Dicembre 2021

# Sospensione dell’attività – INL - Circolare n. 4 del 9 dicembre 2021

# Commento

**Decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 – Sospensione dell’attività – Circolare dell’Ispettorato nazionale del lavoro n. 4 del 9 dicembre 2021**

**Premessa**

Con note del [27 ottobre 2021](https://www.confindustria.it/private/dashboard/temi/tema/blog/post?commID=e6db9d0d-b6ce-4113-94ec-2891fc89986c&postID=0af0ccef-2625-497f-89a6-51e9264443ad) e del [15 novembre 2021](https://www.confindustria.it/private/dashboard/temi/tema/blog/post?commID=e6db9d0d-b6ce-4113-94ec-2891fc89986c&postID=e47250f8-59d8-451a-add5-57a0f70ef7a3), abbiamo commentato le misure relative alla sospensione dell’attività previste nel cd DL fiscale (146/2021), evidenziando le principali criticità riferite alle condizioni e modalità per l’applicazione della sospensione, riferite, tra l’altro, alla indeterminatezza delle ipotesi previste nell’allegato I, alla sovrapposizione con il provvedimento della prescrizione, alla necessità di coordinamento con l’attività ispettiva delle ASL ed alla necessaria formazione del personale ispettivo sui profili tecnici della sicurezza.

Le notevoli criticità sopra indicate sono state rappresentate nel corso di incontri *ad hoc* e di confronti in diverse occasioni, con i vertici dell’Ispettorato nazionale del lavoro e del Ministero del lavoro al fine di ottenere una lettura del provvedimento coerente con la normativa in materia di sicurezza sul lavoro, con la gravità del provvedimento di sospensione e con la lettura costituzionalmente orientata secondo principi di tassatività del dettato normativo.

In effetti, il documento offre una lettura della normativa in materia di sospensione (con riferimento alle singole ipotesi) sostanzialmente orientata a quei principi.

**L’iter di conversione del DL 146/2021**

Il [DL 146/2021](https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2021-10-21;146!vig=2021-10-22), che contiene le disposizioni in tema di sospensione, è stato definitivamente convertito nella legge 215/2021.

**La circolare n. 4 del 9 dicembre 2021 dell’Ispettorato nazionale del lavoro**

Nella precedente circolare [3/2021](https://www.ispettorato.gov.it/it-it/orientamentiispettivi/Documents/INL-circ-n-3-2021-nuovo-provvedimento-di-sospensione-attivita-imprenditoriale.pdf), l’INL si soffermava in via generale sul provvedimento di sospensione, annunciando uno specifico intervento sulle violazioni contenute nell’allegato I.

La recente nota [4/2021](https://www.ispettorato.gov.it/it-it/orientamentiispettivi/Documents/INL-Circolare-n-4-2021-DL-146-2021-disposizioni-in-materia-di-salute-e-sicurezza-10122021.pdf), orientata anche dalle indicazioni del Ministero del lavoro, contiene le annunciate indicazioni di dettaglio sulle modalità operative per l’applicazione del provvedimento di sospensione.

* ***Il coordinamento con le ASL e l’esclusione del ricorso a personale ispettivo privo di formazione tecnica***

Il primo tema affrontato nella circolare è relativo al coordinamento con le ASL, nel senso 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*”
* “*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.*”

Sul piano operativo, il coordinamento potrebbe eventualmente (si tratta di una opportunità) portare alla adozione di un unico provvedimento (sia di sospensione che di revoca) laddove ricorrano sia violazioni di cui all’Allegato I sia fattispecie di lavoro “nero”, “*tenuto conto della competenza esclusiva dell’INL in materia di lavoro irregolare*”. In questo caso, non è chiaro se il coordinamento sia interno all’INL (unificando i provvedimenti in caso di plurime violazioni contestate dal personale dell’INL) o anche esterno, con il personale ASL, così precludendo un provvedimento autonomo della ASL stessa.

* ***Il rapporto con il provvedimento della prescrizione (Dlgs 758/1994)***

Tra i principali elementi di criticità, avevamo segnalato la ***impropria sovrapposizione tra la prescrizione e la sospensione***: la circolare conferma il problema, richiamando le modalità con le quali il personale dovrà adottare la prescrizione ed il nesso che lega l’adempimento alla prescrizione ed il pagamento delle somme aggiuntive.

