PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 23 - numero 5015 di Martedì 28 settembre 2021

Emergenza sicurezza sul lavoro: cosa fare nell'immediato?

Come arrivare ad una inversione di tendenza e risolvere alcune contraddizioni del sistema di prevenzione? La natura giuridica dei modelli organizzativi e il decentramento della funzione ispettiva. A cura dell'avvocato giuslavorista Francesco Stolfa.

Non c'è dubbio che in questi ultimi mesi, anche in relazione a diversi infortuni mortali che hanno avuto una particolare risonanza a livello politico e mediatico, sia aumentata l'attenzione verso le ***lacune del sistema di prevenzione di infortuni e malattie professionali****. Lo stesso Presidente del Consiglio ha sottolineato che con una media di oltre 3 morti al giorno "l'Italia si conferma al di sopra della media dei Paesi UE" e che, dunque, dobbiamo "investire sulla cultura della prevenzione e sulla vigilanza". Ma come farlo in modo efficace?*

Proprio per raccogliere utili spunti per affrontare i problemi, invero non nuovi, della prevenzione in Italia, raccogliamo un contributo che riceviamo dall'avvocato giuslavorista ***Francesco Stolfa*** *e dal titolo "****Emergenza sicurezza/lavoro: cosa fare nell'immediato?****". Un contributo che in questa fase di "vorticosa ripresa post-pandemica" si sofferma in particolare sui modelli organizzativi 231 e sulla carenza di personale nella vigilanza.*

Pubblicità
<#? QUI-PUBBLICITA-SCORM1-[EL0758] ?#>

Emergenza sicurezza/lavoro: cosa fare nell'immediato?

In questo periodo di emergenza pandemica la problematica della sicurezza del lavoro è diventata purtroppo di stringente attualità. Si sono moltiplicati diversi drammatici episodi infortunistici che hanno impressionato l'opinione pubblica sia per la frequenza degli eventi sia per le circostanze raccapriccianti in cui sono avvenuti. Il sospetto è questi morti siano il primo prezzo della vorticosa ripresa post-pandemica. Da più parti, anche in sede politica, ci si è domandato quali potessero essere i provvedimenti adottabili nel breve periodo per dare alcune prime risposte immediate ed efficaci.

È una domanda più che legittima ma, in Paese come il nostro, caratterizzato, specie in questa materia, da un altissimo tasso di ipocrisia legislativa ed applicativa, le risposte sono semplici ed ovvie: basta individuare alcune delle principali contraddizioni del sistema ed eliminarle.

I modelli organizzativi 231: perché non decollano?

Perché non raddoppiare a costo zero gli addetti alla vigilanza?

I modelli organizzativi 231: perché non decollano?

Nel 2007, con la legge 123, che recava la delega per l'emanazione del Testo Unico (poi approvato con D. Lgs. 81/2008), sono stati inseriti fra i reati presupposti di cui al D. Lgs. 231/2001, anche (per la prima volta) due reati colposi: le lesioni e l'omicidio connessi ad infortuni sul lavoro e malattie professionali. Il loro inserimento fra gli eventi che i modelli organizzativi e prevenzionali previsti da quella disciplina di ispirazione europea parve il modo migliore per rendere più rigoroso e "scientifico" il sistema prevenzionistico aziendale. Da quel momento, infatti, il Giudice (penale) era chiamato non solo a verificare lo specifico comportamento tenuto dai responsabili aziendali in occasione del singolo evento dannoso ma anche ad analizzare e verificare l'efficienza e l'efficacia del complessivo sistema prevenzionale predisposto dal datore di lavoro. Un sistema prevenzionale che il D. Lgs. 231/2001 vuole particolarmente rigoroso, puntualmente verificabile e anche assistito da un organismo di vigilanza interno indipendente. Sembrò un salto di qualità. Ma come spesso, troppo spesso, è storicamente avvenuto nel nostro ordinamento, il passaggio della legge dalla carta alla realtà (cioè la sua trasformazione in norma) è avvenuto troppo lentamente e, per certi versi, non è avvenuto affatto.

Ed è arrivato il momento di domandarsi perché.

In realtà, la spiegazione è molto semplice: la dottrina prima e la giurisprudenza poi, si sono divise su un punto fondamentale, la **natura giuridica di obbligo o di onere attribuibile alla creazione del modello organizzativo**.

