

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 8 - numero 1456 di lunedì 10 aprile 2006

Illeciti amministrativi e sicurezza sul lavoro

La diffida ex D. Lgs. n. 124/2004 per gli illeciti amministrativi in materia di sicurezza sul lavoro. Analisi e commento ad una recente circolare del Ministero del lavoro. Di Gerardo Porreca.

La diffida ex D. Lgs. n. 124/2004 per gli illeciti amministrativi in materia di sicurezza sul lavoro. Analisi e commento ad una recente circolare del Ministero del lavoro. Di Gerardo Porreca.

Fin dalla pubblicazione del D. Lgs. n. 124/2004 sulla "Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30" si era avuto modo di sostenere che il potere di diffida di cui all'articolo 13 dello stesso decreto si applicasse agli illeciti amministrativi commessi anche in materia di sicurezza sul lavoro. Tale convinzione era derivata da alcune considerazioni conseguite dalla lettura del testo del decreto e che qui di seguito vengono riportate.

Innanzitutto si fa osservare che con l'art. 1 del citato D. Lgs. il legislatore delegato ha ritenuto di confermare il modello generale di base dell'articolo 23 del D. Lgs. n. 626/94 e di mantenere ferma la competenza primaria e generale dei dipartimenti di Prevenzione delle AUSL in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro assegnando ai Servizi ispettivi delle Direzioni provinciali del Lavoro una competenza meramente di carattere integrativo e di affiancamento di quella esercitata dalle AUSL e limitata a quei settori "comportanti rischi particolarmente elevati" (DPCM n. 412/97).

In effetti non ci si spiegava perchè il legislatore avesse inteso, nell'ambito di un decreto riguardante la riforma dei servizi ispettivi in materia di previdenza sociale e di lavoro, confermare le competenze in materia di sicurezza sul lavoro sia dei servizi delle AUSL che dei Servizi ispettivi del Ministero del Lavoro e si era pensato che lo stesso legislatore avesse voluto in tal modo far intendere che la disciplina di cui al D. Lgs. n. 124/04 fosse indirizzata anche alla vigilanza in materia di sicurezza sul lavoro. In più a tal proposito è da porre in evidenza il fatto che il riferimento di cui all'ultimo periodo dell'art. 1 ("*Resta altresì ferma la competenza delle aziende sanitarie locali in materia di tutela e sicurezza nei luoghi di lavoro*") e relativo quindi alla conferma della competenza delle AUSL in materia di vigilanza sull'applicazione delle norme di sicurezza non era presente nella bozza originaria del disegno di legge poi divenuto D. Lgs. n. 124/2004 e che lo stesso è stato successivamente aggiunto proprio a voler rimarcare, si ritiene, che le disposizioni di cui al D. Lgs. n. 124/2004 erano da intendersi applicabili anche alla attività ispettiva di competenza ancora esclusiva o concorsuale dei Servizi ispettivi delle Direzioni Provinciali del Lavoro.

Ancora, si era fatto osservare che secondo quanto indicato nello stesso articolo 1 del D. Lgs. n. 124/2004 veniva affidato al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali lo svolgimento delle attività di vigilanza mirate alla prevenzione e alla promozione dell'osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro, nel rispetto delle competenze affidate alle Regioni e province autonome (e qui ben si inserivano le competenze in materia di sicurezza sul lavoro), e che si era del parere che nella legislazione sociale fosse inserita anche quella relativa alla prevenzione degli infortuni ed alla tutela della salute dei lavoratori.

Il fatto stesso poi che nell'articolo 15, relativo all'obbligo per gli ispettori del lavoro di impartire la prescrizione dinanzi ad un reato in materia di lavoro e di legislazione sociale sottoposta alla propria vigilanza, fosse stato fatto riferimento alle disposizioni del D. Lgs. n. 758/94 ed alla applicazione delle procedure dallo stesso previste dinanzi alle contravvenzioni per le quali fossero previste l'arresto o l'ammenda (nel caso del D. Lgs. in esame anche solo l'ammenda) rafforzava l'idea che la disciplina imposta

con il D. Lgs. n. 124/04 dovesse essere applicata anche alle violazioni in materia di sicurezza sul lavoro considerato che gli articoli dal 20 al 25 del D. Lgs. n. 758/06 esplicitamente citati nell'articolo 15 del D. Lgs. n. 124/04 si riferiscono, come si legge al Capo II, alla estinzione di contravvenzioni in materia di sicurezza e di igiene del lavoro.

Orbene ora dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali giunge una conferma alla interpretazione appena esposta e formulata all'indomani della pubblicazione del D. Lgs. n. 124/04. Infatti con la propria Circolare n. 9/2006 del 23 marzo 2006, a firma del Ministro del Lavoro Roberto Maroni ed avente per oggetto la "Diffida obbligatoria di cui all'art. 13, del Decreto Leg.vo 23 aprile 2004 n. 124. Chiarimenti e indicazioni operative", il Ministero del Lavoro Divisione I - Consulenza, Contenzioso, formazione del personale ispettivo e affari generali ha fornito ulteriori chiarimenti rispetto a quelli già dati in precedenza con la Circolare n. 24 del 24/6/2004. Nella stessa il Ministero del Lavoro ricorda che la diffida ex D. Lgs. n. 124/04, stante il tenore letterale della disposizione normativa, riveste carattere obbligatorio nel senso che costituisce una condizione di procedibilità dell'azione sanzionatoria degli illeciti amministrativi in materia di lavoro e di legislazione sociale tanto che l'adozione di un provvedimento di contestazione/notificazione di una violazione ritenuta sanabile e non preceduta da un provvedimento di diffida ex art. 13 è inficiata da un vizio di carattere procedimentale che si ripercuote sulla legittimità del provvedimento stesso.

Relativamente alla sanabilità delle violazioni il Ministero del Lavoro ha ribadito che tale requisito sussiste in tutti i casi di inosservanze consistenti in comportamenti materialmente realizzabili indipendentemente quindi dalla istantaneità o meno della condotta oggetto della fattispecie sanzionatoria, purché non si tratti di violazioni di norme poste a diretta tutela della integrità psicofisica del lavoratore. Tale ultima espressione sembrerebbe rafforzare che le violazioni disciplinate dal D. Lgs. n. 124/2004 andrebbero riferite anche alla sfera della salute dei lavoratori medesimi.

Ma più esplicitamente e direttamente è stato poi indicato nella citata Circolare n. 9/2006 che "il potere di diffida si applica, non essendovi alcuna limitazione al riguardo, a tutte le materie di competenza degli ispettori del lavoro e, pertanto, anche in materie - quale in particolare quella della sicurezza sul lavoro -, ove residuano competenze accertative dello Stato". D'altra parte, prosegue la suddetta Circolare, "nell'art. 13 del decreto legislativo n. 124/2004 si fa espresso riferimento alle norme in materia di 'legislazione sociale' ed è da ritenersi che in tale ambito rientri anche la disciplina prevenzionistica". Comunque viene ribadito che anche in tal caso la regolarizzazione dell'inosservanza sarà ammissibile soltanto nella ipotesi in cui la condotta omessa sia ancora materialmente realizzabile e sempre che si tratti di violazioni di adempimenti formali di natura documentale o burocratica.

A tal punto, in verità, c'è da far osservare che il potere-dovere di diffida in materia di sicurezza sul lavoro di cui all'art. 13 del decreto legislativo in argomento sarebbe affidato, per quanto emerge dalla lettura dell'articolo stesso congiuntamente con l'art. 6, al personale ispettivo delle direzioni regionali e provinciali del lavoro e non anche agli ispettori delle AUSL per cui c'è già chi vede nella decisione del Ministro, firmatario della Circolare, un comportamento incostituzionale considerata la disparità di trattamento che si verrebbe a creare nei confronti di chi è sanzionato dall'ispettore della ASL rispetto a chi viene invece sanzionato dall'ispettore del lavoro che applica una sanzione pari al 50% rispetto all'altra. Allora se si invoca la parità di trattamento, delle due una, o si chiede di invalidare la circolare del Ministero del Lavoro o si estende il potere di diffida in materia di sicurezza sul lavoro al personale ispettivo delle AUSL e questo si sarebbe potuto fare con lo stesso D. Lgs. n. 124/04, così come del resto è stato fatto per il personale ispettivo dell'INPS, dell'INAIL, dell'ENPALS e degli altri enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria in materia di previdenza e di assistenza sociale.

Si riporta in allegato un elenco delle principali violazioni che costituiscono illecito amministrativo in materia di sicurezza sul lavoro, ritenute sanabili e per le quali è obbligatoria la diffida, nonché i riferimenti legislativi e le relative sanzioni ridotte.

Ing. Gerardo Porreca

www.porreca.it