* ***Le singole violazioni***

La circolare prende in esame ciascuna violazione contenuta nell’allegato I per delineare le condizioni al ricorrere delle quali adottare il provvedimento di sospensione.

In via generale si osserva positivamente che ***è stata accolta la nostra forte sollecitazione a considerare le violazioni secondo una logica formale (ossia valorizzando il dettato normativo) sia sostanziale (valutando la concreta pericolosità dell’omissione).***

In questo modo, oltre al rispetto della lettera della legge, ***pur restando l’assenza di discrezionalità nell’adozione del provvedimento***, si assicura anche l’adozione di un provvedimento solamente quando vi siano reali condizioni di insicurezza.

1. ***Mancata elaborazione del documento di valutazione dei rischi***

In apertura, la circolare precisa che il tenore letterale della norma consente di adottare il provvedimento ***solamente nella ipotesi della assenza del documento: non sarà, quindi, possibile adottare la sospensione in presenza di un qualsiasi DVR, anche se insufficiente dal punto di vista contenutistico***.

Si rispetta, così, secondo il principio di tassatività, il dettato normativo, che distingue le ipotesi di mancata elaborazione del DVR (art. 55, comma 1, lett. a) Dlgs 81/2008) e di adozione di un documento di valutazione senza il rispetto delle condizioni contenute nell’art. 28 (art. 55, commi 3 e 4 Dlgs 81/2008).

La nota dell’INL affronta, poi, l’ipotesi della ***mancata esibizione del DVR per essere lo stesso custodito in luogo diverso da quello oggetto d’ispezione***.

Si ricorda, a tal proposito, che:

* + il documento (art. 29 comma 4, Dlgs 81/2008) dev’essere conservato presso l’unità produttiva cui si riferisce la valutazione (obbligo assistito da sanzione amministrativa pecuniaria, art. 55, comma 5, lett. f)
	+ tutta la documentazione rilevante in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro e tutela delle condizioni di lavoro può essere tenuta su unico supporto cartaceo o informatico (art. 53, comma 5 Dlgs 81/2008)

Laddove venga contestata la mancanza del DVR presso l’unità produttiva ispezionata, la circolare evidenzia l’opportunità di differire la decorrenza del provvedimento di sospensione alle ore 12.00 del giorno seguente, avvalendosi della facoltà concessa dalla legge, per consentire l’esibizione del DVR.

Ovviamente, il DVR dovrà avere data certa anteriore all’emissione del provvedimento di sospensione.

La violazione dell’obbligo di elaborazione del DVR è soggetta a prescrizione laddove sia prevista la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero la pena della sola ammenda (art. 301 Dlgs 81/2008).

La mancata elaborazione del DVR è generalmente sanzionata con l'arresto da tre a sei mesi o con l'ammenda da 2.500 a 6.400 euro (art. 55, comma 1, lett. a) Dlgs 81/2008), per cui è possibile l’adozione della prescrizione, da adottare in sede di accesso ispettivo, la cui revoca è condizionata alla esibizione del DVR (in questo caso, ovviamente, con data certa successiva all’ispezione).

***Ci sono, invece, ipotesi nelle quali la violazione dell’obbligo di elaborare il DVR è sanzionata con il solo arresto*** (arresto da quattro a otto mesi, art. 55, comma 2, Dlgs 81/2008), per ***cui non è possibile adottare la prescrizione ma corre esclusivamente l’obbligo di riferire la notizia di reato al pubblico ministero (art. 347 cpp).***

Si tratta della mancata elaborazione del DVR:

* nelle aziende di cui all'articolo 31, comma 6, lettere a), b), c), d), f) e g), ossia:
	+ *aziende industriali “a rischio di incidente rilevante” (il Dlgs 334/1999 è stato abrogato e sostituito dal Dlgs 105/2015);*
	+ *centrali termoelettriche;*
	+ *impianti ed installazioni di cui agli articoli 7, 28 e 33 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230, e successive modificazioni (abrogato e sostituito dal Dlgs 101/2020);*
	+ *aziende per la fabbricazione ed il deposito separato di esplosivi, polveri e munizioni;*
	+ *industrie estrattive con oltre 50 lavoratori;*
	+ *strutture di ricovero e cura pubbliche e private con oltre 50 lavoratori.*
* in 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;
* per le 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 questi casi, quindi, sarà adottata esclusivamente la sospensione dell’attività fino alla verifica dell’adempimento omesso, ossia la elaborazione del DVR.

