

www.federicolentini.it | youtube.com/@avvfedericolentini | linkedin.com/in/federico-lentini-20165158

LAVORO E SICUREZZA: ITALIA ED EMIRATI A CONFRONTO

Le ispezioni sul lavoro: la Convenzione OIL n. 81 letta da Roma e da Dubai

> *Italia ed Emirati hanno ratificato la stessa convenzione internazionale sull'ispezione del lavoro. Ne hanno tratto due prassi diverse: una orientata soprattutto all'accertamento della violazione e al suo esito penale, l'altra alla correzione immediata sul campo.*

Una fonte comune

La Convenzione OIL n. 81 sull'ispezione del lavoro nell'industria e nel commercio è stata adottata a Ginevra l'11 luglio 1947. L'Italia l'ha ratificata con la legge 2 agosto 1952, n. 1305; gli Emirati Arabi Uniti il 27 maggio 1982. È uno dei pochi testi che i due ordinamenti hanno in comune in questa materia, e per questo è il punto di partenza più utile per confrontarli.

Che cosa chiede la Convenzione

La Convenzione chiede agli Stati di mantenere un sistema di ispezione del lavoro e ne definisce anzitutto le funzioni (art. 3): garantire l'applicazione delle norme su orario, retribuzione, sicurezza, salute e benessere dei lavoratori; fornire a datori di lavoro e lavoratori informazioni tecniche e consigli sul modo più efficace di rispettarle; segnalare all'autorità competente le carenze e gli abusi che le norme esistenti non coprono. L'ispettore, dunque, non è soltanto un accertatore di violazioni: è anche un consulente e un osservatore del sistema.

Seguono le garanzie sulla persona dell'ispettore. Deve essere un pubblico funzionario stabile e indipendente dai cambi di governo e dalle influenze esterne (art. 6), selezionato in base alle qualifiche e adeguatamente formato (art. 7), affiancato da esperti tecnici in medicina, ingegneria, elettricità e chimica (art. 9); gli ispettori devono essere in numero sufficiente rispetto al numero e alla dimensione dei luoghi di lavoro e alla complessità delle norme da applicare (art. 10).

Infine, i poteri. Gli ispettori possono entrare liberamente e senza preavviso, a qualunque ora del giorno e della notte, nei luoghi soggetti a controllo, interrogare il datore e il personale, esaminare documenti, prelevare campioni (art. 12); possono ordinare modifiche agli impianti

entro un termine e, in caso di pericolo imminente per la salute o la sicurezza, misure immediatamente esecutive (art. 13). Gli infortuni e le malattie professionali devono essere notificati all'ispettorato (art. 14). Le violazioni sono di regola perseguite senza preavviso, ma l'ispettore ha la facoltà di dare avvertimenti e consigli invece di avviare o raccomandare un procedimento (art. 17).

È in questo spazio di discrezionalità, tra repressione e consiglio, tra ordine immediato e procedimento, che i due ordinamenti hanno compiuto scelte diverse.

Il modello emiratino

Negli Emirati il potere ispettivo è disciplinato dall'art. 57 del Decreto-Legge federale n. 33 del 2021: i funzionari del Ministero autorizzati hanno la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria, possono accedere alle imprese, accertare le violazioni e redigere verbali. L'art. 33 della Cabinet Resolution n. 1 del 2022 ne precisa le funzioni, riprendendo quasi alla lettera la Convenzione: vigilare sull'applicazione delle norme, in particolare su condizioni di lavoro, retribuzioni e protezione dei lavoratori, e fornire a datori e lavoratori informazioni e linee guida tecniche sui metodi migliori per attuarle. L'ispettore che accerta una violazione redige un verbale e lo trasmette all'autorità competente; può chiedere l'assistenza delle autorità amministrative e di sicurezza; datori di lavoro e loro rappresentanti devono fornire le agevolazioni e i dati necessari e rispondere alle convocazioni. Le procedure sono dettate dalla Ministerial Resolution n. 48 del 2022 sull'ispezione del lavoro. Le sanzioni amministrative sono irrogate dal Ministero (art. 34 della Cabinet Resolution) e l'art. 58 del decreto precisa che quelle previste dal decreto non escludono le pene più gravi stabilite da altre leggi.

