PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 23 - numero 5056 di Giovedì 25 novembre 2021

Sospensione dell'attività: la volontà del Legislatore dal 2007 ad oggi

Il binomio regolarità-sicurezza, la finalità sanzionatoria e prevenzionale, la progressiva estensione applicativa: il percorso a tappe della sospensione dell'attività imprenditoriale dalla Legge 123/2007 all'attuale D.L. 146/2021.

La sospensione dell'attività imprenditoriale è stata introdotta all'interno dell'ordinamento giuridico di salute e sicurezza nel 2007 dalla Legge 123.

Ma per comprendere appieno la *ratio* di tale istituto giuridico occorre fare un passo indietro di un anno e tornare con la memoria al cosiddetto **"Decreto Bersani"** (Decreto-Legge 4 luglio 2006 n.223 convertito con modificazioni dalla L. 4 agosto 2006 n.248) ed in particolare al suo **articolo 36-*bis*,** il quale, come si ricorderà, aveva istituito lo strumento della **sospensione del cantiere**.

Tale articolo, recante ***"misure urgenti per il contrasto del lavoro nero e per la promozione della sicurezza nei luoghi di lavoro"***, prevedeva - al ricorrere di alcune fattispecie - la possibilità che l'Organo di Vigilanza adottasse il *"il provvedimento di sospensione dei lavori nell'ambito dei cantieri edili".*

Ciò - secondo espressa previsione legislativa - *"al fine di garantire la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori nel settore dell'edilizia, nonché al fine di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso ed irregolare ed in attesa dell'adozione di un testo unico in materia di sicurezza e salute dei lavoratori".*

L'art.36-*bis* prevedeva inoltre, tra l'altro, che *"nell'ambito dei cantieri edili i datori di lavoro"* dovessero *"munire, a decorrere dal 1° ottobre 2006, il personale occupato di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro."*

Il Legislatore inaugurava così una fase - che è proseguita fino ai giorni nostri - caratterizzata, sul piano normativo, dalla presenza nell'ordinamento prevenzionistico di norme ispirate al **binomio regolarità-sicurezza.**

Un anno dopo, con l'entrata in vigore delle norme "immediatamente precettive" contenute nella **Legge 123/2007,** vari istituti giuridici che originariamente trovavano applicazione solo nei cantieri sono stati **estesi più in generale** anche al di fuori di tale ambito (si pensi ad esempio alla tessera di riconoscimento stessa il cui ambito è stato generalizzato, all'introduzione del DUVRI

che concettualmente era "figlio" del PSC, alla norma sull'indicazione dei costi nei contratti di appalto etc.).

Tra tali strumenti (originariamente concepiti a livello normativo nell'ambito dei cantieri e poi estesi nei termini su richiamati) vi era anche la sospensione dell'attività imprenditoriale.

Infatti l'art.5 della Legge 123/2007 *("Disposizioni per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori")* introduceva tale provvedimento di sospensione, applicabile dall'Organo di Vigilanza *"fermo restando quanto previsto dall'articolo 36-bis del decreto-legge 4 luglio 2006, n.223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n.248, come modificato dal presente articolo"*.

A livello legislativo si proseguiva dunque nella direzione intrapresa dal D.L.223/2006, ovvero quella di introdurre disposizioni aventi parallelamente sia la finalità di contrastare il lavoro sommerso e irregolare che di promuovere la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Accanto a questa tendenza, nell'ambito della legislazione prevenzionistica si è assistito proprio in quegli anni ad una valorizzazione e ad un potenziamento delle misure e dei provvedimenti che in senso lato potremmo definire di natura "interdittiva" (pur basati su presupposti applicativi giuridicamente assai differenti e quindi da non confondere tra loro).

Fu la stessa Legge 123/2007 a determinarlo. Da un lato proprio all'interno delle norme immediatamente precettive, che all'art.5 prevedevano, come già ricordato, la sospensione dell'attività imprenditoriale e che con l'art.9 estendevano l'applicazione del D.Lgs.231/01 (che prevede anche importanti sanzioni interdittive) ai reati di omicidio colposo e lesioni personali colpose gravi o gravissime commessi con violazione di norme prevenzionali.

Ma soprattutto la Legge 123/2007 poneva le basi perché questo percorso venisse proseguito poi dal Testo Unico, allorché, all'art.1 ***("Delega al Governo*** *per il riassetto e la riforma della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro")* fissava i *"principi e criteri direttivi generali"* a cui il legislatore delegato avrebbe dovuto attenersi nella redazione di quello che poi è diventato il D.Lgs.81/08.

Molti ricorderanno che tale Legge Delega prevedeva la ***"riformulazione e razionalizzazione dell'apparato sanzionatorio, amministrativo e penale,*** *per la violazione delle norme vigenti e per le infrazioni alle disposizioni contenute nei decreti legislativi emanati in attuazione della presente legge, tenendo conto della responsabilità e delle funzioni svolte da ciascun soggetto obbligato, con riguardo in particolare alla responsabilità del preposto, nonché della natura sostanziale o formale della violazione, attraverso: [...]* ***la graduazione delle misure interdittive in dipendenza della particolare gravità delle disposizioni violate"*** (art.1 c.2 lett.f) punto 4) Legge 123/2007).

Guardando dunque, in un'ottica sistematica, da un lato alla natura del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale, atto ad incidere sull'operatività stessa e quindi sulla vita dell'azienda (e, peraltro, collegato a sua volta all'adozione dei provvedimenti interdittivi previsti - allora come oggi - dalla norma), e dall'altro - seppur sulla base di differenti presupposti giuridici, come si è ricordato - all'applicazione del D.Lgs.231/01 ai reati di salute e sicurezza (che prevede tra l'altro che le sanzioni interdittive, allorché ne ricorrano le condizioni, possano essere applicate anche in via cautelare), può certamente

affermarsi che tra il 2006 e il 2007 il legislatore, **con la finalità di contrastare gli infortuni e le malattie professionali,** ha imboccato la strada di un'applicazione sempre più decisa di **provvedimenti e misure atti ad incidere direttamente sull'attività stessa delle imprese.**

Pubblicità
<#? QUI-PUBBLICITA-SCORM1-[EL0098] ?#>

Il Testo Unico nel 2008 ha proseguito lungo il medesimo percorso.

Con l'emanazione del **D.Lgs.81/08,** il legislatore ha mantenuto in essere l'istituto della sospensione dell'attività imprenditoriale, cui ha dedicato l'art.14 (fino ad oggi sempre rimasto in vigore, seppur con modificazioni), il quale nella formulazione del 2008 dichiarava esplicitamente quale fosse la finalità del legislatore nell'introdurre tale norma, allorché prevedeva - nel suo *incipit* - l'applicazione di tale provvedimento da parte dell'Organo di Vigilanza (alle condizioni previste) *"al fine di garantire la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori, nonché di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare".*

L'anno successivo, il **D.Lgs.106/2009** modificava l'art.14 del D.Lgs.81/08 e ne disponeva l'applicazione ***"al fine di far cessare il pericolo*** *per la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori, nonché di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare".*

La **Relazione di accompagnamento al decreto correttivo** sottolineava che con il **D.Lgs.106/2009** *"si propone, quindi, una complessiva riscrittura dell'articolo 14, che regola la sospensione della attività imprenditoriale, diretta a garantire il rispetto della* ***regolarità delle condizioni di tutela sul lavoro,*** *in modo da* ***eliminare una serie di problemi operativi emersi*** *successivamente all'entrata in vigore del "testo unico" di salute e sicurezza sul lavoro* ***in ordine alla applicazione di tale importante misura, specie nell'area degli appalti pubblici".***

La medesima Relazione sottolineava altresì che con l'emanazione di tale decreto veniva *"offerta una* ***specifica definizione tecnica del concetto di "reiterazione" al fine di rendere concretamente attuabile l'adozione del provvedimento di sospensione a seguito delle gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, eliminando qualsiasi incertezza operativa."***

E ancora, nella Relazione si precisava che all'interno del D.Lgs.106/2009 *"sono, altresì, presenti numerose modifiche agli Allegati al d.lgs.n.81/2008"* e che *"tra gli emendamenti agli* ***allegati di maggiore rilievo sostanziale*** *si segnalano le modifiche alla sospensione dell'attività imprenditoriale (Allegato I)."*

L'intenzione del legislatore del 2009, più volte ribadita, era dunque evidentemente quella di rimuovere e disambiguare le incertezze operative al fine di far sì che la sospensione dell'attività imprenditoriale in caso di gravi e reiterate violazioni di salute e sicurezza, a due anni di distanza dalla sua introduzione, **venisse concretamente attuata.**