1. ***Mancata elaborazione del Piano di emergenza ed evacuazione***

Anche in questo caso, ai fini della adozione del provvedimento di sospensione, ***rileva esclusivamente la mancata elaborazione del documento, restando escluso ogni profilo di merito in ordine alla sua adeguatezza***.

La circolare identifica l’obbligo documentale di adozione del piano con quello previsto nell’art. 46, comma 2, del Dlgs 81/2008, il quale, in realtà, prevede “*idonee misure per prevenire gli incendi e per tutelare l'incolumità dei lavoratori*”.

In realtà, il Piano di emergenza è previsto dal DM 2 settembre 2021 (sostitutivo del DM 10 marzo 1998), in attuazione del comma 3, lett. a), punto 4, dell’art. 46, e non del comma 2, che - deve ritenersi – contenere un implicito riferimento alle misure previste dall’art. 46 comma 3.

Si tratta di una delle tante ipotesi di indeterminatezza degli obblighi di sicurezza e di adozione di un sistema sanzionatorio non declinato in modo puntuale, come invece impongono i principi costituzionali di certezza, determinatezza e tassatività.

Anche questa violazione è oggetto di prescrizione obbligatoria ai sensi del Dlgs 758/1994 e la revoca della sospensione (ma anche della prescrizione) è condizionata alla esibizione del Piano.

1. ***Mancata formazione e addestramento***

Come nelle ipotesi precedenti, l’INL adotta una soluzione assai restrittiva nella valutazione della violazione da prendere in considerazione ai fini della adozione del provvedimento di sospensione.

In questo caso, addirittura, si afferma che “*il provvedimento di sospensione va adottato solo quando è prevista la partecipazione del lavoratore* ***sia*** *ai corsi di formazione* ***sia*** *all’addestramento*”.

Ne consegue che ***non potrà essere adottata la sospensione in tutte quelle ipotesi che prevedono solamente la formazione e non anche un addestramento***.

La circolare individua le ipotesi[[1]](#footnote-1) nelle quali la norma prevede sia la formazione che l’addestramento e per le quali, quindi, si può adottare – in caso di violazione - la sospensione:

* + 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)[[2]](#footnote-2)

L’ipotesi della sospensione per mancata formazione consente di evidenziare in concreto alcune delle criticità che caratterizzano la scelta del legislatore.

1. A dimostrazione della ***impropria sovrapposizione tra prescrizione e sospensione***, si sottolinea quanto evidenziato nella circolare a proposito della sospensione in caso di mancata formazione.

Secondo la circolare “*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.*”

L’INL evidenzia, quindi, che

1. per la ***revoca della sospensione,*** è sufficiente la (sola) “***prenotazione***” della formazione, ossia – deve ritenersi - l’organizzazione di un corso di formazione (e ***non anche l’avvenuta partecipazione allo stesso***)
2. per effetto della fine della sospensione, il lavoratore è in condizione di poter rientrare al lavoro e frequentare il corso di formazione (in orario di lavoro) anche se, per effetto della concomitante prescrizione, resta interdetto dallo svolgimento delle mansioni per le quali non ha ricevuto la formazione e l’addestramento.
3. ***Una volta completata la formazione, cesserà anche l’effetto della prescrizione*** ed il lavoratore potrà essere nuovamente adibito alle mansioni. Quindi, ripentendo il concetto, la circolare riafferma che la definizione del provvedimento di prescrizione potrà avvenire solamente la revoca della sospensione.
4. Analoga confusione si evidenzia con riferimento ***alle cause di sospensione nell’ipotesi di lavoro irregolare in misura pari o superiore al 10% dei lavoratori presenti nel luogo di lavoro***. In questo caso, come noto, accanto alla condizione di irregolarità si può riscontrare una carenza di formazione e addestramento e di sorveglianza sanitaria[[3]](#footnote-3).

Si ha quindi la sovrapposizione di due cause di sospensione (lavoro irregolare e mancata formazione): la revoca della sospensione, quindi, sconta – oltre al pagamento delle somme aggiuntive per ciascuna delle due violazioni – la regolarizzazione e la “*prenotazione*” della formazione.

