

UN NUOVO SISTEMA DI VIGILANZA SULLA SICUREZZA DOPO IL CO.VI.D. 19?

*di Francesco DI BONO**

Sommario: 1. Premessa. 2. La vigilanza sulla sicurezza *"all'italiana"*. 3. Le funzioni di vigilanza nel d.lgs. n. 81/2008: una riforma incompleta. 4. Il modello internazionale di ispezione del lavoro: un approccio integrato. 5. Prospettive di riordino delle competenze: l'Agenzia unica della sicurezza?

1. Premessa

In relazione all'evolversi della situazione epidemiologica in atto nel Paese, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 aprile 2020, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 dell'11 aprile 2020, è stata disposta l'applicazione su tutto il territorio nazionale, fino al 3 maggio 2020, di misure urgenti di contenimento del contagio, sia di carattere generale sia finalizzate allo svolgimento in sicurezza delle attività produttive industriali e commerciali. Il Ministero dell'Interno, con la Circolare n. 15350/117(2)/Uff III-Prot. Civ. del 14 aprile 2020 ha fornito indicazioni alle Prefetture prevedendo che possano avvalersi del supporto delle articolazioni territoriali dell'Ispettorato

Nazionale del Lavoro (INL), ai fini del controllo sulle modalità di attuazione, da parte dei datori di lavoro, delle procedure organizzative e gestionali oggetto del Protocollo Governo-parti sociali del 14 marzo 2020, e, più in generale, sull'osservanza delle precauzioni dettate per la messa in sicurezza dei luoghi di lavoro e la sussistenza di adeguati livelli di protezione dei lavoratori. In ragione di quanto sopra, l'INL ha emanato la nota n. 149 del 20 aprile 2020, con la quale ha prescritto ai propri Uffici territoriali di contribuire, su richiesta delle Prefetture, alle necessarie verifiche circa la ricorrenza delle condizioni previste per la prosecuzione (ove consentita) delle attività produttive, industriali e commerciali. Questo "inusuale" affidamento di attribuzioni in materia di

* Funzionario dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Bari, Avvocato abilitato, Dottore di ricerca dell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro", autore di diversi contributi scientifici

relativi al sistema sanzionatorio del lavoro, sicurezza sul lavoro, pubblica amministrazione.
Le considerazioni sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

sicurezza in capo agli ispettori di vigilanza ordinaria è, evidentemente, estraneo allo svolgimento delle funzioni tipiche di controllo e di accertamento alle quali sono deputati. Si pongono, pertanto, una serie di questioni in ordine all'opportunità di pensare ad un nuovo modello di vigilanza della sicurezza sui luoghi di lavoro che possa risultare efficace non solo in una fase emergenziale, per la verifica dell'osservanza da parte delle imprese delle misure anti – contagio, ma anche in un sistema ordinario di svolgimento delle attività produttive.

2. La vigilanza sulla sicurezza "all'italiana"

In Italia la vigilanza in materia di salute e sicurezza presenta una serie di punti critici in ragione del fatto che la sovrapposizione dei testi normativi nonché l'intreccio di funzioni ed organi competenti hanno creato nel nostro ordinamento un sistema decisamente complesso. Infatti, la presenza di una pluralità di soggetti e, quindi, anche di organi di vigilanza, determina una serie di problematiche legate alla delimitazione delle sfere di competenza, con il rischio di sovrapposizioni operative.

Nel corso degli ultimi decenni si è verificata una evoluzione passando da un sistema che privilegiava il profilo della repressione degli illeciti ad uno incentrato sulla forza dissuasiva dell'apparato sanzionatorio al fine di ottenere una spontanea realizzazione della tutela delle condizioni di lavoro. In base alla legislazione costituita dal R.d. n. 431/1913, dal Regolamento di esecuzione della legge n. 1361/ 1912, istitutiva del primo riferimento ad un corpo di Ispettori dell'industria e del lavoro, e dal d.P.R. n.

521/1955, oltre che dalla l. n. 628/1961, contenente modifiche all'ordinamento del Ministero del lavoro, l'organo incaricato di procedere alla vigilanza sul lavoro, per tutti gli aspetti dell'attività lavorativa, è stato originariamente individuato nell'ispettorato del lavoro. La centralità dell'ispettorato del lavoro, si ridimensiona in seguito alla riforma degli anni '70 con il passaggio alle Regioni di numerose funzioni amministrative statali, tra le quali l'assistenza sanitaria e la salvaguardia della salubrità dell'igiene e della sicurezza negli ambienti di lavoro¹.