Sul punto, anzi, a causa anche di una involuta formulazione legislativa, la (scarsa) dottrina intervenuta si è anzi inizialmente orientata per la tesi dell'*onere*, secondo la quale il datore di lavoro sarebbe sostanzialmente libero o quasi di adottare o meno il modello. Solo di recente, alcuni autori si sono orientati verso la tesi dell'*obbligo*; mentre la scarsissima giurisprudenza ha subito uguali se non maggiori oscillazioni. Di fatto, nel dibattito esegetico e nelle aule giudiziarie regna attualmente la più assoluta incertezza con il bel risultato che alcune Procure contestano (oltre al reato) anche la responsabilità amministrativa dell'ente mentre altre fanno come se il D. Lgs. 231/2001 non esistesse.

Inutile dire che questa confusione si ripercuote sulla diffusione dei modelli che, secondo la legge, dovrebbe riguardare tutti i datori di lavoro privati a struttura collettiva (persino micro-imprese, associazioni e studi professionali). La situazione appare ancor più grave e inaccettabile considerando la rilevanza delle sanzioni pecuniarie e la severità di quelle interdittive previste da una normativa che si applica purtroppo a macchia di leopardo.

L'opinione di chi scrive è che non possano esservi dubbi sulla natura obbligatoria e necessitata di quegli adempimenti. Al datore di lavoro, in generale, la legge richiede un *giudizio di probabilità* che egli deve compiere a monte, valutando se nell'attività della sua azienda vi sia insito il rischio della commissione dei reati presupposti che il D. lgs. 231 mira a prevenire. Se egli reputa, sulla base delle oggettive caratteristiche dell'attività, che tale rischio non possa escludersi *deve* creare i modelli organizzativi prevenzionali. In ogni caso, si tratta di una valutazione che l'imprenditore compie a *suo rischio* nel senso che se, successivamente, il reato viene di fatto perpetrato, alla società saranno applicate le sanzioni amministrative previste oltre che quelle penali a carico delle singole persone responsabili.

Alla luce di tali considerazioni, pare evidente che, in presenza di oggettive condizioni di rischio, la creazione del modello si pone come un vero e proprio *obbligo*. In concreto, le condizioni che porterebbero ad escludere l'obbligo dovrebbero essere molto rare e quasi di scuola.

Se però passiamo alla materia della sicurezza e igiene del lavoro pare più che evidente che il rischio del verificarsi dell'evento dannoso non può mai essere escluso in quanto qualsiasi attività produttiva implica **sempre**, inevitabilmente rischi per la salute e per la incolumità dei lavoratori. In tal caso, una valutazione di improbabilità pare assolutamente improponibile e la creazione del modello prevenzionale, così come divisato dal D. Lgs. 231/2001 nonché dagli artt. 30 e 300 del Testo Unico sulla sicurezza, si pone come un adempimento necessitato.

Le conseguenze del prevalere di una tale esegesi sarebbero particolarmente rilevanti. In particolare, la mancata attuazione del modello potrebbe essere sanzionata anche in via prevenzionale, ad esempio a seguito di ispezione da parte degli organi di vigilanza che, pur in mancanza di una sanzione stabilita dalla legge, potrebbero però esercitare il *potere di disposizione* oggi sancito e disciplinato dall'art. 14 del D. lgs. 23 aprile 2004 n. 124, che così recita:

1. *Il personale ispettivo dell'Ispettorato nazionale del lavoro può adottare nei confronti del datore di lavoro un provvedimento di disposizione, immediatamente esecutivo, in tutti i casi in cui le irregolarità rilevate in materia di lavoro e legislazione sociale non siano già soggette a sanzioni penali o amministrative.*
2. *Contro la disposizione di cui al comma 1 è ammesso ricorso, entro quindici giorni, al direttore dell'Ispettorato territoriale del lavoro, il quale decide entro i successivi quindici giorni. Decorso inutilmente il termine previsto per la decisione il ricorso si intende respinto. Il ricorso non sospende l'esecutività della disposizione.*
3. *La mancata ottemperanza alla disposizione di cui al comma 1 comporta l'applicazione della sanzione amministrativa da 500 euro a 3.000 euro. Non trova applicazione la diffida di cui all'articolo 13, comma 2, del presente decreto.*

A parte la possibilità di applicare tale sanzione amministrativa, non è chi non veda come l'esercizio del potere di disposizione sarebbe un potente strumento di diffusione dei modelli organizzativi in tutte le realtà produttive previste dalla legge.

