

# Il potere di sospensione dell'attività imprenditoriale dopo il correttivo al TU

di Danilo Papa

Dal 20 agosto è entrato in vigore il d.lgs. n. 106/2009, recante *Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81*. Tra queste assume particolare rilievo, ai fini dell'attività di vigilanza svolta dal personale ispettivo del Ministero, l'art. 11 del predetto decreto, che modifica la disciplina del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale contenuta nell'art. 14 del c.d. TU sicurezza.

Il provvedimento di sospensione, pur successivamente alle citate modifiche, mantiene la sua natura ambivalente: da un lato come strumento cautelativo per «far cessare il pericolo per la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori» e, dall'altro, come strumento di carattere repressivo per «contrastare il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare».

Proprio sulla base di tali premesse occorre dunque fare il punto sugli interventi modificativi al provvedimento, fornendo altresì un quadro riepilogativo delle istruzioni che il Ministero ha fornito precedentemente in materia e che – a parere di chi scrive – possono ritenersi in gran parte ancora valide (si ricordano: circolare n. 29/2006; lettera circolare 22 agosto 2007; circolare n. 24/2007; circolare n. 30/2008).

## I soggetti affidatari del potere

In ordine alla individuazione dei soggetti affidatari del potere di sospensione il d.lgs. n. 106/2009 non apporta sostanziali modifiche all'art. 14 del TU sicurezza. Il potere di sospendere una attività imprenditoriale è anzitutto attribuito agli «organi di vigilanza del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali» qualora gli stessi riscontrino la presenza sul luogo di lavoro di lavoratori “in nero” o in caso di «gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro» (si ricorda che è stata abrogata dall'art. 41 del d.l. n. 112/2008, conv. da l. n. 133/2008, l'ipotesi di sospensione legata alla reiterata violazione della disciplina sui tempi di lavoro).

In forza del comma 11 dell'art. 14, inoltre, l'accertamento sulla violazione delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro deve avvenire «nel rispetto delle competenze in tema di vigilanza in materia». In sostanza, pertanto, per il personale ispettivo del Ministero è possibile sospendere a fronte di violazioni della normativa prevenzionistica in quegli ambiti in cui lo stesso personale ha competenza all'accertamento. Tali ambiti, già individuati dal citato d.P.C.M. n. 412/1997 sulla scorta dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 626/1994, sono ora individuati dall'art. 13, com-

ma 2, del TU secondo il quale:

«ferme restando le competenze in materia di vigilanza attribuite dalla legislazione vigente al personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, ivi compresa quella in materia di salute e sicurezza dei lavoratori di cui all'articolo 35 della legge 26 aprile 1974, n. 191 [vigilanza congiunta nelle FS], lo stesso personale esercita l'attività di vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nelle seguenti attività, nel quadro del coordinamento territoriale di cui all'articolo 7 del decreto:

a) attività nel settore delle costruzioni edili o di genio civile e più in particolare lavori di costruzione, manutenzione, riparazione, demolizione, conservazione e risanamento di opere fisse, permanenti o temporanee, in muratura e in cemento armato, opere stradali, ferroviarie, idrauliche, scavi, montaggio e smontaggio di elementi prefabbricati; lavori in sotterraneo e gallerie, anche comportanti l'impiego di esplosivi;

b) lavori mediante cassoni in aria compressa e lavori subacquei;

c) ulteriori attività lavorative comportanti rischi particolarmente elevati, individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri del lavoro e della previdenza sociale, e della salute [...] in relazione alle quali il personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale svolge attività di vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro [...].»

### “Discrezionalità” del provvedimento

Il d.lgs. n. 106/2009 mantiene la natura “discrezionale” del provvedimento di sospensione – stabilisce infatti la norma che «gli organi di vigilanza [...] possono adottare provvedimenti di sospensione» (corsivo dell'Autore, *ndr*) – in relazione alla quale occorre ribadire quanto già chiarito dal Ministero in passato.