Il punto di svolta è costituito dalla legge di riforma sanitaria n. 833/1978 con la quale si trasferiscono alle Unità sanitarie locali le funzioni di vigilanza in materia di igiene e di prevenzione degli infortuni sul lavoro. In tal guisa, il legislatore del 1978 accentra su un solo organo territoriale tutte le funzioni in materia sicurezza, fino a tale data esercitate esclusivamente dall'ispettorato del lavoro, nello spirito della riforma sanitaria che intendeva superare ogni frammentazione delle competenze e disorganicità degli interventi nel campo della salute. In linea di principio, non vi è dubbio che accentrare in un unico organo le funzioni di vigilanza garantisce una sorveglianza adeguata e consente di evitare duplicazioni di attività e sovrapposizioni di competenze. Tuttavia, molteplici fattori hanno impedito la piena realizzazione di questo disegno unificatore: da un lato, la scarsa chiarezza delle norme contenute nella legge di riforma sanitaria ha dato vita ad una serie di interpretazioni dottrinarie e giurisprudenziali tra loro contrastanti tali da impedire un'univoca applicazione del dettato legislativo; dall'altro lato, la mancanza di strutture e l'inefficienza dei

¹ Cfr. art. 27, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382.

servizi di prevenzione e vigilanza forniti dalle Usl - almeno nei primi anni successivi alla riforma sanitaria - hanno facilitato il permanere delle funzioni di prevenzione e assistenza in capo all'ispettorato del lavoro. Sta di fatto che l'auspicata unificazione dei controlli ispettivi in materia di sicurezza non è stata mai realizzata, neanche dalle leggi successive; al contrario, nel corso degli anni si è consolidata l'attribuzione di competenze a molteplici enti ed istituti.

Sulla stessa linea l'art. 23 del d.lgs. n. 626/1994, modificato dall'art. 10 del d.lgs. del 19 marzo 1996, con l'attribuzione alle Usl territorialmente competenti delle funzioni di vigilanza in tema di sicurezza nei luoghi di lavoro, ribadisce l'intenzione di unificare in un unico organo i compiti di prevenzione, già precedentemente espressa dalla legge n. 833/78, ma di fatto non modifica l'attribuzione delle predette funzioni ad una molteplicità di organi. Infatti, il legislatore del 1994 fa salva la specifica competenza, già precedentemente riconosciuta, del Corpo nazionale di Vigili del Fuoco² nonché, per il settore minerario, del Ministero dell'Industria, del commercio e dell'artigianato. A ciò si aggiunge l'espresso riconoscimento delle funzioni di controllo alle Regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano per quanto riguarda le industrie estrattive

di seconda categoria e le acque minerali, agli uffici di sanità aerea e marittima per la tutela della gente di mare e dell'aria, ai servizi sanitari e tecnici istituiti per le Forze Armate³ e le Forze di Polizia⁴, ai servizi di vigilanza sull'igiene e sicurezza dell'Amministrazione della Giustizia (V.I.S.A.G.) per le strutture giudiziarie e penitenziarie⁵. Per completare il complesso quadro delle attribuzioni di vigilanza ed articolare in maniera compiuta i rispettivi ambiti di competenza, le leggi successive hanno indicato come organi di vigilanza per i lavoratori marittimi, l'Autorità marittima, le Asl e gli uffici di sanità marittima in coordinamento tra loro⁶; per i lavoratori portuali, l'Asl in coordinamento con le autorità indicate nell'art. 23⁷; per i lavoratori delle navi da pesca, gli stessi organi indicati per i marittimi⁸.

E non finisce qui! I maggiori ostacoli nei confronti dell'auspicato disegno unitario del nostro legislatore in materia di vigilanza provengono dal comma 2 del citato articolo 23 in virtù del quale si prevede, per determinate attività lavorative comportanti rischi particolarmente elevati, che alle Usl territorialmente competenti si affianchi l'ispettorato del lavoro nell'esercizio delle funzioni di controllo e vigilanza. In buona sostanza, il comma 2 può, a ragione, considerarsi come una clausola di riserva

² Art. 23, comma 1, d.lgs. n. 626/94, modificato dall'art. 10 del d.lgs. del 19 marzo 1996, cit.; Circolare n. 3 Ministero dell'Interno Dir. Gen. Servizi Antincendi del 23 gennaio 1996.

³ D.M. 25/5/05 Organizzazione dei servizi di vigilanza antinfortunistica nell'ambito del Ministero della Difesa.

⁴ D.I. 25.6.98 istituito l'Ufficio Ispettivo del Dipartimento della P.S. -Ufficio di Vigilanza della Polizia di Stato.

