

Ispezione del lavoro: un approccio integrato per promuovere il lavoro dignitoso e garantire la salute e sicurezza

di Francesco Di Bono

Premessa

La globalizzazione ha determinato una serie di cambiamenti nel mondo del lavoro con conseguente diminuzione delle tutele nei confronti dei lavoratori. Per fronteggiare questa situazione, le istituzioni internazionali hanno individuato l'ispezione del lavoro quale strumento principale per far affermare il lavoro dignitoso e garantire la salute e sicurezza sul lavoro ⁽¹⁾. Si tratta di una nuova concezione dell'attività di vigilanza basata su un approccio integrato all'ispezione in una visione multidisciplinare. In quest'ottica, l'ispezione del lavoro rappresenta l'unico strumento in grado di garantire l'applicazione delle norme in materia di lavoro, prestando attenzione sia agli aspetti legati alla regolarità del rapporto di lavoro che alle questioni concernenti la salute e sicurezza. Questa nuova impostazione, in virtù della quale l'impresa riceve una sola ispezione avente ad oggetto ogni aspetto inerente la prestazione di lavoro, presenta l'indubbio vantaggio di eliminare il succedersi di diversi organi ispettivi nei confronti del medesimo

datore di lavoro, ciascuno per la propria competenza. Solo attraverso un'attività di vigilanza che risponda all'obiettivo dell'esercizio unitario dell'azione ispettiva nell'ambito dell'intero territorio nazionale, si può garantire un'ispezione del lavoro efficace e credibile. Su queste tematiche, si riscontrano nell'ordinamento italiano una serie di difficoltà in ordine all'applicazione dei principi affermatasi a livello internazionale, in particolare a causa della presenza di un sistema delle ispezioni del lavoro complesso in cui operano diversi organi di vigilanza.

L'ispezione del lavoro nell'ordinamento internazionale: *one inspector(ate)-one enterprise*

Nell'ordinamento internazionale si è affermato il principio *one inspector(ate)-one enterprise* ⁽²⁾ inteso nel senso che ogni attività d'impresa deve ricevere una sola ispezione, avente ad oggetto ogni aspetto inerente la prestazione di lavoro, risultando inconcepibile che diversi corpi ispettivi possano

succedersi nel medesimo luogo di lavoro a seconda della propria competenza specifica. La finalità precipua che si intende perseguire è quella di creare un corpo ispettivo che sia in grado di offrire un servizio efficiente su tutto il territorio, operando sia sul versante della repressione sanzionatoria per la violazione delle norme di legge che sulla prevenzione e promozione della cultura della legalità nell'ambiente di lavoro ⁽³⁾. Per raggiungere tali obiettivi, è necessario dotarsi di un corpo ispettivo qualificato, con competenze specifiche nel settore tecnico-scientifico ma, allo stesso tempo, con una elevata formazione giuridica. Si richiede, altresì, una formazione continua del personale per fronteggiare i continui cambiamenti legati all'evoluzione della normativa oltre che al verificarsi di nuovi fenomeni di cambiamento del mercato del lavoro. L'attuazione di un progetto così ambizioso richiede, inoltre, una stretta collaborazione tra la pubblica amministrazione, le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e le parti sociali in considerazione del fatto che soltanto attraverso una impostazione tripartita si può pensare di far affermare un modello di ispezione sul lavoro basato su un approccio integrato.

Su questa linea, l'ILO ha predisposto un sistema di formazione, basato su un approccio modulare che consenta di raggiungere elevati standard qualitativi ai funzionari ispettivi chiamati a svolgere dei compiti impegnativi. Diversamente da quanto si possa pensare, non si tratta di un modello esclusivamente teorico bensì di un sistema avanzato che ha avuto delle brillanti applicazioni pratiche in alcuni realtà nazionali rivoluzionando il concetto di vigilanza in materia di sicurezza. Si pensi all'introduzione in Bulgaria, dal 1999, del sistema ispettivo basato sull'approccio integrato all'attività di vigilanza ⁽⁴⁾ che ha completamente reimpostato il modo di svolgere le ispezioni affidando ai funzionari un ampio raggio di competenze tale da affrontare con successo le numerose problematiche che possono verificarsi sui posti di lavoro. Per quanto concerne l'inquadramento degli ispettori, l'ILO ha previsto la suddivisione in due figure professionali ⁽⁵⁾: da una parte gli ispettori che potremmo definire "generalisti", con una formazione giuridica ed allo stesso tempo una vasta competenza tecnica in materia di sicurezza; accanto a questa categoria, gli ispettori "specialisti", chiamati in causa dagli ispettori generalisti solo ed esclusivamente nei casi in cui si presentano delle problematiche tecniche par-