Quindi, la sospensione resta legittimata dalla violazione sul collocamento e si aggiunge a quella per l’omessa formazione e addestramento (***laddove entrambi siano previsti obbligatoriamente***)

Se, invece, non può essere adottata la sospensione per mancanza del duplice obbligo di formazione e addestramento, resta la sospensione per la sola violazione legata alla irregolarità nel collocamento, che potrà essere revocata solamente a valle della prenotazione della formazione e dello svolgimento della sorveglianza sanitaria (se obbligatoria).

1. Va, poi, ricordato che la regolarizzazione dei lavoratori “in nero” passa attraverso l’applicazione obbligatoria dell’istituto della diffida (art. 22 Dlgs 151/2015)[[4]](#footnote-4), per cui insieme alla sospensione dovrà sempre accompagnarsi la diffida (oltre alla prescrizione per i temi di salute e sicurezza).
2. L’altro aspetto evidenziato nella circolare, nell’ambito della sospensione per carenza di sorveglianza sanitaria in caso di lavoro nero, riguarda il profilo della ***formazione del personale ispettivo in materia di salute e sicurezza***.

Confindustria aveva rappresentato la necessità di un adeguato percorso formativo (preliminare allo svolgimento delle nuove funzioni) a valle della estensione delle competenze del personale ispettivo del lavoro alla materia della salute e sicurezza.

L’INL ora evidenzia che “*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 alla 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*”.

In altre parole, potrebbe darsi l’ipotesi che il personale ispettivo ordinario (ossia non tecnico) non sia in grado di valutare se sussista o meno l’obbligo della sorveglianza sanitaria; in questo caso, secondo la circolare, la revoca della sospensione (che ha comunque adottato per il lavoro irregolare) potrà essere adottata anche solamente sulla base dell’accertamento degli obblighi di formazione (deve ritenersi: l’avvio del percorso formativo).

Resta fermo che la carenza conoscitiva da parte del personale ispettivo potrà essere superata con successivi accessi per accertare gli aspetti relativi alla sorveglianza sanitaria.

Si tratta di una affermazione piuttosto rilevante, nel duplice rilievo che la ripetizione degli accessi ispettivi aggrava l’impresa a causa della mancata conoscenza della normativa in materia di salute e sicurezza da parte del personale ispettivo e che la legislazione in materia di salute e sicurezza non è chiara e di immediata conoscibilità nemmeno per il personale ispettivo.

1. ***Mancata costituzione del servizio di prevenzione e protezione e nomina del relativo responsabile***

La sospensione, in questo caso, secondo l’INL può essere adottata “***nei soli casi***” in cui manchino ***sia*** la nomina del RSPP ***sia*** la costituzione del servizio di prevenzione e protezione (art. 31 Dlgs 81/2008).

Analogo provvedimento viene adottato se il datore di lavoro non ha “assunto” personalmente lo svolgimento dei compiti del servizio di prevenzione e protezione dandone preventiva informazione al RLS (art. 34 Dlgs 81/2008).

Anche in questo caso, viene prevista la necessità della prescrizione obbligatoria, ad ulteriore conferma della insufficienza della sospensione e nonostante la previsione secondo la quale “*unitamente al provvedimento di sospensione l’Ispettorato nazionale del lavoro può imporre specifiche misure atte a far cessare il pericolo per la sicurezza o per la salute dei lavoratori durante il lavoro”.*

Per la revoca del provvedimento è necessario esibire la documentazione inerente alla nomina del RSPP ed alla costituzione del servizio ovvero la comunicazione al RLS relativa allo svolgimento diretto dei compiti del servizio di prevenzione e protezione da parte del datore di lavoro (che, ovviamente, non potrà più essere “*preventiva*”).

1. ***Mancata elaborazione piano operativo di sicurezza (POS)***

Analogamente al caso della elaborazione del DVR, anche con riferimento al POS, la sospensione può essere adottata “***solo***” in caso di mancata elaborazione del documento e non di sua insufficienza.

Il POS, infatti, in analogia con il DVR, è “*il documento che il datore di lavoro dell'impresa esecutrice redige, in riferimento al singolo cantiere interessato, ai sensi dell'*[*articolo 17 comma 1, lettera a)*](https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2008_0081.htm#017)*, i cui contenuti sono riportati nell'*[*allegato XV*](https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2008_0081.htm#ALLEGATO_XV)”.