⁵ DD.MM. 18/11/1996 5/8/1998 Prov. Dir. Gen. 6/7/1999 emessi dal Ministero della Giustizia per la vigilanza tecnica e sanitaria nelle strutture giudiziarie e penitenziarie.

⁶ D.lgs. 27 luglio 1999, n. 271: "Adeguamento della normativa sulla sicurezza e salute dei

lavoratori marittimi a bordo delle navi mercantili da pesca nazionali, a norma della legge 31 dicembre 1998, n. 485".

⁷ D.lgs. 27 luglio 1999, n. 272: "Adeguamento della normativa sulla sicurezza e salute dei lavoratori nell'espletamento di operazioni e servizi portuali, nonché di operazioni di manutenzione, riparazione e trasformazione delle navi in ambito portuale, a norma della legge 31 dicembre 1998, n. 485".

⁸ D.lgs. 17 agosto 1999, n. 298: "Attuazione della direttiva 93/103/CE relativa alle prescrizioni minime di sicurezza e di salute per il lavoro a bordo delle navi da pesca".

nei confronti dell'Ispettorato del lavoro, suscitando non pochi dubbi interpretativi sulla ripartizione delle competenze. In questo modo, il legislatore ha inteso riaffermare in capo agli ispettori del lavoro la titolarità di alcune funzioni di vigilanza già riconosciute da precedenti fonti normative, pur nell'ambito di una competenza delle Asl, a cui sono attribuite in via primaria le funzioni di prevenzione, ispezione e controllo in materia di igiene e sicurezza dei luoghi di lavoro, determinando un problema di coordinamento. Ciò considerato, la conclusione di massima che si può trarre da questa frammentazione di attribuzioni vede la competenza generale della Asl solo come mera enunciazione poiché di fatto le rilevanti attribuzioni riconosciute agli Ispettori del lavoro, a cui si affiancano quelle specifiche e più limitate degli altri organismi, hanno vanificato il principio del primato del servizio sanitario nazionale. Di sicuro, la molteplicità di organi interessati all'espletamento della vigilanza e delle verifiche non rappresenta certo quel modello di semplificazione e di unitarietà auspicato dal legislatore della riforma sanitaria.

3. Le funzioni di vigilanza nel d.lgs. n. 81/2008: una riforma incompleta

All'esigenza di operare un riordino della normativa in materia di sicurezza si è data attuazione delegando il Governo per l'emanazione di un testo unico. Probabilmente anche in ragione della complessità della materia, l'esecuzione della delega ha dovuto attendere trenta anni portando il Parlamento ad emanare solo nel 2007 la legge delega n. 123⁹ con la quale sono stati concessi al Governo

tempi ristretti per l'emanazione di un organico testo unico. A conclusione di un lungo *iter*, il d.lgs. n. 81 del 2008¹⁰ può considerarsi come il traguardo finale per la riforma sulla sicurezza sul lavoro, nell'ambito della quale un posto di rilievo deve riconoscersi all'attività di vigilanza. Senza ombra di dubbio si può affermare che la riforma delle regole della salute e sicurezza sul lavoro, operata dal d.lgs. n. 81/2008, abbia fornito l'Italia di un sistema di regole moderno e coeso suscitando un interesse non più solo specialistico sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali. Tuttavia, la riforma è incompleta in quanto non è stata realizzata l'auspicata riorganizzazione degli organi di vigilanza. Tale mancanza è evidente nell'art 13 laddove, nel dare attuazione al criterio di delega di cui all'art. 1, comma 2, lett. q, della legge n. 123/2007, il legislatore delegato non ha provveduto alla voluta *"razionalizzazione (...) delle strutture centrali e territoriali di vigilanza"* né al riordino del *"sistema delle amministrazioni e degli enti statali aventi compiti di prevenzione, formazione e controllo in materia"*. La norma citata, infatti, si limita a trascrivere i contenuti dell'art. 23 del d.lgs. n. 626/1994, peraltro con un forte sospetto di incostituzionalità per eccesso di delega, in quanto il legislatore delegante imponeva la razionalizzazione e il riordino della vigilanza nel rispetto dei principi di cui all'art. 19 del d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758 e dell'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 626/1994. In buona sostanza, nonostante le dichiarazioni di principio volte a razionalizzare e rendere più efficace il sistema di vigilanza, resta invariato il sistema di ripartizione delle competenze in materia ispettiva tra Asl, Ispettorato

⁹ L. n. 123 del 2007: "Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia", (G.U. 10/8/2007 n. 185).

¹⁰ D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81: "Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro", (G.U. del 30/04/2008 n. 101).

