



Giunta Regionale
L'Assessore al Diritto alla Salute

Prot. n. AOOGR/4960/A.060.050

Firenze, 8 gennaio 2008

A mezzo fax

Agli Assessori alla Sanità delle Regioni
e delle Province Autonome

e, p.c.: Al Sottosegretario Ministero della Salute
On. Gian Paolo Patta

Al Sottosegretario Ministero del Lavoro
On. Antonio Montagnino

Loro Sedi

Oggetto: Legge 3 agosto 2007, 123 "Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia" – provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale – istruzioni operative al personale ispettivo.

Come è noto, la legge 3 agosto 2007, n. 123, oltre a dettare i principi di delega per la elaborazione di uno o più decreti legislativi "per il riassetto e la riforma delle disposizioni vigenti in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro", ha introdotto alcune disposizioni di immediata attuazione, in vigore dal 25 agosto 2007, fra le quali assume un particolare rilievo quella concernente il potere di disporre la sospensione dell'attività imprenditoriale, già previsto – in alcuni casi di violazioni di norme della legislazione sociale limitatamente ai lavori nell'ambito del settore dell'edilizia – in capo al personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale dall'art. 36-bis del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

Al riguardo si ritiene opportuno fornire alcune prime istruzioni operative al personale ispettivo delle AA.SS.LL. al fine di uniformarne l'attività su tutto il territorio nazionale, condivise con il Ministero del Lavoro e con il Ministero della Salute.

1. Ambito di applicazione

L'articolo 5 della legge n. 123 del 2007 introduce dunque la possibilità, in alcuni casi espressamente previsti, da parte del personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale nonché

del personale ispettivo delle AA.SS.LL., di adottare “provvedimenti di sospensione di un’attività imprenditoriale”, nell’ambito delle rispettive attribuzioni e competenze.

Come già accennato, detto potere è in parte analogo a quello già previsto dall’articolo 36-bis del predetto decreto legge n. 223 del 2006, il quale peraltro ne limita l’applicazione alle attività dell’edilizia nei casi di violazioni in materia di legislazione sociale. Viceversa, l’articolo 5 della legge n. 123 del 2007 consente l’adozione del provvedimento sospensivo anche per tutte le altre attività imprenditoriali ed altresì nelle ipotesi di gravi e reiterate violazioni in materia di sicurezza e salute del lavoro.

La previsione fa esplicito riferimento alla “attività imprenditoriale”, cosicché non trova applicazione nei confronti dei soggetti che non esercitano attività di impresa. Quanto alla individuazione della nozione di “attività imprenditoriale”, va inoltre precisato che la stessa più propriamente è da intendersi riferita alla specifica “unità produttiva”, rispetto alla quale, pertanto, vanno sia verificati i presupposti di applicazione del provvedimento che circoscritti gli effetti sospensivi dello stesso.

Oggetto del provvedimento di sospensione è la immediata cessazione dell’attività di impresa, ad eccezione delle sole operazioni strettamente necessarie alla eliminazione delle violazioni oggetto di accertamento.

2. Competenza ad adottare il provvedimento

Per quanto riguarda la competenza ad adottare il provvedimento di sospensione dell’attività imprenditoriale, si precisa che, in base ad una corretta interpretazione sistematica della norma qui in commento con tutte le disposizioni vigenti in materia di vigilanza, il potere di sospensione non può che essere riconosciuto nei limiti delle competenze istituzionali previste dalla normativa vigente. Ne consegue pertanto che:

- I) in base al combinato disposto dell’articolo 5, comma 1, della legge n. 123 del 2007 e degli articoli 1, 7, 8 e 15 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 (cfr. altresì la direttiva 9 ottobre 2000 e la circolare del Ministero del lavoro 24 giugno 2004, n. 24), la competenza ad adottare il provvedimento sospensivo in caso di impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori regolarmente occupati, nonché di reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale, di cui agli articoli 4, 7 e 9 del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 e successive modificazioni, spetta esclusivamente al personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale;
- II) in base al combinato disposto dell’articolo 5, commi 1 e 6, della legge n. 123 del 2007, dell’articolo 117 della Costituzione, dell’articolo 21 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, dell’articolo 23 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, dell’articolo 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 ottobre 1997, n. 412, degli articoli 19 e 20 del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, dell’articolo 57, comma 3, del Codice di procedura penale, nonché dell’articolo 36-bis del predetto decreto legge n. 223 del 2006, la competenza ad adottare il provvedimento sospensivo nelle ipotesi di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro spetta:



Giunta Regionale

L'Assessore al Diritto alla Salute

Il.1) al personale ispettivo delle AA.SS.LL., con riferimento a tutte le attività, comprese quelle di cui al successivo punto Il.2, lettere a) e b);

Il.2) al personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, con riferimento soltanto:

a) alle 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) ai lavori mediante cassoni in aria compressa e ai lavori subacquei. (articolo 1, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 ottobre 1997, n. 412)

Nelle due ipotesi appena menzionate *sub a)* e *b)*, la vigilanza è peraltro esercitata previa informazione al Servizio prevenzione e igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro del Dipartimento di prevenzione dell'Azienda sanitaria locale competente per territorio e secondo programmi concordati periodicamente anche al fine di evitare sovrapposizione di interventi (articolo 1, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 ottobre 1997, n. 412).

