

Provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale inadempienze sicurezza sul lavoro – Chiarimenti INL



Circolare n. 4 del 9 dicembre 2021 – decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 – “Disposizioni in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro” – Allegato I del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (TUSL).

La circolare n. 3 del 9 novembre u.s. ha fornito prime indicazioni in merito alle modifiche apportate dal d.l. 146/2021 con specifico riguardo all'articolo 14 del TUSL rinviando a successiva nota le istruzioni inerenti alle violazioni in materia di salute e sicurezza di cui all'Allegato I del d.lgs.

81/2008, come modificato dal decreto-legge in oggetto.

Acquisito il parere dell'Ufficio legislativo del MLPS (prot. n. 11057 del 6/12/2021 e prot. n. 11130 del 7/12/2021) e tenuto conto che il provvedimento normativo è attualmente in fase di conversione, appare opportuno, al fine di uniformare i comportamenti ispettivi, anticipare le questioni di maggiore rilevanza relative alle fattispecie di violazione ai fini dell'adozione dei provvedimenti di cui all'articolo 14, co. 1, del TUSL, con riserva di rivalutarle alla luce delle eventuali modifiche apportate in sede di conversione.

In ragione dell'estensione delle competenze di cui al novellato articolo 13 del d.lgs. 81/2008 e nel richiamare le

indicazioni fornite con nota DC Tutela prot. n. 4329 del 23 giugno 2021 in materia di potenziamento delle sinergie operative nell'ambito della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, si ribadisce la necessità di intensificare a livello locale ogni utile raccordo con i servizi di prevenzione delle ASL anche al fine di sviluppare modelli operativi condivisi da attuare in attività di vigilanza coordinate e congiunte.

Tali attività congiunte, che potranno svilupparsi con la partecipazione del solo personale ispettivo ordinario, dovranno tener conto della opportunità di procedere, laddove ricorrano sia violazioni di cui all'Allegato I sia fattispecie di lavoro "nero", all'adozione di un unico provvedimento di sospensione e di un unico provvedimento di revoca, una volta verificate tutte le condizioni abilitanti, tenuto conto della competenza esclusiva dell'INL in materia di lavoro irregolare. Al fine di promuovere comunque un approccio uniforme e completo alle verifiche ispettive, gli Uffici dovranno favorire la costituzione di gruppi di intervento ispettivo integrati anche con la partecipazione di personale, civile e/o militare, con specializzazione tecnica, ferma restando l'opportuna programmazione congiunta con le ASL da condividere negli organismi locali.

Per le violazioni di cui all'Allegato I si ritiene che la sospensione possa essere adottata in presenza delle condizioni riportate di seguito in relazione a ciascuna fattispecie, da vagliare nei limiti del sindacato cautelare esperibile all'atto dell'accesso ispettivo.

Mancata elaborazione del documento di valutazione dei rischi

In considerazione del tenore letterale della previsione, si ritiene che il provvedimento di sospensione possa essere adottato solo laddove sia constatata la mancata redazione del DVR di cui all'art. 29, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008.

Nelle ipotesi in cui, in sede di accesso, venga dichiarato che il DVR è custodito in luogo diverso, ferma restando la contestazione dell'illecito di cui all'articolo 29, comma 4, TUSL sarà opportuno adottare il provvedimento di sospensione con decorrenza differita alle ore 12:00 del giorno lavorativo successivo, termine entro il quale il datore di lavoro potrà provvedere all'eventuale esibizione. Solo nel caso in cui il DVR rechi data certa antecedente all'emissione del provvedimento di sospensione, sarà possibile procedere all'annullamento dello stesso limitatamente alla causale afferente alla mancanza del DVR.

Si rammenta, infatti, che la previsione dell'articolo 28, comma 2, del d.lgs. 81/2008 contempla "la data certa o attestata dalla sottoscrizione del documento medesimo da parte del datore di lavoro, nonché, ai soli fini della prova della data, dalla sottoscrizione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza o del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale e del medico competente, ove nominato". La mancata elaborazione del DVR sarà, altresì, oggetto di prescrizione da adottare in sede di accesso ispettivo (Art. 29, comma 1 (eccetto aziende per le quali è previsto il solo arresto)).

Ai fini della revoca del provvedimento di sospensione si dovrà esibire il DVR.