Accanto al MoHRE operano le autorità di Emirato. A Dubai la Dubai Municipality vigila sui cantieri sulla base del Code of Construction Safety Practice e, secondo quanto comunicato dalla stessa Municipality nel novembre 2023, nel corso di quell'anno ha svolto oltre 35.000 visite di sorveglianza in circa 15.000 cantieri. Il Code contiene una precisazione che, a mio parere, un giurista italiano apprezza: le verifiche della Municipality su progetti, calcoli e cantieri non le fanno assumere alcuna responsabilità per l'esecuzione dei lavori (punto 2.1.5). Il controllo pubblico non sostituisce, né attenua, la responsabilità di chi esegue.

L'ispezione è centrata sulle condizioni operative reali: dispositivi indossati, condizioni dei luoghi, segnaletica in arabo e in una lingua compresa dai lavoratori, procedure di emergenza, piano di sicurezza e Method Statement presenti sul posto, risposte dei lavoratori. Le conseguenze sono rapide: ammende, sospensione delle attività fino alla correzione, blocco dei permessi di lavoro, segnalazione alla Procura nei casi più gravi.

La stessa logica attraversa le regole interne del cantiere. Il Code vieta l'uso di macchine e attrezzature non conformi, che vanno contrassegnate come non sicure e rese inutilizzabili (punto 2.4.4), e impone di dare al personale di supervisione l'autorità di sospendere qualunque lavorazione pericolosa (punto 2.7). Ritengo che lo stop work non sia soltanto un potere dell'ispettore, ma un dovere organizzativo dell'impresa.

Il modello italiano

In Italia la vigilanza è affidata soprattutto alle ASL e all'Ispettorato Nazionale del Lavoro. Lo strumento tipico è la prescrizione del D.Lgs. 758/1994, richiamata dall'art. 301 del D.Lgs.

81/2008: l'organo di vigilanza impartisce le misure per eliminare la violazione e, se il contravventore adempie nel termine e paga una somma ridotta, il reato si estingue; altrimenti si procede penalmente. L'organo di vigilanza dispone anche di un potere di disposizione, con cui può impartire ordini esecutivi in materie lasciate alla sua valutazione tecnica (art. 302-bis). E l'ordinamento conosce un potere di sospensione dell'attività d'impresa, previsto dall'art. 14 del D.Lgs. 81/2008 per il lavoro irregolare e per le gravi violazioni in materia di sicurezza, rafforzato nel 2021.

Ritengo, quindi, che la differenza non stia nell'esistenza dello strumento ma nel baricentro. In Italia il sistema è costruito intorno all'accertamento della violazione e al suo esito penale, e una parte rilevante dell'attività si concentra dopo l'evento, nelle indagini per lesioni o omicidio colposo. Negli Emirati il baricentro è la correzione sul posto, prima che l'evento accada.

Non è un'osservazione nuova. Già nel 2009, ricostruendo l'evoluzione della nostra disciplina, notavo che negli anni Sessanta il diritto alla sicurezza veniva invocato quasi soltanto dopo l'infortunio e che l'Ispettorato del lavoro non sempre disponeva di mezzi adeguati alla complessità tecnica dei problemi. Molto è cambiato da allora, ma il baricentro del sistema non si è spostato del tutto.

Perché l'ispettore italiano non può limitarsi a consigliare

L'art. 17 della Convenzione lascia all'ispettore la scelta tra avviare un procedimento e dare avvertimenti o consigli. In Italia quella scelta, per la parte più rilevante della materia, non esiste, e la ragione è giuridica prima che culturale.

Gli ispettori, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, sono ufficiali di polizia giudiziaria: quando accertano un reato devono riferirne al pubblico ministero (art. 347 c.p.p.), e il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale (art. 112 Cost.). La gran parte delle violazioni del D.Lgs. 81/2008 è punita con sanzioni penali, sotto forma di contravvenzioni con l'arresto o l'ammenda. Lo ha rilevato anche la Commissione di esperti dell'OIL nella richiesta diretta rivolta all'Italia nel 2023, prendendo atto della spiegazione del Governo secondo cui la materia della salute e sicurezza è in larga parte presidiata da sanzioni di natura penale: nel 2022, 25.594 dei 27.126 illeciti accertati, il 94 per cento, erano penali.

