

**Massimiliano Oggiano**

Avvocato penalista specializzato in tutela della salute e della sicurezza sul Lavoro, Coordinatore della rete Giuridica AIAS, Socio AIAS



Ispezioni sul lavoro: tra rigore e cultura della prevenzione

Intervista a Francesca Levato, Ispettore del lavoro in servizio presso Ispettorato di Area Metropolitana di Roma, sulla realtà dei controlli, le violazioni più comuni e il ruolo cruciale della cultura della sicurezza nelle aziende italiane.

L’Ispettorato Nazionale del Lavoro, tornato pienamente competente in materia di salute e sicurezza dal 2021, adotta un approccio ispettivo improntato a rigore tecnico e spirito collaborativo. In questa intervista la Dott.ssa Levato, ispettrice con esperienza pluridecennale, approfondisce le modalità operative delle ispezioni, le violazioni più frequenti, l’efficacia delle norme sanzionatorie e premiali, e l’importanza del cambiamento culturale per un’effettiva prevenzione. Una riflessione concreta e puntuale, rivolta ai professionisti della sicurezza aziendale, a partire dal contributo* a firma della stessa Dott.ssa Levato, pubblicato sul numero 36 di aiasmag, in cui ha affrontato con grande competenza il tema della particolare tenuità del fatto applicata alle violazioni in materia di sicurezza sul lavoro.



FRANCESCA
LEVATO

Francesca Levato

Ispettore del lavoro in servizio presso Ispettorato di Area Metropolitana di Roma





Nel suo precedente articolo lei evidenzia come molte violazioni – come per esempio l’omessa redazione del documento di valutazione rischi – pur sanzionate con pene “blande”, siano in realtà gravissime. Qual è l’approccio degli organi ispettivi durante gli accessi in azienda, quali sono le prime attività di verifica che vengono compiute e quali, in genere, i primi documenti richiesti e visionati?

In sede di accesso ispettivo, l’Ispettorato Nazionale del Lavoro mira a verificare il rispetto delle norme sia in materia di legislazione sociale sia in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, ai sensi del D.Lgs. 81/2008. Dal 2021, l’INL è tornato a essere competente per la verifica di tutti gli adempimenti prescritti dal T.U. 81/08.

L’approccio è generalmente collaborativo ma rigoroso. Gli ispettori si presentano in azienda, si qualificano esibendo il tesserino di riconoscimento e formalizzano l’inizio dell’accertamento. Nel verbale di primo accesso vengono riepilogate tutte le operazioni svolte: sopralluogo, acquisizione delle interviste,

rilevi fotografici ed eventuale stigmatizzazione di quanto in loro presenza accade.

L’attività ispettiva può essere avviata:

- **d’ufficio da parte dell’Ispettorato**, nel rispetto dei criteri fissati a livello strategico centrale e politico;
- **su segnalazione** da parte di privati lavoratori e associazioni sindacali;
- **su delega della A.G.** in caso di ipotesi di reato.

L’attività ispettiva si articola di solito nelle seguenti fasi:

- **1. Sopralluogo nei reparti o nei luoghi di lavoro** per osservare l’ambiente di lavoro, le procedure operative, la ripartizione delle mansioni, la presenza di DPI e di DPC, la segnaletica di sicurezza, le attrezzature ed eventuali impianti di videosorveglianza.

* Cfr.: <https://www.2cm.es/1hU4M>

- **2. Interviste ai lavoratori** per valutare i criteri organizzativi, il livello di informazione, formazione e addestramento e per verificare il rispetto della normativa di matrice previdenziale e lavoristica.
- **3. Individuazione delle posizioni di garanzia e delle altre figure chiave in materia di SSL:** datore di lavoro, dirigenti, preposti, RSPP, ASPP, medico competente, addetti primo soccorso, RLS, addetti antincendio ecc.
- **4. Redazione del verbale** di primo accesso contenente la richiesta di documentazione utile ai fini del completamento dell'istruttoria ispettiva (la cui stesura rappresenta condizione di procedibilità ai fini del procedimento ispettivo instaurando).
- **5. Redazione dell'eventuale provvedimento sanzionatorio di sospensione dell'attività imprenditoriale ex art. 14 del T.U. 81/08.**
- **6. Redazione del verbale di prescrizioni in caso di accertamento di violazioni integranti illecito di natura penale.**
- **7. Eventuale emanazione di un ordine di polizia giudiziaria ex art. 55 c.p.p.** (per esempio nell'ipotesi di assenza della patente a crediti edilizia nei casi previsti dalla legge).

La verifica documentale si concentra principalmente sui seguenti documenti:

- **1. Documento di Valutazione dei Rischi (DVR):** nel caso del primo accesso l'organo ispettivo si limita a verificarne la presenza, sarà cura dello stesso esaminarlo nel prosieguo dell'accertamento. La sua mancanza è una violazione gravissima, sanzionata con l'adozione di un provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale (art. 14 del T.U. 81/08).
- **2. Atto di nomina del RSPP,** che si riverbera inevitabilmente sulla procedura di elaborazione del DVR.

