

Qualche ulteriore riflessione sul modello di vigilanza cd. algoritmica

Sul sito della SNOP – Società Nazionale Operatori Prevenzione - è comparso, a firma di Alfredo Gabriele Di Placido, un pregevole articolo di commento/recensione al recentissimo volume *“The Future of Smart and Effective Labour Inspections”*, opera del *Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin*, - *Istituto federale per la sicurezza e la medicina del lavoro* (volume reperibile all'indirizzo <https://www.baua.de/EN/Service/Publications/Focus/Labour-inspections>).

Parto dal citato commento (vedasi <https://snop.it/the-future-of-smart-and-effective-labour-inspections-2026>) per qualche riflessione sui modelli di vigilanza che il volume illustra; o forse dovrei dire sulle filosofie che informano il concetto di vigilanza, alla base delle relative modalità di esecuzione, il tutto rapportato a situazione e quadro normativo italiano. E con l'avvertenza che le considerazioni che seguono valgono non solo per la vigilanza in materia di prevenzione e sicurezza sul lavoro, ma anche per quella che definisco amministrativa e giuslavoristica (rispetto del diritto del lavoro e degli obblighi previdenziali ed assicurativi). Due gli aspetti su cui mi soffermerò maggiormente; in premessa, non posso poi che rinviare alle interessanti considerazioni dell'autore sull'originale sistema italiano, che considera la sicurezza sul lavoro parte della più generale tutela della salute e sicurezza della cittadinanza, quindi in essa integrata e affidata alle cure del SSN e non essenzialmente ad organismi/enti specializzati. Ma veniamo alla vigilanza.

1) Piramide dei datori di lavoro e distinzione tra chi non sa, non può, non vuole rispettare le norme

E', in estrema (e ingiusta, ma lo spazio è tiranno ...) sintesi, il modello olandese, anche se l'immagine della piramide non gli rende giustizia. Il modello privilegia la diagnosi alla repressione e sanzione, e dalla diagnosi passa alla terapia che però non si riduce alle sanzioni, anzi, ma comprende strumenti che chiamerò proattivi o correttivi. Ma dobbiamo domandarci, come peraltro a fronte di qualsiasi comportamento, perché un'azienda, o una organizzazione, non sanno, non possono, non vogliono (anche contemporaneamente, magari) rispettare le norme? Abbozzo un minimo di analisi.

Non sa: E' di sin troppo immediata evidenza che sono inadeguate qualificazione e professionalità dei soggetti responsabili del rispetto delle norme, quindi Datore di Lavoro, anche quando svolge le funzioni di RSPP, il RSPP, Medico Competente, Medico autorizzato ed Esperto Qualificato se abbiamo a che fare con apparecchiature radiologiche. Ma al di là di elementi soggettivi quali impegno e capacità individuali, che mediamente dobbiamo dare per adeguati, l'eventuale ignoranza segnala soprattutto carenze oggettive di tutto l'apparato normativo e organizzativo che dovrebbe assicurare conoscenze adeguate; e decisive sono norme ed organizzazione della formazione obbligatoria. Almeno teoricamente, intervenire è dunque possibile, pur senza dimenticare che conoscenze adeguate (tecniche, normative, organizzative, relazionali) hanno costi non sempre agevolmente sostenibili, specie nelle aziende di piccole dimensioni. E, soprattutto per queste ultime, il confine tra il non sapere e il non potere sfuma. E facendo attenzione a non esagerare il ruolo della formazione che non è la panacea per tutti i mali, perché la conoscenza è importante ma non basta, come non bastava la socratica conoscenza del bene per non fare il male.

Non può: non si può perché mancano professionalità e competenze interne già presenti, non ci sono risorse per formarle, è oggettivamente o economicamente impossibile procurarsele all'esterno, (penso, esperienza personale, alle difficoltà di trovare prima, ed affidare poi, l'incarico di Medico competente in una piccola azienda agricola diciamo fisicamente eccentrica). Ciò è più probabile nelle realtà più piccole e meno strutturate, costrette, per restare sul mercato, necessariamente a risparmiare, a fronte di obblighi pensati per realtà più complesse, come più volte e da più parti sottolineato. Altro discorso è come tuttora manchi quella reale

semplificazione, sin troppo spesso invocata/proclamata, degli obblighi per le aziende piccole piccolissime; semplificazione, che non sacrifichi il merito delle tutele alla mera formalità di avere “le carte a posto”. Sicuramente strumenti come la patente a crediti in edilizia vanno nella direzione opposta, cioè complicano gli adempimenti ed aumentano i costi senza aumentare l'efficacia prevenzionale, e i dati di settore lo confermano.

Nelle sempre più diffuse filiere di appalti e subappalti il problema economico è aggravato dalla tirannia di tempi e costi, e connesse implicite modalità di organizzare il lavoro, che le capofila impongono; ma assume importanza soprattutto il trasferimento di responsabilità dell'appaltante alle imprese della filiera sottostante, come la cronaca continua a ricordarci ogniqualvolta ci troviamo di fronte ad un evento mortale in appalti e subappalti. Non possiamo poi dimenticare la delicata dialettica tra responsabilità formali e poteri effettivi, all'interno delle filiere come delle organizzazioni, quando crescono dimensioni e complessità di queste ultime. Si pensi, ad esempio, a tutti quei datori di lavoro pubblici (quali i dirigenti scolastici) la cui qualifica formale di datori di lavoro si accompagna però alla incongrua mancanza di qualsiasi potere di spesa; o pensiamo alle ipotesi normative in fieri volte a trasformare l'RSPP, o più ampiamente i manager HSE, da consulenti quali sono (e dovrebbero restare ...) a delegati del datore di lavoro con propri budget, risorse, poteri, quindi accresciute responsabilità dirette. Giudico questa ipotesi, volta unicamente a sgravare le responsabilità dei datori di lavoro, radicalmente e concettualmente errata; e mi domando peraltro, nel tessuto produttivo italiano fatto in stragrande maggioranza da imprese medie, piccole e piccolissime, quante siano quelle interessate a, o che si possano permettere, un manager HSE con propri poteri e risorse.

E credo ci sia da riflettere su quanto la figura giuridica del datore di lavoro che disegna la normativa sia ancora valida nelle imprese di dimensioni maggiori, a partire anche dalle medie, sempre più spesso proprietà di fondi di investimento, magari apertamente speculativi o con orizzonte temporale limitato, in maggioranza stranieri, ed loro volta partecipati da altri soggetti, di dimensioni sempre più grandi, quali società di gestione del risparmio ad azionariato diffuso, holding bancarie, fondi pensione, fondazioni ...

Non vuole: uso l'espressione “non vuole” nelle situazioni in cui scientemente e consapevolmente non si adottano misure e comportamenti obbligatori pur avendone la capacità economica ed organizzativa di farlo; verosimilmente il fenomeno riguarda soprattutto aziende ed organizzazioni di maggiori dimensioni. Possono coesistere un cinico calcolo sulla (statisticamente bassa, quando non irrisoria) probabilità di subire controlli con relative sanzioni e sospensioni/interruzioni dell'attività, con compressione massima dei costi e massimizzazione dei margini di profitti; si accorciano i tempi, si evitano stravolgimento o comunque modifiche della programmazione, le difficoltà a restituire i finanziamenti. Analogamente si può giocare, con quel che si definisce azzardo morale, sulla probabilità che si verifichino infortuni e malattie professionali, con tutti i loro costi diretti ed indiretti. Ma mi permetto di dubitare che vi sia sufficiente consapevolezza di come tali costi siano superiori agli investimenti, anche a medio e lungo termine, necessari per evitarli, come una ormai abbondante letteratura calcola. Tale consapevolezza appare più diffusa nelle imprese di maggiori dimensioni, che tendono infatti a certificarsi, e eventualmente nelle relative filiere di fornitura e subfornitura se queste ultime prevedono qualche meccanismo di qualificazione. E se poi infortuni e malattie professionali accadono, esistono sempre scappatoie patentemente illegali, come la cronaca ci conferma ogni volta che apprendiamo di come la persona infortunata gravemente è stata abbandonata lontano dal luogo di lavoro, o costretta a tacere; o illegali più sottilmente: si fa passare l'infortunio per malattia comune, si mette la persona in ferie forzate, la si assume formalmente solo all'accadimento dell'evento o subito dopo (ho assistito personalmente all'attivazione di voucher dopo che era stato chiamato il Pronto Soccorso), nego l'evento stesso per mancanza di testimoni, asserita simulazione, non immediata inabilità assoluta, si eccepiscono cause extra-lavorative pur non individuate né provate per la malattia professionale. Ma, anche senza ricorrere a simili artifici, ripeto come la liberalizzazione di appalti e subappalti consenta alle imprese appaltanti di scaricare oneri e responsabilità sulla filiera sottostante. E la giurisprudenza (ahi noi, rara) che le chiama comunque in causa ai sensi del D.Lgs. 231/ 2001 sulla responsabilità amministrativa

delle persone giuridiche, esce fortemente indebolita dalle modifiche normative, sia quelle in parte già operative (il recentissimo D. Lgs. 179 del 07 ottobre 2026, cd. Al Act, in particolare all'articolo 41), sia in fieri come dal più generale disegno di legge di riscrittura dell'intera responsabilità amministrativa ex D. Lgs. 231/2001 approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 04 agosto.

Ma, enormi difficoltà probatorie a parte di queste differenti cause dell'inosservanza (ripeto, eventualmente coesistenti e dai confini non sempre chiari), sono pensabili conseguenze, quindi prescrizioni e sanzioni diverse e graduate, a seconda delle cause? Nell'ordinamento italiano attuale, a danno fatto, quando, per usare sempre un linguaggio medico, si può solo curare evitando o riducendo danni permanenti, non esiste alcuna possibilità. La possibilità della vigilanza come diagnosi e terapia preventive, quale quello olandese, ci introduce alla seconda riflessione, partendo dal modello austriaco.

2) Vigilanza e assistenza e consulenza alle imprese – una possibile personalizzazione?

La normativa italiana, *in primis* il Testo Unico 81/2008 (vedasi il primo Titolo), distingue queste attività (pur senza darne definizioni esplicite) e le prevede tutte, sia pure in capo a soggetti diversi, con attribuzioni esclusive o concorrenti; e l'ordinamento complessivo incentiva anzi assistenza e consulenza con norme e strumenti appositi (non è questo il luogo per commentarne congruità ed efficacia).

Do' per acquisito il significato del termine vigilanza; per assistenza qui intendo l'attività di supporto normativo, tecnico, organizzativo, generalizzato e soprattutto teorico, e destinato ad una platea indifferenziata di soggetti con caratteristiche comuni ed un orizzonte anche eventuale; con consulenza la medesima attività ma puntuale e concreta, a favore di un determinato soggetto in una situazione precisamente individuata ed attuale. Per usare un esempio che anni fa udii fare da un responsabile di uno SPSAL, assistenza è preparare e diffondere linee guida su come si redige il PIMUS e poi si montano i ponteggi, consulenza è fare il PIMUS e dare indicazioni su come si monta lo specifico ponteggio del cantiere in via Cavour 12 a Castelnuovo Monti. E, attenzione, in ambo i casi non necessariamente assistenza e consulenza devono limitarsi all'adeguamento a norme imperative e relative sanzioni, ma possono (auspicabilmente, dovrebbero) estendersi anche a miglioramenti e implementazioni non obbligatori, con benefici sia diretti (interventi non obbligatori con relativi sconti di premio di cui all'art. 23 della Tariffa INAIL, bandi ISI sempre dell'INAIL, implementazioni di SGSL e MOG) che indiretti (meno infortuni e malattie professionali, con meno costi, maggior produttività, miglior immagine eccetera).

In queste accezioni, mentre l'assistenza pare possibile e generalizzata in Italia come in altri ordinamenti, il modello austriaco, nel quale il medesimo ispettore segue una azienda per tre anni, sfuma, quando non abbatte, i confini tra vigilanza e consulenza, anzi appare pare più sbilanciato addirittura sulla consulenza; e il termine triennale ne è la logica e necessaria una conferma. Nell'ordinamento italiano è immediatamente evidente come qualsiasi attività di consulenza da parte dei soggetti vigilanti sia esclusa: gli ispettori, tutti di qualsiasi ente, sono ufficiali di polizia giudiziaria – UPG – che constatano violazioni, applicano sanzioni e impongono prescrizioni obbligatorie solo rispetto ad obblighi normativi, senza discrezionalità (se non forse quella, comunque vincolata, nel graduare l'importo delle sanzioni tra i relativi minimi e massimi edittali). E se non lo fanno, a pena del reato di omissione d'atti d'ufficio, o commissione di atti contrari ai medesimi doveri. Di consulenza le norme non parlano mai, se non appunto per vietarla anche implicitamente, attraverso magari verifiche di incompatibilità e conflitti di interesse, obblighi di astensione, limiti all'attività professionale quando UPG non si è più: l'ispettore amministrativo del lavoro, dopo un certo numero di anni di servizio, può, licenziatosi, svolgere la professione di consulente del lavoro senza sottoporsi a tirocinio ed esame di abilitazione; ma può solo una realtà territoriale diversa, per alcuni anni, da quella in cui ha operato come ispettore.

Nonostante questo silenzio normativo, negli anni periodicamente la suggestione della vigilanza che deve essere anche (soprattutto, per certe maggioranze politiche, o meglio, per certi orientamenti politico culturali) consulenza ritorna: sull'evidente, e spesso comunque esplicito, presupposto che le aziende sono irregolari perché non fanno o non possono o non riescono ad essere regolari, e vanno quindi aiutate. Ormai venticinque anni il vulcanico presidente dell'INAIL Billia tentò di mandare non già gli ispettori, ma i professionisti INAIL a fare appunto più che assistenza una vera e propria consulenza nelle aziende (mascherata da "analisi dei processi produttivi"); tentativo abortito per implausibilità organizzativa normativa, per esiguità delle risorse ma soprattutto per la fiera contrarietà delle associazioni datoriali a tale non richiesto e dichiaratamente sgradito aiuto. Ci riprovò, nel primo decennio del secolo, e non una volta sola, il ministro del Lavoro Sacconi, che si spinse anche a scrivere che gli ispettori, ricordo, UPG, dovevano appunto agire anche come consulenti, aiutando le imprese, e anzi preoccupandosi di svolgere le ispezioni senza troppo disturbo per le aziende ispezionate; guardandosi peraltro bene, il ministro, dal dire come (sarebbe stato una istigazione a delinquere?). Seguirono, una decina di anni fa, le norme sull'accentramento delle attività di vigilanza sotto il Ministero e l'Ispettorato nazionale del Lavoro (Poletti, ministro del Lavoro del governo Renzi), emanate ancora sullo sbandierato presupposto di imprese sfinite e soffocate da troppi vessatori e magari duplicati controlli. Pura propaganda, smentita da qualsiasi statistica o confronto tra numero imprese ed addetti a qualsiasi tipo di vigilanza, e che per quel che riguarda la sicurezza sul lavoro non poté superare la costituzionale ripartizione delle competenze in materia di salute e sicurezza e l'attribuzione della stessa al SSN. ;Da ultimo, il cosiddetto scudo ispettivo di cui al D.Lgs. 103/2024, articolo 5, che attraverso il largo preavviso delle ispezioni, e la indicazione preventiva della documentazione da esaminare, configura una sorta di atipica consulenza preventiva (e senza dimenticare, nel caso non si siano riscontrate irregolarità, l'esenzione dell'azienda per un anno da ulteriori ispezioni).

E' possibile una consulenza "pubblica"?

Una consulenza "pubblica", cioè svolta da enti appartenenti alla Pubblica Amministrazione, attenzione, non è escludibile a priori; ma, risorse umane e strumentali ulteriori in misura quantitativamente adeguata a parte, occorrerebbero nuove norme che affrontino quegli aspetti problematici che sinteticamente e parzialmente elenco:

I "consulenti" pubblici, che non potranno essere UPG, che inquadramento giuridico avrebbero? Se si imbattono in irregolarità, che dovrebbero fare? Se, e quale, il loro segreto d'ufficio? Quali i rapporti con gli organismi ed il personale di vigilanza, anche meramente circa condivisione di informazioni, e programmazione delle attività? Le loro consulenze sarebbero gratuite, (quindi con una sorta di concorrenza "sleale" sul mercato della concorrenza privata?), oppure, se onerose con quali tariffe, e determinate come e da chi, anche qui senza violare libera concorrenza e il principio di sussidiarietà che impone l'Unione Europea? Quale la vincolatività giuridica del contenuto di tale ipotetica consulenza pubblica, qualora preveda nuovi e maggiori oneri, pur in assenza di infrazioni o peggiori di reati? Sarebbe impugnabile amministrativamente e giurisdizionalmente? E che succede, se dopo una consulenza pubblica accettata e realizzata, emergono perduranti irregolarità, che magari provocano infortuni e malattie professionali, non sanate o non rilevate dalla consulenza stessa?

Credo che ce ne sia abbastanza per giudicare impraticabile, oggi, una consulenza pubblica vera e propria; il supporto alle imprese è semmai possibile potenziando l'attività di assistenza. Quanto allo spazio da dare a sistemi di audit autorizzati o modelli di gestione, MOG e/o Linee Guida redatte da enti bilaterali, organismi paritetici e simili, sul modello delle attestazioni SOA o del rilascio delle certificazioni di qualità, occorrerebbe un approfondimento impossibile qui. Mi limito a dire, trattandosi di tema assai complesso, percependone qualche segnale nel dibattito ed in qualche iniziativa normativa, che tali strumenti se adottati non possono configurare presunzioni di regolarità; e che anche come fonte di esonero o alleggerimento della responsabilità bisogna andarci coi piedi di piombo.

In ogni caso resta l'assoluta indispensabilità di una vigilanza sanzionatoria, con più personale a compensare (almeno) il turn over, e auspicabilmente migliorata attraverso un maggiore e migliore uso delle informazioni oggi, in Italia, tuttora disperse, poco coordinate, dubbiamente o per nulla utilizzate, a fini pratici, anche attraverso il ricorso all'Intelligenza artificiale algoritmica di cui ai testi citati sopra. L'articolo espone acute considerazioni sul punto che condivido integralmente ed alle quali rinvio; ma non è possibile dimenticare che in Italia il SINP – Sistema Informativo Nazionale Prevenzione – previsto dall'articolo 8 del TU 81/2008, è ormai maggiorenne, ma è ancora figlio di famiglia, tuttora impantano tra studi di fattibilità, gelosie sui dati raccolti autonomamente dai vari soggetti, bizantine querelle sulla riservatezza dei dati stessi, risorse umane e strumentali che non si vogliono trovare, mancanza di un disegno complessivo di che fare di quei dati per trasformarli in informazioni. Ci aiuterà davvero l'intelligenza artificiale, ad organizzazione data (organizzazione, cioè regole e procedure, poi secondariamente risorse)? La parola agli esperti.

Maurizio Mazzetti 19 ottobre 2026