In particolare la circolare n. 29/2006, nel riferirsi al provvedimento da adottarsi «nell'ambito dei cantieri edili» spiega che lo stesso deve “di norma” essere adottato ogni qual volta ne siano accertati i presupposti, «salvo valutare circostanze particolari che suggeriscano, sotto il profilo del-

l'opportunità, di non adottare il provvedimento in questione». Le circostanze che possono indurre il personale ispettivo a non adottare il provvedimento sono anzitutto legate ad esigenze di salute e sicurezza sul lavoro. In altre parole, laddove la sospensione dell'attività possa determinare a sua volta una situazione di maggior pericolo per l'incolumità dei lavoratori o di terzi è opportuno non emanare alcun provvedimento. In particolare, secondo la circolare n. 29/2006, «un utile criterio volto ad orientare la valutazione dell'organo di vigilanza va legato alla natura del rischio dell'attività svolta dai lavoratori irregolari, tenendo conto che il provvedimento può non essere adottato: [...] quando l'interruzione dell'attività svolta dall'impresa determini a sua volta una situazione di pericolo per l'incolumità dei lavoratori delle altre imprese che operano nel cantiere (si pensi, ad esempio, alla sospensione di uno scavo in presenza di una falda d'acqua o a scavi aperti in strade di grande traffico, a demolizioni il cui stato di avanzamento abbia già pregiudicato la stabilità della struttura residua e/o adiacente o, ancora, alla necessità di ultimare eventuali lavori di rimozione di materiale nocivo quale l'amianto)» (non sembra invece più aderire al nuovo quadro normativo l'indicazione di non adottare il provvedimento «quando il rischio per la salute e sicurezza dei lavoratori risulta di lieve entità in relazione alla specifica attività svolta nel cantiere (es. tinteggiatura interna, posa in opera di rivestimenti ecc.)»; ciò in quanto, come detto, il provvedimento di sospensione assume anche carattere repressivo).

Seguendo il medesimo ragionamento la lettera circolare 22 agosto 2007 afferma quindi che «un utile criterio volto ad orientare la valutazione dell'organo di vigilanza va legato alla natura del rischio dell'attività svolta dai lavoratori irregolari, tenendo conto che il provvedimento può non essere adottato nei casi in cui l'immediata interruzione dell'attività comporti a sua volta una imminente situazione di pericolo sia per i lavoratori che per i terzi». In tale occasione, inoltre, si è presa in considerazione anche la possibilità che il provvedimento di sospensione non sia adottato quando rechi un «irrimediabile degrado agli impianti o alle attrezzature» (ad es. attività a ciclo continuo). Un'ulteriore indicazione è contenuta nella circolare n. 24/2007 nella quale, oltre a confermare i criteri già esposti, si evidenzia che: «va attentamente

valutata l'opportunità di adottare il provvedimento di sospensione in tutte quelle ipotesi in cui si venga a compromettere il regolare funzionamento di una attività di servizio pubblico, anche in concessione (ad es. attività di trasporto, di fornitura di energia elettrica, acqua, luce, gas ecc.), così pregiudicando il godimento di diritti costituzionalmente garantiti. Una possibile limitazione all'esercizio di tali diritti trova invece giustificazione laddove il provvedimento di sospensione per gravi e reiterate violazioni della normativa in materia di sicurezza sia funzionale alla tutela del primario diritto costituzionale alla salute di cui all'art. 32 Cost.».

A ciò va aggiunto che il nuovo comma 11-*bis* dell'art. 14 pone un vero e proprio limite alla adozione del provvedimento di sospensione – peraltro in piena sintonia con quanto già delineato nella Direttiva del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali del 18 settembre 2008 – laddove stabilisce che il provvedimento di sospensione nelle ipotesi di lavoro irregolare non si applica nel caso in cui il lavoratore “in nero” risulti l'unico occupato dall'impresa.

Va tuttavia osservato che, in tale ipotesi, l'eventuale accertamento circa l'impiego di un lavoratore “in nero, pur non consentendo l'emanazione del provvedimento di sospensione, comporterà l'allontanamento del lavoratore stesso sino al momento in cui il datore di lavoro non abbia provveduto a regolarizzarne la posizione, anche e soprattutto sotto il profilo della sicurezza (ad es. visite mediche).

### **I presupposti per l'adozione del provvedimento**

I presupposti per l'adozione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale sono l'impiego di lavoratori “in nero” oltre una determinata percentuale o le «gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro».

#### *L'impiego di lavoratori “in nero”*

Anzitutto l'art. 14 del TU prevede la possibilità, per il solo personale ispettivo del Ministero del lavoro, di adottare il provvedimento di sospensio-

ne dell'attività imprenditoriale qualora si riscontri «l'impiego di personale non risultante dalla documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro».