L’invio al coordinatore per la sicurezza o all’impresa affidataria (art. 101 Dlgs 81/2008) viene ritenuto equivalente alla elaborazione: si ritiene che, in questo caso, occorra dare prova della trasmissione.

Per quanto riguarda il tema della “*mera fornitura di materiali o attrezzature*”, esso viene affrontato dalla circolare in quanto, in questo caso, non è prevista l’elaborazione del POS (art. 96, comma 1bis, Dlgs 81/2008) e, secondo la norma richiamata, “*in tali casi trovano comunque applicazione le disposizioni di cui all'articolo 26*” del Dlgs 81/2008.

Il Ministero del lavoro aveva a suo tempo[[5]](#footnote-5) richiamato la sussistenza, comunque, del diverso obbligo di coordinamento e cooperazione: “*le esigenze di sicurezza derivanti dalla presenza in cantiere di un soggetto incaricato della mera fornitura di materiali e/o attrezzature devono essere soddisfatte mediante l’attuazione delle particolari disposizioni organizzativo-procedurali (scambio di informazioni, coordinamento delle misure e delle procedure di sicurezza, cooperazione nelle fasi operative) stabilite dall’art. 7 del D.lgs. n. 626/94*”.

Questo modello è stato confermato anche più recentemente[[6]](#footnote-6), per cui, in caso di mera fornitura di materiali o attrezzature, non è possibile adottare il provvedimento di sospensione.

Anche nel caso di mancata elaborazione del POS, la sospensione dev’essere accompagnata dalla prescrizione e per la revoca è necessaria l’esibizione del documento.

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

Occorre, innanzitutto, evidenziare che la previsione fa esclusivo riferimento ai dispositivi di protezione contro le cadute dall’alto, e non a qualsiasi DPI. Occorre, quindi, fa riferimento, a titolo indicativo, agli articoli 111 e 115 del Dlgs 81/2008.

L’INL precisa opportunamente (nella logica restrittiva richiamata in premessa) che la “*mancata fornitura*” da parte del datore di lavoro va distinta dal “*mancato utilizzo*” da parte dei lavoratori e che l’accertamento può avvenire “*anche con l’acquisizione di dichiarazioni incrociate oltre che di documentazione*”: ***si sottolinea, quindi, l’importanza della documentazione relativa alla consegna dei DPI al lavoratore con attestazione di ricevimento***.

1. ***Mancanza di protezioni verso il vuoto***

Secondo l’INL, “*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*”.

In questa ulteriore ipotesi omissiva (legata agli obblighi indicati nell’art. 126 e all’allegato XVIII del Dlgs 81/2008), sembra riespandersi il margine di valutazione discrezionale (di natura tecnica), compresso dalla obbligatorietà del provvedimento di sospensione.

Confindustria aveva evidenziato all’INL l’incoerenza di un trattamento uguale a fronte di situazioni di rischio profondamente differenti (es. mancanza di una singola tavola fermapiede o parapetto ovvero insicurezza dell’intero ponteggio).

L’Ispettorato conferma questo dubbio e attribuisce al personale ispettivo un accertamento ed una valutazione di natura sostanzialmente tecnica (con il problema relativo alla formazione di cui sopra), evidenziando che ***il provvedimento di sospensione presuppone la “mancanza totale” di sistemi di protezione contro la caduta verso il vuoto, ipotesi alla quale viene equiparata una insufficienza talmente rilevante da far sostanzialmente ritenere inesistenti le protezioni***.

Non basta, quindi, una qualsiasi carenza prevenzionale contro le cadute nel vuoto a legittimare il provvedimento di sospensione.

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

Anche in questo caso, con riferimento alle armature di sostegno (previste dagli artt. 118 e seguenti del Dlgs 81/2008), la sospensione è legata alla ***mancanza totale delle armature ovvero ad una insufficienza tale da farle considerate sostanzialmente assenti***.

Da questo punto di vista, assume un ruolo determinante la “*relazione tecnica di consistenza del terreno*”[[7]](#footnote-7).

Anche in questo caso, rileva il tema della ***formazione del personale ispettivo dell’INL***.

In questo senso, nella parte finale della circolare, l’INL evidenzia opportunamente che “*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*”.

