplicita delle attribuzioni proprie del coordinatore della sicurezza per l'esecuzione dei lavori di cui all'art. 92, comma 1, *lettera e*, del D.Lgs. n. 81/2008, rispetto alla sospensione dei lavori nel cantiere e alle azioni di allontanamento dei lavoratori autonomi e delle imprese (d'altra parte, non sembra che la scelta legislativa possa ledere tali funzioni essenziali del coordinatore in fase di esecuzione, il cui ruolo, peraltro, ove il committente o il responsabile dei lavori non provveda a sospendere il cantiere è quello di informare l'ITL e l'ASL competenti territorialmente).

Segue in termini identici l'esplicitazione della duplice finalità del potere di sospensione delle attività imprenditoriali: *“al fine di far cessare il pericolo per la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori, nonché di contrastare il lavoro irregolare”*.

Cambia radicalmente, invece, il tessuto normativo che caratterizza l'adozione del provvedimento di sospensione, anzitutto perché l'Ispettorato nazionale del lavoro deve adottare il provvedimento ricorrendo ai nuovi requisiti individuati dall'art. 14 del D.Lgs. n. 81/2008: scompare dal testo di legge *“possono adottare”* (riferito agli organi di vigilanza) sostituito dal verbo *“adotta”* (relativo all'INL), eliminando in radice qualsiasi valutazione discrezionale (peraltro già oggetto di chiarimenti in tal senso da parte della prassi amministrativa).

Mentre rimane confermato (art. 14, comma 5, D.Lgs. n. 81/2008) che ai provvedimenti di sospensione devono applicarsi le disposizioni di cui all'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (come deciso da Corte cost. 5 novembre 2010, n. 310).

L'INL al centro della vigilanza sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. Primo commento al decreto fiscale

Requisiti ed eccezioni

Nel confermare i due presupposti oggettivi che consentono di adottare il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale con riferimento alle due distinte fattispecie del lavoro irregolare e delle gravi violazioni in materia di salute e sicurezza, il decreto fiscale modifica in modo profondo i requisiti sostanziali per la ricorrenza di entrambi:

- la *sospensione per lavoro irregolare* scatta ora a fronte del riscontro da parte degli Ispettori del lavoro che almeno il 10% dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro risulti occupato, al momento dell'accesso ispettivo, senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro; nel testo previgente il riferimento era al 20% del totale dei lavoratori presenti al lavoro con riguardo al personale non risultante dalla documentazione obbligatoria, per cui si raddoppia l'ampiezza del perimetro di intervento e si semplificano i controlli perché la percentuale andrà comunque calcolata in base ai lavoratori effettivamente presenti sul luogo di lavoro al momento dell'ispezione e non sul numero complessivo dei lavoratori occupati dall'impresa ispezionata, mentre viene recepita la prassi amministrativa circa l'effettivo "impiego" di lavoratori autonomi o subordinati, a qualunque tipologia e forma contrattuale sia riconducibile l'instaurazione del rapporto di lavoro (in adesione all'art. 2, comma 1, *lett. a*), del D.Lgs. n. 81/2008), senza preventiva comunicazione UniLav ovvero in mancanza delle comunicazioni ad altri Enti (segnatamente Inps e Inail) secondo quanto previsto per la specifica tipologia contrattuale (lavoro occasionale accessorio, soci e coadiuvanti familiari);

- ancora più di rilievo appare l'ampiezza della *sospensione in materia di salute e sicurezza* perché qui il provvedimento opera adesso a prescindere dal settore di intervento (stante l'ampiezza dei poteri riconosciuti all'INL dal nuovo testo dell'art. 13 del D.Lgs. n. 81/2008) e senza più alcun vincolo di "reiterazione", qualora gli Ispettori del lavoro accertino la sussistenza di gravi violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza del lavoro specificamente individuate; tale individuazione è rimessa ad apposito decreto ministeriale (del Ministero del lavoro, sentito il Ministero dell'interno e la Conferenza permanente Stato-Regioni), ma nelle more, per rendere il provvedimento di sospensione immediatamente adottabile ed effettivamente incisivo in termini prevenzionistici, le violazioni che costituiscono il presupposto per l'adozione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale in materia di tutela della salute e della sicurezza del lavoro sono individuate nell'Allegato I al D.Lgs. n. 81/2008. Si tratta di violazioni che espongono:

- **a rischi di carattere generale:** mancata elaborazione del documento di valutazione dei rischi, mancata elaborazione del Piano di Emergenza ed evacuazione, mancata formazione ed addestramento, mancata costituzione del servizio di prevenzione e protezione e nomina del relativo

L'INL al centro della vigilanza sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. Primo commento al decreto fiscale

responsabile e mancata elaborazione Piano Operativo di Sicurezza (POS), omessa vigilanza in ordine alla rimozione o modifica dei dispositivi di sicurezza o di segnalazione o di controllo;

- **al rischio di caduta dall'alto**: mancata fornitura del dispositivo di protezione individuale contro le cadute dall'alto e mancanza di protezioni verso il vuoto;

- **al rischio di seppellimento**: mancata applicazione delle armature di sostegno, fatte salve le prescrizioni desumibili dalla relazione tecnica di consistenza del terreno;

- **al rischio di elettrocuzione**: lavori in prossimità di linee elettriche in assenza di disposizioni organizzative e procedurali idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi; presenza di conduttori nudi in tensione in assenza di disposizioni organizzative e procedurali idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi; mancanza protezione contro i contatti diretti ed indiretti (impianto di terra, interruttore magnetotermico, interruttore differenziale).

Scompare dall'elenco contenuto nel previgente *Allegato I* il riferimento al rischio d'amianto (precisamente alla mancata notifica all'organo di vigilanza prima dell'inizio dei lavori che possono comportare il rischio di esposizione ad amianto), mentre di rilievo appare l'inserimento della ipotesi della mancata vigilanza circa la rimozione o la modifica dei dispositivi di sicurezza, di segnalazione o di controllo.

Suscita diverse perplessità, tuttavia, il fatto che non si sia colta l'occasione per rendere meno discrezionale per gli ispettori l'interpretazione delle circostanze nelle quali essi sono tenuti a sospendere l'attività imprenditoriale. L'eccessiva genericità con cui sono scritte le fattispecie, rende lecito domandarsi se, ad esempio, si debba procedere alla sospensione nel caso in cui su un ponteggio mancasse un unico tratto di parapetto o in presenza di un solo lavoratore non formato.

In effetti così parrebbe, sia per la finalità propria dell'odierno intervento riformatore di ampliare quanto più possibile l'ambito di applicazione del potere di sospensione a maggior garanzia di tutele, ma anche tenuto conto di un'ulteriore novità introdotta dalla norma che consente all'ispettore di procedere ad una sorta di sospensione "localizzata". Infatti, il provvedimento di sospensione in *materia di salute e sicurezza* è adottato, per espressa previsione di legge, in relazione alla sola parte dell'attività imprenditoriale interessata dalle violazioni o, alternativamente, dell'attività

L'INL al centro della vigilanza sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. Primo commento al decreto fiscale

lavorativa prestata dai lavoratori interessati dalle specifiche violazioni individuate dall'emanando decreto ministeriale e nelle more dell'adozione di esso, a quelle svolte dai lavoratori che risultano privi di formazione e addestramento ovvero del dispositivo di protezione individuale contro le cadute dall'alto (nn. 3 e 6 del nuovo *Allegato I*).

Di assoluta importanza si pone ulteriormente la previsione secondo cui insieme al provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale l'INL *"può imporre specifiche misure atte a far cessare il pericolo per la sicurezza o per la salute dei lavoratori durante il lavoro"*: si tratta, in effetti, del riconoscimento di un potere generalizzato di disposizione agli Ispettori del lavoro nella materia prevenzionistica, ben oltre il più ristretto perimetro riconosciuto dall'art. 302-bis del D.Lgs. n. 81/2008 e, in prima analisi, sembrerebbe implicitamente richiamare il potere di disposizione di cui all'art. 10, comma 1, del D.P.R. 19 marzo 1955, n. 520.