Va tuttavia considerato che per talune fattispecie l'assenza del DVR non è oggetto di prescrizione. Si tratta delle seguenti ipotesi, di cui al TUSL, in cui l'illecito è punito solo con l'arresto:

- aziende di cui all'articolo 31, comma 6, lettere a), b), c), d), f) e g);
- aziende in cui si svolgono attività che espongono i lavoratori a rischi biologici di cui all'articolo 268, comma 1, lettere c) e d), da atmosfere esplosive, cancerogeni mutageni, e da attività di manutenzione, rimozione, smaltimento e bonifica di amianto;
- attività disciplinate dal Titolo IV caratterizzate dalla

compresenza di più imprese e la cui entità presunta di lavoro non sia inferiore a 200 uomini/giorno.

In tali casi, il personale ispettivo, oltre a comunicare ai sensi dell'art. 347 del c.p.p. la notizia di reato all'Autorità Giudiziaria, avrà cura di indicare, nel provvedimento di sospensione, la necessaria elaborazione del DVR quale condizione della revoca.

Mancata elaborazione del Piano di Emergenza ed evacuazione

Anche in tal caso il dato letterale della norma fa ritenere che il provvedimento di sospensione trovi applicazione nei soli casi in cui sia constatata l'omessa redazione del Piano, in violazione di quanto previsto dall'art. art. 46, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008.

La mancata elaborazione del Piano di Emergenza ed evacuazione sarà, altresì, oggetto di prescrizione da adottare in sede di accesso ispettivo.

Ai fini della revoca del provvedimento di sospensione si dovrà esibire il Piano in questione.

Mancata formazione ed addestramento

Il provvedimento di sospensione va adottato solo quando è prevista la partecipazione del lavoratore sia ai corsi di formazione sia all'addestramento.

Tali circostanze sono rinvenibili in riferimento alle seguenti fattispecie del TUSL:

- Articolo 73, in combinato disposto con art. 37, nei casi disciplinati dall'accordo Stato- Regioni del 22/02/2012 (utilizzo di attrezzatura da lavoro);
- Articolo 77, comma 5 (utilizzo di DPI appartenenti alla III categoria e dispositivi di protezione dell'udito);
- Articolo 116, comma 4 (sistemi di accesso e posizionamento mediante funi);

- Articolo 136, comma 6 (lavoratori e preposti addetti al montaggio, smontaggio, trasformazione di ponteggi);
- Articolo 169 (formazione e addestramento sulla movimentazione manuale dei carichi).

Ai fini di quanto previsto da quest'ultimo articolo, considerato l'accordo Stato Regioni del 2011 (formazione lavoratori), il personale ispettivo verificherà, in rapporto alla mansione effettivamente svolta dal lavoratore, che la formazione specifica sia stata effettuata anche in riferimento alla movimentazione manuale dei carichi solo ove, dalle circostanze accertate in corso di accesso, sia emerso che lo stesso sia adibito a tale attività. Qualora non sia esibita la documentazione inerente alla formazione obbligatoria effettuata, si procederà con l'adozione del provvedimento di sospensione.

In relazione al provvedimento di sospensione dell'attività di impresa o dell'attività lavorativa, qualora sia stata riscontrata la violazione di cui al punto 3, la revoca del medesimo provvedimento potrà conseguire alla dimostrazione della prenotazione della formazione – fermi la regolarizzazione di altre violazioni concomitanti di cui all'Allegato I e il pagamento di tutte le somme aggiuntive dovute – atteso che, per effetto del provvedimento di prescrizione, il lavoratore non potrà essere adibito alla specifica attività per cui, ai fini della sospensione, è stata riscontrata la carenza formativa, fino a quando non sia attestato il completamento della formazione e addestramento. Ai fini della definizione del procedimento di prescrizione in questione, che potrà aver luogo successivamente alla revoca del provvedimento di sospensione, il trasgressore dovrà produrre documentazione attestante il completamento della formazione ed addestramento.

Nei confronti dei lavoratori irregolarmente occupati nella misura di almeno il 10%, quindi, l'ulteriore causa di sospensione di cui al punto 3 in commento potrà essere contestata solo se gli stessi risultino adibiti ad attività

per le quali siano congiuntamente previsti l'obbligo di formazione e quello di addestramento. In caso contrario, la revoca del provvedimento di sospensione per occupazione di lavoratori "in nero" conseguirà alla verifica della prenotazione del corso di formazione di cui all'art. 37 TULS e della visita medica, ove obbligatoria.