1. ***Lavori in prossimità di linee elettriche in assenza di disposizioni organizzative e procedurali idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi***
2. ***Presenza di conduttori nudi in tensione in assenza di disposizioni organizzative e procedurali idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi***

Le due disposizioni vengono analizzate congiuntamente in quanto presentano numerosi profili di criticità che si tenterà di evidenziare sinteticamente, anche alla luce dei necessari approfondimenti tecnici, al fine di chiarire i presupposti per l’adozione del provvedimento di sospensione.

1. Le due previsioni contenute nell’allegato I (punti 9 e 10) contengono riferimenti tecnici incoerenti tra di loro: nel primo caso, si fa riferimento ai lavori “in prossimità” e poi, nel commento, si utilizza il termine “in vicinanza”, analogamente alla previsione di legge (art. 83), anch’essa incoerentemente, nel titolo fa riferimento alla prossimità e, nel testo della norma, alla vicinanza: si tratta, in realtà, di due concetti che, secondo la norma tecnica  CEI 11-27, debbono essere tenuti distinti in relazione alla distanza rispetto alle parti attive non (sufficientemente) protette.
2. Mentre la disposizione 9 è relativa ai “*lavori*” in prossimità di linee elettriche (come previsto dall’art. 83 del Dlgs 81/2008), la 10 non richiama alcuna linea o impianto, ma prevede semplicemente la “*presenza di conduttori nudi in tensione*” (come se questa non fosse presente nella ipotesi 9), in contrasto con la previsione di legge che accomuna linee aeree e impianti nella caratteristica di essere “*in vicinanza di conduttori nudi in tensione*”.

A queste condizioni, è impossibile comprendere i presupposti per l’adozione del provvedimento di sospensione.

Sembra quindi necessario ricostruire sul piano tecnico la fattispecie prevista dalla norma (art. 83) secondo le linee che seguono.

1. La violazione (art. 83 Dlgs 81/2008) riguarda i lavori “non elettrici”[[8]](#footnote-8)[1].  In effetti, per il differente ambito dei lavori elettrici occorre sempre che siano rispettate le Norme tecniche (CEI 11-27) con personale adeguatamente formato
2. Il lavoro non elettrico[[9]](#footnote-9)[2] è quello che si svolge all’esterno della zona di lavoro elettrico. Più precisamente, riprendendo le definizioni della norma CEI 11-27, quando si parla di lavoro su impianti (si intendono anche linee)  il lavoro non elettrico è quello che si svolge nella zona compresa fra l’esterno della Zona definita Prossima dalla norma CEI 11-27 e la zona definita dalla distanza indicata nell’allegato IX (vicinanza).  Le attività che si svolgono oltre le distanze dell’allegato IX non rientrano nel campo di applicazione della norma CEI 11-27 e, quindi, a maggior ragione non devono essere considerati lavori elettrici.
3. Il parametro che rileva è quello della “vicinanza”[[10]](#footnote-10)[3] (distinto da quello di “prossimità”[[11]](#footnote-11)[4]) Purtroppo, come sopra detto, la definizione di prossimità non è univoca. L’art. 83 di fatto colloca i lavori in prossimità nella zona delimitata dalle distanze dell’Allegato IX mentre le normetecniche per i lavori elettrici (CEI EN 50110 e CEI 11-27) definiscono la zona prossima con altri criteri. Per rendere coerenti i due concetti, la norma CEI 11-27 ha introdotto i “lavori in vicinanza” che sono quelli che si svolgono all’interno della distanza dell’allegato IX.
4. Le “*parti attive non protette*” richiamate dall’art. 83 del Dlgs 81/2008 si identificano con  i “*conduttori nudi in tensione*” richiamati nell’allegato I, per cui i conduttori nudi sono parti attive non protette
5. La “*presenza delle parti attive non protette*” è presupposto del rischio sia in relazione alle linee elettriche che agli impianti elettrici (mentre nelle due ipotesi 9 e 10 richiamate nell’allegato sembrano configurare due ipotesi differenti).
6. Una distanza minore a quella indicata nella tabella 1 dell’allegato IX (ma superiore alla distanza prossima Dv[[12]](#footnote-12)[5]) giustifica la definizione di lavoro non elettrico, in base alla definizione delle norme CEI 11-27. Da sottolineare, comunque, che le attività eseguita a distanza minore di quella della tabella 1 dell’Allegato IX devono essere esegue nel rispetto di specifiche prescrizioni.
7. Le misure organizzative e procedurali per i lavoratori “in vicinanza” dei conduttori in tensione non protetti (al di sotto della distanza della tabella 1) sono indicate nella norma CEI 11-27
8. A norma del secondo comma dell’art. 83, le misure indicate nelle “*pertinenti*” norme tecniche sopra richiamate sono presuntivamente ritenute idonee a prevenire il rischio (tali, quindi, da escludere la violazione della norma e, quindi, l’adozione della sospensione).