La norma conferma che l'INL adotta i provvedimenti di sospensione per il tramite del proprio personale ispettivo nell'immediatezza degli accertamenti nonché, su segnalazione di altre amministrazioni, entro sette giorni dal ricevimento del relativo verbale (art. 14, comma 3, D.Lgs. n. 81/2008).

Inoltre, si conferma il divieto di adottare il provvedimento di sospensione per lavoro irregolare quando il lavoratore trovato irregolare risulta l'unico occupato dall'impresa, ribadendo l'unico limite oggettivo legale alla adozione della sospensione (art. 14, comma 4, D.Lgs. n. 81/2008), peraltro, pur nel silenzio della norma, stante quanto sopra circa l'ampiezza del potere dispositivo, si ritiene che gli Ispettori del lavoro debbano comunque procedere ad allontanare il lavoratore irregolare dal luogo di lavoro, finché non sia stato formalmente (comunicazione di assunzione e dichiarazione di assunzione) e sostanzialmente (sorveglianza sanitaria, informazione, formazione e addestramento) regolarizzato (Circolare Min. Lavoro n. 33/2009).

Viene poi confermato anche il differimento degli effetti sospensivi del provvedimento di sospensione dalle ore dodici del primo giorno lavorativo successivo ovvero dal momento della cessazione dell'attività lavorativa in corso che non sia possibile interrompere, ma la decorrenza degli effetti sospensivi deve essere comunque immediata se si riscontrano situazioni di pericolo

L'INL al centro della vigilanza sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. Primo commento al decreto fiscale

imminente o di grave rischio per la salute dei lavoratori o dei terzi o per la pubblica incolumità (art. 14, comma 4, D.Lgs. n. 81/2008).

Potere di sospensione di ASL e Vigili del fuoco

Con limitato riferimento ai provvedimenti di sospensione da adottarsi in occasione dell'accertamento delle violazioni in materia di prevenzione incendi, la norma ribadisce la competenza esclusiva del Comando provinciale dei vigili del fuoco territorialmente competente, per cui se gli organi di vigilanza o le altre amministrazioni pubbliche rilevano possibili violazioni in materia di prevenzione incendi, ne devono dare immediata segnalazione al competente Comando provinciale dei vigili del fuoco, il quale procede ai sensi delle disposizioni del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139 (art. 14, commi 6-7, D.Lgs. n. 81/2008).

D'altra parte, nell'ambito di accertamenti in materia di tutela della salute e della sicurezza del lavoro il potere di sospensione è confermato anche in capo ai servizi ispettivi delle Aziende sanitarie locali (art. 14, comma 8, D.Lgs. n. 81/2008) e precisamente ai Servizi per la prevenzione e la sicurezza negli ambienti di lavoro (SPSAL) dei Dipartimenti di prevenzione delle ASL (comunque denominati).

Revoca

Anche la possibilità di chiedere l'esercizio del potere di revoca del provvedimento di sospensione viene modificato (art. 14, commi 9-10, D.Lgs. n. 81/2008).

Affinché l'organo di vigilanza che ha adottato il provvedimento possa revocarlo, su istanza dell'imprenditore sospeso, sono individuate anzitutto le seguenti condizioni di ripristino delle tutele sostanziali:

L'INL al centro della vigilanza sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. Primo commento al decreto fiscale

- regolarizzazione dei lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, anche sotto il profilo degli adempimenti in materia di salute e sicurezza (almeno in riferimento alla sorveglianza sanitaria ed alla formazione ed informazione, Circolare Min. Lavoro n. 26/2915);
- accertamento del ripristino delle regolari condizioni di lavoro nelle ipotesi di violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro;
- rimozione delle conseguenze pericolose delle violazioni nelle ipotesi di cui all'Allegato I.

