

CIRCOLARE N. 3/2021



Ispettorati interregionali e territoriali del lavoro

Comando Carabinieri per la tutela del lavoro

INPS
Direzione centrale entrate

INAIL
Direzione centrale rapporto assicurativo

Ministero della salute
Direzione generale della prevenzione sanitaria

Conferenza delle Regioni e Province autonome

Ministero delle Infrastrutture e delle mobilità sostenibili
Dipartimento delle opere pubbliche, le politiche abitative e
urbane, le strutture idriche e le risorse umane e
strumentali

ANAC

e p.c.

Comando generale della Guardia di Finanza

Provincia autonoma di Bolzano

Provincia autonoma di Trento

Ispettorato regionale del lavoro di Palermo

Oggetto: D.L. n. 146/2021 – nuovo provvedimento di sospensione ex art. 14 D.Lgs. n. 81/2008 – prime indicazioni.

L'art. 13 del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 ha sostituito l'art. 14 del D.Lgs. n. 81/2008, apportando all'istituto della sospensione dell'attività imprenditoriale una serie di sostanziali modifiche.

Si ritiene pertanto opportuno fornire di seguito alcune indicazioni condivise con l'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che si è espresso con nota prot. n. 9686 dell'8 novembre 2021 e che, evidentemente, potranno essere oggetto di integrazione o modifica a seguito della conversione in legge del citato decreto.

Finalità del provvedimento e competenza

Il nuovo comma 1 dell'art. 14 del D.Lgs. n. 81/2008 stabilisce che il provvedimento di sospensione è adottato dall'Ispettorato nazionale del lavoro *“al fine di far cessare il pericolo per la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori”*, per il tramite del proprio personale ispettivo. Lo stesso potere spetta *“ai servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali nell'ambito di accertamenti in materia di tutela della salute e della sicurezza del lavoro”* (comma 8).

Condizioni per l'adozione del provvedimento

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**. Tuttavia, nell'adozione del provvedimento sospensivo va comunque valutata l'opportunità di farne decorrere gli effetti in un momento successivo, così come del resto previsto dal comma 4 del nuovo art. 14 secondo il quale *“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”*¹.

Segue: adozione del provvedimento per lavoro irregolare

Una prima condizione per l'adozione del provvedimento si realizza quando l'Ispettorato *“riscontra che almeno il 10 per cento dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro risulti occupato, al momento dell'accesso ispettivo, senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro”*.

Sul punto vanno evidenziate alcune sostanziali novità rispetto alla previgente formulazione.

Una prima importante novità attiene alla percentuale di lavoratori irregolari che passa **dal 20% all'attuale 10%**, la cui condizione è correlata esplicitamente alla insussistenza della comunicazione preventiva di instaurazione del rapporto di lavoro. Ai fini della sospensione non potranno dunque essere considerati irregolari i lavoratori rispetto ai quali non è richiesta la 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 nuova percentuale del 10% di lavoratori irregolari continuerà ad essere calcolata **sul numero di lavoratori presenti sul luogo di lavoro al momento dell'accesso ispettivo**. Si ricorda che i lavoratori da conteggiare nella base di computo sono tutti coloro che rientrano nell'ampia nozione di lavoratore di cui all'art. 2 del D.Lgs. n. 81/2008². Andranno quindi conteggiati, nel rispetto dei precedenti orientamenti forniti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, tanto i collaboratori familiari, anche impegnati per periodi inferiori alle dieci giornate di lavoro (v. ML nota prot. n. 14184 del 5 agosto 2013), quanto i soci lavoratori cui non spetta l'amministrazione o la gestione della società, non disponendo dei poteri datoriali tipici (v. ML nota prot. n. 7127 del 28 aprile 2015). Infine, viene ribadita nel nuovo testo l'esclusione del provvedimento di sospensione per lavoro irregolare nel caso in cui il lavoratore risulti l'unico occupato dall'impresa (c.d. microimpresa. cfr. comma

¹ 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)”*.

² L'art. 2 del D.Lgs. n. 81/2008 fa riferimento a *“la persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari (...) Al lavoratore così definito è equiparato il socio lavoratore di cooperativa o di società, anche di fatto che presta la sua attività per conto delle società e dell'ente stesso”*.

4).

Ulteriore novità è rappresentata dal riferimento *“all’accesso ispettivo”*, quale momento in cui va valutata la sussistenza dei presupposti di adozione del provvedimento. Ciò lascia evidentemente intendere che la **regolarizzazione dei lavoratori nel corso dell’accesso è del tutto ininfluenza e pertanto il provvedimento andrà comunque adottato**. Quanto sopra 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 e di seguito riportate:

	FATTISPECIE	IMPORTO SOMMA AGGIUNTIVA
1	Mancata elaborazione del documento di valutazione dei rischi	Euro 2.500
2	Mancata elaborazione del Piano di Emergenza ed evacuazione	Euro 2.500
3	Mancata formazione ed addestramento	Euro 300 per ciascun lavoratore interessato
4	Mancata costituzione del servizio di prevenzione e protezione e nomina del relativo responsabile	Euro 3.000
5	Mancata elaborazione piano operativo di sicurezza (POS)	Euro 2.500
6	Mancata fornitura del dispositivo di protezione individuale contro le cadute dall'alto	Euro 300 per ciascun lavoratore interessato
7	Mancanza di protezioni verso il vuoto	Euro 3.000
8	Mancata applicazione delle armature di sostegno, fatte salve le prescrizioni desumibili dalla relazione tecnica di consistenza del terreno	Euro 3.000
9	Lavori in prossimità di linee elettriche in assenza di disposizioni organizzative e procedurali idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi	Euro 3.000
10	Presenza di conduttori nudi in tensione in assenza di disposizioni organizzative e procedurali idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi	Euro 3.000
11	Mancanza protezione contro i contatti diretti ed indiretti (impianto di terra, interruttore magnetotermico, interruttore differenziale)	Euro 3.000
12	Omessa vigilanza in ordine alla rimozione o modifica dei dispositivi di sicurezza o di segnalazione o di controllo	Euro 3.000

A tale riguardo, infatti, il nuovo art. 14 non richiede più che le violazioni siano reiterate. Sarà, quindi sufficiente l’accertamento di una delle violazioni contenute nel citato Allegato I per consentire l’adozione del provvedimento.

Va, peraltro ricordato che l’art. 13 del decreto-legge ha modificato l’art. 13 del D.Lgs. n. 81/2008, **attribuendo anche all’Ispettorato nazionale del lavoro, al pari delle AA.SS.LL., il potere di svolgere attività di vigilanza e accertare eventuali illeciti in materia prevenzionistica indipendentemente dal settore di intervento**. Rispetto alle violazioni indicate il personale ispettivo potrà dunque svolgere i dovuti accertamenti adottando i relativi provvedimenti di prescrizione ai sensi del D.Lgs. n. 758/1994.

In relazione alle violazioni contenute nell’Allegato I ci si riserva comunque di fornire ogni necessario chiarimento con separata nota.

Ambito di applicazione del provvedimento di sospensione e decorrenza

Il provvedimento di sospensione, come in passato, è **anzitutto adottato “in relazione alla parte dell’attività imprenditoriale interessata dalle violazioni”**. Rispetto a tale previsione si rinvia ai chiarimenti già

forniti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali secondo il quale *“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”* (cfr. ML circ. n. 33/2009; v. anche ML nota prot. n. 337 del 9 gennaio 2021 in relazione alle manifestazioni fieristiche³).

Il nuovo art. 14 prevede inoltre, 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”**.

Trattasi in particolare di sospendere dall’attività soltanto i 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, trattandosi di causa non imputabile al lavoratore, l’obbligo di corrispondere allo stesso il trattamento retributivo e di versare la relativa contribuzione.

Va precisato 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 ovvero 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 (*“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.

Così come in passato, si evidenzia che gli effetti sospensivi possono decorrere, ai sensi del comma 4 del nuovo art. 14, 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.

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’art. 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 viene in rilievo, ad esempio, 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, va evidenziato 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 di microimpresa).

³ Con la nota prot. n. 337 del 9 gennaio 2012 il Ministero ha chiarito che *“l’effetto sospensivo del provvedimento risulta circoscritto alla singola unità produttiva nell’ambito della quale sono stati riscontrati i presupposti per l’adozione dello stesso e non possa, invece, trovare applicazione nei confronti di ulteriori attività svolte dalla medesima impresa in diversi luoghi di lavoro. Tale soluzione interpretativa, in linea con le finalità cautelari e sanzionatorie che caratterizzano l’adozione del provvedimento in esame consente, dunque, di ritenere che la mancata revoca del provvedimento di sospensione, relativo all’attività imprenditoriale svolta all’interno di uno stand di manifestazione fieristica, non precluda alla medesima impresa la possibilità di partecipare ad altre e diverse fiere. Ciò in quanto queste ultime debbono considerarsi quali distinti luoghi di lavoro, pur avendo sede nella medesima provincia”*.

Condizioni per la revoca del provvedimento di sospensione

Con riferimento alla sospensione adottata per lavoro irregolare è necessaria la regolarizzazione dei lavoratori nonché, come esplicitamente evidenziato dal legislatore in tale occasione, **una regolarizzazione anche sotto il profilo degli adempimenti in materia di salute e sicurezza.**

Sul punto si ritiene opportuno richiamare 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.

Si ribadisce inoltre che, in ragione dell'ampliamento delle competenze rimesse all'Ispettorato ai sensi del nuovo art. 13 del D.Lgs. n. 81/2008, diversamente dal passato, **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.**

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

In particolare, 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.

Permane, invece, anche nel nuovo regime dell'art. 14, 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. A tal fine, come per il passato, 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, al fine dell’adozione da parte del predetto Ministero del provvedimento interdittivo.

Ricorso avverso i provvedimenti di sospensione

Unicamente avverso il provvedimento di sospensione per l’impiego di lavoratori irregolari è possibile proporre ricorso amministrativo dinanzi 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, la cui cognizione, in caso di inottemperanza alla prescrizione, è rimessa alla cognizione del giudice penale, 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.

Inottemperanza al provvedimento di sospensione

Ai sensi del nuovo comma 15 dell’art. 14 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.

IL DIRETTORE DELL’ISPETTORATO
Bruno Giordano