3. Presupposti di adozione del provvedimento e sua discrezionalità

Per quanto attiene al presupposto concernente la sussistenza di gravi e reiterate violazioni in materia di sicurezza e salute del lavoro, appare necessario fornire indicazioni applicative in ordine alla loro identificazione. Quest'ultima, peraltro, non può essere correttamente compiuta se non tenendo conto del fatto che il personale ispettivo deve comunque operare una valutazione della concreta fattispecie, come si evince chiaramente dal dato testuale e da un'interpretazione sistematica della disposizione in esame, la quale configura l'esercizio del potere sospensivo in termini di discrezionalità ("... può adottare..."). Ciò, unitamente alla necessità che le violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro siano "gravi" e "reiterate", implica che il predetto potere sia esercitato solo nei casi in cui le stesse violazioni ledano i principi fondamentali del sistema prevenzionale in quanto generano un rischio tale da mettere a repentaglio beni essenziali ed interessi generali dell'ordinamento. D'altronde, che questa sia l'unica interpretazione possibile della norma in esame è confermato dal fatto che la sospensione dell'attività imprenditoriale comporta inevitabilmente il venir meno della situazione di rischio.

In via esemplificativa, nell'attesa di una più puntuale definizione da concordare con il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, potranno pertanto considerarsi "gravi" le violazioni che comportano elevati rischi di morte o di lesioni gravissime e permanenti, soprattutto se tali da coinvolgere una pluralità di persone (cadute dall'alto, seppellimenti, sprofondamenti, esposizioni a sostanze fisiche, chimiche o biologiche che presentano rischi particolari come l'amianto ed altri agenti cancerogeni, ecc.).

Tale presupposto non è però sufficiente in quanto va necessariamente integrato con l'ulteriore requisito della "reiterazione", che va inteso come la ripetizione di condotte illecite "gravi" (come sopra definite) in un arco temporale tale per cui possa apprezzarsi una evidente e persistente propensione alla trasgressione e che, in ossequio a quanto previsto nell'articolo 11 delle Disposizioni sulla legge in generale, va determinato a partire dalla data di entrata in vigore della legge n. 123 del 2007.

La verifica del requisito della reiterazione impone evidentemente una ricerca delle violazioni pregresse da svolgersi nel modo più rigoroso e, quindi, in particolare, sia all'interno dell'amministrazione di appartenenza, sia mediante lo scambio di informazioni con gli altri organi di vigilanza competenti in materia, sia tramite l'accertamento dell'esistenza di sentenze penali passate in giudicato, sia presso l'impresa assoggettata ad ispezione.

4. Ottemperanza del provvedimento di sospensione

L'eventuale inosservanza del provvedimento di sospensione dell'attività di impresa configura l'ipotesi di reato di cui all'articolo 650 del Codice penale 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. In tal caso, infatti, si è in presenza di un provvedimento emanato per ragioni di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori che, quale bene costituzionalmente tutelato, rientra nell'ambito della nozione di sicurezza pubblica (in tal senso Cass., sez. III, 17 novembre 1960 e Cass., sez. III, 14 febbraio 1995 n. 3375).

5. Prescrizione obbligatoria

Con l'adozione del provvedimento di sospensione, il personale ispettivo, nelle ipotesi di gravi e reiterate violazioni della disciplina prevenzionistica, deve comunque procedere alla adozione dei provvedimenti di prescrizione obbligatoria ai sensi del d.lgs. n. 758 del 1994 assegnando al contravventore anche un termine per la regolarizzazione delle violazioni accertate. Ovviamente, fermo restando il termine impartito con il provvedimento di prescrizione, il datore di lavoro potrà procedere alla immediata regolarizzazione al fine di ottenere la revoca della sospensione dell'attività di impresa.

Restano fermi, peraltro, i poteri di adozione degli ulteriori provvedimenti di competenza della polizia giudiziaria (sequestro ecc.).

6. Revoca del provvedimento

L'art. 5, comma 2, della legge n. 123 del 2007 stabilisce che è condizione per la revoca del provvedimento da parte del personale ispettivo l'accertamento del ripristino delle regolari condizioni di lavoro nelle ipotesi di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, nonché il pagamento di una sanzione amministrativa aggiuntiva, rispetto a quelle di cui al comma 3, pari ad un quinto delle sanzioni amministrative complessivamente irrogate".



Giunta Regionale
L'Assessore al Diritto alla Salute

Per quanto concerne il pagamento della sanzione amministrativa "aggiuntiva" rispetto alle sanzioni complessivamente irrogate, la quantificazione dell'importo sanzionatorio dovrà avvenire con riferimento alle sole sanzioni immediatamente accertate.

La revoca del provvedimento può aversi con la verifica della regolarizzazione delle violazioni accertate ed il pagamento della sanzione amministrativa aggiuntiva di cui all'articolo 5, comma 2, lettera c), della legge n. 123 del 2007, senza necessariamente attendere anche il pagamento dell'importo della somma dovuta a seguito della prescrizione obbligatoria ai sensi dell'articolo 21, comma 2, del d.lgs. n. 758 del 1994 (vale a dire un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa).

Cordiali saluti

Il Coordinatore della Commissione Salute
Assessore al Diritto alla Salute Regione Toscana

Dr. Enrico Rossi
Enrico Rossi