



Associazione per gli Studi internazionali e comparati  
sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

## Provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale: novità dal CDM

---

DANILO PAPA\*

*Sommario:* **1.** Premessa. – **2.** Provvedimento di sospensione: l'evoluzione normativa. – **2.1.** Il problema della delega. – **2.2.** L'eliminazione del "doppio binario". – **3.** I soggetti affidatari del potere. – **3.1.** Il superamento delle incongruenze. – **3.2.** L'attuale assetto di competenze in materia di sospensione. – **4.** I presupposti per l'adozione del provvedimento. – **4.1.** L'impiego di lavoratori "in nero". – **4.2.** Le "gravi e plurime violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro". – **5.** Obbligatorietà del provvedimento. – **5.1.** Efficacia del provvedimento. – **6.** Adozione del provvedimento su "segnalazione". – **7.** Revoca del provvedimento. – **7.1.** Evoluzione della disciplina sulla revoca. – **7.2.** Attuali condizioni per la revoca del provvedimento. – **8.** Provvedimento interdittivo alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni. – **9.** Inottemperanza al provvedimento. – **10.** Ricorsi avverso il provvedimento di sospensione. – **11.** Il provvedimento di sospensione e la legge n. 241/1990. – *Appendice.*

Working Paper n. 80/2009

---

Publicazione registrata il giorno 11 novembre 2001  
presso il Tribunale di Modena. Registrazione n. 1609

## 1. Premessa

Fra le modifiche al decreto legislativo n. 81/2008 approvate dal Consiglio dei Ministri il 27 marzo scorso assumono un particolare rilievo quelle relative al provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale, che permettono di superare alcune criticità nell'utilizzo di uno strumento che, sin dalla sua introduzione, ha dimostrato tutta la sua efficacia. Appare opportuno, nelle more di una definitiva approvazione della nuova disciplina, analizzarne i singoli aspetti, così come rivisitati dallo schema di decreto legislativo governativo.

## 2. Provvedimento di sospensione: l'evoluzione normativa

Il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale ha trovato per la prima volta applicazione «nell'ambito dei cantieri edili» con il decreto legge n. 223/2006 (convertito dalla legge n. 248/2006), per poi essere esteso in ogni altro ambito dall'articolo 5 della legge n. 123/2007. Sulla base di alcune criticità evidenziate durante una prima fase di applicazione del provvedimento e di alcune “anomalie” scaturite dalla estensione – in senso oggettivo e soggettivo (vedi *infra*) – dello stesso, il Legislatore delegato ha dunque riformulato la relativa disciplina, oggi contenuta nell'articolo 14 del T.U. sicurezza di cui al decreto legislativo n. 81/2008.

### 2.1. Il problema della delega

Un primo aspetto sul quale è opportuno riflettere consiste nel carattere ambivalente della legge n. 123/2007 che, se da un lato delega il Governo al riassetto e alla riforma della normativa in materia di “tutela della salute e della sicurezza sul lavoro” (articolo 1), dall'altro ha introdotto alcune norme di immediata attuazione (articoli da 2 a 12), che sembrano sovrapporsi e talvolta scontrarsi con i principi direttivi della stessa delega <sup>(1)</sup>.

---

\* Danilo Papa è Responsabile dell'area giuridica e coordinamento attività di interpello D.G. Attività Ispettiva del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e 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.

<sup>(1)</sup> Va ad esempio notato che, fra i criteri di revisione della normativa in materia di appalti, è prevista la modifica del «sistema di assegnazione degli appalti pubblici al massimo ribasso, al fine di garantire che l'assegnazione non determini la diminuzione del livello di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori», nonché la modifica della «disciplina del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture [...] prevedendo che i costi relativi alla sicurezza debbano essere specificamente indicati nei bandi di gara e risultare congrui rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture oggetto di appalto» (art. 1, comma 2, lett. s, n. 2 e 3, l. n. 123/2007). Ebbene, tali criteri sembrano riflettersi già nel contenuto dell'art. 8 della stessa l. n. 123/2007, laddove, nel modificare proprio il codice dei contratti pubblici di cui

Il duplice ruolo svolto dalla legge n. 123/2007 sembra aver-  
si anche con riferimento al provvedimento di sospensione  
dell'attività imprenditoriale. Da un lato, infatti, il provvedimen-  
to ha trovato una sua disciplina proprio all'interno della legge  
n. 123/2007 e, dall'altro, il Governo abroga tale norma discipli-  
nando nuovamente la materia. In altri termini, sebbene la legge  
delega riguardi il riassetto e la riforma della normativa in mate-  
ria di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro – con ciò  
toccando inevitabilmente anche l'ambito di operatività di un  
provvedimento definito “cautelare” <sup>(2)</sup> – ha destato perplessità  
la scelta del Legislatore che, nell'introdurre una determinata di-  
sciplina, allo stesso tempo chieda al Governo di abrogarla e so-  
stituirla con altra <sup>(3)</sup>.

Non sembra inoltre così nitida l'individuazione di uno spe-  
cifico criterio di delega sul quale basare l'intervento riformato-  
re, sebbene sia probabilmente possibile far riferimento alla ri-  
chiesta del Legislatore delegante di una «riformulazione e raz-  
ionalizzazione dell'apparato sanzionatorio, amministrativo e  
penale, per la violazione delle norme vigenti e per le infrazioni  
alle disposizioni contenute nei decreti legislativi emanati in at-  
tuazione della presente legge» ed in particolare della «la gra-

---

al d.lgs. n. 163/2006, si prevede che «nella predisposizione delle gare di appalto e nella valutazione dell'anomalia delle offerte nelle procedure di affidamento di appalti di lavori pubblici, di servizi e di forniture, gli enti aggiudicatori sono tenuti a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e al costo relativo alla sicurezza, il quale deve essere specificamente indicato e risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture [...]» e che «il costo relativo alla sicurezza non può essere comunque soggetto a ribasso d'asta»; ma c'è di più. La l. n. 123/2007 chiede al Governo una «rivisitazione e potenziamento delle funzioni degli organismi paritetici, anche quali strumento di aiuto alle imprese nella individuazione di soluzioni tecniche e organizzative dirette a garantire e migliorare la tutela della salute e sicurezza sul lavoro», per poi assegnare agli stessi organismi paritetici, all'art. 7, un ruolo ben diverso da quello di carattere “consulenziale” e certamente più vicino ad una attività di controllo vero e proprio.

<sup>(2)</sup> Si veda al riguardo circ. Min. lav. n. 29/2006 e lett. circ. 22 agosto 2007.

<sup>(3)</sup> D'altronde tale meccanismo non ha riguardato solo il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale, giacché altre norme della l. n. 123/2007 sono state abrogate e riportate all'interno del T.U. Si pensi all'art. 6, che ha introdotto, «nell'ambito dello svolgimento di attività in regime di appalto o subappalto», l'obbligo di munire il personale occupato dall'impresa appaltatrice o subappaltatrice di una apposita tessera di riconoscimento. Si legge ora, all'art. 26, comma 8, che «nell'ambito dello svolgimento di attività in regime di appalto o subappalto, il personale occupato dall'impresa appaltatrice o subappaltatrice deve essere munito di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro»; lo stesso obbligo è poi previsto in altre parti del decreto legislativo, laddove sono disciplinati gli obblighi del datore di lavoro e del dirigente (art. 18), gli obblighi dei lavoratori (art. 20) e dei componenti dell'impresa familiare (art. 21).

2.2. L'eliminazione del "doppio binario"

duazione delle misure interdittivo in dipendenza della particolare gravità delle disposizioni violate»<sup>(4)</sup>.

Il provvedimento di sospensione, infatti, oltre ad avere natura "cautelare", introducendo peraltro per la prima volta uno stretto legame fra salute e sicurezza sul lavoro e violazione di specifiche norme poste a presidio della regolarità dei rapporti di lavoro, rientra inequivocabilmente nella più ampia categoria dei provvedimenti di natura interdittiva.

Ma al di là di ogni possibile rilievo di carattere strettamente giuridico non può che condividersi la scelta del Legislatore delegato di intervenire sulla "doppia" (vedi *infra*) disciplina del provvedimento di sospensione che, come detto in precedenza, ha generato non pochi problemi di carattere applicativo ed interpretativo. Ad oggi, infatti, l'individuazione di un unico testo normativo cui far riferimento, sia per chi è assegnatario del relativo potere che per chi è destinatario del provvedimento, rappresenta un importante elemento di certezza.

Come detto, l'articolo 5 della legge n. 123/2007 non ha fatto altro che estendere l'operatività della disciplina sul provvedimento di sospensione «nell'ambito dei cantieri edili» con riferimento ad ogni altro ambito. In tale operazione, il Legislatore ha tuttavia previsto che il "vecchio" provvedimento di sospensione, disciplinato dall'articolo 36-*bis* del decreto legge n. 223/2006, rimanesse in vigore. Ne risultava che la materia era, allo stesso tempo, disciplinata da una duplice fonte normativa: dall'articolo 36-*bis* del decreto legge n. 223/2006 per i provvedimenti adottati nei confronti di datori di lavoro operanti «nell'ambito dei cantieri edili» e dall'articolo 5 della legge n. 123/2007 per i provvedimenti adottati nei confronti di ogni altra "attività imprenditoriale".