ticolarmente complesse che non possono essere agevolmente risolte facendo ricorso alla normale competenza. In questo modo si persegue l'obiettivo di formare un numero di ispettori che abbiano una competenza il più possibile di carattere generale, ricorrendo solo in pochi casi all'ausilio degli specialisti.

L'affermazione di un siffatto modello consente la promozione dei criteri universali di ispezione, applicabili a livello internazionale, fermo restando che nella fase applicativa a livello nazionale si dovranno apporre dei correttivi che tengano conto della realtà locale. Pertanto, nel rispetto delle linee guida internazionali, ogni sistema nazionale avrà delle connotazioni specifiche in ragione della propria realtà socio-economica e delle esigenze legate alle attività produttive presenti sul territorio. Una tale impostazione consente l'affermazione di una visione olistica dell'ispezione del lavoro tenendo conto di tutti i rischi legati alla regolarità del rapporto di lavoro ed alla sicurezza.

In ragione delle difficoltà legate all'affermazione di questo approccio, è necessario che si operi su quattro livelli distinti ⁽⁶⁾ affinché si possa affermare un modello di ispezione integrata del lavoro. In primo luogo, è di fondamentale importanza l'attività di indirizzo politico a livello internazionale esercitata dalle organizzazioni internazionali, quali le Nazioni Unite, l'Organizzazione internazionale del lavoro, l'Organizzazione mondiale della sanità, nonché dalle comunità di Stati, quali l'Unione europea o l'Unione africana, in quanto unici organismi in grado di affrontare queste tematiche con una valenza multidisciplinare. In questa scala ideale, si pone ad un gradino inferiore l'attività posta in essere da parte di ciascuno Stato nella predisposizione di un sistema amministrativo di vigilanza che sia efficiente ed ispirato all'orientamento internazionale. Al terzo livello si pone da parte di ciascuno Stato la pianificazione strategica vera e propria, formalizzata in piani programmatici di intervento in tutti i settori produttivi, tenendo conto delle variabili legate alla specificità dei luoghi e delle lavorazioni. Infine, l'ultimo livello è costituito dall'applicazione pratica da parte degli ispettori di vigilanza delle direttive internazionali e nazionali, tenendo conto delle indicazioni provenienti dalla struttura amministrativa di appartenenza. In un certo qual modo, come risulta chiaro da questa schematizzazione, gli ispettori sono chiamati a svolgere un ruolo cruciale quali elemento