Certo, perchè questa interpretazione si affermi e divenga jus recptum ci vorrebbero anni (solo un orientamento giurisprudenziale consolidato può definire un contrasto così acceso) e comunque non è detto ciò avvenga. Ecco allora un compito per il legislatore che voglia incidere nell'immediato sul problema: si emani una legge di interpretazione autentica che stabilisca espressamente l'**obbligo giuridico** di adottare, in materia di sicurezza/lavoro, i modelli organizzativi di cui al D. lgs. 231/2001 e agli artt. 30 e 300 del D. Lgs. 81/2008. Il semplice annuncio di tale provvedimento legislativo indurrebbe le tante aziende oggi indecise a rompere gli indugi e i modelli organizzativi diventerebbero un potente volano di ottimizzazione dei sistemi prevenzionali aziendali.

Perché non raddoppiare a costo zero gli addetti alla vigilanza?

C'è un altro provvedimento molto semplice e a costo zero che si può adottare nell'immediato, con una piccola modifica legislativa, che però può implicare una impennata nell'attività prevenzionale. Ed è la prevenzione l'anello decisivo nella catena degli interventi che possono incidere in modo decisivo sul dramma delle cd. morti bianche. Ma è proprio sul terreno della prevenzione che si registrano le maggiori carenze e si manifesta quell'ipocrisia cronica del sistema.

La carenza di personale dei Servizi di Prevenzione delle ASL viene additata come la causa principale di tale lacuna. Ma, dopo oltre quarant'anni è arrivato il momento di chiedersi seriamente se il **decentramento della funzione ispettiva** in questa materia non debba essere, almeno in parte, ripensata. Come noto, fu la legge 833/1978, la cd. Riforma Sanitaria che attribuì alle strutture sanitarie locali la competenza generale nella vigilanza prevenzionale, sottraendola in gran parte all'Ispettorato del Lavoro. In realtà gli ispettori ministeriali non si sono mai del tutto rassegnati a questa che hanno sempre considerato una *deminutio* e hanno sempre cercato, in vari modi di riprendersi quelle competenze. Essi, peraltro, continuano a occuparsi di ispezioni nelle situazioni di maggior rischio secondo le disposizioni dell'art. 13 del D. Lgs. 81/2008 nonché, su delega di molte Procure, nelle indagini post-infortunio.

Di fatto, essi sono estromessi dalla vigilanza nella gran parte dei settori produttivi. Le conseguenze sono sotto gli occhi di tutti: una attività prevenzionale priva di orientamenti unitari, realizzata anzi a macchie di leopardo, condizionata dalla situazione delle varie ASL (nell'ambito delle quali le attività di cura assorbono sempre mole energie e risorse, relegando spesso ai margini quelle prevenzionali); ma, soprattutto, una vigilanza così organizzata e parcellizzata priva gli organi di governo di qualsiasi possibilità di intervento. Quando a Prato è avvenuto quel terribile infortunio in un'azienda tessile, il Ministro del Lavoro (magari anche solo per dare una risposta al grande sconcerto provocato nella pubblica opinione) non ha potuto ordinare una ispezione a tappeto in tutte le aziende del settore per verificare le condizioni di lavoro, perché non aveva competenza in quel tipo di aziende.

Ecco allora un'altra importante ed efficace riforma realizzabile nell'immediato e a costo zero ma tale da incidere profondamente sull'effettività dell'azione prevenzionale: **restituiamo all'Ispettorato del Lavoro la competenza generalizzata in materia di sicurezza**, aggiungendo, dall'oggi al domani, tutto il personale ministeriale a quello delle ASL. Ovviamente con obbligo e strumenti specifici di coordinamento.

L'optimum sarebbe, poi, unire a questa semplice riforma anche la creazione di una **Direzione Investigativa Antifortunistica** (sul modello di quella antimafia) che crei, nell'ambito delle Procure, magistrati specializzati nella materia.

Queste due riforme così semplici ma così incisive sarebbero il segnale di una netta inversione di tendenza in uno strano Paese come il nostro, da sempre all'avanguardia nel rigore legislativo come anche nel lassismo applicativo (e, non a caso, ai primi posti nel numero di eventi dannosi).

Francesco Stolfa

Avvocato giuslavorista

Docente di igiene e sicurezza del lavoro nel Master in diritto del lavoro e relazioni sindacali dell'Università di Bari "A.Moro".

Licenza Creative Commons