La scelta del Legislatore appariva inequivocabile, considerando sia l'*incipit* dell'articolo 5 («fermo restando quanto previsto dall'articolo 36 bis del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 [...]»), che la scelta dello stesso di incidere esplicitamente sulla preesistente normativa («al comma 2 dell'articolo 36 *bis* del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, dopo la lettera *b*) è aggiunta la seguente [...]»).

Tale circostanza era sottolineata dallo stesso Ministero del lavoro il quale, con lettera circolare 22 agosto 2007, nella individuare la platea dei destinatari del "nuovo" provvedimento di sospensione, chiariva che «il provvedimento di sospensione trova applicazione per tutte le attività imprenditoriali che esulano

<sup>(4)</sup> Si veda l'art. 1, comma 2, lett. *f*, n. 4, l. n. 123/2007.

dunque dal campo di applicazione del citato art. 36 bis e quindi al di fuori dell'ambito dell'edilizia». Tuttavia i chiarimenti del Ministero, sebbene giuridicamente corretti, non potevano considerarsi immuni da critiche, stante l'esistenza di alcune sostanziali differenze fra le due discipline che rischiavano di compromettere le finalità della legge n. 123/2007. In particolare, saltava subito all'occhio come proprio «nell'ambito dei cantieri edili», dove trovava applicazione l'articolo 36-bis del decreto legge n. 223/2007 e dove maggiori sono i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori, non fosse possibile adottare il provvedimento di sospensione sulla base di esigenze di natura prevenzionistica, ciò che invece era possibile in ogni altro ambito.

Sulla questione occorre dunque fare maggiore chiarezza atteso che, con un comunicato stampa del 23 agosto <sup>(5)</sup>, i vertici politici del Ministero del lavoro evidenziavano – smentendo il contenuto della citata lettera circolare 22 agosto 2007 – come «l'art. 5 si riferisce anche alla possibilità di sospensione delle attività delle imprese edili» <sup>(6)</sup>.

Il Ministero interviene successivamente con una nuova circolare chiarificatrice, la n. 24/2007. Quest'ultima ribaltava la precedente impostazione, sottolineando «il legame di forte continuità fra le due disposizioni, entrambe volte a coniugare i principi di sicurezza e di regolarità del rapporto di lavoro e caratterizzate dalla sussistenza dei medesimi presupposti operativi». Da ciò conseguiva che la nozione di attività imprenditoriale, contenuta nell'articolo 5 della legge n. 123/2007, «non può non ricomprendere, necessariamente, anche le aziende operanti nel settore edile».

In altre parole la legge n. 123/2007 operava ovunque fosse svolta un'attività imprenditoriale cosicché la “vecchia” disciplina del 2006, pur rimanendo in vigore, era applicabile nelle sole parti in cui differiva dalla prima. Ciò avveniva in particolare in due casi:

- quando l'articolo 36-bis consentiva la sospensione dei “lavori” nell'ambito dei cantieri edili, senza far riferimento alla più restrittiva nozione di “attività imprenditoriale”;
- quando lo stesso articolo richiedeva una informativa, da parte del Ministero del lavoro al Ministero delle infrastrutture, dell'adozione del provvedimento ai fini della emanazione di un ulteriore provvedimento interdittivo alla contrattazione con le

---

<sup>(5)</sup> Vedi *Edilizia, correzioni dal lavoro*, in *Il Sole 24 Ore*, 24.

<sup>(6)</sup> Continua il comunicato: «d'altra parte sarebbe assurdo conferire al personale ispettivo del Ministero del lavoro poteri di sospensione in materia di sicurezza sul lavoro per attività imprenditoriali che esulano dalla loro competenza escludendo invece la possibilità di intervenire con provvedimenti sospensivi nell'ambito dell'edilizia che per quanto riguarda la sicurezza rientra nei propri specifici poteri».

pubbliche amministrazioni, laddove la previsione contenuta nell'articolo 5 della legge n. 123/2007, più genericamente ma per le medesime finalità, richiedeva una comunicazione «alle competenti amministrazioni».

Le difficili questioni interpretative – e non solo interpretative – legate alla sussistenza del “doppio binario” sono state comunque definitivamente superate dal T.U., il quale ha sostituito la duplice fonte normativa con un'unica disciplina, contenuta nel suo articolo 14, applicabile sia dentro che fuori i cantieri edili. L'articolo 304 del T.U. ha infatti abrogato sia l'articolo 5 della legge n. 123/2007, sia i commi 1 e 2 dell'articolo 36-bis del decreto legge n. 223/2006.

L'articolo 14 sarà quindi oggetto di altre incisive modifiche, sulla base dello schema di decreto legislativo che, come anticipato, è stato approvato il 27 marzo scorso dal Consiglio dei Ministri <sup>(7)</sup>. L'articolo 10 dello schema di decreto modifica pressoché ogni aspetto della disciplina sul provvedimento di sospensione: i presupposti per la sua adozione, le condizioni per la revoca, la durata dell'ulteriore provvedimento interdittivo alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni e alla partecipazione a gare pubbliche.

### 3. I soggetti affidatari del potere

Con l'articolo 14 del T.U. sicurezza si superano alcune incongruenze che la questione del “doppio binario” aveva ingenerato anche sotto il profilo degli assegnatari del potere, mettendo ordine in una disciplina che mantiene la suddivisione di competenze in materia ispettiva tra personale ispettivo del Ministero del lavoro e delle AA.SS.LL.

#### 3.1. Il superamento delle incongruenze

Come detto, il provvedimento di sospensione nasce come strumento di carattere cautelare da adottarsi «nell'ambito dei cantieri edili» e cioè nei confronti delle imprese che svolgono le attività già descritte dall'allegato I del decreto legislativo n. 494/1996, nelle quali sono comprese sia aziende inquadrate o inquadrabili dal punto di vista previdenziale come imprese edili, sia imprese non edili che operano comunque nella realtà di cantiere <sup>(8)</sup>. Il ricorso alla sospensione era inoltre possibile a

<sup>(7)</sup> La possibilità di intervenire, da parte del Governo, è data dall'art. 1, comma 6, della l. n. 123/2008 secondo il quale «entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti [...] nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dal presente articolo, il Governo può adottare, attraverso la procedura di cui ai commi 4 e 5, disposizioni integrative e correttive dei decreti medesimi». Il d.lgs. n. 81/2008 è entrato in vigore il 15 maggio 2008.

<sup>(8)</sup> Si tratta in particolare di imprese che svolgono: lavori di costruzione, manutenzione, riparazione, demolizione, conservazione, risanamento, ristrutturazio-

fronte di un utilizzo, oltre una data percentuale, di lavoratori “in nero” ovvero a fronte di «reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale». Insomma, il provvedimento di sospensione nasceva come strumento che, anche per quanto concerne i presupposti per la sua adozione, poteva essere adoperato dal solo personale ispettivo del Ministero del lavoro.

Già con l’articolo 5 della legge n. 123/2007 tuttavia, il Legislatore integra le condizioni per l’adozione del provvedimento prevedendo, unitamente al ricorso al lavoro “nero” e alla reiterata violazione degli obblighi in materia di tempi di lavoro, anche l’accertamento di «gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro». L’integrazione delle condizioni per l’adozione del provvedimento e la scelta di trasferirlo anche al di fuori dei “cantieri edili” ha dunque richiesto un contestuale allargamento dei soggetti in possesso del relativo potere. È così che il citato articolo 5 ha inteso assegnare anche al personale ispettivo delle A.A.SS.LL. il potere di sospendere una attività imprenditoriale con esclusivo riferimento alla materia di stretta competenza <sup>(9)</sup>.

Anche sotto il profilo dei soggetti assegnatari del potere di sospensione la scelta del “doppio binario” (vedi *supra*) generava forti perplessità. Da una ricostruzione unitaria della disciplina risultava infatti che il personale ispettivo del Ministero del lavoro, oltre a poter sospendere per ragioni di «salute e sicurezza sul lavoro» nell’ambito dei cantieri edili (*ex* articolo 36-*bis* del decreto legge n. 223/2006), poteva esercitare il medesimo potere in forza dei medesimi presupposti prevenzionistici anche nei confronti di qualsiasi attività imprenditoriale, oltrepassando i limiti delle proprie competenze istituzionali. In altre parole, sebbene gli ispettori del lavoro siano competenti in materia prevenzionistica solo nell’ambito delle attività già individuate dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n.

---

ne o equipaggiamento, trasformazione, rinnovamento o smantellamento di opere fisse, permanenti o temporanee, in muratura, in cemento armato, in metallo, in legno o in altri materiali, comprese le linee elettriche, le parti strutturali degli impianti elettrici, le opere stradali, ferroviarie, idrauliche, marittime, idroelettriche e, solo per la parte che comporta lavori edili o di ingegneria civile, le opere di bonifica, di sistemazione forestale e di sterro; nonché di imprese impegnate in scavi, montaggio e smontaggio di elementi prefabbricati utilizzati per i lavori edili o di ingegneria civile.

