

Genova, 1 marzo 2021

La disciplina sanzionatoria e le procedure ispettive

Ing. Gabriele Mercurio

Direttore S.C. PSAL

Organi di vigilanza e ispezioni

§ Organi di vigilanza in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (art. 13 D.Lgs. 81/08)

1. La vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro è svolta dalla Azienda Sanitaria Locale competente per territorio e, per quanto di specifica competenza, dal Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, ...

Organi di vigilanza e ispezioni

- § Organi di vigilanza in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (art. 13 D.Lgs. 81/08)
2. *...personale ispettivo del Ministero del lavoro... 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 di cui all'articolo 7:*
- a) *attività nel settore delle costruzioni edili o di genio civile.....*
- [oggi Ispettorato Nazionale del Lavoro]

§ Le ispezioni (art. 64 D.P.R. 303/56)

Gli ispettori del lavoro [oggi organo di vigilanza] hanno facoltà di visitare, in qualsiasi momento e in ogni parte, i luoghi di lavoro e le relative dipendenze, di sottoporre a visita medica il personale occupato, di prelevare campioni di materiali o prodotti ritenuti nocivi, e altresì di chiedere al datore di lavoro, ai dirigenti, ai preposti ed ai lavoratori le informazioni che ritengano necessarie per l'adempimento del loro compito, in esse comprese quelle sui processi di lavorazione. [...]

Organi di vigilanza e ispezioni

§ Vigilanza sull'applicazione dei protocolli anti-contagio
(art. 4 D.L. 19/20 convertito in L. 35/20)

9. [...] Il prefetto assicura l'esecuzione delle misure di contenimento nei luoghi di lavoro avvalendosi anche del personale ispettivo dell'azienda sanitaria locale competente per territorio e dell'Ispettorato nazionale del lavoro limitatamente alle sue competenze in materia di salute e di sicurezza nei luoghi di lavoro.

Organi di vigilanza e ispezioni

§ Le ispezioni (art. 452-septies C.P. – introdotto con L. 68/15)

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, negando l'accesso, predisponendo ostacoli o mutando artificialmente lo stato dei luoghi, impedisce, intralcia o elude l'attività di vigilanza e controllo ambientali e di sicurezza e igiene del lavoro, ovvero ne compromette gli esiti, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

§ Le ispezioni (art. 21 L. 833/78)

In applicazione di quanto disposto nell'ultimo comma dell'art. 27, D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, spetta al prefetto stabilire su proposta del presidente della regione, quali addetti ai servizi di ciascuna unità sanitaria locale, nonché ai presidi e servizi di cui al successivo articolo 22 assumano ai sensi delle leggi vigenti la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, in relazione alle funzioni ispettive e di controllo da essi esercitate relativamente all'applicazione della legislazione sulla sicurezza del lavoro.

Organi di vigilanza e ispezioni

§ Le ispezioni (D.D. 359/15 - Regione Liguria)

Approvazione modulistica relativa ai verbali di accesso nell'ambito delle attività di vigilanza e controllo da parte delle strutture complesse Prevenzione e Sicurezza Ambienti di Lavoro (PSAL) delle Aziende Sanitarie Locali

Disciplina sanzionatoria: D.Lgs. 758/94

A parte qualche eccezione, la stragrande maggioranza dei precetti in materia di sicurezza ed igiene del lavoro (D.Lgs. 81/08; D.P.R. 320/56; D.Lgs. 624/96; ecc.) è presidiata da sanzioni di natura penale.

Tuttavia il legislatore ha previsto una disciplina sanzionatoria speciale, introdotta con il D.Lgs. 758/94, basata, di fatto, sul ravvedimento operoso da parte del contravventore in seguito ad emissione da parte dell'organo di vigilanza di apposito verbale di prescrizione.

§ Art. 301 D.Lgs. 81/08

Alle contravvenzioni in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro previste dal presente decreto nonché da altre disposizioni aventi forza di legge, per le quali sia prevista la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero la pena della sola ammenda, si applicano le disposizioni in materia di prescrizione ed estinzione del reato di cui agli articoli 20, e seguenti, del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758.

§ Prescrizione (art. 20 D.Lgs. 758/94)

*1. Allo scopo di eliminare la **contravvenzione** accertata, l'organo di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'art. 55 del codice di procedura penale, impartisce al contravventore un'apposita prescrizione, fissando per la regolarizzazione un termine non eccedente il periodo di tempo tecnicamente necessario. [...]*

Nota: La contravvenzione è un reato per il quale è prevista la pena dell'arresto e/o dell'ammenda

Disciplina sanzionatoria: D.Lgs. 758/94

§ Prescrizione (art. 20 D.Lgs. 758/94)

La prescrizione è perciò un atto emesso nell'ambito dell'esercizio delle funzioni di polizia di giudiziaria (non è un atto amministrativo), con il quale l'organo di vigilanza, accertata una contravvenzione in materia di sicurezza ed igiene del lavoro, impartisce al contravventore un adempimento necessario a regolarizzare la situazione.