La previsione – contenuta, seppure con formulazione parzialmente diversa, già nell'art. 36-*bis* del d.l. n. 223/2006 – conferma la nozione di lavoratore “in nero” quale lavoratore “sconosciuto alla PA”. In tal senso, il lavoratore “in nero” è dunque quel lavoratore impiegato senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro al Centro per l'impiego. Va peraltro evidenziato che, anche per quanto riguarda il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale (oltre che in riferimento alla c.d. massimizzazione per il lavoro “nero”), il requisito della subordinazione del rapporto non costituisce un elemento essenziale, in coerenza con il complessivo assetto del d.lgs. n. 81/2008 che ha voluto dettare regole uniformi in materia prevenzionistica prescindendo dalla tipologia di impiego dei lavoratori nell'impresa.

Pertanto sembra possibile considerare irregolari tutti quei lavoratori rispetto ai quali non è stata effettuata detta comunicazione al Centro per l'impiego ovvero non siano stati effettuati gli adempimenti previsti dall'art. 23 del d.P.R. n. 1124/1965 (come riformulato dall'art. 39, comma 8, del d.l. n. 112/2008) rispetto ai soggetti ivi indicati.

A tale ultimo proposito va infatti ricordato che, secondo il “nuovo” art. 23 citato, «se ai lavori siano addette le persone indicate dall'art. 4, n. 6) e 7)» – e cioè il coniuge, i figli, gli altri parenti, gli affini, gli affiliati e gli affidati del datore di lavoro, i soci delle cooperative e di ogni altro tipo di società, anche di fatto, comunque denominata, costituita od esercitata – «il datore di lavoro, anche artigiano, qualora non siano oggetto di comunicazione preventiva di instaurazione del rapporto di lavoro [...] deve denunciarle, in via telematica o a mezzo fax, all'Istituto assicuratore nominativamente, prima dell'inizio dell'attività lavorativa [...]». Rispetto a tali soggetti non è peraltro prevista l'iscrizione sul Libro Unico del Lavoro e, nel caso in cui non siano inquadrati in una delle tipologie contrattuali che devono essere comunicate al Centro per l'impiego, la denuncia all'Istituto rappresenta l'unico adempimento – che, si evidenzia, va effettuato «prima dell'inizio dell'attività lavo-

rativa» – sul quale il personale ispettivo dovrà concentrarsi al fine di verificare la regolarità del rapporto.

Per quanto poi concerne il sistema di calcolo della percentuale del 20% sufficiente a consentire l'adozione del provvedimento di sospensione, l'art. 14 ha previsto che detta percentuale va individuata sul «totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro» al momento dell'accesso ispettivo (sia lavoratori "in nero" che lavoratori regolarmente assunti). Pertanto, a titolo esemplificativo, nell'ipotesi in cui si rilevi in un'azienda la presenza di 10 lavoratori di cui 3 "in nero", la percentuale andrà calcolata su base 10 e non su base 7 (cioè i soli lavoratori regolari); ne risulterebbe pertanto che il numero di 3 lavoratori "in nero", rappresentando il 30% del «totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro», sarà sufficiente a consentire l'adozione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale.

*Le «gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro»*

L'adozione del provvedimento di sospensione è possibile altresì a fronte di «gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro» individuate con decreto del Ministero del lavoro, adottato sentito il Ministero dell'interno e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

In attesa della adozione del decreto, le violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro che costituiscono il presupposto per l'adozione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale sono quelle individuate nell'Allegato I al d.lgs. n. 81/2008 (si veda il riquadro).

Il d.lgs. n. 106/2009, al fine della applicazione del provvedimento di sospensione, stabilisce inoltre che «si ha reiterazione quando, nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione oggetto di prescrizione dell'organo di vigilanza ottemperata dal contravventore o di una violazione accertata con sentenza definitiva, lo stesso soggetto commette più violazioni della stessa indole».

In tal senso il personale ispettivo sarà dunque tenuto a verificare l'eventuale sussistenza di violazioni «della stessa indole» da parte del medesimo

datore di lavoro, oggetto di prescrizione obbligatoria ovvero di sentenza passata in giudicato. Ne consegue che la presenza anche di una sola ulteriore violazione nei 5 anni precedenti rispetto a quella da ultimo accertata potrà dar luogo alla adozione del provvedimento di sospensione.