terminale di una scala gerarchica che parte dalla impostazione internazionale delle linee programmatiche fino alla conclusione pratica sul territorio. Per queste ragioni, è fondamentale che ci sia un'interazione tra gli organismi internazionali e le comunità di Stati per promuovere il concetto di *fair globalization* da realizzarsi attraverso l'affermazione del lavoro dignitoso, il rispetto degli standard minimi di sicurezza, il riconoscimento di tutti gli istituti di previdenza e assistenza sociale. A tale riguardo, le agenzie internazionali e le associazioni operanti nel settore della salute e sicurezza sul lavoro svolgono un ruolo primario ⁽⁷⁾ in quanto elaborano dei piani ricerca specifici e pubblicano i risultati affinché possano essere condivisi da parte di tutti i soggetti coinvolti nella promozione della salute e sicurezza sul lavoro. Altrettanto fondamentale è il contributo che si chiede ai singoli Stati per consentire la realizzazione degli obiettivi prefissati a livello internazionale. In particolare, il Ministero del lavoro e della salute ricopre un ruolo fondamentale in quanto titolare delle funzioni riguardanti l'organizzazione ed il funzionamento degli ispettorati del lavoro. All'amministrazione centrale devono, infine, affiancarsi le organizzazioni di rappresentanza dei datori di lavoro e le parti sociali in un clima di collaborazione e di partecipazione. In questa prospettiva, il ruolo degli ispettori del lavoro si espleta sul campo quale terminale di un complesso sistema basato sul citato principio *one inspector(ate)-one enterprise*, finalizzato alla diffusione su larga scala della cultura della legalità ed all'affermazione degli standard minimi di sicurezza garantiti per tutti i lavoratori. Di particolare ausilio ai singoli Stati può essere una guida programmatica, suddivisa in dieci punti, elaborata dall'ILO per fornire un valido strumento per riformare i sistemi nazionali di vigilanza e promuovere l'ispezione del lavoro integrata. La dottrina si è pronunciata al riguardo riconoscendo una serie di elementi di novità che potrebbero, di fatto, portare ad ottimi risultati qualora venissero adottati in ciascun ambito nazionale ⁽⁸⁾. Il primo passo nel processo di riforma deve basarsi sulla creazione di una struttura amministrativa adeguata che razionalizzi l'uso di tutte le risorse in campo per evitare gli sprechi di gestione. Un altro punto centrale è dato dalla formazione del corpo ispettivo addetto all'attività di vigilanza: studio, ricerca, aggiornamento teorico sulle nuove tipologie di rischio unitamente alla valutazione degli aspetti giuridici legati alla tutela della sicurezza

devono rappresentare argomenti da affrontare periodicamente nei corsi di perfezionamento. Altrettanto rilevanti devono essere gli sforzi tendenti a creare una sinergia con gli enti previdenziali e fiscali al fine di creare una banca dati da mettere al servizio degli ispettori. Per rendersi conto dell'efficacia di questo sistema proposto dall'ILO, è opportuno fare riferimento ad alcuni esempi virtuosi, soprattutto nell'Europa comunitaria. In Francia, nel 2006 è stato introdotto un piano di modernizzazione e di sviluppo degli ispettorati del lavoro che prevede il rafforzamento dei poteri degli ispettori e l'introduzione di nuove risorse umane meglio preparate. In Gran Bretagna, invece, sono stati attribuiti ulteriori poteri all'organismo centrale in materia ispettiva Health and Safety Executive (HSE), responsabile per promuovere il rispetto della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro. In particolare, l'HSE, operando attraverso diverse sezioni operative, copre tutti i settori di produzione impiegando un unico corpo ispettivo molto qualificato. Per tale ragione, gli ispettori sono sottoposti ad un'attività formativa in aula, unitamente ad un lungo periodo di addestramento tecnico, affinché possano avere competenza in tutti i settori produttivi. Tuttavia, il modello ispettivo più virtuoso nell'Europa comunitaria è quello spagnolo, avente una competenza globale per l'applicazione di tutti gli aspetti della normativa di lavoro, compresa la sicurezza sociale, la regolarità del rapporto di lavoro e la sicurezza sul lavoro. Si tratta di un sistema basato su una impostazione olistica che si ispira alla pianificazione, al lavoro di squadra, alla collaborazione tra l'amministrazione centrale e le amministrazioni locali per la promozione della sicurezza sul lavoro in chiave preventiva e, se necessario, repressiva. La riforma spagnola, risalente al 2004, ha radicalmente innovato il sistema ispettivo potenziando le strutture periferiche, assumendo personale qualificato ed attribuendo nuove funzioni. Tra le novità principali introdotte dal governo spagnolo, si riscontra la predisposizione di un piano strategico articolato, con la partecipazione delle parti sociali, e la riorganizzazione del sistema informatico con la creazione di banche dati aggiornate con cadenza mensile, messe al servizio degli ispettori.