Contestualmente, l'organo di vigilanza da notizia di reato alla Procura della Repubblica competente, in relazione alla contravvenzione accertata (art. 347 c.p.p.).

§ Prescrizione (art. 20 D.Lgs. 758/94)

Il termine di regolarizzazione fissato dall'organo di vigilanza è [...] *prorogabile a richiesta del contravventore, per la particolare complessità o per l'oggettiva difficoltà dell'adempimento. In nessun caso esso può superare i sei mesi. Tuttavia, quando specifiche circostanze non imputabili al contravventore determinano un ritardo nella regolarizzazione, il termine di sei mesi può essere prorogato per una sola volta, a richiesta del contravventore, per un tempo non superiore ad ulteriori sei mesi, [...].*

Disciplina sanzionatoria: D.Lgs. 758/94

§ Prescrizione (art. 20 D.Lgs. 758/94)

- 3. Con la prescrizione l'organo di vigilanza può imporre specifiche misure atte a far cessare il pericolo per la sicurezza o per la salute dei lavoratori durante il lavoro.*

Disciplina sanzionatoria: D.Lgs. 758/94

§ Verifica dell'adempimento alla prescrizione (art. 21 D.Lgs. 758/94)

Entro 60 giorni dal termine fissato con la prescrizione, l'organo di vigilanza verifica se la violazione è stata eliminata nel rispetto di quanto prescritto.

Se la prescrizione è stata adempita l'organo di vigilanza ammette il contravventore a pagare, in sede amministrativa, nel termine di 30 giorni, una somma pari al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa.

Disciplina sanzionatoria: D.Lgs. 758/94

§ Estinzione del reato (art. 24 D.Lgs. 758/94)

Se il contravventore adempie alla prescrizione impartita dall'organo di vigilanza nel termine ivi fissato e provvede al pagamento entro 30 giorni dalla notificazione dell'ammissione, la contravvenzione si estingue.

Il pubblico ministero richiede l'archiviazione quando la contravvenzione è estinta.

Disciplina sanzionatoria: D.Lgs. 758/94

§ Mancato adempimento o mancato pagamento (art. 21 D.Lgs. 758/94)

L'organo di vigilanza comunica al pubblico ministero il mancato adempimento alla prescrizione o il mancato pagamento della somma in sede amministrativa.

In tali casi la contravvenzione non si estingue ed il pubblico ministero prosegue l'azione penale.

Disciplina sanzionatoria: D.Lgs. 758/94

§ Sospensione del procedimento penale (art. 23 D.Lgs. 758/94)

Il procedimento penale per la contravvenzione è sospeso dal momento dell'iscrizione della notizia di reato fino al momento in cui il pubblico ministero riceve dall'organo di vigilanza le comunicazioni circa l'adempimento o meno alla prescrizione ed il pagamento o meno della somma in sede amministrativa.

Ruoli e responsabilità

Il D.Lgs. 81/08 stabilisce obblighi in capo a tutte le figure aventi ruolo in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro:

§ **Datore di lavoro**, dirigente, preposto, lavoratore;

§ **Committente**, Responsabile dei lavori;

§ **Coordinatore per la progettazione e per l'esecuzione dei lavori**;

§ Ecc.

individuando un apparato sanzionatorio in caso di inadempienza (non per l'R.S.P.P.)

Ruoli e responsabilità: datore di lavoro

Delega datoriale (art. 16 D.Lgs. 81/08)

- § atto scritto recante data certa;
- § delegato in possesso di tutti i requisiti di professionalità ed esperienza richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate;
- § l'attribuzione al delegato di tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate;
- § l'attribuzione al delegato dell'autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate;
- § l'accettazione del delegato per iscritto;
- § adeguata e tempestiva pubblicità.