- **3. Procedure di emergenza,** la cui omessa elaborazione comporta l'immediata adozione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 14 del T.U. 81/08.

- **4. Contratti di lavoro del personale occupato, contratti e documenti per lavoratori in appalto o esterni ed eventuale Documento Unico di Valutazione dei Rischi** (i predetti documenti possono essere esaminati anche in una fase successiva al primo accesso).

In questa fase di controllo documentale possono emergere gravissime violazioni che palesano **una grave carenza strutturale** nella tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e meritano severissime sanzioni.

Efficacia delle norme premiali rispetto a quelle sanzionatorie?

Domanda molto interessante e centrale nel dibattito attuale sulla prevenzione in materia di salute e sicurezza sul lavoro. La prescrizione impartita dagli organi ispettivi è un vero strumento di compliance (che consente al datore di lavoro di correggere tempestivamente una violazione prima che essa provochi ulteriori danni) con profili premiali (limitazione della sanzione). I restanti sistemi di attuazione di politiche premiali (sgravi fiscali, premi assicurativi ridotti, accesso facilitato al credito ecc.) per l'impresa che implementa la tutela in ambito SSL (contributi o sgravi fiscali per le imprese che investono in sicurezza esulano dal settore ispettivo, che adottano tecnologie all'avanguardia, che elaborano programmi di formazione avanzata) esulano dal settore ispettivo di mia competenza ma sono certamente di centrale importanza. **La combinazione equilibrata di entrambi gli strumenti (sanzionario e penale) è certamente la soluzione più efficace:** le sanzioni mantengono alta l'attenzione e garantiscono il rispetto minimo obbligatorio e le norme premiali motivano un impegno volontario, continuo e spesso superiore agli standard minimi. **Il connubio tra scrupoloso rispetto delle norme e cultura della sicurezza indica il percorso**



che conduce alla percezione della sicurezza sul lavoro come valore culturale condiviso.

In base alla sua esperienza e alle attività di verifica compiute, può enumerare le violazioni che si verificano con più frequenza e le ragioni per cui le stesse sono commesse? Si tratta di mera negligenza del datore di lavoro, di oggettiva complessità della disciplina o di vere e proprie speculazioni sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori? E in che percentuale si possono quantificare le tre diverse cause di violazione delle norme sulla salute e sicurezza dei lavoratori?

Ottima domanda, davvero centrale per comprendere le dinamiche reali che si celano dietro le violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

La mia pluridecennale esperienza mi consente di indicare, come maggiormente ricorrenti, le seguenti violazioni:

- **1. Omessa redazione o rielaborazione del DVR, ovvero, in ambito cantieristico, del POS.**

- **2. Mancata, inadeguata o insufficiente formazione e informazione dei lavoratori.**
- **3. Assenza o inadeguatezza dei DPI.**
- **4. Mancata nomina RSPP ovvero sua inadeguata formazione.**
- **5. Carenze organizzative nel servizio di prevenzione e sorveglianza sanitaria.**
- **6. Carenze nelle procedure di emergenza e di evacuazione.**
- **7. Violazione degli obblighi di coordinamento nell'ambito degli appalti (DUVRI e carenze informative).**

Tutte le suddette violazioni possono essere ricondotte a tre distinte ragioni:

- **1. Mera negligenza**, derivante da scarsa attenzione o da superficialità del datore di lavoro e degli altri garanti, ovvero da deficit di comunicazione tra i vari soggetti (ausiliari e garanti).



— **2. Complessità normativa e difficoltà di interpretazione/applicazione del complesso quadro normativo in continua evoluzione.** Nelle PMI, spesso, la mancanza di competenze specialistiche può portare a errori involontari o errata interpretazione delle norme, soprattutto quelle con contenuti di carattere tecnico e burocratico. Non nascondo che il quadro normativo sia arrivato a un livello di complessità tale da risultare di difficile comprensione per un comune cittadino che volesse intraprendere un'attività imprenditoriale.

— **3. Speculazioni o dolo.** In rari ma non per questo trascurabili casi, le violazioni sono il risultato di vere e proprie condotte fraudolente, finalizzate a risparmiare sui costi della sicurezza a scapito della salute dei lavoratori (mancata fornitura di DPI, falsificazioni di documenti, omissione volontaria di procedure di sicurezza, mancanza di informazione, formazione e addestramento dei lavoratori). Questa è la tipologia di violazioni che, una volta individuata, suscita la maggior indignazione finanche degli stessi ispettori. Essa viene in genere sanzionata in modo assai severo.

Per poter costruire la cultura della sicurezza, di cui parla nel suo articolo – che consente di trasformare gli obblighi di legge in comportamenti virtuosi e spontanei – quali consigli ritiene di poter fornire, in particolare alle aziende di piccole dimensioni e con risorse limitate?