La mancata effettività della normativa internazionale nell'ordinamento italiano

Alla luce di quanto esposto in precedenza, gli strumenti adottati a livello internazionale per prevenire e contrastare i rischi di insidie alla salute dei lavoratori dimostrano che è necessario organizzare a livello nazionale una risposta più efficace e convincente che non si esaurisca nella ritualità dell'osservanza di direttive o nel ricercare le sinergie obbligate con le metodologie derivate dalle *expertise* delle grandi organizzazioni internazionali. È opportuno che si realizzi in ciascun ordinamento una vera e propria politica della sicurezza che sia in grado di realizzare la diffusione della cultura della legalità al fine di prevenire i danni alla salute dei lavoratori. A questo punto, è lecito chiedersi in che modo nell'ordinamento italiano venga garantita l'effettività e l'applicazione della normativa internazionale in materia di vigilanza e, in particolare, come sia interpretato lo strumento dell'ispezione sul lavoro.

Su queste tematiche, si riscontrano nell'ordinamento italiano una serie di difficoltà in particolare a causa della presenza di un sistema delle ispezioni del lavoro complesso in cui operano diversi organi di vigilanza. Senza ombra di dubbio, si può affermare che la mancanza di un organo ispettivo unitario è conseguenza di una lenta, disorganizzata e frammentaria normativa prodotta nel corso degli anni che non ha saputo attuare i principi fissati a livello internazionale diretti ad una gestione integrata delle problematiche in materia di regolarità del rapporto di lavoro e sicurezza. L'effettività e l'applicazione della normativa internazionale non sono state garantite neanche da parte dei recenti interventi legislativi che hanno visto la razionalizzazione delle funzioni ispettive, conseguente all'emanazione del d.lgs. n. 124/2004, e l'adozione del Testo unico in materia di sicurezza, ad opera del d.lgs. n. 81/2008. I citati atti normativi devono considerarsi insufficienti a creare un sistema che sia rispondente alle indicazioni provenienti dall'ordinamento internazionale, permanendo la netta distinzione tra ispezioni ordinarie sul lavoro e vigilanza in materia di sicurezza e continuando ad operarsi la ripartizione di competenze tra organi facenti capo all'amministrazione centrale ed organi appartenenti alle strutture periferiche, regionali e provinciali, a dispetto di quanto disposto dalle convenzioni internazionali. Basti pensare al mancato

rispetto della convenzione ILO n. 81/1947 in materia di organizzazione dei servizi ispettivi nell'ambito della vigilanza in materia di lavoro, in virtù della quale l'attività ispettiva deve essere rivolta alla tutela del lavoro in ogni suo aspetto, da quello economico e previdenziale, a quello attinente alla sicurezza e all'igiene sul lavoro. È evidente che questo tipo di impostazione non è propria dell'ordinamento italiano laddove sussiste una distinzione netta tra ispezioni ordinarie sul lavoro e vigilanza in materia di sicurezza. Inoltre, si consideri che, sempre secondo la citata convenzione, l'attività di vigilanza debba essere demandata ad enti posti sotto il diretto controllo e sorveglianza di un organo centrale, raccomandando così un tendenziale accertamento statale, quanto meno nella titolarità dei poteri e delle direttive di fondo, in tema di ispezione del lavoro ed attuazione di moduli operativi unitari⁽⁹⁾. Anche questa disposizione non è rispettata dall'ordinamento italiano in ragione dell'attribuzione di competenze ad organi facenti capo sia all'amministrazione centrale che a quella regionale e provinciale.

Con il d.lgs. n. 124/2004 sulla razionalizzazione delle funzioni ispettive, il legislatore è intervenuto cercando di risistemare quel complesso e articolato quadro della vigilanza in materia di lavoro e previdenza sociale, attraverso una riforma di carattere soprattutto strutturale e funzionale, secondo un approccio globale ma incompleto sotto diversi aspetti. Dall'analisi delle disposizioni normative introdotte dal d.lgs. 124/2004 emerge, infatti, la volontà di affidare al Ministero del lavoro la vigilanza sul mondo del lavoro in tutti suoi poliedrici aspetti, fatta eccezione della sola sicurezza sul lavoro. Fra le "norme del lavoro" non sono comprese quelle sulla sicurezza e sulla tutela della salute dei lavoratori. L'affermazione che si legge all'art. 1, dichiarando che «resta ferma la competenza delle Aziende sanitarie locali in materia di tutela e sicurezza nei luoghi di lavoro», esclude il campo delle norme di sicurezza sul lavoro anche se dalla lettura di alcuni articoli posti successivamente nello stesso decreto sembra di capire invece il contrario di quanto appena affermato. Per cui, le tipologie oggetto di vigilanza degli ispettori sono, con la sola esclusione della sicurezza sul lavoro, incentrate sul contrasto al lavoro sommerso ed irregolare, sulle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei lavoratori e sulla osservanza delle disposizioni in materia di lavoro e legislazione sociale e previdenziale,