Ruoli e responsabilità: datore di lavoro

Delega datoriale (art. 16 D.Lgs. 81/08)

§ La delega di funzioni non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al datore di lavoro in ordine al corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite. L'obbligo di cui al primo periodo si intende assolto in caso di adozione ed efficace attuazione del modello di verifica e controllo di cui all'articolo 30, comma 4. [Modello di organizzazione e gestione]

Ruoli e responsabilità: datore di lavoro

Principio di effettività

Cassazione Penale, sez. 4, 19 marzo 2012, n. 10704

“Ai fini di interesse, si osserva che il Decreto Legislativo n. 81 del 2008, articolo 299 stabilisce che le posizioni di garanzia riguardanti il "titolare del rapporto di lavoro", il "dirigente" ed il "preposto" gravano altresì su colui il quale, pur sprovvisto di regolare investitura, eserciti in concreto i poteri giuridici riferiti a ciascuno dei soggetti ora richiamati.

...”

Ruoli e responsabilità: datore di lavoro

Principio di effettività

Cassazione Penale, sez. 4, 19 marzo 2012, n. 10704

“La disposizione in commento ha formalizzato la "clausola di equivalenza", che risultava da anni utilizzata in sede giurisprudenziale, nella individuazione dei soggetti in concreto destinatari della normativa antinfortunistica e quindi possibili responsabili delle relative violazioni. Con l'articolo 299, cit. il legislatore ha cioè codificato il principio di effettività, elaborato dalla giurisprudenza, al fine di individuare i titolari della posizione di garanzia, secondo un criterio di ordine sostanziale...”

Ruoli e responsabilità: datore di lavoro

Principio di effettività

Cassazione Penale, sez. 4, 19 marzo 2012, n. 10704

“... Le Sezioni Unite hanno, infatti, chiarito che l'individuazione dei destinatari degli obblighi posti dalle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro e sull'igiene del lavoro deve fondarsi non già sulla qualifica rivestita, bensì sulle funzioni in concreto esercitate, che prevalgono, quindi, rispetto alla carica attribuita al soggetto, ossia alla sua funzione formale (Cass. Sez. Unite, Sentenza n. 9874 in data 01/07/1992, dep. 14/10/1992, Rv. 191185)”

Ruoli e responsabilità: datore di lavoro

Principio di effettività

- § identificazione ed attribuzione delle responsabilità con riguardo ai poteri ed alle posizioni di garanzia di fatto;
- § tutela del lavoratore subordinato di fatto indipendentemente dalla regolarità del rapporto di lavoro o dalla qualifica giuridica dello stesso

Ruoli e responsabilità: committente

Il ruolo del **committente** dei lavori nella disciplina prevenzionistica è stato introdotto con D.Lgs. 494/96, essendo la previgente normativa (DPR 164/56) basata sulla formulazione di prescrizioni tecniche cui era obbligato il datore di lavoro.

n Si attiene ai principi di cui all'art. 15 D.Lgs. 81/08 all'atto della pianificazione e progettazione dell'opera (art. 90 c. 1 D.Lgs. 81/08 – *non è sanzionato*)

n Nomina i coordinatori (art. 90 c. 3-4 D.Lgs. 81/08)

n Verifica l'idoneità tecnico-professionale delle imprese e dei lavoratori autonomi (art. 90 c. 9 D.Lgs. 81/08)

Ruoli e responsabilità: committente

Cassazione Penale, sez. 4, 30 aprile 2020, n. 13473

“[...] in materia di infortuni sul lavoro, il committente ha l'obbligo di verificare l'idoneità tecnico-professionale dell'impresa e dei lavoratori autonomi prescelti in relazione anche alla pericolosità dei lavori affidati ([...] Sez. 3, n. 35185 del 26/04/2016, Marangio, Rv. 267744, in fattispecie relativa alla morte di un lavoratore edile precipitato al suolo dall'alto della copertura di un fabbricato, nella quale è stata ritenuta la responsabilità per il reato di omicidio colposo dei committenti, che, pur in presenza di una situazione oggettivamente pericolosa, si erano rivolti ad un artigiano, ben sapendo che questi non era dotato di una struttura organizzativa di impresa, che gli consentisse di lavorare in sicurezza).”

Ruoli e responsabilità: coordinatore

Anche le figure dei **coordinatori** per la progettazione (CSP) e per l'esecuzione dei lavori (CSE) nella disciplina prevenzionistica sono state introdotte con D.Lgs. 494/96:

n Il CSP è il **progettista** della sicurezza, redige il PSC i cui contenuti sono il risultato di scelte progettuali ed organizzative conformi alle prescrizioni dell'art. 15 D.Lgs. 81/08 (art. 91, art. 100, All. XV D.Lgs. 81/08): area di cantiere, organizzazione del cantiere, lavorazioni (interferenze) ;

n Il CSE verifica l'applicazione del PSC (**alta vigilanza**), coordina, interviene con poteri/doveri di segnalazione, proposta, **sospensione lavori** (in caso di pericolo grave e imminente) – art. 92 D.Lgs. 81/08