Ai sensi del novellato art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, inoltre, sono da considerarsi «della stessa indole» le violazioni della medesima disposizione e quelle di disposizioni diverse individuate nell'Allegato I al TU.

### Allegato I

#### Gravi violazioni ai fini dell'adozione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale

##### Violazioni che espongono a rischi di carattere generale

- Mancata elaborazione del documento di valutazione dei rischi;
- Mancata elaborazione del Piano di Emergenza ed evacuazione;
- Mancata formazione ed addestramento;
- Mancata costituzione del servizio di prevenzione e protezione e nomina del relativo responsabile;
- Mancata elaborazione piano operativo di sicurezza (POS);

##### Violazioni che espongono al rischio di caduta dall'alto

- Mancata fornitura del dispositivo di protezione individuale contro le cadute dall'alto;
- Mancanza di protezioni verso il vuoto.

##### Violazioni che espongono al rischio di seppellimento

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

##### Violazioni che espongono al rischio di elettrocuzione

- Lavori in prossimità di linee elettriche;
- Presenza di conduttori nudi in tensione;
- Mancanza protezione contro i contatti diretti ed indiretti (impianto di terra, interruttore magnetotermico, interruttore differenziale).

##### Violazioni che espongono al rischio d'amianto

- Mancata notifica all'organo di vigilanza prima dell'inizio dei lavori che possono comportare il rischio di esposizione ad amianto.
- Violazioni che possono comportare gravi danni alla sicurezza e salute dei lavoratori.

## Effetti del provvedimento

Gli effetti del provvedimento devono essere esaminati sia sotto un profilo “spaziale” che “temporale”.

Secondo la nuova formulazione dell’art. 14, il provvedimento ha anzitutto effetto «in relazione alla parte dell’attività imprenditoriale interessata dalle violazioni». Così come già evidenziato dal Ministero con lettera circolare 22 agosto 2007, gli effetti del provvedimento vanno dunque circoscritti alla singola unità produttiva rispetto alla quale sono stati verificati i presupposti per la sua adozione e, con particolare riferimento all’edilizia, il singolo cantiere.

Sotto il profilo temporale, invece, già la citata direttiva del Ministro e la circolare n. 30/2008 avevano dato istruzioni affinché «la sospensione possa essere adottata normalmente con decorrenza dalle ore 12 del giorno successivo all’accesso ispettivo ovvero, nell’edilizia e in agricoltura, dalla cessazione della attività in corso che non può essere utilmente interrotta, salvo che non vi sia pericolo imminente o grave rischio per la salute dei lavoratori o di terzi, nel qual caso l’ordine di sospensione dovrà essere impartito con decorrenza immediata».

Oggi, il comma 11-*bis* dell’art. 14 riprende sostanzialmente tali indicazioni, in quanto prevede che «in ogni caso di sospensione nelle ipotesi di lavoro irregolare gli effetti della sospensione possono essere fatti decorrere dalle ore dodici del giorno lavorativo successivo ovvero dalla cessazione dell’attività lavorativa in corso che non può essere interrotta, salvo che non si riscontrino situazioni di pericolo imminente o di grave rischio per la salute dei lavoratori o dei terzi».

Al riguardo è opportuno evidenziare che la posticipazione degli effetti può aversi nei soli casi di lavoro “nero” – salvo le citate «situazioni di pericolo imminente o di grave rischio per la salute dei lavoratori o dei terzi» – e non nei casi di violazioni prevenzionistiche.

## Adozione del provvedimento su “segnalazione”

L’adozione del provvedimento di sospensione può aversi «anche su segnalazione delle amministrazioni pubbliche secondo le rispettive compe-

tenze». La precisazione del legislatore delegato era già contenuta nell’art. 36-*bis* del d.l. n. 223/2006 (dove era previsto il coinvolgimento specifico di Inps e Inail) e nell’art. 5 della l. n. 123/2007. La formulazione normativa, nonostante tutto, va interpretata correttamente al fine di non vanificare lo spirito del potere di sospensione che rimane, almeno in parte, un potere di natura cautelare.