Fatta questa necessaria premessa tecnica, si evidenzia che ***le due ipotesi dei punti 9 e 10 non costituiscono due fattispecie differenti, ma un'unica ipotesi (rispondente alle previsioni degli articoli 83 e, nei cantieri, 117 del Dlgs 81/2008) che delinea le condizioni per l’adozione della sospensione, ossia la violazione dell’unico divieto consistente nello svolgimento di lavori non elettrici in vicinanza di linee elettriche o di impianti elettrici  con parti attive non protette (o che, per circostanze particolari, si debbano ritenere non sufficientemente protette) e comunque a distanze inferiori ai limiti previsti dalla tabella 1 dell’allegato IX. Il divieto viene meno se vengono adottate le misure organizzative e procedurali previste dalla norma CEI 11-27, che sono idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi.***

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

A norma dell’art. 80 del Dlgs 81/2008, il datore di lavoro prende le misure necessarie affinché i lavoratori siano salvaguardati dai tutti i rischi di natura elettrica connessi all’impiego dei materiali, delle apparecchiature e degli impianti elettrici messi a loro disposizione, e, in particolare, da quelli derivanti da contatti elettrici diretti (ossia con apparecchi in tensione) e da contatti elettrici indiretti (ossia con apparecchi normalmente non in tensione).

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

Si ritiene tali elementi non debbano concorrere ma vada adottato quello che, secondo le particolarità del rischio, è ritenuto tecnicamente necessario.

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

Questa ipotesi è innovativa rispetto a quelle già considerate nell’allegato I nella sua versione originaria. Una condizione tipicamente omissiva, dai connotati oggettivi e soggettivi e dal profilo probatorio notevolmente critici.

La fattispecie non è relativa all’ipotesi della omissione o rimozione dolosa di cautele (art. 437 cp) o dalla omissione colposa di cautele o difese contro disastri o infortuni sul lavoro (art. 451 cp), ma ad una condotta omissiva di vigilanza.

Secondo l’INL, in questo caso, si adotta il provvedimento di sospensione allorquando si accerta la “*rimozione o la modifica dei dispositivi*”.

Si deve ritenere che in sede ispettiva sia contestata e provata la presenza originaria di un dispositivo (di sicurezza, segnalazione o controllo) e che se ne evidenzi l’assenza o la modificazione, per poi contestare l’omessa vigilanza[[13]](#footnote-13).

La nota precisa che la sospensione viene adottata “*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*”.

Il fatto che, ai fini della sospensione, si prescinda dalla dimostrazione della conoscenza ed accettazione da parte del datore di lavoro della prassi scorretta e pericolosa (e quindi anche della mancata vigilanza sul preposto), lascia emergere una funzione cautelare ed interinale della sospensione che si sovrappone a quella della prescrizione.

1. ***Mancata notifica all’organo di vigilanza prima dell’inizio dei lavori che possono comportare il rischio di esposizione all’amianto***

La violazione, espunta nel DL 146/2021, è stata reinserita nella legge di conversione.

L’art. 250 del Dlgs 81/2008 prevede che “*prima dell'inizio dei lavori di cui all'articolo 246, il datore di lavoro presenta una notifica all'organo di vigilanza competente per territorio. Tale notifica può essere effettuata in via telematica, anche per mezzo degli organismi paritetici delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro*.”

La circolare non commenta tale aspetto, essendo antecedente l’approvazione del ddl di conversione del DL 146/2021.

* ***Considerazioni finali della circolare***

Dopo il commento delle singole violazioni e delle condizioni per l’adozione della sospensione, la circolare svolge alcune considerazioni finali, alla luce delle quali è possibile dare una lettura complessiva del quadro regolatorio introdotto dal DL 146/2021.