compresa l'applicazione dei contratti collettivi di lavoro. A ragion veduta, la riforma dei servizi ispettivi del 2004 rappresenta un'occasione perduta per attuare una rivisitazione complessiva della vigilanza che comprenda anche il riordino delle funzioni ispettive in materia di sicurezza. A tale riguardo, si consideri che nel nostro ordinamento l'instaurazione di un efficace sistema di vigilanza in materia di sicurezza si pone da decenni come un problema di non facile soluzione. Con certezza si può affermare che la riforma delle regole della salute e sicurezza sul lavoro, operata dal d.lgs. n. 81/2008 abbia fornito l'Italia di un sistema di regole all'avanguardia, contribuendo alla diffusione della cultura della legalità e della sicurezza. Tuttavia, la riforma è incompleta in quanto non è stato realizzato l'auspicato coordinamento degli organi di vigilanza. Ancora una volta, il legislatore non è stato in grado di introdurre un sistema integrato di gestione dell'attività di vigilanza, perdendo la seconda occasione propizia, a distanza di pochi anni dalla razionalizzazione delle funzioni ispettive, operata dal d.lgs. n. 124/2004. La mancata realizzazione della riforma della vigilanza in materia di sicurezza è evidente all'art 13 del d.lgs. n. 81/2008, laddove nel dare attuazione al criterio di delega di cui all'art. 1, comma 2, lett. *g*, della l. n. 123/2007, il legislatore delegato non ha provveduto alla voluta «razionalizzazione [...] delle strutture centrali e territoriali di vigilanza» né al riordino del «sistema delle amministrazioni e degli enti statali aventi compiti di prevenzione, formazione e controllo in materia». La norma citata, infatti, si limita a trascrivere i contenuti dell'art. 23, d.lgs. n. 626/1994, nel testo novellato dall'art. 10, d.lgs. n. 242/1996, peraltro con un forte sospetto di incostituzionalità per eccesso di delega, in quanto il legislatore delegante imponeva la razionalizzazione e il riordino della vigilanza nel rispetto dei principi di cui all'art. 19, d.lgs., n. 758/1994 e dell'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 626/1994. Ciò considerato, non è francamente comprensibile il motivo per cui non si sia realizzata l'auspicata riforma, avendo la delega espressamente previsto il riordino di tutto il sistema delle amministrazioni competenti in materia di sicurezza. Pertanto, si sollevano dei dubbi sulla valenza giuridica del citato art. 13, tanto più che proprio ai funzionari ispettivi del Ministero del lavoro, tirati fuori dalla legge delega dalla vigilanza in materia di sicurezza, è stata assegnata, nella stessa l. n. 123/2007, la titolarità principale del potere

di sospensione dell'impresa, come confermato nell'art. 14 che chiude il capitolo II del titolo I. Come risulta evidente, anche a seguito del d.lgs. n. 81/2008, resta invariato il sistema di ripartizione delle competenze in materia di vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro tra Ministero del lavoro, altri enti ed Aziende sanitarie locali, confermando la titolarità principale in capo a queste ultime. Ci si rende, pertanto, conto che l'attuale organizzazione della vigilanza in materia di sicurezza, ripartita tra numerosi organi ispettivi appartenenti ad amministrazioni diverse, non rispecchia il modello prospettato dalle istituzioni internazionali.

Il coordinamento dell'attività di vigilanza: profili critici

Il coordinamento dell'attività di vigilanza riveste nel nostro ordinamento un ruolo di fondamentale importanza in ragione della ripartizione delle competenze tra i diversi organi ispettivi. Su questa materia si è pronunciata in maniera significativa la Commissione parlamentare di inchiesta del senato sul fenomeno degli infortuni sul lavoro ⁽¹⁰⁾ nella seduta del 20 marzo 2007, nel corso della quale ha approvato all'unanimità la Relazione intermedia presentata dal sen. Oreste Tofani, presidente della Commissione stessa. In particolare, si è affermata la necessità di emanare, sentita la Conferenza Stato-Regioni nel rispetto dell'art. 12, l. n. 400/1988, e le organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative, un atto normativo secondario contenente disposizioni volte ad armonizzare e coordinare le competenze istituzionali, a livello centrale ed a livello locale, onde evitare sovrapposizioni e duplicazioni di interventi. In realtà, già nella precedente legislatura, la Commissione infortuni sul lavoro, nella sua relazione finale ⁽¹¹⁾, aveva evidenziato una serie di punti critici in riferimento alla vigilanza quanto alla prevenzione nei luoghi di lavoro. Nello specifico, la Commissione aveva segnalato che la mancata realizzazione del previsto coordinamento tra i vari soggetti competenti in materia di sicurezza rendeva necessaria l'emanazione di un atto normativo al riguardo al fine di permettere un uso più razionale ed efficiente delle risorse umane disponibili presso le amministrazioni pubbliche interessate ed un parziale supe-

ramento dei limiti derivanti dalle carenze strumentali e di organico. Ne consegue che, nel nostro ordinamento il coordinamento degli organi di vigilanza è visto come una misura essenziale per garantire una maggiore sicurezza nei luoghi di lavoro attraverso un più incisivo intervento della pubblica amministrazione. La centralità del coordinamento nell'attuale impianto della vigilanza, sia in fase di programmazione che in sede di applicazione, si basa su un sistema articolato composto da diversi organi collegiali, ciascuno dei quali con competenze specifiche. Sotto un primo profilo critico, si rileva che l'organo posto al vertice della piramide del coordinamento verticale della vigilanza in materia di sicurezza, vale a dire il Comitato per l'indirizzo e a valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza, disciplinato dall'art. 5, d.lgs. n. 81/2008, raccoglie parzialmente l'eredità della Commissione centrale di coordinamento dell'attività ispettiva e di controllo degli adempimenti fiscali, contributivi e di sicurezza nei luoghi di lavoro, istituita con d.m. 23 settembre 1999, in quanto riconosce il ruolo meramente eventuale degli ispettori del lavoro nel complesso della vigilanza in materia prevenzionistica. Ciò considerato, ci si chiede quali possano essere gli effettivi momenti decisori di questo organismo in riferimento al coordinamento della vigilanza, in considerazione del fatto che una pluralità di organismi è chiamata a pronunciarsi sulle problematiche connesse al contrasto del lavoro sommerso. Al riguardo, si pongono delle oggettive difficoltà di coordinamento con la Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza (di cui all'art. 3, d.lgs. n. 124/2004) e con la Cabina nazionale di regia sull'emersione del lavoro nero ed irregolare (istituita con d.m. 11 novembre 2007), chiamata a svolgere funzioni di emersione e di promozione di occupazione regolare e di informazione per la prevenzione del lavoro sommerso e irregolare, la quale, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del d.l. n. 248/2007, ha assorbito le funzioni e le attività svolte precedentemente dal Comitato per l'emersione del lavoro non regolare, di cui all'art. 78, l. n. 448/1998. La complessa struttura di coordinamento della vigilanza è composta, altresì, dalla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, un mastodontico organismo istituito presso il Ministero del lavoro composto da quaranta membri, ai quali possono aggiungersi rappresen-

tanti di altre amministrazioni centrali dello Stato in ragione di specifiche tematiche. Ciò che meraviglia in questo organismo è l'assenza degli ispettori del lavoro tra i suoi componenti di diritto, potendo questi essere coinvolti soltanto nel caso in cui sia necessario avvalersi della loro consulenza. Ad un'analisi attenta, emerge un sistema abbastanza tortuoso in cui diventa difficile operare effettivamente un coordinamento dell'attività ispettiva. Se, da una parte, si accoglie favorevolmente la volontà legislativa di creare a livello centrale un sistema che possa fornire le direttive di carattere generale nello svolgimento dell'attività di vigilanza da parte dei diversi organi di vigilanza, dall'altra, si ravvisa una duplicazione dei collegi (Comitato e Commissione), che avrebbero potuto essere raggruppati in un solo soggetto istituzionale, in un'ottica di semplificazione dell'apparato burocratico statale.