A tale ultimo proposito, la circolare n. 3/2021 ha richiamato precedenti indicazioni di prassi, riferite al settore edile, che andranno osservate in tutti gli altri settori ove l'accertamento preveda come oggetto principale il rispetto della disciplina prevenzionistica o comunque contempli la partecipazione di personale ispettivo appartenente al profilo tecnico.

Con riferimento alla prima fase applicativa della nuova disciplina, in caso di vigilanza esclusivamente ordinaria e nei casi in cui l'obbligatorietà o meno della sorveglianza sanitaria non sia agevolmente definibile in sede di accesso, ai fini della regolarizzazione del lavoro "nero" sarà sufficiente la verifica degli obblighi inerenti la formazione di cui all'art. 37 TULS.

Ciò non toglie la possibilità, successivamente alla revoca del provvedimento di sospensione, di estendere l'accertamento ai profili di sicurezza o di ricondurre le relative valutazioni alla fase successiva all'accesso.

Mancata costituzione del servizio di prevenzione e protezione e nomina del relativo responsabile

Il provvedimento di sospensione va adottato nei soli casi in cui il datore di lavoro non abbia costituito il servizio di prevenzione e protezione e non abbia altresì nominato il RSPP, ai sensi dell'art. 17, comma 1 lett. b, del d.lgs. n. 81/2008, o assunto lo svolgimento diretto dei relativi compiti dandone preventiva informazione al rappresentante dei lavoratori per

la sicurezza.

La mancata costituzione del servizio di prevenzione e protezione e nomina del relativo responsabile sarà, altresì, oggetto di prescrizione da adottare in sede di accesso ispettivo.

Ai fini della revoca del provvedimento di sospensione si dovrà esibire la documentazione, risultata carente in sede di accesso, inerente alla costituzione del suddetto servizio ed alla nomina del RSPP, ovvero alla preventiva informazione al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza circa l'assunzione diretta, da parte del datore di lavoro, dello svolgimento diretto dei compiti del RSPP.

Mancata elaborazione piano operativo di sicurezza (POS)

In base al tenore letterale della disposizione, la sospensione trova applicazione solo nel caso in cui non sia stato elaborato, ai sensi dell'art. 96 c. 1 lett. g del d.lgs. n. 81/2008, il POS di cui all'articolo 89, comma 1 lett. h) TUSL. L'elaborazione del POS può desumersi anche dal relativo invio al coordinatore o all'impresa affidataria.

In proposito va ricordato che l'art. 96, comma 1-bis, del citato Testo Unico esclude l'obbligo di redazione del POS relativamente "alle mere forniture di materiali o attrezzature". Si fa rinvio, al riguardo, alle indicazioni nel tempo fornite dal MLPS "in ordine alla approvazione della Procedura per la fornitura di calcestruzzo in cantiere" (prot. 5/SEGR/003328 del 10/02/2011) e alle note del MLPS e INL (rispettivamente prot. n. 2597 del 10/02/2016 e prot. n. 1753 del 1/08/2020) sulla redazione del POS per la mera fornitura di calcestruzzo.

La mancata elaborazione del POS sarà, altresì, oggetto di prescrizione da adottare in sede di accesso ispettivo.

Ai fini della revoca del provvedimento di sospensione si dovrà esibire il POS.

Mancata fornitura del dispositivo di protezione individuale contro le cadute dall'alto

La sospensione trova applicazione esclusivamente quando risulti accertato (anche con l'acquisizione di dichiarazioni incrociate oltre che di documentazione) che non sono stati forniti al lavoratore i DPI contro le cadute dall'alto, fattispecie diversa dalle ipotesi in cui i lavoratori non li abbiano utilizzati.

Mancanza di protezioni verso il vuoto

La sospensione trova applicazione nelle ipotesi in cui le protezioni verso il vuoto risultino del tutto mancanti o talmente insufficienti da essere considerate sostanzialmente assenti.