Va infatti evidenziato che l’eventuale segnalazione di altri soggetti pubblici, ai fini dell’emanazione del provvedimento, sembra costituire in linea di massima un “campanello d’allarme” per il personale ispettivo del Ministero il quale, una volta avuto notizia di un illecito che potrebbe consentire l’adozione del provvedimento di sospensione, dovrebbe comunque verificarne l’attualità prima di prendere eventuali iniziative.

La stessa circolare n. 29/2006 ha chiarito infatti che «nelle ipotesi in cui gli ispettori di vigilanza degli istituti previdenziali e assicurativi accertino la sussistenza dei presupposti che legittimano l’adozione del provvedimento di sospensione, gli stessi ne diano immediata comunicazione, mediante trasmissione del verbale anche in via telematica, alla Direzione provinciale del lavoro, affinché quest’ultima mediante proprio personale attivi le dovute valutazioni ai fini dell’adozione del provvedimento di sospensione dei lavori».

Ciò premesso, nelle specifiche ipotesi in cui il lasso di tempo tra segnalazione e adozione del provvedimento non sia particolarmente ampio (ad es. 2 giorni lavorativi), sembrerebbe possibile e forse anche opportuno procedere alla sospensione dell’attività imprenditoriale senza alcun accesso ispettivo.

La scelta se operare in tal senso dovrebbe tuttavia spettare al personale che coordina, all’interno delle singole Direzioni provinciali del lavoro, le unità ispettive; tale personale, infatti, dovrà valutare se procedere ad un accertamento circa la permanenza delle violazioni che danno luogo al provvedimento di sospensione ovvero procedere direttamente alla adozione del provvedimento interdittivo. Quest’ultimo se emanato in assenza dei presupposti di legge – pertanto anche nelle ipotesi in cui il datore di lavoro dimostri di aver regolarizzato le violazioni accertate prima della emanazione del provvedimento di sospensione – potrà considerarsi viziato *ab origine*. In tali ipotesi sarebbe

dunque necessaria l'emanazione, da parte dell'organo di vigilanza che ha emanato il provvedimento o da parte del Direttore dell'Ufficio, di un atto di autotutela (annullamento del provvedimento, con efficacia retroattiva quindi).

### Revoca del provvedimento

L'art. 14 del TU sicurezza, come modificato sul punto dal d.lgs. n. 106/2009, prevede che il provvedimento di sospensione può essere revocato da parte dell'organo di vigilanza che lo ha adottato (personale ispettivo che lo ha adottato ovvero al Direttore dell'Ufficio di appartenenza di tale personale).

È condizione per la revoca del provvedimento da parte dell'organo di vigilanza del Ministero del lavoro:

- «a) la regolarizzazione dei lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria;
- b) l'accertamento del ripristino delle regolari condizioni di lavoro nelle ipotesi di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro;
- c) il pagamento di una somma aggiuntiva rispetto a quelle di cui al comma 6 [secondo il quale «è comunque fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali, civili e amministrative vigenti»] pari a 1.500 euro nelle ipotesi di sospensione per lavoro irregolare e a 2.500 euro nelle ipotesi di sospensione per gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro».

Va quindi evidenziata la scelta del legislatore di diversificare l'importo della somma da versare ai fini della revoca, a seconda che la stessa riguardi un provvedimento di sospensione adottato per lavoro irregolare (euro 1.500) o un provvedimento adottato per violazioni prevenzionistiche (euro 2.500).

Qualsiasi sia il numero o la gravità degli illeciti che hanno dato luogo al provvedimento di sospensione, la somma per ottenere la sua revoca sarà dunque di euro 1.500 o euro di 2.500. Dette somme, se legate alla revoca di un provvedimento adottato dal personale del Ministero del lavoro, andranno ad incrementare il Fondo per l'occupazione di cui all'art. 1, comma 7, del d.l. n. 148/1993 (conv. da l. n. 236/1993) e saranno de-

stinate «al finanziamento degli interventi di contrasto al lavoro sommerso ed irregolare» individuati con il d.m. di cui all'art. 1, comma 1156, lett. g, della l. n. 296/2006.