1. Viene richiamata la necessità di adottare la prescrizione in tutte le ipotesi elencate, il che – si osserva - presuppone l’individuazione precisa dell’ipotesi di illecito contestato, che consente di verificare se esso è passibile di prescrizione, ossia se è un illecito punito con la pena alternativa dell’arresto o dell’ammenda o con la sola ammenda (art. 301 Dlgs 81/2008)
2. La circolare sottolinea l’importanza di una tempestiva verifica dell’adempimento che dà luogo alla revoca della sospensione
3. Come sopra accennato, l’attuale carenza formativa del personale ispettivo dell’INL impone di utilizzare esclusivamente il personale tecnico (per le violazioni 3 e da 6 a 12) e il personale ordinario (anche di INPS e INAIL) per le altre, ma, comunque, anche in questo secondo caso, sempre “*previo svolgimento di dedicati percorsi di aggiornamento professionale*”
4. Resta ferma la competenza del personale ispettivo ordinario e di quello appartenente ad Inps e Inail per la contestazione del “*lavoro nero*”
5. L’INL ritiene che le ipotesi di sospensione evidenziate nell’allegato I e contestate dal personale ispettivo denoterebbero una “*sostanziale assenza di un sistema di sicurezza aziendale*”. Su questa base, “*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*”.

In altre parole, per l’INL l’adozione della sospensione presuppone comportamenti di tale gravità (nella accezione restrittiva adottata in sede interpretativa) da legittimare il convincimento della grave assenza di un sistema di sicurezza aziendale, tale da legittimare ulteriori accessi ispettivi.

1. Il riferimento appare tassativo, in realtà potrebbero esserci altre situazioni nelle quali sussiste un obbligo sia di formazione che di addestramento (ad. es, DPR 177/2011, art. 2 e Dlgs 81/2008, artt. 71 e 227) [↑](#footnote-ref-1)
2. In questa ipotesi, l’INL precisa che “***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***” [↑](#footnote-ref-2)
3. V. [circ. Ministero del lavoro, n. 33/2009](http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/Strumenti/Normativa/Documents/2009/20091110_Circ_33.pdf) [↑](#footnote-ref-3)
4. Circ. Ministero del lavoro, n. 26/2015 [↑](#footnote-ref-4)
5. Circ. Ministero del lavoro, n. 4/2007 [↑](#footnote-ref-5)
6. Circ. Ministero del lavoro, [n. 3328/2011](http://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2011/LC-10febbraio2011-fornitura-calcestruzzo.pdf); nota del Ministero del lavoro, n. 2597/2016 e nota INL 1753/2020 [↑](#footnote-ref-6)
7. Per le considerazioni inerenti alle attività valutative in ordine alla consistenza del terreno nell’ambito di lavori di splateamento e scavo, può essere utile fare riferimento, ad esempio, al documento Inail “[*Riduzione del rischio nelle attività di scavo*](https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-pubbl-riduzione-del-rischio-nelle-attivita-di-scavo.pdf)”. [↑](#footnote-ref-7)
8. [1] Il lavoro svolto a distanza minore di DA9 (Tabella 1 – Allegato IX, Testo Unico) e maggiore di DV da parti attive accessibili di linee e di impianti elettrici (costruzione, scavo, pulizia, verniciatura, ecc.) è definito “lavoro non elettrico” [CEI 11-27, punto 3.4.3]. [↑](#footnote-ref-8)
9. [2] La zona esterna all’area di prossimità (DV < d < DA9) [↑](#footnote-ref-9)
10. [3] Spazio esterno alla zona prossima delimitato dalla distanza DA9. [↑](#footnote-ref-10)
11. [4] Lavoro in cui un lavoratore entra nella zona di lavoro in prossimità con parti del proprio corpo, con un attrezzo o con qualsiasi altro oggetto senza invadere la zona di lavoro sotto tensione [CEI 11-27, punto 3.4.5]. Si svolge a distanza minore o uguale di DV e maggiore di DL da parti attive accessibili. [↑](#footnote-ref-11)
12. [5] Il lavoro svolto a distanza minore di DA9 (Tabella 1 – Allegato IX, Testo Unico) e maggiore di DV da parti attive accessibili di linee e di impianti elettrici (costruzione, scavo, pulizia, verniciatura, ecc.) è definito “lavoro non elettrico” [CEI 11-27, punto 3.4.3] [↑](#footnote-ref-12)
13. In questo senso, dovrebbe ritenersi che l’assenza originaria del dispositivo (già all’atto dell’acquisto) non rientri in questa fattispecie. [↑](#footnote-ref-13)