Mancata applicazione delle armature di sostegno, fatte salve le prescrizioni desumibili dalla relazione tecnica di consistenza del terreno

La sospensione va adottata quando le armature di sostegno siano del tutto mancanti o siano talmente insufficienti da essere considerate sostanzialmente assenti. Resta salvo il contenuto delle prescrizioni disposte nella relazione tecnica di consistenza del terreno

Lavori in prossimità di linee elettriche in assenza di disposizioni organizzative e procedurali idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi

Si adotta la sospensione in presenza di lavori non elettrici effettuati in vicinanza di linee elettriche durante i quali i lavoratori operino a distanze inferiori ai limiti previsti dalla Tab. 1 dell'Allegato IX, in assenza di disposizioni organizzative e procedurali conformi alle specifiche norme tecniche CEI 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

Si adotta la sospensione in presenza di lavori non elettrici effettuati in vicinanza di impianti elettrici con parti attive non protette, durante i quali i lavoratori operino a distanze inferiori ai limiti previsti dalla Tab. 1 dell'Allegato IX, in assenza di disposizioni organizzative e procedurali conformi alle specifiche norme tecniche CEI idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi.

Mancanza protezione contro i contatti diretti ed indiretti (impianto di terra, interruttore magnetotermico, interruttore differenziale)

Ai fini dell'adozione del provvedimento, rileva l'assenza degli elementi indicati (impianto di terra, magnetotermico, differenziale), ovvero il loro mancato funzionamento

Omessa vigilanza in ordine alla rimozione o modifica dei dispositivi di sicurezza o di segnalazione o di controllo

Si adotta il provvedimento di sospensione allorquando si accerta la rimozione o la modifica dei dispositivi. La disposizione, in altri termini, consente di adottare il provvedimento di sospensione in base alla sola circostanza che sia stato rimosso o modificato il dispositivo di sicurezza, senza che sia necessario accertare anche a quale soggetto sia addebitabile la rimozione o la modifica.

Si ribadisce che per tutte le ipotesi di sospensione sopra elencate, il personale ispettivo provvederà altresì ad adottare i provvedimenti di prescrizione obbligatoria ai sensi degli articoli 20 e ss. del d.lgs. 758/1994, salvo nei casi in cui gli illeciti non siano, in ragione della pena prevista, assoggettabili alla predetta procedura.

La revoca del provvedimento di sospensione sarà soggetta, salvo quanto previsto al punto 3, alla ottemperanza di tutte le prescrizioni impartite in riferimento all'allegato I, alla cui verifica dovrà procedersi con la massima tempestività.

In riferimento a quest'ultima esigenza, i Dirigenti e i responsabili delle articolazioni organizzative preordinate alla vigilanza dovranno tener conto di adeguate misure di flessibilità della programmazione e relativa attuazione degli accertamenti disposti.

In fase di prima applicazione, nelle more dell'evoluzione normativa e delle modalità operative della vigilanza, l'adozione del provvedimento di sospensione di cui alle ipotesi riportate nei punti 3 e dal 6 al 12 è da ricondurre esclusivamente al personale con specializzazione tecnica in base al profilo professionale di inquadramento.

Negli altri casi (punti 1, 2, 4 e 5), previo svolgimento di dedicati percorsi di aggiornamento professionale, l'adozione del provvedimento è rimessa anche agli ispettori del lavoro non appartenenti ai profili tecnici, ivi compreso il personale ispettivo INPS e INAIL.

Restano ferme le competenze alla adozione del provvedimento in caso di utilizzazione di personale "in nero" da parte del personale ispettivo "ordinario" e appartenente ai ruoli INPS e INAIL, così come del resto avveniva sulla base della nota prot. 5546 del 20 giugno 2017.

Nei casi di provvedimenti adottati per le violazioni di cui ai punti precedenti, attesa la sostanziale assenza di un sistema di sicurezza aziendale, andrà opportunamente valutata, successivamente alla revoca del provvedimento di sospensione, l'estensione dell'accertamento a tutti i profili di competenza e in particolare a quelli attinenti alla salute e sicurezza, attivando anche nuovi accessi ed avvalendosi, ove necessario, delle Unità di progetto Sicurezza già costituite ovvero delle opportune sinergie con le ASL.

Gli Uffici interregionali daranno corso ad apposite riunioni di coordinamento con i Dirigenti degli Ispettorati territoriali di riferimento, finalizzate alla puntuale ed uniforme attuazione delle indicazioni fornite, avendo cura di segnalare alla competente Direzione Centrale eventuali criticità applicative.

Fonte: INL