C'è poi una ragione più profonda, che riguarda la struttura di questi reati. Le contravvenzioni del D.Lgs. 81/2008 sono, di fatto, reati di pericolo. Non richiedono che si verifichi un infortunio o una malattia: si perfezionano nel momento in cui viene esposto a pericolo il bene protetto dalla norma, cioè quando la cautela è omessa e l'obbligo è violato. In quel momento la salute del lavoratore è già a rischio, ed è questo che la legge punisce. Ne segue che il reato, una volta accertato, è già commesso: l'ispettore non può trattarlo come un'irregolarità da correggere con un consiglio, perché non è nella sua disponibilità. Il reato può soltanto estinguersi, e solo con la procedura prevista dal D.Lgs. n. 758 del 1994.

Quella procedura, richiamata dall'art. 301 del D.Lgs. 81/2008 per le contravvenzioni punite con l'arresto alternativo all'ammenda o con la sola ammenda, è il punto di equilibrio che il nostro ordinamento ha trovato. L'organo di vigilanza impartisce una prescrizione con un termine per regolarizzare (art. 20); se il contravventore adempie, è ammesso a pagare, entro trenta giorni, una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda (art. 21); il procedimento penale, nel frattempo sospeso (art. 23), si chiude con l'estinzione del reato (art. 24). A mio parere è la

nostra versione dell'art. 17 della Convenzione: la correzione c'è, ma passa attraverso il procedimento penale e non può sostituirlo. Se poi dalla violazione deriva un infortunio, l'estinzione della contravvenzione non tocca il delitto di lesioni o di omicidio colposo, che segue la sua strada.

Lo stesso rigore si ritrova nei poteri immediati. Nella richiesta diretta del 2023 la Commissione dell'OIL ha preso atto che, secondo il Governo, le misure immediatamente esecutive possono essere ordinate dagli ispettori solo nei casi di gravi violazioni elencati nell'Allegato I del D.Lgs. 81/2008 e nei casi di lavoro irregolare previsti dalla legge, senza estensione in via interpretativa; e ha chiesto se l'ispettore possa ottenerle anche davanti a un pericolo imminente non compreso in quell'elenco, come vuole l'art. 13 della Convenzione. Ritengo che sia un rilievo significativo: il sistema italiano, costruito sulla legalità della sanzione, fatica a dare all'ispettore il potere di fermare subito ciò che vede, se la legge non lo ha previsto prima.

Un baricentro che si sta spostando

Per onestà va detto che anche il nostro sistema si muove verso la prevenzione. Dal 1° ottobre 2024 le imprese e i lavoratori autonomi che operano nei cantieri temporanei o mobili devono essere in possesso della patente a crediti, disciplinata dall'art. 27 del D.Lgs. 81/2008 come riscritto dal D.L. n. 19 del 2024, convertito dalla L. n. 56 del 2024: un controllo che agisce sull'accesso al cantiere, prima e indipendentemente dall'evento. Il rafforzamento della sospensione dell'art. 14 nel 2021 e l'aumento delle ispezioni in materia di salute e sicurezza vanno nella stessa direzione. A mio parere sono strumenti che spostano il baricentro, senza cambiare la struttura penale del sistema.

I numeri, con le loro cautele

I dati ufficiali aiutano a dare una misura al confronto, purché siano letti con prudenza.

In Italia, secondo il rapporto annuale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro pubblicato il 31 marzo 2025, al 31 dicembre 2024 erano in servizio 4.585 ispettori: 3.160 ispettori civili dell'INL, di cui 831 tecnici, 761 dell'INPS, 182 dell'INAIL e 482 militari dell'Arma dei carabinieri. Nel 2024 sono state definite 108.267 ispezioni, di cui 80.245 con esito irregolare, con un tasso di irregolarità del 74 per cento. A questi numeri va aggiunta l'attività dei servizi di prevenzione delle ASL, che in materia di salute e sicurezza sono l'organo di vigilanza principale e che il rapporto non comprende.

Negli Emirati, il MoHRE ha comunicato nel marzo 2026 di aver svolto nel 2025 oltre 695.000 visite ispettive, il 4 per cento in più rispetto al 2024, con una riduzione del 13 per cento delle violazioni accertate. Nel primo semestre 2025 le visite erano state circa 285.000, con violazioni rilevate in oltre 5.400 imprese. Secondo una presentazione del Ministero all'OIL del novembre 2022, gli ispettori erano 330, per oltre 5,4 milioni di lavoratori del settore privato e 390.000 imprese.

Ritengo che questi numeri non si possano confrontare direttamente. Una visita del MoHRE, sostenuta da un sistema di monitoraggio digitale che seleziona le imprese a rischio, non è un'ispezione italiana definita con un verbale; e il tasso di irregolarità italiano, così alto, riflette anche la scelta di concentrare i controlli dove l'illecito è probabile. Il confronto dice però qualcosa sul metodo: da una parte molte verifiche rapide, guidate dai dati e orientate alla

correzione; dall'altra meno ispezioni, più approfondite, che sfociano quasi sempre in un accertamento formale.

I limiti del modello emiratino

A mio parere, anche qui bisogna evitare idealizzazioni. Un sistema fondato sulla verifica sul campo dà all'ispettore un margine di apprezzamento ampio, e il rischio speculare al formalismo è la discrezionalità: valutazioni che possono variare da un ispettore all'altro, da un'autorità all'altra, da un Emirato all'altro. La Convenzione stessa, con le sue garanzie di indipendenza, qualificazione e formazione degli ispettori, è il presidio contro questo rischio; ed è su queste garanzie, più che sul numero delle visite, che un sistema ispettivo va giudicato.

Che cosa significa per l'impresa

Per un'impresa abituata al modello italiano l'ispezione emiratina può essere spiazzante: non si discute di un documento, si guarda il lavoro. Il mio consiglio è di presentarsi preparati in ogni momento, non solo quando l'ispezione è annunciata.

Prima dell'ispezione devono essere sempre disponibili in sito il piano di sicurezza e i Method Statement aggiornati, i permessi di lavoro, i registri della formazione e dell'induction, il registro degli infortuni, le schede di sicurezza delle sostanze presenti; i dispositivi devono essere in uso e in scorta, le istruzioni e la segnaletica bilingue, le procedure di emergenza note a tutti, il personale di sicurezza presente e in grado di rispondere.

Durante l'ispezione, ritengo che la regola sia la collaborazione: la Cabinet Resolution impone di fornire dati e agevolazioni, e un atteggiamento difensivo o reticente è il modo più rapido per trasformare una verifica in una contestazione. Conviene designare in anticipo chi accompagna l'ispettore e annotare ciò che viene osservato e richiesto.

Dopo l'ispezione, le azioni correttive vanno attuate e documentate con la stessa rapidità con cui sono state chieste. Contro i provvedimenti del Ministero è ammesso un reclamo secondo le procedure del regolamento di attuazione (art. 69 del decreto e art. 35 della Cabinet Resolution), ma a mio avviso la via più efficace resta, quasi sempre, la correzione tempestiva.

Entrambi i sistemi normativi chiedono che la sicurezza sia effettiva con due logiche diverse che vanno in una stessa direzione.

Riferimenti normativi

Convenzione OIL n. 81 del 1947, artt. 3, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14 e 17; Federal Decree-Law n. 33 del 2021, artt. 57, 58 e 69; Cabinet Resolution n. 1 del 2022, artt. 33, 34 e 35; Ministerial Resolution n. 48 del 2022; Dubai Municipality, Code of Construction Safety Practice, punti 2.1.5, 2.4.4 e 2.7; L. 2 agosto 1952, n. 1305; art. 112 Cost.; art. 347 c.p.p.; D.Lgs. 758/1994, artt. 20, 21, 23 e 24; D.Lgs. 81/2008, artt. 14, 27, 301 e 302-bis, Allegato I; D.L. n. 19 del 2024, conv. dalla L. n. 56 del 2024; OIL, Commissione di esperti per l'applicazione delle convenzioni e raccomandazioni, richiesta diretta all'Italia sulle Convenzioni n. 81 e n. 129, adottata nel 2023; Ispettorato Nazionale del Lavoro, Rapporto annuale 2024; MoHRE, comunicati del 1° settembre 2025 e del 17 marzo 2026.

Avv. Federico Lentini. Aprile 2026.