Diffondere in modo capillare la cultura della sicurezza non è un processo rapido o semplice. È richiesta pazienza, impegno, coerenza e una strategia integrata che coinvolga tutti i livelli della società. Il tema della sicurezza deve essere ricorrente, sia in ambito aziendale (formazione costante, con confronti e aggiornamenti frequenti) sia nella società in generale (in ambito educativo, scolastico e finanche familiare). È fondamentale la conoscenza delle norme (numerose e spesso complesse) ma è parimenti cruciale che vi sia diffusa consapevolezza dei rischi reali e delle conseguenze dei comportamenti non sicuri. Anche il comportamento virtuoso del vertice aziendale ha la sua importanza. Un datore di lavoro che promuove attivamente la sicurezza crea un ambiente in cui i lavoratori si sentono responsabilizzati e motivati a rispettare le regole. Coinvolgere i lavorato-

ri nelle scelte, nelle valutazioni dei rischi e nelle proposte di miglioramento, favorire il dialogo, l'ascolto e la segnalazione di criticità senza paura di ritorsioni, creare occasioni di confronto e diffusione delle "buone pratiche", premiare comportamenti virtuosi (a livello sia individuale sia di squadra o reparto) sono le precondizioni per diffondere in azienda un senso di appartenenza e responsabilità.

D'altro lato, anche noi organi ispettivi possiamo dare il nostro contributo, operando con chiarezza e, senza arroccarci in approcci rigidi e formali, orientando il nostro agire in ottica preventiva piuttosto che repressiva. La cultura della sicurezza si costruisce attraverso **un cambiamento di mentalità e di pratiche**, che vada oltre la semplice applicazione normativa e diventi parte integrante del modo di lavorare e di vivere la comunità.

Lei sottolinea l'importanza di un "cambiamento culturale". Quali sono le prime tre cose che ogni consociato (dipendente, datore di lavoro, o mero cittadino comune che sia) può fare per contribuire a una maggiore sicurezza sul lavoro?

Il "cambiamento culturale" in tema di sicurezza sul lavoro è davvero la chiave per passare da un approccio formale e burocratico a uno più consapevole, partecipativo e proattivo.

Alcune **azioni concrete** che vorrei suggerire sono:

- **1. Informazione e formazione continua.**
- **2. Segnalazioni continue delle situazioni di rischio o non conformità.**
- **3. Adozione di comportamenti responsabili e di esempio. Premiare comportamenti virtuosi, sia a livello individuale che di squadra o reparto.** Io ritengo che la sicurezza sia un diritto fondamentale dell'individuo ma ancor prima un dovere collettivo: non basta la legge, serve un cambio di mentalità in cui tutti si sentano protagonisti attivi e non solo osservatori passivi.

Il cambiamento culturale passa inevitabilmente attraverso un maggior coinvolgimento collettivo: canali attraverso cui proporre iniziative di diffusione della cultura della sicurezza, condivisione delle pratiche più virtuose e delle esperienze negative o di rischio, programmazione di incontri periodici e confronti.

Lei sostiene che l'incertezza delle sentenze rischia di demotivare gli ispettori del lavoro. Come si sente un ispettore quando vede un caso che ha seguito attentamente finire con un provvedimento di assoluzione o di proscioglimento dell'imputato?

Questa è una domanda molto profonda e che tocca aspetti umani e professionali spesso poco raccontati e noti ma frutto di sensibilità diverse su diversi fattori da tenere in considerazione. Noi ispettori del lavoro siamo professionisti motivati da un forte senso di responsabilità e dalla volontà di tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori. Quando seguiamo un caso con attenzione, raccogliendo prove, verificando violazioni e documentando situazioni di rischio, ci impegniamo al massimo per fare emergere la verità e garantire giustizia. **Vedere un procedimento che si conclude con un'assoluzione o un proscioglimento può generare frustrazione e delusione.** Si avverte la sensazione che il lavoro fatto non sia stato riconosciuto o che la tutela dei lavoratori sia stata vanificata. Scatta un senso di impotenza. Tuttavia, l'assoluta professionalità di noi ispettori fa sì che in tali evenienze scatti una riflessione critica e proattiva per il futuro. Comprese le ragioni per cui si è giunti alla vanificazione dell'attività ispettiva si mira ad accrescere lo scrupolo e la diligenza nell'ispezione, nella sua documentazione, nelle modalità di comunicazione con l'autorità giudiziaria ecc. In altri termini, anche noi ispettori abbiamo bisogno di **formazione continua e aggiornamento**. È di vitale importanza per raggiungere un livello dell'attività investigativa e ispettiva più efficace e più proattiva, orientata al solito nobile fine di garantire il rispetto, anche morale, del valore che la vita e la salute dei lavoratori meritano.