<sup>(9)</sup> Stabiliva infatti il comma 6 della disposizione che «i poteri e gli obblighi assegnati dal comma 1 al personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale sono estesi, nell’ambito dei compiti istituzionali delle aziende sanitarie locali e nei limiti delle risorse finanziarie, umane e strumentali complessivamente disponibili, al personale ispettivo delle medesime aziende sanitarie, limitatamente all’accertamento di violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro [...]».

412/1997 <sup>(10)</sup> ed ora dall'articolo 13 del decreto legislativo n. 81/2008, solo ai fini dell'adozione del provvedimento di sospensione agli stessi era data la possibilità di verificare la violazione di norme sulla salute e sicurezza su lavoro anche in ambiti diversi da quelli individuati dallo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Viceversa, sulla base della esistenza di una disciplina di carattere speciale contenuta nell'articolo 36-*bis* del decreto legge n. 223/2006 che non annoverava il personale ispettivo delle AA.SS.LL., allo stesso personale sembrava interdotta la possibilità di adottare il provvedimento di sospensione nell'ambito dei cantieri edili, pur avendo istituzionalmente il potere di effettuare verifiche in materia di salute e sicurezza sul lavoro a prescindere dal settore di attività.

Tali incongruenze, inizialmente alimentate da una interpretazione letterale del quadro normativo da parte della lettera circolare 22 agosto 2007 del Ministero del lavoro, furono poi superate dalla stessa Amministrazione con la circolare n. 24/2007. Quest'ultima, infatti, quanto alla competenza del personale ispettivo del Ministero del lavoro, sottolineava come il Legislatore «non sembra aver voluto modificare il preesistente quadro delle competenze che, come noto, prevede il conferimento in via generale delle funzioni di vigilanza nella materia in questione al personale ispettivo delle aziende sanitarie locali (L. n. 833/1978) e una competenza “concorrente” degli ispettori del lavoro limitatamente alle materie individuate con il D.P.C.M. n. 412/1997».

In definitiva, pertanto, se prima il personale ispettivo del Ministero sembrava poter sospendere l'attività imprenditoriale per ragioni di salute e sicurezza sul lavoro solo al di fuori dell'«ambito dei cantieri edili», sulla base delle successive indicazioni del Ministero poteva operare in tal senso solo in questo ambito e negli altri limitati casi già previsti dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 412/1997.

Oggi l'articolo 14 del T.U. chiarisce, come anticipato, ogni problematica legata alla competenza sulla adozione del potere di sospensione.

Il potere di sospendere una attività imprenditoriale, sia dentro che fuori i cantieri edili, è anzitutto attribuito – stanti anche

3.2. L'attuale assetto di competenze in materia di sospensione

<sup>(10)</sup> Le attività individuate dal d.P.C.M. sono: «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; lavori mediante cassoni in aria compressa e lavori subacquei».



le prossime modifiche approvate dal CDM – 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 «in caso di gravi e plurime violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro» (è stata invece abrogata dall’articolo 41 del decreto legge n. 112/2008, convertito da legge n. 133/2008, l’ipotesi di sospensione legata alla reiterata violazione della disciplina sui tempi di lavoro). In forza del comma 11 dell’articolo 14, inoltre, va notato che 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 del lavoro è oggi 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 decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 412/1997 sulla scorta dell’articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 626/1994 <sup>(11)</sup>, sono ora riportati all’articolo 13, comma 2, del T.U. 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, lo stesso personale può esercitare l’attività di vigilanza sull’applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nelle seguenti attività, informandone preventivamente il servizio di prevenzione e sicurezza dell’Azienda sanitaria locale competente per territorio:

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;

---

<sup>(11)</sup> Secondo il quale «ferme restando le competenze in materia di vigilanza attribuite dalla legislazione vigente all’ispettorato del lavoro, per attività lavorative comportanti rischi particolarmente elevati, da individuare con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri del lavoro e della previdenza sociale e della sanità, sentita la Commissione consultiva permanente, l’attività di vigilanza sull’applicazione della legislazione in materia di sicurezza può essere esercitata anche dall’ispettorato del lavoro che ne informa preventivamente il servizio di prevenzione e sicurezza dell’unità sanitaria locale competente per territorio».

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, informandone preventivamente il servizio di prevenzione e sicurezza dell'Azienda sanitaria locale competente per territorio».

L'articolo 14, comma 2, del T.U. stabilisce inoltre che «i poteri e gli obblighi di cui al comma 1 [potere di sospensione ed attività connesse] spettano anche agli organi di vigilanza delle aziende sanitarie locali, con riferimento all'accertamento della reiterazione delle violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro di cui al comma 1 [...]».

Per quanto riguarda gli organi di vigilanza delle AA.SS.LL. il potere di sospensione spetta dunque solo in caso di violazione delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro e, in forza del citato comma 11 dell'articolo 14, sempre in osservanza delle rispettive competenze.

Proprio con riferimento alle competenze occorre ancora riferirsi all'articolo 13 del T.U. il quale, nel riprendere i contenuti dell'articolo 23, comma 1, del decreto legislativo n. 626/1997, stabilisce: «la vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro è svolta dalla azienda sanitaria locale competente per territorio e, per quanto di specifica competenza, dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché per il settore minerario, fino all'effettiva attuazione del trasferimento di competenze da adottarsi ai sensi del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, dal Ministero dello sviluppo economico, e per le industrie estrattive di seconda categoria e le acque minerali e termali dalle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano. Le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono alle finalità del presente articolo, nell'ambito delle proprie competenze, secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti».

Ancora l'articolo 13 conferma poi le competenze in materia di salute e sicurezza dei lavoratori attribuite alle autorità marittime a bordo delle navi ed in ambito portuale, agli uffici di sanità aerea e marittima, alle autorità portuali ed aeroportuali, per quanto riguarda la sicurezza dei lavoratori a bordo di navi e di aeromobili ed in ambito portuale ed aeroportuale nonché ai servizi sanitari e tecnici istituiti per le Forze armate e per le Forze di polizia e per i Vigili del fuoco.

4. I presupposti  
per l'adozione  
del provvedimento

Con riferimento proprio alla materia della prevenzione incendi la previsione sottolinea da ultimo che trovano applicazione «le disposizioni di cui agli artt. 16, 19 e 20 del d.lgs. 8 marzo 2006, n. 139». Si tratta della disciplina in materia di certificato di prevenzione incendi, di vigilanza effettuata dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco (<sup>12</sup>) e dei connessi poteri sanzionatori e di sospensione (<sup>13</sup>). Il Consiglio dei Ministri ha inteso da ultimo giustificare le speciali competenze del Corpo nazionale dei vigili del fuoco rinviando all'articolo 46 dello stesso decreto legislativo n. 81/2008, in materia di prevenzione incendi.

I presupposti per l'adozione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale sono due: l'impiego di lavoratori "in nero" oltre una determinata percentuale e, secondo la nuova formula decisa dal CDM, le «gravi e plurime violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro».

Solo il personale ispettivo del Ministero del lavoro ha la possibilità di verificare tutte e due i presupposti (per le viola-

<sup>12</sup> Quanto alla competenza del Corpo nazionale dei vigili del fuoco l'art. 19 del d.lgs. n. 139/2006 stabilisce che: «Il Corpo nazionale esercita, con i poteri di polizia amministrativa e giudiziaria, la vigilanza sull'applicazione della normativa di prevenzione incendi in relazione alle attività, costruzioni, impianti, apparecchiature e prodotti ad essa assoggettati. La vigilanza si realizza attraverso visite tecniche, verifiche e controlli disposti di iniziativa dello stesso Corpo, anche con metodo a campione o in base a programmi settoriali per categorie di attività o prodotti, ovvero nelle ipotesi di situazioni di potenziale pericolo segnalate o comunque rilevate. Nell'esercizio dell'attività di vigilanza, il Corpo nazionale può avvalersi di amministrazioni, enti, istituti, laboratori e organismi aventi specifica competenza. Al personale incaricato delle visite tecniche, delle verifiche e dei controlli è consentito: l'accesso alle attività, costruzioni ed impianti interessati, anche durante l'esercizio; l'accesso ai luoghi di fabbricazione, immagazzinamento e uso di apparecchiature e prodotti; l'acquisizione delle informazioni e dei documenti necessari; il prelievo di campioni per l'esecuzione di esami e prove e ogni altra attività necessaria all'esercizio della vigilanza. Qualora nell'esercizio dell'attività di vigilanza siano rilevate condizioni di rischio, l'inosservanza della normativa di prevenzione incendi ovvero l'inadempimento di prescrizioni e obblighi a carico dei soggetti responsabili delle attività, il Corpo nazionale adotta, attraverso i propri organi, i provvedimenti di urgenza per la messa in sicurezza delle opere e dà comunicazione dell'esito degli accertamenti effettuati ai soggetti interessati, al sindaco, al prefetto e alle altre autorità competenti, ai fini degli atti e delle determinazioni da assumere nei rispettivi ambiti di competenza».