La complessità della struttura si ripete passando dall'ambito nazionale a quello territoriale laddove si attribuisce il coordinamento degli interventi ispettivi al Comitato regionale di coordinamento operante presso ogni Regione e Provincia autonoma, sulla scorta delle indicazioni e dei criteri formulati a livello nazionale dai Ministeri della salute e del lavoro. Si prevede, infine, un ulteriore livello di coordinamento attribuendo agli organismi provinciali, composti da rappresentanti territoriali degli organi di vigilanza (Asl, Direzione provinciale del lavoro, Inail, Inps e Comando dei vigili del fuoco), la definizione dei piani di intervento definiti dall'ufficio operativo del Comitato regionale. In buona sostanza, ci si trova di fronte ad un sistema di coordinamento macchinoso, articolato in numerose strutture che spesso non riescono a svolgere operativamente i compiti loro attribuiti dal legislatore. In realtà, soltanto in poche regioni, dopo l'iniziale istituzione, i comitati regionali di coordinamento hanno effettivamente e proficuamente operato, provocando spesso una grave lacuna sistematica⁽¹²⁾ riverberante sulla operatività dei servizi di vigilanza e sulla assenza di una programmazione territoriale seria e coordinata fra le diverse strutture pubbliche operanti in sede di vigilanza. Ne consegue che le indicazioni provenienti dai vari Comitati di coordinamento istituiti a livello nazionale, regionale e provinciale non sempre trovano una concreta applicazione nel momento in cui si deve procedere all'ispezione sul campo. Pertanto, si palesa la necessità di un intervento legislativo che possa ridefinire il coordinamento della vigilanza in materia di

sicurezza oppure riformare integralmente il sistema delle ispezioni.

Conclusioni

Alla luce di quanto sin qui esposto, emerge una realtà complessa in cui, come riconosciuto a livello internazionale, la principale sfida da affrontare consiste nella capacità di costruire in ogni ordinamento giuridico un modello organizzativo che garantisca ai lavoratori il lavoro dignitoso sotto l'aspetto del riconoscimento delle tutele legate allo svolgimento della prestazione di lavoro. In questa prospettiva, si deve operare per rendere maggiormente effettiva la tutela dei diritti fondamentali sui luoghi di lavoro superando un approccio meramente formalistico bensì prestando maggiore attenzione ai profili sostanziali. Si deve potenziare l'attività ispettiva accantonando la cultura meramente sanzionatoria e repressiva, attribuendo, al contrario, maggiore rilevanza alle funzioni di prevenzione da realizzare attraverso gli strumenti della formazione, dell'informazione e del coordinamento istituzionale. In buona sostanza, è necessario introdurre un sistema ispettivo con un approccio integrato e multidisciplinare che superi la ripartizione tra i diversi organi di vigilanza. È evidente che l'effettività e l'applicazione di questi principi affermatasi a livello internazionale non è garantita nell'ordinamento italiano, permanendo la separazione tra vigilanza ordinaria e vigilanza in materia di sicurezza sul lavoro. In quest'ultimo settore, il quadro è ulteriormente aggravato dalla frammentazione delle competenze tra una pluralità di organi che spesso si sovrappongono ed agiscono autonomamente, non garantendo una uniformità di comportamento sul territorio nazionale. Sotto questo aspetto, gli interventi legislativi che hanno visto la razionalizzazione delle funzioni ispettive, conseguente all'emanazione del d.lgs. n. 124/2004, e l'adozione del Testo unico in materia di sicurezza, ad opera del d.lgs. n. 81/2008, avrebbero potuto rappresentare l'occasione giusta per creare un sistema di vigilanza rispondente alle indicazioni provenienti dall'ordinamento internazionale. Purtroppo, l'auspicata riforma non si è realizzata, rimanendo invariato il sistema di organizzazione della vigilanza, ripartita tra numerosi organi ispettivi appartenenti ad amministrazioni diverse, a dispetto del modello proposto dalle istituzioni internazionali. In