Nazionale del lavoro ed altri organi. L'art. 13, da una parte, conferma la titolarità principale della vigilanza in capo alle Asl e, dall'altra, riconosce la competenza del Servizio ispettivo dell'Ispettorato territoriale del lavoro in quelle attività lavorative espressamente indicate. Infine, sempre il citato art. 13, al comma 3, prevede che «in attesa del complessivo riordino delle competenze in tema di vigilanza» restano ferme le competenze attualmente attribuite agli uffici di sanità aerea e marittima, alle autorità marittime portuali ed aeroportuali, ai servizi sanitari e tecnici delle Forze armate e di Polizia ed a quelle delle strutture penitenziarie che potranno estendersi anche agli uffici giudiziari. Alla luce di quanto esposto ci si rende conto che l'attuale organizzazione della vigilanza in materia di sicurezza, ripartita tra numerosi organi ispettivi appartenenti ad amministrazioni diverse, non rispecchia affatto il modello prospettato dalle istituzioni internazionali.

4. Il modello internazionale di ispezione del lavoro: un approccio integrato

La globalizzazione ha determinato a livello mondiale una serie di cambiamenti nel mondo del lavoro con conseguente diminuzione delle tutele e delle garanzie nei confronti dei lavoratori. Per fronteggiare questa situazione le istituzioni internazionali hanno individuato l'ispezione del lavoro quale strumento principale per far affermare il lavoro dignitoso e migliorare le condizioni

di lavoro¹¹. Si tratta di una nuova concezione dell'attività di vigilanza basata su un approccio integrato all'ispezione in una visione multidisciplinare. L'attività ispettiva rappresenta l'unico strumento in grado di garantire l'applicazione delle norme nazionali in materia di lavoro, prestando attenzione sia agli aspetti legati alla regolarità del rapporto di lavoro che alle questioni concernenti la salute e sicurezza sul lavoro¹². Difatti, non è concepibile un'attività ispettiva ripartita tra diversi organi di vigilanza, ciascuno dei quali competente per una particolare materia. Si palesa, pertanto, a livello internazionale la necessità di individuare una formula ispettiva che consenta agli operatori del settore di svolgere un'attività non legata esclusivamente alla repressione sanzionatoria per la violazione delle norme di legge quanto alla prevenzione ed alla promozione della cultura della legalità nell'ambiente di lavoro¹³. Ad ogni modo, ci si è resi conto che non poche sono le difficoltà legate alla formazione di un corpo ispettivo che possieda le competenze tecniche che gli consentano di approcciarsi all'ispezione in maniera multidisciplinare, in grado di applicare sia le procedure amministrative che quelle tecnico - scientifiche. A tale riguardo, la finalità precipua che si intende perseguire nell'ambito delle istituzioni internazionali è quella di creare un corpo ispettivo che sia in grado di offrire un servizio efficiente su tutto il territorio ampliando il raggio di azione. Sulla scorta di questa impostazione, si è affermato il principio "*one inspector(ate)-*

¹¹ Ilo, *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*, Report of the World Commission on the Social Dimension of Globalization, International Labour Office, Geneva, 2004.

¹² P.A. LANDSBERGIS, *The changing organization of work and safety and health of working people:*

A commentary, in Journal of Occupational and Environmental Medicine, New York, 2004.

¹³ Ilo, *Prevention. A global strategy promoting safety and health at work*. The ILO Report for World Day for Safety and Health at Work. Geneva, 2005.

*one-enterprise*¹⁴ inteso nel senso che ogni attività d'impresa deve ricevere una sola ispezione, avente ad oggetto ogni aspetto inerente la prestazione di lavoro, risultando inconcepibile che diversi corpi ispettivi possano succedersi nel medesimo luogo di lavoro a seconda della propria competenza specifica. Ci si rende facilmente conto che questo sistema di vigilanza richiede un corpo ispettivo particolarmente qualificato, con competenze specifiche nel settore tecnico - scientifico ma, allo stesso tempo, una elevata formazione giuridica. L'importanza dell'affermazione di un siffatto modello sta nella volontà di promuovere dei criteri universali di ispezione, applicabili a livello internazionale, fermo restando che nella fase applicativa a livello nazionale si dovranno apporre dei correttivi che tengano conto della realtà locale. Pertanto, nel rispetto delle linee guida internazionali, ogni sistema nazionale avrà delle connotazioni specifiche in ragione della propria realtà socio-economica e delle esigenze legate alle attività produttive presenti sul territorio. Una tale impostazione consentirebbe l'affermazione di una visione olistica della sicurezza tenendo conto di tutti i rischi legati alla regolarità del rapporto di lavoro ed alla sicurezza. Per rendersi conto dell'efficacia di questo sistema è opportuno fare riferimento ad alcuni esempi virtuosi, soprattutto nell'Europa comunitaria. Si pensi a quanto avvenuto in Gran Bretagna con l'attribuzione di maggiori poteri all'organismo centrale ispettivo ("Health and Safety Executive-HSE") il quale copre tutti i settori di produzione impiegando un unico corpo ispettivo molto qualificato. Per tale ragione gli ispettori sono sottoposti ad un'attività formativa in aula, unitamente

¹⁴ Ilo, *Guidelines on occupational safety and health management systems*, ILO-OHS, Geneva, 2001.

ad un lungo periodo di addestramento tecnico, affinché possano avere competenza in tutti i settori produttivi.

5. Prospettive di riordino delle competenze: l'Agenzia unica della sicurezza?

Riportando in Italia l'esperienza maturata all'estero, si potrebbe sostenere che una possibile soluzione da attuarsi per riordinare il sistema ispettivo in materia di sicurezza potrebbe essere quella di accentrare la competenza in un unico soggetto giuridico. Sul riordino delle competenze istituzionali in materia di sicurezza, si è pronunciata in maniera significativa la "Commissione parlamentare di inchiesta del Senato sul fenomeno degli infortuni sul lavoro" già a partire dal 2007¹⁵, affermando la necessità di emanare, sentita la Conferenza Stato-regioni nel rispetto dell'articolo 12 della legge n. 400/1988 e le organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative, un atto normativo secondario contenente disposizioni volte ad armonizzare, razionalizzare e coordinare le competenze istituzionali, a livello centrale e a livello locale, onde evitare sovrapposizioni e duplicazioni di interventi, nonché a garantire indirizzi generali uniformi su tutto il territorio nazionale. In realtà, da allora poco, anzi niente, è stato fatto su questo fronte.

Una proposta innovativa potrebbe portare verso l'unificazione degli organi di vigilanza con la creazione di un'unica Agenzia che inglobi tutti i "controllori" in materia di igiene e sicurezza del lavoro. I vantaggi che ne deriverebbero sarebbero numerosi: si pensi all'unificazione dei comportamenti degli ispettori su tutto il

¹⁵ Seduta del 20 marzo 2007.

territorio nazionale, ad oggi spesso contrastanti tra loro, oppure all'individuazione di nuove procedure di sicurezza e buone pratiche da adottare.

Una riforma in questo senso consentirebbe di incrementare i controlli effettivi da parte degli organi di vigilanza puntando l'attenzione sui reali rischi presenti nei luoghi di lavoro e non sull'applicazione formale delle norme, esauritasi spesso con la mera produzione di documentazione da esibire in occasione delle visite ispettive. In quest'ottica, l'intensificazione della vigilanza integrata, affidata ad un unico organo ispettivo, rappresenterebbe lo strumento principale per garantire la legalità dei rapporti di lavoro e

l'applicazione delle norme poste alla base del diritto alla salute e sicurezza sul lavoro. Solo attraverso un'attività di vigilanza che risponda al duplice obiettivo dell'esercizio unitario dell'azione ispettiva e dell'uniformità del comportamento dei diversi organi di controllo nell'ambito dell'intero territorio nazionale, si può garantire un'ispezione del lavoro efficace e credibile che incida sui comportamenti concreti degli operatori economici, assicurando al contempo quel difficile equilibrio tra la disciplina regolatoria, le esigenze di competitività delle imprese e le imprescindibili istanze di tutela dei lavoratori.

Abstract

Nell'ordinamento italiano, in materia di sicurezza sul lavoro, opera un sistema ispettivo complesso, affidato a diversi organi di vigilanza quale conseguenza di una disorganizzata normativa prodotta nel corso degli anni. E' opportuno, pertanto, che si proceda a breve ad una riforma del sistema ispettivo affinché si possano riorganizzare le competenze istituzionali, a livello centrale ed a livello locale, puntando verso l'unificazione degli organi di vigilanza con la creazione di un'unica "Agenzia sulla sicurezza" che inglobi sia i corpi dello Stato che quelli delle Regioni attualmente operanti, onde evitare sovrapposizioni e duplicazioni di interventi nonché garantire indirizzi generali uniformi su tutto il territorio nazionale.

In Italy operates a complex inspection system entrusted to various bodies as a result of a disorganized legislation produced over the years. Therefore, it's crucial to reform the italian inspection system pointing towards the creation of a single agency that incorporates both the bodies of the State and those of the regions currently operating, in order to avoid overlap of effort as well as to ensure general guidelines throughout the country.