Oltre al pagamento delle citate somme è altresì necessaria, ai fini della revoca, la regolarizzazione delle violazioni accertate. In proposito occorre ricordare che per la regolarizzazione dei lavoratori "in nero", oltre alle previste comunicazioni al Centro per l'impiego ed al versamento dei contributi previdenziali ed assicurativi eventualmente dovuti, è necessaria l'ottemperanza agli obblighi più immediati di natura prevenzionistica di cui allo stesso TU sicurezza, con specifico riferimento almeno alla sorveglianza sanitaria e alla formazione ed informazione sui pericoli legati all'attività svolta, nonché alla fornitura dei dispositivi di protezione individuale.

In tal senso, con specifico riferimento al settore dell'edilizia, il Ministero del lavoro aveva precisato che, configurandosi nella quasi totalità dei casi la violazione di obblighi puniti penalmente, il personale ispettivo è tenuto ad adottare il provvedimento di prescrizione obbligatoria relativo alle ipotesi contravvenzionali e verificare, conseguentemente, l'ottemperanza alla prescrizione impartita.

### Inottemperanza al provvedimento

Sia con riferimento al provvedimento di sospensione «nell'ambito dei cantieri edili» di cui all'art. 36-bis del d.l. n. 223/2006, che al provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale di cui all'art. 5 della l. n. 123/2007 era pacificamente ammessa, in caso di inosservanza dell'ordine impartito, una responsabilità penale riconducibile all'art. art. 650 c.p.

Sia l'iniziale formulazione dell'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, sia quella che scaturisce dalle novità introdotte dal d.lgs. n. 106/2009, prevedono invece una specifica sanzione in caso di inottemperanza all'ordine di sospensione. È infatti stabilito che «il datore di lavoro che non ottempera al provvedimento di sospensione [...] è punito con l'arresto fino a sei mesi nelle ipotesi di sospensione per gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e con l'arresto da tre a sei mesi o con l'ammenda da 2.500 a

6.400 euro nelle ipotesi di sospensione per lavoro irregolare».

Pur sanzionata con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, l'inottemperanza al provvedimento di sospensione non sembra potersi far rientrare nell'ambito applicativo della prescrizione obbligatoria. Se da un lato, infatti, l'ordine impartito con prescrizione rappresenterebbe una mera "reiterazione" dell'ordine di sospensione, così inficiando l'immediatezza del presidio penale, dall'altro va rilevato che, ai sensi dell'art. 301 del TU sicurezza, l'applicabilità del provvedimento prescrittivo è previsto in ordine «alle contravvenzioni in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro».

In tale quadro la contravvenzione *de quo* – in quanto peraltro legata ad un provvedimento emanato per l'occupazione di lavoratori "in nero" e non per violazione di norme prevenzionistiche – altro non rappresenta che un sanzione avverso una condotta illecita non connessa direttamente – come specificato anche in premessa – alla «igiene, salute e sicurezza sul lavoro».

Ne consegue che – a parere di chi scrive – l'eventuale inottemperanza al provvedimento di sospensione dovrebbe essere direttamente comunicata, quale notizia di reato, all'A.G.

*A fortiori*, va rilevato che l'adozione di una prescrizione obbligatoria a seguito della inottemperanza al provvedimento di sospensione potrebbe disincentivare la stessa possibilità di revoca del provvedimento. Si faccia il caso di un cantiere sospeso per lavoro "nero" che, per ottenere la revoca del provvedimento, oltre alla regolarizzazione delle violazioni accertate, dovrebbe versare la somma di euro 1.500. A fronte di un onere certo – il versamento di euro 1.500 e la regolarizzazione delle violazioni – potrebbe esserci chi decida di terminare ugualmente i lavori, senza quindi ottemperare al provvedimento di sospensione, considerata l'incertezza di un ulteriore controllo che comunque porterebbe ad una sanzione prescrittibile di poco superiore alla somma richiesta ai fini revoca (euro 1.600, ossia  $\frac{1}{4}$  del massimo dell'ammenda di euro 6.400 dovuta in caso di inottemperanza al provvedimento di sospensione).