prospettiva futura, una eventuale riorganizzazione potrebbe portare verso l'unificazione degli organi di vigilanza con la creazione di un'unica agenzia che inglobi sia i corpi dello Stato che quelli delle Regioni. I vantaggi che ne deriverebbero sarebbero numerosi potendo contare sull'unificazione dei comportamenti degli ispettori su tutto il territorio nazionale, ad oggi spesso contrastanti tra loro, nonché sull'individuazione di nuove procedure di sicurezza e buone pratiche. Una riforma in questo senso consentirebbe di incrementare i controlli effettivi da parte degli organi di vigilanza puntando l'attenzione sui reali rischi presenti nei luoghi di lavoro e non sull'applicazione formale delle norme, esauritasi spesso con la mera produzione di documentazione da esibire in occasione delle visite ispettive.

Francesco Di Bono

Dottorando in Diritti umani, globalizzazione e libertà fondamentali. Le radici del diritto europeo
Università degli Studi di Bari
Funzionario della Direzione provinciale del lavoro di Bari

Note

- (¹) ILO, *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*, Report of the World Commission on the Social Dimension of Globalization, Geneva, 2004.
- (²) ILO-OHS, *Guidelines on occupational safety and health management systems*, Geneva, 2001.
- (³) ILO, *Prevention. A global strategy promoting safety and health at work*, Report for World Day for Safety and Health at Work. Geneva, 2005.
- (⁴) ILO, *Integrating Labour Inspection: Functions, Effectiveness and Training*, Conference Report, Borovetz, Bulgaria, 21-23 September 2003.
- (⁵) G. ALBRACHT, F. MARTÍN DAZA, B. BRÜCKNER, *Integrated Labour Inspection Training System*, Geneva, 2006, 13.
- (⁶) G. ALBRACHT, F. MARTÍN DAZA, B. BRÜCKNER, *op. cit.*, 25.
- (⁷) Tra le più rilevanti si citano: l'Associazione internazionale degli ispettori del lavoro (Iäli), il Centro regionale africano per l'amministrazione del lavoro (Arlac) in Zimbabwe ed il suo omologo di lingua francese (Cradat), a Yaoundé, la Rete internazionale del lavoro formazione istituzioni (RIIFT), il programma regionale dell'Asia per la sicurezza e la salute (ASIA SSL) e l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, con sede a Bilbao.
- (⁸) G. ALBRACHT, *Ten steps for strengthening labour inspection*, International Labour Office, Geneva, 2005.
- (⁹) ILO, *Convenzione sull'ispezione del lavoro nell'industria e nel commercio*, 1947, C81, ratificata in Italia con l. n. 1305/1952, in *GU*, 17 ottobre 1952, n. 242, suppl. ord.

(¹⁰) La Commissione parlamentare d'inchiesta sugli infortuni sul lavoro, con particolare riguardo alle "morti bianche", è stata istituita inizialmente nella XIV legislatura (30 maggio 2001-27 aprile 2006), composta da 20 senatori e presieduta dal sen. Oreste Tofani. Nel corso della XV legislatura (28 aprile 2006-28 aprile 2008) è stata nuovamente istituita, sempre sotto la presidenza del sen. Tofani. Nel corso dell'ultima legislatura è stata istituita con deliberazione 24 giugno 2008 (in *GU*, 28 giugno 2008, n. 150), nuovamente con a capo il sen. Tofani.

(¹¹) Relazione finale (relatore Tofani) sull'attività della Commissione, 8 marzo 2006, Doc. XXII-bis, n. 5, XIV legislatura.

(¹²) In questo senso le riflessioni di A. Andreani, A. Angelini, *La vigilanza: attività ed organismi*, in M. RUSCIANO, G. NATULLO (a cura di), *Ambiente e sicurezza sul lavoro*, Utet, Torino, 2007.