INL: indicazioni su sospensione dell'attività imprenditoriale

15 Novembre 2021

A seguito della pubblicazione del D.L. n. 146/2021, "Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili", che ha sostituito, tra l'altro, l'articolo 14 del D. Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, *cd*. Testo Unico sicurezza, l'INL ha emanato la circolare n.3/2021, recante prime indicazioni sulla nuova disciplina del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale.

Tali indicazioni, concordate con l'Ufficio Legislativo del Ministero del Lavoro, potranno essere integrate o modificate a seguito della conversione in legge del citato decreto.

Finalità e competenza

La finalità del provvedimento, evidenziata dalla circolare, è quella "*di far cessare il pericolo per la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori".*

La competenza nell'esercizio del potere di sospensione spetta al personale ispettivo dell'Ispettorato nazionale del lavoro, e "*ai servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali nell'ambito di accertamenti in materia di tutela della salute e della sicurezza del lavoro*".

Condizioni per l'adozione

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. Tuttavia va, comunque, valutata l'opportunità di farne decorrere gli effetti in un momento successivo, come previsto dal comma 4 del nuovo art. 14: "*in ogni caso di sospensione, gli effetti della stessa possono essere fatti decorrere dalle ore dodici del giorno lavorativo successivo ovvero dalla cessazione dell'attività lavorativa in corso che non può essere interrotta, salvo che non si riscontrino situazioni di pericolo imminente o di grave rischio per la salute dei lavoratori o dei terzi o per la pubblica incolumità*".

Nella nota n. 1, in calce al testo qui in commento, l'INL ricorda che "*Già in passato, con circ. n. 33/2009, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali aveva chiarito la necessità di "valutare circostanze particolari che suggeriscano, sotto il profilo dell'opportunità, di non adottarlo. Tali circostanze sono anzitutto legate ad esigenze di salute e sicurezza sul lavoro. In altre parole, laddove la sospensione dell'attività possa determinare a sua volta una situazione di maggior pericolo per l'incolumità dei lavoratori o di terzi è opportuno non emanare alcun provvedimento. In tal senso va dunque precisato che il provvedimento non va adottato quando l'interruzione dell'attività svolta dall'impresa determini a sua volta una situazione di pericolo per l'incolumità dei lavoratori della stessa o delle altre imprese che operano nel cantiere (si pensi, ad esempio, alla sospensione di uno scavo in presenza di una falda d'acqua o a scavi aperti in strade di grande traffico, a demolizioni il cui stato di avanzamento abbia già pregiudicato la stabilità della struttura residua e/o adiacente o, ancora, alla necessità di ultimare eventuali lavori di rimozione di materiali nocivi)".*

Segue: adozione del provvedimento per lavoro irregolare

La percentuale di lavoratori irregolari, con la nuova formulazione, è passata dal 20% al 10%.

La condizione di irregolarità è correlata esplicitamente alla insussistenza della comunicazione preventiva di instaurazione del rapporto di lavoro. Pertanto, rispetto alla formulazione previgente, ai fini della sospensione non potranno essere considerati irregolari i lavoratori rispetto ai quali non è richiesta la predetta comunicazione, come avviene nelle ipotesi di coadiuvanti familiari ovvero dei soci, per i quali è prevista

unicamente la comunicazione all'INAIL ex art. 23 D.P.R. n. 1124/1965.

La percentuale del 10% di lavoratori irregolari continuerà ad essere calcolata sul numero di lavoratori presenti sul luogo di lavoro al momento dell'accesso ispettivo. La circolare ricorda che i lavoratori da conteggiare nella base di computo sono tutti coloro che rientrano nella definizione di cui all'art. 2 del D.Lgs. n. 81/2008. Andranno, pertanto, conteggiati anche i collaboratori familiari, anche impegnati per periodi inferiori alle dieci giornate di lavoro[1] e i soci lavoratori cui non spetta l'amministrazione o la gestione della società, non disponendo dei poteri datoriali tipici[2].

Nel nuovo testo dell'articolo 14 è stata ribadita l'esclusione del provvedimento di sospensione per lavoro irregolare nel caso in cui il lavoratore risulti l'unico occupato dall'impresa.

Chiarisce, inoltre, l'INL che il momento in cui va valutata la sussistenza dei presupposti di adozione del provvedimento sospensivo è "*all'accesso ispettivo*". Ne deriva che *la regolarizzazione dei lavoratori nel corso dell'accesso è del tutto ininfluente e pertanto il provvedimento andrà comunque adottato*. Ciò anche nelle ipotesi in cui il provvedimento di sospensione debba essere adottato "*su segnalazione di altre amministrazioni"* e, nelle more dei sette giorni previsti dal comma 3 del nuovo art. 14, si sia comunque provveduto alla regolarizzazione delle violazioni accertate.

Segue: adozione del provvedimento per gravi violazioni in materia di salute e sicurezza

Il provvedimento di sospensione deve essere adottato anche tutte le volte in cui sono accertate gravi violazioni in materia di salute e sicurezza individuate tassativamente nell'Allegato I al decreto-legge.

In relazioni a tali violazioni, l'INL emanerà una nota *ad hoc.*

Il nuovo articolo 14 non richiede più che le violazioni siano reiterate, ma sarà sufficiente l'accertamento di una delle violazioni contenute in allegato I per adottare il provvedimento sospensivo.

Ambito di applicazione del provvedimento di sospensione e decorrenza

Il provvedimento di sospensione, come accadeva anche in passato, è adottato "*in relazione alla parte dell'attività imprenditoriale interessata dalle violazioni*". E' stata ribadita, in proposito, la validità della circolare n. 33/2009 del ML, secondo cui *"gli effetti del provvedimento vanno dunque circoscritti alla singola unità produttiva, rispetto ai quali sono stati verificati i presupposti per la sua adozione e, con particolare riferimento all'edilizia, all'attività svolta dall'impresa nel singolo cantiere"*.[3]

La nuova formulazione prevede, in via alternativa, l'adozione del provvedimento di sospensione "*dell'attività lavorativa prestata dai lavoratori interessati dalle violazioni di cui ai numeri 3 e 6 dell'Allegato I*".

Viene, cioè, sospesa l'attività soltanto dei lavoratori rispetto ai quali il datore di lavoro:

- abbia omesso la formazione e l'addestramento (violazione n. 3 Allegato I);
- abbia omesso di fornire i necessari dispositivi di protezione individuale contro le cadute dall'alto (violazione n. 6 Allegato I).

Tali violazioni, infatti, possono essere riferite e circoscritte alla posizione di un singolo lavoratore.

La sospensione, in tal caso, comporta quindi l'impossibilità per il datore di lavoro di avvalersi del lavoratore interessato fino a quando non interverrà la revoca del provvedimento secondo le condizioni previste dal

comma 9.

Resta fermo, scrive l'INL, l'obbligo di corrispondere al lavoratore il trattamento retributivo e di versare la relativa contribuzione, trattandosi di causa non imputabile allo stesso.

Viene precisato, inoltre, che, a fronte di un accertamento sulla contestuale presenza di più violazioni utili alla adozione del provvedimento di sospensione (siano queste riferibili tutte all'Allegato I o in parte all'Allegato I e in parte alla occupazione di personale irregolare), il personale ispettivo adotterà sempre un unico provvedimento di sospensione "*della parte dell'attività imprenditoriale interessata dalle violazioni*" fermo restando che, ai fini della revoca del provvedimento, occorrerà verificare la regolarizzazione di tutte le violazioni riscontrate e il pagamento delle somme aggiuntive riferibili a ciascuna di esse.

Pertanto, la seconda tipologia di provvedimento di sospensione dell'attività lavorativa prestata dai lavoratori interessati dalle violazioni ricorre solo quando le violazioni concernenti la formazione, l'addestramento o la mancata fornitura di DPI non siano accompagnate da altre violazioni utili all'adozione della sospensione.

Gli effetti sospensivi possono decorrere dalle ore dodici del giorno lavorativo successivo ovvero dalla cessazione dell'attività lavorativa in corso che non può essere interrotta, salvo che non si riscontrino situazioni di pericolo imminente o di grave rischio per la salute dei lavoratori o dei terzi o per la pubblica incolumità (attuale comma 4, ma la previsione era contenuta anche nella vecchia formulazione dell'articolo 14).

L'INL chiarisce in proposito che *benché la disposizione al riguardo non faccia distinzioni tra le due cause di sospensione (lavoro irregolare e gravi violazioni in materia di salute e sicurezza) va considerato che, fatte salve le specifiche valutazioni da effettuarsi caso per caso, il provvedimento di sospensione per motivi di salute e sicurezza dovrà essere, di norma, adottato con effetto immediato.*

Adozione misure per far cessare il pericolo per la salute e la sicurezza dei lavoratori

L'ultimo periodo del nuovo comma 1 dell'articolo 14 prevede la possibilità di imporre, unitamente al provvedimento di sospensione, ulteriori e specifiche misure atte a far cessare il pericolo per la sicurezza o per la salute dei lavoratori durante il lavoro.

A tale riguardo si segnala il potere di disposizione di cui all'art. 10 del D.P.R. n. 520/1955, rispetto al quale sussiste altresì il presidio sanzionatorio contenuto nell'art. 11, comma 2 dello stesso D.P.R. (arresto fino ad un mese o ammenda fino ad euro 413, v. circ. n. 5/2020).

Peraltro, evidenzia l'INL che la disposizione potrà trovare sempre applicazione anche in tutti i casi in cui non ricorrano i presupposti per l'adozione del provvedimento di sospensione (es. allontanamento del lavoratore nelle ipotesi in cui il lavoratore risulti l'unico occupato dall'impresa).

Condizioni per la revoca del provvedimento di sospensione

Con riferimento alla sospensione adottata per lavoro irregolare è necessaria la regolarizzazione dei lavoratori nonché una regolarizzazione anche sotto il profilo degli adempimenti in materia di salute e sicurezza.

La circolare richiama i precedenti chiarimenti del Ministero contenuti nella nota prot. n. 19570 del 16 novembre 2015 secondo i quali, ferma restando l'adozione della prescrizione obbligatoria, ai fini della revoca del provvedimento:

- quanto alla sorveglianza sanitaria sarà necessaria l'effettuazione della relativa visita medica, potendosi comunque ritenere sufficiente l'esibizione della prenotazione della stessa purché i lavoratori interessati non siano adibiti a mansioni lavorative per le quali debba conseguirsi il relativo giudizio di idoneità;

- quanto agli obblighi di formazione e informazione, si ritiene sufficiente che l'attività formativa del

personale da regolarizzare sia stata programmata in modo tale da concludersi entro il termine di 60 giorni e che l'obbligo informativo sia comprovato da idonea documentazione sottoscritta dal lavoratore.

Nelle ipotesi di sospensione per gravi violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza del lavoro occorrerà accertare che il datore di lavoro abbia provveduto al ripristino delle regolari condizioni di lavoro, adottando il comportamento eventualmente oggetto di prescrizione obbligatoria.

Ribadisce l'INL che, in ragione dell'ampliamento delle competenze rimesse all'Ispettorato ai sensi del nuovo articolo 13 del D. Lgs. n. 81/2008 gli accertamenti relativi agli adempimenti in materia di salute e sicurezza, anche ai fini della revoca della sospensione, saranno effettuati in tutti i settori di intervento (non solo quello edile, come accadeva in passato).

In entrambi i predetti casi il datore di lavoro dovrà altresì provvedere al pagamento di una somma aggiuntiva prevista per ciascuna fattispecie di violazione riscontrata.

Nelle ipotesi di lavoro irregolare, sono previsti due differenti importi:

- se il numero dei lavoratori irregolari non è superiore a cinque l'importo è pari a 2.500 euro

- se superiore a cinque la somma aggiuntiva è pari a 5.000 euro.

Nei casi di sospensione per motivi di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro la somma aggiuntiva è indicata nell'Allegato I in riferimento a ciascuna violazione.

Laddove siano state riscontrate più violazioni – concernenti le fattispecie indicate nell'Allegato I e/o l'impiego di lavoratori "in nero" – l'importo utile alla revoca sarà dato dalla somma di quanto indicato accanto a ciascuna fattispecie di cui all'Allegato I e/o di quanto indicato dalla normativa in relazione all'impiego di lavoratori irregolari.

Va inoltre segnalato che, ai sensi del nuovo comma 10, "*le somme aggiuntive di cui alle lettere d) ed e) sono raddoppiate nelle ipotesi in cui, nei cinque anni precedenti alla adozione del provvedimento, la medesima impresa sia stata destinataria di un provvedimento di sospensione*".

Sul punto si evidenzia che, laddove l'Ufficio sia a conoscenza della adozione, nei cinque anni precedenti, di un provvedimento di sospensione a carico della medesima impresa, anche sulla base della previgente normativa e anche in forza di violazioni diverse da quelle da ultimo accertate, si provvederà a raddoppiare gli importi delle "somme aggiuntive" dovute, evidenziando nel provvedimento la sussistenza della "recidiva" che ha dato luogo alla maggiorazione degli importi.

Confermata, invece, la possibilità per il datore di lavoro di ottenere la revoca del provvedimento mediante il pagamento immediato di una percentuale della somma aggiuntiva ridotta al 20%.

Il nuovo comma 11, similmente al precedente comma 5-bis, stabilisce infatti che "*su istanza di parte, fermo restando il rispetto delle condizioni di cui al comma 9, la revoca è altresì concessa subordinatamente al pagamento del venti per cento della somma aggiuntiva dovuta. L'importo residuo, maggiorato del cinque per cento, è versato entro sei mesi dalla data di presentazione dell'istanza di revoca. In caso di mancato versamento o di versamento parziale dell'importo residuo entro detto termine, il provvedimento di accoglimento dell'istanza di cui al presente comma costituisce titolo esecutivo per l'importo non versato".*

Comunicazione alle autorità

Per tutto il periodo di sospensione, il comma 2 dell'art. 14 prescrive il divieto all'impresa di contrattare con la pubblica amministrazione. Il provvedimento di sospensione dovrà essere tempestivamente comunicato all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, per gli aspetti di rispettiva competenza.

Ricorso avverso i provvedimenti di sospensione

Modificata la norma sul ricorso amministrativo. Unicamente avverso il provvedimento di sospensione per l'impiego di lavoratori irregolari è possibile proporre ricorso all'Ispettorato interregionale del lavoro territorialmente competente entro il termine di 30 giorni dalla sua adozione.

Il termine per la presentazione del ricorso decorre dalla notifica al datore di lavoro.

L'Ispettorato interregionale è tenuto a pronunciarsi entro il termine di 30 giorni dalla presentazione del ricorso e lo stesso si intende accolto qualora tale termine decorra inutilmente.

In caso di sospensione per violazioni in materia di salute e sicurezza il nuovo comma 16 prevede che il decreto di archiviazione emesso a conclusione della procedura di prescrizione prevista dagli artt. 20 e ss. del D.Lgs. n. 758/1994 per l'estinzione delle contravvenzioni accertate e poste a fondamento del provvedimento di sospensione, determina la decadenza del provvedimento stesso.

Resta tuttavia fermo il provvedimento di sospensione qualora sia stato adottato anche in ragione della riscontrata presenza di lavoratori irregolari, ove la condizione di cui alla lett. a) del comma 9 non sia stata soddisfatta (regolarizzazione dei lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria anche sotto il profilo degli adempimenti in materia di sicurezza).

Inottemperanza al provvedimento di sospensione

Il datore di lavoro che non ottempera al provvedimento di sospensione è punito con l'arresto fino a sei mesi nelle ipotesi di sospensione per le violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e con l'arresto da tre a sei mesi o con l'ammenda da 2.500 a 6.400 euro nelle ipotesi di sospensione per lavoro irregolare (comma 15).

---

[1] v. ML nota prot. n. 14184 del 5 agosto 2013.

[2] v. ML nota prot. n. 7127 del 28 aprile 2015.

[3] V. anche nota ML prot. n. 337 del 9 gennaio 2021 sulle manifestazioni fieristiche

46938-INL circ 33-2021.pdfApri