Interessante da questo punto di vista è richiamare alcuni passaggi della **Circolare n.33/2009** dell'allora Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, che sottolineava in premessa come nell'istituto della sospensione dell'attività imprenditoriale coesistessero (ma potremmo dire "coesistano" a tutt'oggi) **contemporaneamente da un lato finalità prevenzionali consistenti nell'eliminazione della situazione di pericolo** - essendo esso teso a *"far cessare il pericolo per la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori"* - **e dall'altra parte un carattere sanzionatorio** che si giustifica in virtù dell'*"impiego di personale non risultante dalla documentazione obbligatoria"* nonché di condotte che reiterano gravi violazioni *"in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro".*

La rimozione della situazione di pericolo era dunque uno degli obiettivi dell'art.14 del D.Lgs.81/08.

Ribadita poi la natura a quel tempo discrezionale del provvedimento, motivata dal tenore letterale della norma la quale prevedeva che *"gli organi di vigilanza [...]* ***possono*** *adottare provvedimenti di sospensione",* la Circolare n.33/2009 sottolineava come ciononostante tale strumento ***"debba essere "di norma" adottato ogni qual volta ne siano accertati i presupposti",*** fatta salva la necessaria valutazione, effettuata di volta in volta, di circostanze *"particolari"* che ne rendano inopportuna l'adozione, ad esempio (ma non solo) ed *in primis* per esigenze di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, allorché la sospensione possa determinare un maggior pericolo per l'incolumità di lavoratori o di terzi (circostanze di cui la Circolare forniva alcuni esempi).

Venendo ai giorni nostri, è importante sottolineare come, con l'attuale formulazione dell'art.14 del D.Lgs.81/08 così come di recente modificata dal **Decreto-Legge n.146/2021** (attualmente in vigore), il legislatore sia andato nella direzione di prevedere **un'applicazione generalizzata** di tale provvedimento di sospensione allorché ne ricorrano i presupposti previsti dalla norma.

La Circolare n.3/2021 dell'INL ha precisato che *"secondo l'attuale disciplina il provvedimento di sospensione* ***è adottato*** *dall'Ispettorato nazionale del lavoro.* ***A differenza della previgente formulazione,*** *in cui si evidenziava la "possibilità" di adottare il provvedimento da parte degli "organi di vigilanza del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali",* ***è ora evidenziata l'assenza di ogni forma di discrezionalità da parte dell'Amministrazione"*** (fatta salva la valutazione della *"opportunità di farne decorrere gli effetti in un momento successivo, così come del resto previsto dal comma 4 del nuovo art.14").*

Ricollegandosi poi al tema della finalità legislativa di rimozione della situazione di pericolo, ai sensi dell'attuale art.14 del D.Lgs.81/08 il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale viene applicato dall'Organo di Vigilanza ***"ferme restando*** *le attribuzioni previste dagli articoli 20 e 21, del* ***decreto legislativo 19 dicembre 1994, n.758, al fine di far cessare il pericolo*** *per la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori, nonché di contrastare il lavoro irregolare".*

Guardando a questa recente modifica normativa e con specifico riferimento alla sospensione dell'attività imprenditoriale, appare evidente la volontà del legislatore di **estendere** l'applicazione - anche e soprattutto in concreto - di tale provvedimento, ritenuto di primaria importanza sul piano prevenzionistico anche parte della Suprema Corte, che ha avuto modo di sottolineare l'***"importanza dei beni protetti*** *dalla disposizione incriminatrice, vale a dire - come agevolmente si ricava dall'art.14, comma 1, d.lgs.81 del 2008 - il* ***contrasto al lavoro irregolare e la tutela e sicurezza dei lavoratori, oggetto di particolare protezione nella Carta costituzionale (artt. 35 ss. Cost.)"****.*

Ciò in quanto *"l'art.41 Cost., pur affermando la libertà dell'iniziativa economica privata (1° comma), sancisce che essa «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana» (2°*

comma)." **(Cassazione Penale, Sez.III, 21 giugno 2019 n.27534).**

Anna Guardavilla

Dottore in Giurisprudenza specializzata nelle tematiche normative e giurisprudenziali relative alla salute e sicurezza sul lavoro

Corte di Cassazione Penale, Sez.III ? Sentenza n. 27534 del 21 giugno 2019 - Personale irregolare e inottemperanza al provvedimento di sospensione dell'attività

Decreto-Legge 21 ottobre 2021, n. 146 - Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili.

 Licenza Creative Commons

---

www.puntosicuro.it