D'altronde, si conferma l'ulteriore obbligo di provvedere al pagamento di una specifica somma aggiuntiva al fine di ottenere la revoca del provvedimento e di poter riprendere lo svolgimento delle attività lavorative sospese:

- nelle ipotesi di *sospensione per lavoro irregolare* il soggetto sospeso deve pagare una somma pari a 2.500 euro fino a cinque lavoratori irregolari; a 5.000 euro se sono impiegati più di cinque lavoratori irregolari (in precedenza era pari a euro 2.000 a prescindere dal numero dei lavoratori);
- nelle ipotesi di *sospensione in materia di salute e sicurezza* la somma aggiuntiva da pagare varia a seconda delle violazioni effettivamente riscontrate secondo quanto specificamente indicato nell'adottando decreto ministeriale e, nelle more, nell'Allegato I al D.Lgs. n. 81/2008 con riferimento a ciascuna fattispecie di illecito (in precedenza era pari a euro 3.200 a prescindere dal tipo di violazione accertata).

ALLEGATO I - Fattispecie di violazione ai fini dell'adozione dei provvedimenti di sospensione

FATTISPECIE

- | FATTISPECIE | SOMMA AGGIUNTIVA |
|----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| 1 Mancata elaborazione del documento di valutazione dei rischi | Euro 2.500 |
| 2 Mancata elaborazione del Piano di Emergenza ed evacuazione | Euro 2.500 |
| 3 Mancata formazione ed addestramento | Euro 300 per ciascun lavoratore interessato |

SOMMA AGGIUNTIVA

Euro 2.500
Euro 2.500
Euro 300 per ciascun lavoratore interessato

L'INL al centro della vigilanza sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. Primo commento al decreto fiscale

4	Mancata costituzione del servizio di prevenzione e protezione e nomina del relativo responsabile	Euro 3.000
5	Mancata elaborazione piano operativo di sicurezza (POS)	Euro 2.500
6	Mancata fornitura del dispositivo di protezione individuale contro le cadute dall'alto	Euro 300 per ciascun lavoratore interessato
7	Mancanza di protezioni verso il vuoto	Euro 3.000
8	Mancata applicazione delle armature di sostegno, fatte salve le prescrizioni desumibili dalla relazione tecnica di consistenza del terreno	Euro 3.000
9	Lavori in prossimità di linee elettriche in assenza di disposizioni organizzative e procedurali idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi	Euro 3.000
10	Presenza di conduttori nudi in tensione in assenza di disposizioni organizzative e procedurali idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi	Euro 3.000
11	Mancanza protezione contro i contatti diretti ed indiretti (impianto di terra, interruttore magnetotermico, interruttore differenziale)	Euro 3.000
12	Omessa vigilanza in ordine alla rimozione o modifica dei dispositivi di sicurezza o di segnalazione o di controllo	Euro 3.000

Peraltro, la novella prevede che gli importi delle somme aggiuntive così determinate, per entrambe le tipologie di sospensione, siano raddoppiate nelle ipotesi in cui, nei cinque anni precedenti alla adozione del provvedimento, la stessa impresa sia stata destinataria di un provvedimento di sospensione (art. 14, comma 9, ultimo periodo, D.Lgs. n. 81/2008).

In ogni caso, trova conferma la possibilità di ottenere la revoca della sospensione senza pagare immediatamente l'intera somma prevista, laddove su istanza di parte, fermo restando il rispetto delle altre condizioni sopra richiamate, l'imprenditore sospeso provveda al pagamento immediato del 20% della somma aggiuntiva dovuta (era il 25% nel testo previgente), mentre l'importo residuo, con una maggiorazione del 5%, deve essere versato entro i sei mesi successivi alla presentazione dell'istanza di revoca, con la previsione espressa che, in caso di mancato versamento o di versamento parziale dell'importo residuo nel termine fissato dalla norma, il provvedimento di revoca della sospensione costituisce titolo esecutivo per la riscossione dell'importo non versato (art. 14, comma 10, D.Lgs. n. 81/2008).

L'INL al centro della vigilanza sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. Primo commento al decreto fiscale

Contenzioso

Anche rispetto al contenzioso il decreto fiscale modifica sensibilmente il previgente quadro regolatorio, prevedendo la possibilità di proporre ricorso amministrativo esclusivamente nei confronti dei provvedimenti di sospensione per lavoro irregolare ed escludendo qualsiasi possibilità di contenzioso amministrativo in merito alla sospensione per violazioni in materia di sicurezza sul lavoro (art. 14, comma 13, D.Lgs. n. 81/2008).

Nei confronti dei provvedimenti di sospensione adottati dall'Ispettorato territoriale del lavoro per l'impiego di lavoratori senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro è ammesso ricorso, entro 30 giorni (termine raddoppiato, in quanto in precedenza era di 15 giorni), all'Ispettorato interregionale del lavoro territorialmente competente, il quale si pronuncia nel termine di 30 giorni dalla notifica del ricorso (termine raddoppiato anche per la decisione).

La norma continua a prevedere una ipotesi espressa di silenzio-accoglimento (silenzio-incidente Circolare Min. Lavoro n. 33/2009) per cui decorso inutilmente il termine di 30 giorni per la decisione il ricorso si intende accolto.

Invero, nel testo previgente si affermava che *"il provvedimento impugnato perde efficacia"* lasciando presumibilmente intendere che, nell'attuale quadro regolatorio, il provvedimento di sospensione fino all'accoglimento del ricorso mantiene la sua efficacia.

In questo senso sembra andare il legislatore della novella laddove prevede, in modo innovativo, che l'emissione del decreto di archiviazione per l'estinzione delle contravvenzioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro, a seguito della conclusione della procedura di prescrizione obbligatoria (art. 301 D.Lgs. n. 81/2008; artt. 20 e ss. D.Lgs. n. 758/1994), comporta la decadenza dei provvedimenti di sospensione, fermo restando, ai fini della verifica dell'ottemperanza alla prescrizione, l'intervenuto pagamento delle somme aggiuntive.

L'INL al centro della vigilanza sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. Primo commento al decreto fiscale

Sanzioni

Da ultimo rileva il quadro punitivo connesso alla condotta del soggetto sospeso che non intenda chiedere la revoca del provvedimento di sospensione, ma al contempo decida di non rispettarne la prescritta interdizione allo svolgimento delle attività lavorative.

La norma stabilisce così che il datore di lavoro che non ottempera al provvedimento di sospensione è punito, rispettivamente:

- con l'arresto fino a sei mesi nelle ipotesi di sospensione per le violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro;
- con l'arresto da tre a sei mesi o con l'ammenda da 2.500 a 6.400 euro nelle ipotesi di sospensione per lavoro irregolare.

Si segnala, su questo punto, che la pena pecuniaria per la sospensione per lavoro irregolare (a seguito delle maggiorazioni introdotte dalla legge n. 145/2018) era prevista nell'importo da 3.071,27 a 7.862,44 euro e in ipotesi di recidiva nel triennio, da 3.350,47 a 8.577,20 euro.

Sempre sul piano sanzionatorio, peraltro, rimane ferma l'applicazione di tutte le sanzioni penali, civili e amministrative che in base alla legislazione vigente debbano trovare applicazione nelle ipotesi nelle quali deve essere adottato il provvedimento di sospensione (art. 14, comma 11, D.Lgs. n. 81/2008).

Infine, viene confermata anche l'ulteriore sanzione interdittiva già prevista nel quadro normativo previgente, con una forte semplificazione, in quanto si prevede ora che per tutto il periodo di sospensione può essere fatto divieto all'impresa di contrattare con la pubblica amministrazione (art. 14, comma 2, D.Lgs. n. 81/2008). A questo scopo il provvedimento di sospensione viene comunicato all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, per gli aspetti di rispettiva competenza, al fine dell'adozione del provvedimento

L'INL al centro della vigilanza sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. Primo commento al decreto fiscale

interdittivo.

Pierluigi Rausei

Direttore di "ADAPT professional series"

Dirigente dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (*)

 @RauseiP

Andrea Rotella

Ingegnere esperto nel campo della prevenzione

Consulente in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro

 @blog8108

() Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartiene.*