(<sup>13</sup>) Quanto al potere di sospensione l'art. 20 del d.lgs. n. 139/2006 prevede che «il prefetto può disporre la sospensione dell'attività nelle ipotesi in cui i soggetti responsabili omettano di richiedere: il rilascio ovvero il rinnovo del certificato di prevenzione incendi; i servizi di vigilanza nei locali di pubblico spettacolo ed intrattenimento e nelle strutture caratterizzate da notevole presenza di pubblico per i quali i servizi medesimi sono obbligatori. La sospensione è disposta fino all'adempimento dell'obbligo». Si tratta chiaramente di un potere a carattere cautelare vicino a quello previsto dall'art. 14 del T.U.

#### 4.1. L'impiego di lavoratori "in nero"

zioni in materia prevenzionistica, come detto, solo nell'ambito delle proprie competenze), mentre il personale ispettivo delle AA.SS.LL. può sospendere un'attività imprenditoriale solo per «gravi e plurime violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro».

Anzitutto l'articolo 14 del T.U. prevede la possibilità, per il solo personale ispettivo del Ministero del lavoro, di adottare il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale qualora si riscontri «l'impiego di personale senza preventiva regolare occupazione in misura pari o superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro».

La previsione, seppure con formula diversa, era già contenuta nell'articolo 36-*bis* del decreto legge n. 223/2006 e introduceva per la prima volta uno stretto legame tra lavoro "nero" e sicurezza sul lavoro. Il provvedimento di sospensione, infatti, nasce come un provvedimento di natura cautelare e, secondo una consolidata statistica, sono proprio i lavoratori in "nero" i soggetti più colpiti da eventi infortunistici. La stessa circolare n. 29/2006 del Ministero del lavoro, nel fornire per la prima volta chiarimenti sul nuovo strumento, osservava infatti che «l'art. 36 bis del D.L. n. 223/2006 si caratterizza, anzitutto, per aver concentrato l'attenzione sulle ricadute che l'utilizzo di manodopera irregolare può avere sulle problematiche di sicurezza nei luoghi di lavoro. Già in passato, infatti, si era avuto modo di constatare che le imprese che ricorrono a manodopera irregolare sono anche quelle che presentano maggiori tassi infortunistici; invero, prima d'oggi nessuna disposizione normativa aveva espressamente e direttamente collegato i due fenomeni, operando la presunzione secondo cui il lavoro irregolare determina automaticamente anche una condizione di criticità sul fronte della sicurezza sul lavoro [...] la *ratio* della disposizione, come accennato in premessa, individua una "presunzione" da parte dell'ordinamento circa la situazione di pericolosità che si verifica in cantiere in conseguenza del ricorso a manodopera "non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria" giacché la stessa, oltre a non essere regolare sotto il profilo strettamente lavoristico, non ha verosimilmente ricevuto alcuna "formazione ed informazione" sui pericoli che caratterizzano l'attività svolta nel settore edile».

Il collegamento tra lavoro "nero" e sicurezza sul lavoro era certamente evidente nell'ambito dei cantieri edili dove la natura cautelare del provvedimento era confermata, come detto, dalle statistiche sugli infortuni. Tuttavia, già con l'articolo 5 della legge n. 123/2007 e, evidentemente, con l'articolo 14 del T.U., tale collegamento sembra meno forte: la natura cautelare del

provvedimento non appare più così nitida quando lo stesso è adottato in settori diversi da quello dell'edilizia e nei quali un lavoratore "in nero" sembra correre gli stessi rischi di lavoratori regolarmente assunti. Qui, invero, il provvedimento di sospensione sembra acquisire una connotazione sanzionatoria. Ma al di là di tale osservazione va ora approfondita la nozione stessa di lavoratore "in nero".

Secondo la nuova formulazione adottata dal CDM il lavoratore "in nero" è dunque definito come il lavoratore impiegato «senza preventiva regolare occupazione». Al di là di una formulazione che potrebbe creare fraintendimenti, la sua finalità è chiara: individuare personale non conosciuto alla P.A. (è forse allora possibile che la parola "occupazione" abbia sostituito, per mero refuso, la parola "comunicazione", da intendersi quale comunicazione preventiva al Centro per l'impiego?), secondo i medesimi criteri che hanno ispirato le modifiche alla c.d. massimizzazione per il lavoro "nero" oggetto del ddl S1167 in discussione al Senato. In tale sede, il lavoratore "in nero" è definito come quel lavoratore subordinato impiegato «senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato». Salta dunque subito all'occhio come, per quanto riguarda il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale, il requisito della subordinazione sia stato superato, probabilmente in coerenza con l'assetto del decreto legislativo n. 81/2008 che ha voluto dettare regole uniformi in materia prevenzionistica prescindendo dalla tipologia di impiego dei lavoratori nell'impresa. Certamente va comunque sottolineato che la formulazione in parola dovrà essere oggetto di attenta analisi da parte del Ministero del lavoro al fine di eliminare ogni ragionevole dubbio su quale sia la documentazione da esaminare e da tenere in conto al fine della verifica della regolarità o meno del rapporto di lavoro.

Ad oggi occorre infatti riflettere sulle modalità di accertamento del lavoro "nero", alla luce del fatto che i "vecchi" libri di matricola e paga sono stati sostituiti dal Libro Unico del Lavoro, che la lettera di assunzione è stata sostituita dalla copia della comunicazione al Centro per l'impiego o dalla consegna del contratto di lavoro e che le comunicazioni agli Istituti sono sostituite, stante la c.d. *pluriefficacia della comunicazione al Centro per l'impiego*, da quest'ultima. A ciò va aggiunto che i nuovi adempimenti documentali sono legati a tempistiche in parte diverse rispetto al passato e che, a ben riflettere, risultano coerenti con la necessità di una tutela sostanziale del lavoratore, secondo quanto già chiarito dal Ministro del lavoro nella direttiva del 18 settembre 2008.

Per quanto poi concerne il sistema di calcolo della percentuale del 20% sufficiente a consentire l'adozione del provvedi-

mento di sospensione la previsione dell'articolo 14 ha introdotto sostanziali modifiche, stabilendo che la percentuale va individuata sul «totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro». Sia l'articolo 36-*bis* del decreto legge n. 223/2006 che l'articolo 5 della legge n. 123/2007 stabilivano invece che il 20% dei lavoratori andava calcolato, rispettivamente, sul «totale dei lavoratori regolarmente occupati nel cantiere» e sul «totale dei lavoratori regolarmente occupati». In sostanza, secondo una esemplificazione contenuta nella citata circolare n. 29/2006, occorreva riportare il numero dei lavoratori “in nero” sul numero dei lavoratori regolari <sup>(14)</sup>; inoltre, secondo la lettera circolare 22 agosto 2007, il presupposto andava verificato con riferimento alla singola unità produttiva, rispetto alla quale andavano «circoscritti gli effetti sospensivi del provvedimento». Nonostante tali chiarimenti molti uffici territoriali del Ministero del lavoro chiedevano alla Direzione generale per l'Attività Ispettiva di specificare se i lavoratori regolari, da prendere quale base di calcolo per la percentuale necessaria ad adottare il provvedimento di sospensione, dovessero essere solamente quelli presenti al momento dell'accesso ispettivo ovvero tutti quelli impiegati effettivamente dall'azienda o dall'unità produttiva, seppur assenti in quel dato momento per una qualsiasi causa. La Direzione generale non ha fatto in tempo ad esprimersi sull'argomento, in quanto il T.U., recependo tali perplessità, chiarisce senza ombra di dubbio che il calcolo della percentuale va verificato sul totale (a quanto pare comprensivo sia di lavoratori “in nero” che di lavoratori regolarmente assunti) del personale presente «sul luogo di lavoro». 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) come avveniva in passato; 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.

<sup>(14)</sup> La circ. n. 29/2006 riportava, a titolo esemplificativo, quanto segue: «si consideri l'ipotesi di un'impresa con 30 dipendenti in forza che occupa in un cantiere, al momento dell'accesso ispettivo, 10 lavoratori, di cui 3 non iscritti sul libro matricola. Detta impresa potrà essere destinataria del provvedimento di sospensione in quanto i 3 lavoratori irregolari – rapportati ai 7 lavoratori regolarmente occupati (i 3 lavoratori irregolari vanno dunque esclusi dalla base di calcolo) – rappresentano oltre il 40% della totalità della manodopera».

4.2. Le “gravi e plurime violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro”

Già l’articolo 5 della legge n. 123/2007 aveva introdotto, quale ulteriore presupposto per l’adozione del provvedimento di sospensione dell’attività imprenditoriale, l’accertamento di «gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro». Il Ministero al riguardo, con lettera circolare 22 agosto 2007 e con circolare n. 24/2007, aveva fornito alcune precisazioni che, tuttavia, non sono state sufficienti a superare alcune problematiche operative che impedivano l’adozione del provvedimento <sup>(15)</sup>. Si trattava, in particolare, di identificare il requisito della “reiterazione” che, stante la rilevanza penale degli illeciti prevenzionistici, non poteva non richiedere una sentenza passata in giudicato, il che rendeva sostanzialmente inapplicabile la sospensione, oltre ad evidenziare una certa incoerenza con la finalità cautelare della stessa.

Le modifiche approvate dal CDM sembrano dunque superare tali problematiche, giacché si fa riferimento, non più alle «gravi e reiterate violazioni» bensì alle «gravi e plurime violazioni», da intendersi come «contestuale realizzazione di almeno tre ipotesi di gravi violazioni rilevate in occasione di un medesimo accertamento ispettivo o la ripetizione per la seconda volta in un biennio di una stessa grave violazione». La seconda parte del testo approvato, laddove si richiede una “ripetizione” dell’illecito in un biennio, non può tuttavia non scontare le medesime problematiche legate alla precedente formulazione normativa. In altre parole sembrerebbe anche in tal caso doversi attendere il passaggio in giudicato di una sentenza per poter accertare una “ripetizione” dell’illecito, a meno di non interpretare la formulazione in senso atecnico, così da considerare “ripetuto” un illecito archiviato anche a seguito di prescrizione obbligatoria. A questo si aggiungerebbe però il problema legato all’assenza di una banca dati condivisa tra Ministero del lavoro e AA.SS.LL. relativa alla adozione proprio dei provvedimenti di prescrizione impartiti ai sensi del decreto legislativo n. 758/1994.

<sup>(15)</sup> Con la lett. circ. del 22 agosto 2007 il Ministero chiariva che:

- per gravi devono intendersi le violazioni riscontrate a carico dei soli datori di lavoro e dei dirigenti punite con le pene più gravi (sia di carattere detentivo che pecuniario);
- la reiterazione va intesa come “recidiva aggravata” e cioè relativa ad una violazione della stessa indole (violazione grave in materia di salute e sicurezza sul lavoro) e commessa nei cinque anni precedenti all’ultima condotta oggetto di prescrizione obbligatoria ovvero di giudicato penale.

Con la circ. n. 24/2007 il Ministero aveva aggiunto che «in tale ambito rientrano le violazioni che giustificano l’adozione del provvedimento interdittivo in quanto ledono i principi fondamentali del sistema prevenzionale e mettono a repentaglio gli interessi generali dell’ordinamento», facendo riserva di definire un elenco esplicito delle stesse.

5. Obbligatorietà  
del provvedimento

Va poi ricordato che il testo dell'articolo 14 del T.U., in attesa di un decreto che individui analiticamente le violazioni in questione, rinvia all'allegato I del decreto legislativo n. 81/2008 (vedi riquadro in Appendice).

Sia l'articolo 36-*bis* del decreto legge n. 223/2006 che l'articolo 5 della legge n. 123/2007 disciplinavano il potere di sospensione come un potere di carattere discrezionale («il personale ispettivo [...] può adottare il provvedimento di sospensione»). La formulazione normativa non poteva dunque non richiedere l'individuazione di criteri volti ad evitare che tale discrezionalità si trasformasse in un vero e proprio arbitrio; pertanto, sia con la circolare n. 29/2006 che con la lettera circolare 22 agosto 2007 e la circolare n. 24/2007, il Ministero del lavoro è intervenuto sull'argomento, fornendo importanti indicazioni che possono, una volta entrate in vigore le modifiche approvate dal CDM, ritenersi superate.

Il provvedimento di sospensione sembra infatti aver perso la sua discrezionalità, giacché il «possono adottare» – contenuto nell'attuale formulazione dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 81/2008 – sarà sostituito da un più diretto «adottano». Le problematiche sulla valutazione sul se e quando adottare il provvedimento, che hanno tanto impegnato le interpretazioni del Ministero, potranno dunque dirsi risolte senza che però ciò vada ad intaccarne la natura cautelare. La valutazione delle esigenze cautelari di adozione del provvedimento infatti, a parere di chi scrive, sono state semplicemente «portate dal piano amministrativo a quello normativo»; in altre parole è lo stesso Legislatore che valuta l'esigenza di adottare il provvedimento in presenza delle condizioni di cui si è detto, lasciando fuori solo una ipotesi che peraltro era stata già indicata dalla direttiva del Ministro del 18 settembre 2008 ed esplicitata dalla circolare del Ministero n. 30/2008. Il comma 11-*bis* che il Governo inserisce prevede infatti che «il provvedimento di sospensione nelle ipotesi di lavoro irregolare non si applica nel caso del primo lavoratore occupato dall'impresa che non abbia mai avuto in precedenza dipendenti». Tale formulazione vuole infatti escludere dall'ambito di operatività del provvedimento interdittivo le micro-imprese (in senso atecnico) <sup>(16)</sup>, sostanzialmente riprendendo quanto aveva fatto il Ministro secondo il quale: «per quanto concerne la percentuale di lavoratori “in nero”, si ritiene che

<sup>(16)</sup> Vedi in proposito circ. Min. lav. n. 30/2008, secondo cui «il riferimento alla microimpresa, contenuto nella Direttiva [...] più verosimilmente sembra presupporre una nozione “atecnica” del concetto di microimpresa, intesa come la realtà organizzativa minima composta da un solo dipendente».



nella micro-impresa trovata con un solo dipendente irregolarmente occupato non siano di regola sussistenti i requisiti essenziali di tutela di cui al decreto legislativo n. 81 del 2008 idonei a sfociare in un provvedimento di sospensione».

La norma approvata dal CDM appare tuttavia circoscrivere ancor più il campo di operatività del provvedimento giacché, nell'ambito delle imprese che impiegano un solo dipendente, tiene fuori solo quelle che non abbiano avuto in precedenza dipendenti: in sostanza si escludono le imprese che, appena avviate, occupano il primo lavoratore "in nero".

### 5.1. Efficacia del provvedimento

Quanto all'efficacia del provvedimento, già la citata direttiva del Ministro e la circolare n. 30/2008 aveva 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'articolo 14 voluto dal Governo 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 della 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».

La formulazione, certamente condivisibile, nei soli casi di lavoro "nero", consente di posticipare gli effetti della sospensione, salvo che ciò non sia consentito per la presenza di «situazioni di pericolo imminente o di grave rischio per la salute dei lavoratori o dei terzi». Va notato che il differimento degli effetti del provvedimento non è stato opportunamente previsto in caso di «gravi e plurime violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro» in quanto ciò avrebbe contraddetto con la natura cautelare dello strumento, natura cautela che in materia prevenzionistica si fa certamente più evidente.

### 6. Adozione del provvedimento su "segnalazione"

Va poi segnalata la previsione secondo cui l'adozione del provvedimento di sospensione può aversi «anche su segnalazione delle amministrazioni pubbliche secondo le rispettive competenze». La precisazione del Legislatore delegato era già contenuta nell'articolo 36-*bis* del decreto legge n. 223/2006 (dove era previsto il coinvolgimento specifico di Inps e Inail) e

nell'articolo 5 della legge n. 123/2007 e non rappresenta dunque una novità. La formulazione normativa, nonostante tutto, va interpretata correttamente al fine di non vanificare lo spirito del potere di sospensione che rimane un potere di natura cautelare.

Va infatti evidenziato che l'eventuale segnalazione di altri soggetti pubblici, a parere di chi scrive, deve costituire in linea di massima un semplice "campanello d'allarme" per il personale ispettivo del Ministero del lavoro il quale, una volta avuta notizia di un illecito che potrebbe consentire l'adozione del provvedimento di sospensione, dovrà 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».

In altri termini, pur tenendo presente la natura cautelare del provvedimento di sospensione e la necessità di verificare la attualità degli illeciti che ne costituiscono il presupposto, sembrerebbe comunque possibile intervenire senza alcun accesso ispettivo qualora fra segnalazione e sospensione non trascorra molto tempo. La scelta se operare in tal senso spetta comunque al personale che coordina, all'interno delle singole Direzioni provinciali del lavoro, le unità ispettive; tale personale, infatti, dovrà decidere se procedere ad un accertamento circa la permanenza delle violazioni che danno luogo al provvedimento di sospensione ovvero procedere direttamente all'adozione del provvedimento interdittivo. Quest'ultimo se emanato in assenza dei presupposti di legge – forse anche perché ancor prima della sua emanazione il datore di lavoro ha provveduto alla regolarizzazione delle violazioni accertate – potrà considerarsi viziato *ab origine* e quindi un'eventuale inottemperanza al provvedimento stesso non potrà dar luogo ad alcuna conseguenza di carattere sanzionatorio.

## 7. Revoca del provvedimento

Quanto alla revoca del provvedimento di sospensione della attività imprenditoriale, va evidenziata una "evoluzione" della disciplina normativa e delle relative interpretazioni del Ministero del lavoro. Per comprendere quali siano state le necessità che hanno suggerito, di volta in volta, di modificare tale disciplina occorre ricordare anzitutto cosa era previsto con riferimento al

7.1. Evoluzione  
della disciplina  
sulla revoca

provvedimento di cui all'articolo 36-*bis* del decreto legge n. 223/2006.

Il provvedimento di sospensione nell'ambito dei cantieri edili poteva essere adottato solo in presenza di lavoratori "in nero" o di reiterate violazioni in materia di tempi di lavoro. Il Ministero del lavoro, per la revoca dello stesso, aveva chiarito con circolare n. 29/2006 che occorreva anzitutto una regolarizzazione delle violazioni accertate il che, nell'ipotesi di lavoro "nero", non destava particolari perplessità mentre qualche interrogativo si poneva nell'ipotesi di violazioni in materia di tempi di lavoro. Va infatti ricordato che tali tipologia di violazioni non sono state considerate sanabili dallo stesso Ministero del lavoro che, al riguardo, ha infatti escluso l'applicazione della procedura di diffida di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 124/2004<sup>(17)</sup>. Ecco allora che l'unica soluzione percorribile era quella di richiedere, ai fini della revoca del provvedimento, il pagamento delle relative sanzioni. Il che fu fatto tanto con riferimento alle violazioni al decreto legislativo n. 66/2003, quanto alle violazioni in materia di lavoro "nero". In sostanza, quindi, per ottenere la revoca del provvedimento era necessario sia regolarizzare le violazioni accertate (qualora si fosse trattato di impiego di lavoratori "in nero"), sia pagare le relative sanzioni. Tale scelta si rivelò oltremodo rigida in tutti quei casi in cui i datori di lavoro sospesi non avevano le risorse per pagare immediatamente le sanzioni e poter riprendere la propria attività; sanzioni che, quando si tratta di lavoro "nero", sono piuttosto onerose<sup>(18)</sup>. Per ovviare alle problematiche legate, in particolare, alle ipotesi di adozione del provvedimento interdittivo in caso di occupazione di lavoratori "in nero", il Ministero del lavoro intervenne con nota 11 aprile 2007 con la quale si ammettevano le imprese in difficoltà finanziarie ad una revoca del provvedimento anche in assenza di un immediato pagamento delle sanzioni amministrative connesse.

Il testo della nota:

<sup>(17)</sup> Si veda la circ. n. 9/2006 del Ministero del lavoro.

<sup>(18)</sup> In proposito si ricorda che l'art. 3 del d.l. n. 12/2002 conv. da l. n. 73/2002 e modificato dall'art. 36-*bis*, comma 7, del d.l. n. 223/2006 conv. da l. n. 248/2006 prevede, in caso di occupazione di lavoratori "in nero", la applicazione di una sanzione amministrativa da 1.500 euro a 12.000 euro per ciascun lavoratore, maggiorata di 150 euro per ciascuna giornata di lavoro effettivo; è inoltre previsto che l'importo delle sanzioni civili connesse all'omesso versamento dei contributi e premi riferiti a ciascun lavoratore non può essere inferiore ad €3.000, indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata.

«emergono rilievi di criticità in ordine alla revoca del provvedimento di sospensione in quanto la circolare n. 29/2006 stabilisce che “per la regolarizzazione dei lavoratori “in nero”, oltre alla registrazione degli stessi sui libri obbligatori, [è necessario] il pagamento delle sanzioni amministrative e civili ed il versamento dei relativi contributi previdenziali ed assicurativi”.

Dal punto di vista operativo, infatti, si rileva che sono spesso adottati provvedimenti sanzionatori che prevedono il pagamento di rilevanti importi pecuniari, conseguenti alla comminazione della c.d. maxisanzione per il lavoro “nero”; importi che le imprese in difficoltà finanziarie non sono in grado di versare con immediatezza e che precludono la revoca del provvedimento di sospensione, pur in presenza di una regolarizzazione – sotto ogni altro profilo lavoristico, previdenziale o di tutela prevenzionistico-sanitaria – dei lavoratori impiegati.

Ciò determina una situazione di difficoltà operativa che pregiudica la gestione dell'appalto in quanto l'impresa oggetto del provvedimento di sospensione non può proseguire i lavori e, conseguentemente, riscuotere gli importi relativi agli stati di avanzamento necessari per pagare le sanzioni amministrative e penali comminate.

Pertanto, pur ritenendo che il “ripristino delle regolari condizioni di lavoro” richieda la reintegrazione dell'ordine giuridico violato anche attraverso il pagamento delle relative sanzioni amministrative, non si può non tenere conto delle diverse situazioni nonché delle specifiche condizioni aziendali ai fini della adozione del provvedimento di revoca.

Ciò premesso, una volta verificata la sussistenza degli elementi volti a configurare una reale ed autonoma realtà d'impresa (e non già meri fenomeni di natura interpositoria), si ritiene che, ai fini del “ripristino delle regolari condizioni di lavoro”, sia sufficiente la regolarizzazione dei lavoratori “in nero”, in tutti quei casi in cui l'immediato pagamento degli importi sanzionatori appaia eccessivamente gravoso.

In tal senso pertanto codesti Uffici, ai fini della revoca del provvedimento di sospensione, avranno cura di verificare che l'impresa abbia effettuato tutti gli adempimenti di natura lavoristica e previdenziale e di tutela prevenzionistico-sanitaria riferiti ai lavoratori irregolari.

Quanto invece alla valutazione circa l'opportunità di non condizionare necessariamente la revoca all'immediato pagamento delle sanzioni amministrative, detta valutazione deve fondarsi sull'incidenza dell'onere sanzionatorio in relazione alle possibilità economico-finanziarie dell'impresa, desunte dalle sue condizioni economiche complessive, dall'entità del valore dell'appalto, dalla situazione di liquidità e dal fatturato complessivo aziendale.

Tali elementi vanno debitamente documentati in sede di richiesta di revoca della sospensione e di essi va dato atto nella motivazione del provvedimento di accoglimento o diniego della stessa».

Successivamente l'articolo 5 della legge n. 123/2007, al fine di eliminare in radice tale problematica, introdusse una importante novità. In base alla disciplina del 2007 la revoca del provvedimento di sospensione era infatti subordinata, oltre alla regolarizzazione delle violazioni accertate, ivi comprese le violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro, anche al pagamento «di una sanzione amministrativa aggiuntiva [...] pari ad un quinto delle sanzioni amministrative complessivamente irrogate». La nuova formulazione normativa consentiva pertanto di non richiedere più l'immediato pagamento delle sanzioni ai fini della revoca del provvedimento interdittivo, sostituito dal versamento della citata «sanzione amministrativa aggiuntiva». Tuttavia proprio l'aver definito tale onere come «sanzione amministrativa» dava luogo a problematiche concernenti la individuazione della disciplina da applicarsi. In altre parole, secondo un'interpretazione letterale del dettato normativo, sembrava doversi applicare a tale onere la disciplina sul procedimento sanzionatorio amministrativo contenuto nella legge n. 689/1981, con tutto quel che ne consegue relativamente ad una eventuale emissione di ordinanza ingiunzione per mancato pagamento entro sessanta giorni della sanzione in misura ridotta<sup>(19)</sup>. Il Ministero del lavoro con la circolare n. 24/2007 forniva una interpretazione sicuramente poco aderente alla lettera della norma ma comunque più vicina allo spirito che contraddistingue l'introduzione di tale onere legato alla revoca del provvedimento di sospensione. Nella circolare si spiega infatti che «un altro dubbio interpretativo attiene al pagamento della “sanzione amministrativa aggiuntiva” quale presupposto per la revoca del provvedimento di sospensione. Al riguardo occorre preliminarmente precisare che, nonostante il tenore letterale della disposizione normativa, non si è in presenza di una sanzione amministrativa, quanto piuttosto di un “onere economico accessorio”. A tale conclusione si giunge considerando, da un lato, che ad essa non trova applicazione il meccanismo di quantificazione di cui all'art. 16 della L. n. 689/1981, in quanto il criterio di computo è già definito dalla legge, dall'altro perché in caso di mancato pagamento da parte del trasgressore di detto onere, l'unica conseguenza consiste nella mera permanenza degli effetti sospensivi del provvedimento, senza alcun ulteriore seguito in termini di riscossione coattiva del relativo importo».

---

<sup>(19)</sup> Si veda art. 16, l. n. 689/1981.

7.2. Attuali condizioni  
per la revoca  
del provvedimento

Rispetto alla disciplina anzidetta l'articolo 14 del T.U. introduce alcune novità. Rappresenta sicuramente una doverosa precisazione il fatto che il provvedimento di sospensione «può essere revocato da parte dell'organo di vigilanza che lo ha adottato»; ne consegue che il provvedimento adottato dal personale ispettivo del Ministero del lavoro possa essere revocato solo dallo stesso personale ispettivo ovvero dalla Direzione provinciale del lavoro di appartenenza.

È sicuramente da evidenziare poi la scelta di eliminare il pagamento della «sanzione amministrativa aggiuntiva» per sostituirla con il pagamento di una «somma aggiuntiva» che, stando allo schema di decreto legislativo approvato, è diversificata a seconda che la revoca riguardi un provvedimento di sospensione adottato per lavoro irregolare o un provvedimento adottato per violazioni prevenzionistiche. Sarà infatti previsto «il pagamento di una somma aggiuntiva [...] pari a 1.500 euro nelle ipotesi di sospensione per lavoro irregolare e a 2.500 euro nelle ipotesi di sospensione per gravi e plurime violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro».

Per ragioni di semplificazione, si è dunque ribadita la necessità di eliminare il criterio di proporzionalità che aveva ispirato le precedenti formulazioni normative e che si voleva legato al numero ed alla gravità degli illeciti. Ora, invece, 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 di 1.500 o di 2.500 euro. Il pagamento di tale onere – aggiuntivo, ovviamente, rispetto al pagamento delle sanzioni irrogate – è previsto qualsiasi sia il soggetto che ha adottato il provvedimento di sospensione (personale ispettivo del Ministero del lavoro o delle AA.SS.LL.). L'unica differenza è data dal fatto che 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'articolo 1, comma 7, del decreto legge n. 148/1993 (convertito da legge n. 236/1993) e saranno destinate «al finanziamento degli interventi di contrasto al lavoro sommerso ed irregolare» individuati con il decreto ministeriale di cui all'articolo 1, comma 1156, lettera g, della legge n. 296/2006<sup>(20)</sup>; se invece il provvedimen-

<sup>(20)</sup> La norma dispone che «il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, con proprio decreto, dispone annualmente di una quota del Fondo per l'occupazione, nei limiti delle risorse disponibili del Fondo medesimo, per interventi strutturali ed innovativi volti a migliorare e riqualificare la capacità di azione istituzionale e l'informazione dei lavoratori e delle lavoratrici in materia di lotta al lavoro sommerso ed irregolare, promozione di nuova occupazione, tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, iniziative in materia di protezione sociale ed in ogni altro settore di competenza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale».

8. Provvedimento interdittivo alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni

to è stato adottato da personale ispettivo delle AA.SS.LL., le somme versate per la revoca dello stesso integreranno «l'apposito capitolo regionale per finanziare l'attività di prevenzione nei luoghi di lavoro».

Rimane da segnalare una lieve “dimenticanza” del testo approvato dal Governo, che ha lasciato intatta la formulazione del comma 4, lettera *b*, dell'articolo 14, laddove si citano ancora le ipotesi di «gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro».

Già l'articolo 36-*bis* del decreto legge n. 223/2006 collegava al provvedimento di sospensione nell'ambito dei cantieri edili l'emanazione di un ulteriore provvedimento interdittivo alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni. La norma stabiliva infatti che «i competenti uffici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale informano tempestivamente i competenti uffici del Ministero delle infrastrutture dell'adozione del provvedimento di sospensione al fine dell'emanazione da parte di questi ultimi di un provvedimento interdittivo alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni ed alla partecipazione a gare pubbliche di durata pari alla citata sospensione nonché per un eventuale ulteriore periodo di tempo non inferiore al doppio della durata della sospensione, e comunque non superiore a due anni» <sup>(21)</sup>.

Al riguardo il Ministero delle infrastrutture aveva fornito le necessarie indicazioni con circolare n. 1733 del 3 novembre 2006. In essa era spiegato che i competenti uffici del Ministero delle infrastrutture erano da individuarsi nella Direzione generale per la regolazione e nei Provveditorati regionali e interregionali alle opere pubbliche, ai quali dunque spettava la adozione del provvedimento interdittivo <sup>(22)</sup>. Sotto il profilo procedurale la circolare stabiliva che il procedimento «deve essere

<sup>(21)</sup> La norma proseguiva nello stabilire che «a tal fine, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Ministero delle infrastrutture e il Ministero del lavoro e della previdenza sociale predispongono le attività necessarie per l'integrazione dei rispettivi archivi informativi e per il coordinamento delle attività di vigilanza ed ispettive in materia di prevenzione e sicurezza dei lavoratori nel settore dell'edilizia».

<sup>(22)</sup> Continuava la circolare spiegando che «tenuto conto, infatti, che la competenza in tema di monitoraggio, controllo e vigilanza in materia infrastrutturale è assegnata, a livello centrale, al Dipartimento II – Infrastrutture statali, edilizia e regolazione, e, con riferimento all'indirizzo e regolazione delle procedure di appalto, alla Direzione generale per la regolazione, nonché, a livello decentrato, ai Provveditorati regionali e interregionali alle opere pubbliche, ne consegue una allocazione funzionale della competenza all'emanazione del provvedimento finale in capo alla sede centrale, mentre la fase istruttoria può essere svolta presso i Provveditorati regionali e interregionali alle opere pubbliche».

normalmente concluso entro 45 giorni dalla data di ricezione del provvedimento di sospensione» mentre, sotto il profilo della durata del provvedimento interdittivo, si prevedeva che lo stesso non poteva avere una durata inferiore a quella del provvedimento di sospensione o ancor più lungo (pari al doppio della sospensione) «nei casi di recidiva e, comunque, in tutti i casi più gravi, intendendosi con questa locuzione ogni ipotesi in cui i lavoratori irregolari siano pari o superiori al 50% degli addetti al cantiere, ovvero le ipotesi di violazione delle norme di sicurezza di non lieve entità».

Infine il Ministero delle infrastrutture chiariva che qualora non sia indicato alcun termine finale, la durata del provvedimento interdittivo non può che «essere pari al periodo intercorrente tra la data della sospensione stessa e quella della intervenuta revoca, prevista al comma 2 dell'art. 36-bis D.L. n. 223/2006 (ipotesi di regolarizzazione del/i lavoratore/i). Qualora non sia intervenuta alcuna revoca, la durata dell'interdizione non può che essere pari, comunque, alla durata della sospensione, e, in ogni caso, non potrà mai essere superiore a due anni: da ciò consegue che il provvedimento interdittivo avrà quale *dies a quo* la data di notifica all'impresa il cui cantiere è sospeso e quale *dies ad quem* il termine massimo (due anni) ipoteticamente irrogabile quale durata del provvedimento interdittivo, salvi eventuali successivi provvedimenti da emanarsi a seguito della acquisizione di nuovi ulteriori elementi».

Alcuni problemi di carattere interpretativo potevano invece rinvenirsi nella previsione dell'articolo 5 della legge n. 123/2007, secondo il quale l'adozione del provvedimento di sospensione, ai fini della emanazione dell'ulteriore provvedimento interdittivo, è comunicata alle competenti amministrazioni. Le perplessità nascono proprio dalla scelta di individuare, quali destinatari della comunicazione del provvedimento di sospensione ed ai fini dell'adozione dell'ulteriore provvedimento interdittivo, le «competenti amministrazioni» e non un soggetto determinato qual era il Ministero delle infrastrutture. Sul punto il Ministero del lavoro non ha fornito chiarimenti e, da più parti, si riteneva che ad essere destinatari delle comunicazioni e a dover emanare il provvedimento interdittivo fossero i soggetti pubblici che intrattengono abitualmente rapporti con le imprese sospese; tali soggetti – da identificarsi anche in amministrazioni territoriali – potevano tuttavia emanare provvedimenti con efficacia limitata solo nei propri confronti e non anche nei confronti di ogni amministrazione sul territorio nazionale.

Anche rispetto a tali problematiche l'articolo 14 del T.U. è intervenuto e, nella formulazione approvata dal CDM il 27 marzo scorso, è previsto che: «l'adozione del provvedimento di sospensione è comunicata all'Autorità per la vigilanza sui con-



tratti 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».

«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; nel caso in cui la percentuale dei lavoratori irregolari sia pari o superiore al 50% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro, ovvero nei casi di gravi e plurime violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, ovvero nei casi di recidiva la durata è incrementata di un ulteriore periodo di tempo pari al doppio della durata della sospensione e comunque non superiore a due anni; 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 della interdizione a seguito dell'acquisizione della revoca della sospensione».

Secondo tale disciplina, dunque, il provvedimento è comunicato o al Ministero delle infrastrutture, così come già previsto dall'articolo 36-*bis* del decreto legge 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 durata del provvedimento è infatti legata:

- alla gravità dell'illecito che giustifica la sospensione dell'attività imprenditoriale;
- alla mancata revoca della sospensione entro 4 mesi.

L'ambito di efficacia dei provvedimenti interdittivi sembra poi inevitabilmente riferibile all'impresa nel suo complesso e quindi ad ogni attività contrattuale posta in essere dalla stessa, nei confronti di qualsiasi Amministrazione Pubblica. Sul punto, peraltro, occorre ricordare che la disposizione – oggi come ieri – si sovrappone inevitabilmente ad altre forme di interdizione alla contrattazione con la P.A. 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.

## 9. Inottemperanza al provvedimento

Sia con riferimento al provvedimento di sospensione nell'ambito dei cantieri edili di cui all'articolo 36-*bis* del decreto legge 223/2006, che al provvedimento di sospensione della attività imprenditoriale di cui all'articolo 5 della legge n. 123/2007 era pacificamente ammessa, in caso di inosservanza dell'ordine impartito, una responsabilità penale. Lo stesso Ministero del lavoro, con la circolare n. 29/2006 e la lettera circolare 22 agosto 2007, aveva chiarito che l'inosservanza del provvedimento di sospensione configurava l'ipotesi di reato di cui all'articolo 650 c.p. il quale punisce «chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica o d'ordine pubblico o d'igiene» con l'arresto sino a tre mesi o l'ammenda sino ad 206 euro. A tal fine l'Amministrazione del lavoro, ricordando un orientamento della Suprema Corte <sup>(23)</sup>, sottolineava che l'emana-zione del provvedimento è legata a ragioni di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori «che, quale bene costituzionalmente tutelato, rientra nell'ambito della nozione di sicurezza pubblica».

Il presidio penale, tuttavia, non era certamente sufficiente a scoraggiare i datori di lavoro che, proprio a seguito del provvedimento di sospensione, potevano andare incontro a più o meno importanti perdite economiche; considerato oltretutto che alla contravvenzione prevista dall'articolo 650 c.p. sembrava potersi applicare il procedimento di oblazione previsto dall'articolo 162-*bis* c.p. (c.d. *oblazione speciale*). Tale norma prevede infatti che l'estinzione del reato può aver luogo con il pagamento di una somma di denaro pari alla metà del massimo dell'ammenda stabilita dalla legge per la contravvenzione commessa (nel nostro caso la metà di euro 206), oltre le spese del procedimento; inoltre, se la domanda è rigettata, l'interessato può comunque riproporla sino all'inizio della discussione finale del dibattimento di primo grado.

Ebbene, considerata l'inefficacia del preesistente presidio penale, lo stesso articolo 14 del T.U. ha previsto una specifica sanzione in caso di inottemperanza al provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale. Attualmente si prevede che «il datore di lavoro che non ottempera al provvedimento di sospensione [...] è punito con l'arresto fino a sei mesi», tuttavia lo schema di decreto approvato dal Consiglio dei Ministri declina in maniera diversa le sanzioni per inottemperanza ad un provvedimento emanato a seguito di irregolare occupazione di lavoratori ovvero a seguito di illeciti in materia prevenzionistica. È infatti previsto che: «il datore di lavoro che non ottempera al provvedimento di sospensione di cui al presente articolo è

<sup>(23)</sup> Fra tutte si veda Cass., sez. III, n. 3375/1995.

10. Ricorsi avverso  
il provvedimento  
di sospensione

punito con l'arresto fino a sei mesi nelle ipotesi di sospensione per gravi e plurime 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 euro 2.500 a euro 6.400 nelle ipotesi di sospensione per lavoro irregolare».

Sembra dunque che l'inottemperanza ad un provvedimento di sospensione per irregolare occupazione di lavoratori, sanzionata con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, "tecnicamente" possa essere oggetto di prescrizione obbligatoria ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo n. 124/2004; al riguardo occorre tuttavia riflettere su quale possa essere il contenuto dell'ordine impartito dal personale ispettivo (ottemperare al provvedimento di sospensione? Ribadire dunque l'ordine di sospensione?).

Come ogni provvedimento amministrativo, il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale può evidentemente essere oggetto di ricorso alla A.G. Rispetto alla precedente disciplina di cui all'articolo 36-*bis* del decreto legge n. 223/2006 e all'articolo 5 della legge n. 123/2007 il Ministero del lavoro si era inoltre espresso sulla possibilità di impugnare il provvedimento in sede amministrativa, chiarendo che «pur in assenza di una espressa previsione normativa in tal senso – contrariamente a quanto avviene con riferimento ad altri poteri ispettivi [...] – sembra potersi ammettere un ricorso di natura gerarchica alle Direzioni regionali del lavoro territorialmente competenti, secondo quanto stabilito in via generale dal D.P.R. n. 1199 del 1971. Resta comunque inalterata la possibilità, da parte della Direzione provinciale del lavoro, di revocare il provvedimento di sospensione dei lavori in via di autotutela, ai sensi degli artt. 21 *quinquies* e 21 *nonies* della L. n. 241/1990».

Il Ministero dunque, pur con alcune perplessità legate alla sussistenza di un rapporto gerarchico (in senso stretto) tra Direzioni regionali e provinciali del lavoro, affidava alle prime il compito di giudicare sulla legittimità dei provvedimenti adottati dal personale ispettivo e ricordava la possibilità per le DPL di esercitare il potere di autotutela ai sensi degli articoli 21-*quinquies* e 21-*nonies* della legge n. 241/1990. Il primo articolo stabilisce che per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole – quale il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale – può essere revocato «da parte dell'organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge»; il secondo consente invece l'annullamento – «entro un termine ragionevole e tenendo conto degli

interessi dei destinatari e dei controinteressati» – del provvedimento adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza. Senza voler approfondire ulteriormente l'argomento è opportuno solamente sottolineare alcune importanti differenze tra i poteri di autotutela citati. In particolare va notato che il potere di revoca consente alla P.A. il ritiro, con efficacia non retroattiva (*ex nunc*), di un atto inficiato da vizi di merito in base ad una nuova valutazione degli interessi; con il potere di annullamento, viceversa, viene ritirato con efficacia retroattiva (*ex tunc*) un atto amministrativo illegittimo per vizi di legittimità originari dell'atto.

L'articolo 14 del T.U. disciplina dunque la possibilità di ricorrere, in via amministrativa, avverso provvedimenti di sospensione. In particolare la norma stabilisce 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. È sicuramente da evidenziare inoltre l'introduzione 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 AA.SS.LL. – entro il termine di 15 giorni comporta infatti la perdita di efficacia del provvedimento.

#### 11. Il provvedimento di sospensione e la legge n. 241/1990

Il provvedimento di sospensione rientra certamente nella nozione di provvedimento amministrativo ed in quanto tale sembrerebbe sottostare, salvo una diversa scelta del Legislatore, alla disciplina della legge n. 241/1990. Il Legislatore del T.U. ha tuttavia scelto di estromettere tale strumento dalla disciplina della legge n. 241 («ai provvedimenti del presente articolo non si applicano le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241»), probabilmente cercando di porre rimedio ad un singolare orientamento dei giudici amministrativi.

Ci si riferisce, in particolare, ad un pronunciamento del TAR Veneto, n. 3909 del 30 novembre 2007, secondo cui al provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale *ex* articolo 5, legge n. 123/2007, va applicata la legge n. 241/1990 e di essa va applicato anche l'articolo 7 sulla comunicazione di

avvio del procedimento e sul conseguente obbligo per la Amministrazione, sancito dall'articolo 10 della stessa legge, di valutare le osservazioni prodotte dagli interessati.

Il TAR, sulla base di violazioni formali e procedurali, annullava dunque il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale ma senza tener conto – così sembrerebbe – che lo stesso ha una valenza cautelare. Proprio tale valenza, infatti, potrebbe limitare l'applicabilità dell'articolo 7 della legge n. 241/1990, in quanto ogni provvedimento emanato per ragioni cautelari ha presupposti di celerità che non consentono un “dialogo” con i destinatari degli stessi; senza contare che l'articolo 7 della legge sul procedimento fa esplicitamente salva la emanazione di provvedimenti cautelari e senza tener conto del contenuto dell'articolo 21-*octies*, comma 2, della stessa legge n. 241/1990<sup>(24)</sup>.

Al di là di ogni possibile criticità del pronunciamento del TAR Veneto, la questione sembra comunque risolta dal T.U. che, come detto, prevede l'inapplicabilità dell'intera disciplina contenuta nella legge n. 241/1990.

---

<sup>(24)</sup> Secondo il quale «non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato».

## Appendice

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

<b>Violazioni che espongono a rischi di carattere generale</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mancata elaborazione del documento di valutazione dei rischi;</li> <li>• Mancata elaborazione del Piano di Emergenza ed Evacuazione;</li> <li>• Mancata formazione ed addestramento;</li> <li>• Mancata costituzione del servizio di prevenzione e protezione e nomina del relativo responsabile;</li> <li>• Mancata elaborazione del piano di sicurezza e coordinamento (PSC);</li> <li>• Mancata elaborazione piano operativo di sicurezza (POS);</li> <li>• Mancata nomina del coordinatore per la progettazione;</li> <li>• Mancata nomina del coordinatore per l'esecuzione.</li> </ul>
<b>Violazioni che espongono al rischio di caduta dall'alto</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mancato utilizzo della cintura di sicurezza;</li> <li>• Mancanza di protezioni verso il vuoto.</li> </ul>
<b>Violazioni che espongono al rischio di seppellimento</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mancata applicazione delle armature di sostegno, fatte salve le prescrizioni desumibili dalla relazione tecnica di consistenza del terreno.</li> </ul>
<b>Violazioni che espongono al rischio di elettrocuzione</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lavori in prossimità di linee elettriche;</li> <li>• Presenza di conduttori nudi in tensione;</li> <li>• Mancanza protezione contro i contatti diretti ed indiretti (impianto di terra, interruttore magnetotermico, interruttore differenziale).</li> </ul>
<b>Violazioni che espongono al rischio d'amianto</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mancata notifica all'organo di vigilanza prima dell'inizio dei lavori che possono comportare il rischio di esposizione ad amianto.</li> </ul>