## **Ricorsi avverso il provvedimento di sospensione**

L'art. 14 del TU sicurezza prevede la possibilità di ricorrere, in via amministrativa, avverso provvedimenti di sospensione. Sul punto il d.lgs. n. 106/2009 non ha apportato modifiche, cosicché è ancora previsto che «avverso i provvedimenti di sospensione [...] è ammesso ricorso, entro 30 giorni, rispettivamente, alla Direzione regionale del lavoro territorialmente competente e al Presidente della Giunta regionale, i quali si pronunciano nel termine di 15 giorni dalla notifica del ricorso. Decorso inutilmente tale ultimo termine il provvedimento di sospensione perde efficacia». Il legislatore delegato non ha indicato espressamente i motivi che devono legittimare il ricorso, con ciò lasciando aperta la possibilità di impugnare il provvedimento sia per vizi di merito che di legittimità.

Va poi ricordata la previsione di una forma di "silenzio accoglimento": il mancato pronunciamento sul ricorso da parte della DRL o del Presidente della Giunta regionale – rispettivamente avverso ricorsi per provvedimenti emanati da personale ispettivo del Ministero del lavoro e da personale ispettivo delle Asl – entro il termine di 15 giorni comporta infatti la perdita di efficacia dell'atto interdittivo.

## **Provvedimento interdittivo alla contrattazione con le PA**

L'art. 14 del TU sicurezza, come modificato dal d.lgs. n. 106/2009, stabilisce che «l'adozione del provvedimento di sospensione è comunicata all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, ed al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per gli aspetti di rispettiva competenza, al fine dell'emanazione, da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di un provvedimento interdittivo alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni ed alla partecipazione a gare pubbliche». Il provvedimento interdittivo alla contrattazione con le PA rappresenta un ulteriore strumento di carattere sanzionatorio, accessorio al provvedimento di sospensione legittimamente emanato.

Secondo tale disciplina, dunque, il provvedimento è comunicato o al Ministero delle infrastrutture, così come già previsto dall'art. 36-*bis* del d.l. n. 223/2006, ovvero alla Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. La scelta del soggetto destinatario della comunicazione dovrà evidentemente avvenire sulla base della attività svolta dall'impresa sospesa, in modo tale che possa essere emanato un provvedimento interdittivo di durata variabile.

La norma stabilisce al riguardo che la durata del provvedimento:

- è pari alla citata sospensione nel caso in cui la percentuale dei lavoratori irregolari sia inferiore al 50% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro;
- è incrementata di un ulteriore periodo di tempo pari al doppio della durata della sospensione e comunque non superiore a 2 anni nel caso in cui:
  - a) la percentuale dei lavoratori irregolari sia pari o superiore al 50% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro;
  - b) nei casi di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro;
  - c) nei casi di reiterazione. In tale ipotesi la decorrenza del periodo di interdizione è successiva al termine del precedente periodo di interdizione.

Inoltre, «nel caso di non intervenuta revoca del provvedimento di sospensione entro quattro mesi dalla data della sua emissione, la durata del provvedimento è pari a due anni, fatta salva l'adozione di eventuali successivi provvedimenti di rideterminazione della durata dell'interdizione a seguito dell'acquisizione della revoca della sospensione».

Al riguardo sembra che la comunicazione circa l'adozione del provvedimento debba effettuarsi pur in presenza di una revoca dello stesso a seguito di regolarizzazione, fatte salve ovviamente le ipotesi in cui il provvedimento sia stato revocato ancor prima che lo stesso produca effetti (in tal caso infatti la sua durata e, quindi, la durata del provvedimento di interdizione alla contrattazione sarebbe pari a zero).

L'ambito di efficacia dei provvedimenti interdittivi alla contrattazione con le PA, diversamente dal provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale, non può evidentemente non riferirsi all'impresa nel suo complesso e quindi ad ogni attività contrattuale posta in essere dalla stessa, nei confronti di qualsiasi amministrazione pubbli-

ca. Sul punto, peraltro, occorre ricordare che la disposizione si sovrappone inevitabilmente ad altre forme di interdizione alla contrattazione con la PA introdotte dal legislatore, fra le quali quella legata al rilascio del Documento unico di regolarità contributiva (DURC), in assenza del quale non è possibile, fra l'altro, la partecipazione ad appalti pubblici di lavori, servizi e forniture.

**Danilo Papa**

Direttore Divisione I D.G. Attività ispettiva  
del Ministero del lavoro, della salute  
e delle politiche sociali

Componente del Centro Studi Attività ispettiva  
del Ministero e del Comitato scientifico della Fondazione  
Studi del Consiglio nazionale  
dell'Ordine dei Consulenti del lavoro

---

\* Si segnala che le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione.