

“Io era tra color che son sospesi...”. Incertezze applicative e prospettive future del nuovo provvedimento di sospensione *ex art.* 14 del d.lgs. n. 81/2008 dopo il d.l. n. 146/2021**

di Angelo Casu*

SOMMARIO: 1. L'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008 riformato: continuità e discontinuità. – 2. La *ratio* del provvedimento di sospensione e il suo rafforzamento. – 3. Profili problematici connessi al computo dei lavoratori irregolari. – 4. Problemi applicativi nell'accertamento delle violazioni della normativa sulla sicurezza. – 4.1. Segue. Una possibile lettura in chiave sostanziale della violazione per mancata elaborazione del documento di valutazione dei rischi. – 5. Gli effetti diretti e indiretti della sospensione – 6. Sull'obbligo di retribuzione e contribuzione in pendenza della sospensione. – 7. Gli strumenti di tutela esperibili avverso il nuovo provvedimento di sospensione. – 7.1. *Segue*. La natura sanzionatoria del provvedimento di sospensione e la conseguente applicabilità degli strumenti di tutela della l. n. 689/1981 – 7.2. *Segue*. Sulla natura sanzionatoria della nuova sospensione e sulle sue ripercussioni in materia di competenza giurisdizionale – 8. Prescrizione e provvedimento di sospensione. Il rapporto tra i due procedimenti.

1. L'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008 riformato: continuità e discontinuità

Con il d.l. n. 146/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 215/2021, il Governo, nell'intervenire «con maggiore efficacia sulle imprese che non rispettano le misure di prevenzione o che utilizzano lavoratori in nero»¹, ha novellato integralmente l'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, così modificando quanto previsto in materia di «provvedimenti degli organi di vigilanza per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori»².

In particolare, sono stati ridefiniti i presupposti applicativi dell'adozione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale. Tale provvedimento, infatti, deve essere obbligatoriamente disposto – senza che residui, a differenza del passato, alcun margine di discrezionalità³ – dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro,

* Angelo Casu è dottore in Giurisprudenza e diplomato nel Master in Diritto del lavoro e della previdenza sociale presso la Sapienza Università di Roma. angelo.casu96@gmail.com

** Il saggio è stato preventivamente assoggettato alla procedura di referaggio prevista dalle regole editoriali della Rivista.

¹ Comunicato stampa del Consiglio dei ministri n. 41 del 15.10.2021.

² Art. 13 del d.l. n. 146/2021.

³ La doverosità dell'adozione del provvedimento di sospensione, al ricorrere dei presupposti di legge, è stata evidenziata anche dallo stesso Ispettorato Nazionale del Lavoro, che ha ribadito «l'assenza di ogni forma di discrezionalità da parte dell'Amministrazione» (Circolare INL n. 3/2021, p. 2).

in primo luogo, laddove siano presenti sul luogo di lavoro almeno il 10% (e non più 20%) di lavoratori impiegati senza preventiva comunicazione obbligatoria, ovvero irregolari.

Con riferimento ai lavoratori autonomi occasionali, peraltro, la disposizione introduce l'obbligo di preventiva⁴ comunicazione all'Ispettorato Nazionale del Lavoro competente per territorio da parte del committente dell'avvio al lavoro dei suddetti lavoratori, mediante modalità informatiche e operative analoghe a quelle previste per il lavoro intermittente. La norma, nella sua versione aggiornata al d.l. n. 21/2022 (convertito con modificazioni dalla l. n. 51/2022)⁵, esclude dall'ambito di applicazione della comunicazione obbligatoria le attività autonome occasionali intermedie da piattaforme digitali di cui al d.l. n. 152/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 233/2021; vale a dire le prestazioni d'opera, comprese quelle intellettuali, «il cui corrispettivo è erogato dal committente della prestazione d'opera tramite piattaforma digitale»⁶. Le ragioni di tale deroga sono da ricondurre, con tutta probabilità⁷, al fatto che il lavoro intermediato dalla piattaforma digitale è ora assoggettato alla disciplina concernente gli obblighi di comunicazione, ai sensi del d.l. n. 510/1996 e s.m.i., il quale stabilisce, tra l'altro, che tale comunicazione «è effettuata dal committente entro il ventesimo giorno del mese successivo all'instaurazione del rapporto di lavoro»⁸.

Il provvedimento di sospensione deve essere adottato dalle autorità competenti, ovvero dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro e dai servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali (art. 14, comma 8, del d.lgs. n. 81/2008), anche qualora vengano riscontrate le gravi violazioni in materia di tutela della salute e sicurezza del lavoro di cui all'Allegato I del d.lgs. n. 81/2008. A tal proposito, deve evidenziarsi che non è più necessario che le violazioni siano reiterate (con tutte le difficoltà applicative che tale requisito aveva posto⁹), essendo sufficiente l'accertamento anche di una sola delle violazioni contenute nel citato Allegato I¹⁰.

Particolarmente incisivo è il divieto all'impresa di contrattare, per tutto il periodo della sospensione, con la pubblica amministrazione e con le stazioni appaltanti, definite dal codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016).

Il riformato art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, inoltre, esplicita la regola, già desumibile dai principi civilisti in materia di obbligazioni¹¹, per cui lavoratori interessati dal provvedimento di sospensione conservano il diritto alla corresponsione della retribuzione e al versamento dei relativi contributi da parte

⁴ Con questo deve intendersi, secondo l'INL, che «la regolarizzazione dei lavoratori nel corso dell'accesso è del tutto influente e pertanto il provvedimento andrà comunque adottato» (Circolare INL n. 3/2021, p. 3).

⁵ Cfr. art. 12-*sexies* del d.l. n. 21/2022 e s.m.i.

⁶ Art. 27, comma 2-*decies*, lett. b), del d.l. n. 152/2021.

⁷ L'aggiornamento normativo era stato già anticipato dalla Circolare INL n. 29/2022, p. 2.

⁸ Art. 9-*bis* del d.l. n. 510/1996.

⁹ Sulla «indefinibilità operativa» della reiterazione delle violazioni cfr. M. GIOVANNONE, *La sospensione dell'attività d'impresa dopo il Decreto Fiscale: tra vecchia e nuova disciplina*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", 2021, 2, I, p. 86.

¹⁰ Circolare INL n. 3/2021, p. 3.

¹¹ V. par. 6.

dell'impresa sospesa¹², con un evidente ulteriore effetto sanzionatorio indiretto, di natura civilistica.

La norma in esame conferma la previsione secondo cui il provvedimento di sospensione non si applica nel caso in cui il lavoratore irregolare risulti l'unico occupato dall'impresa. A tal proposito, in mancanza di diversa disposizione¹³, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, nella Nota n. 162/2023, ha interpretato restrittivamente la suddetta esenzione per le microimprese, affermando che «tale esclusione non troverà applicazione qualora siano contestualmente evidenziate le gravi violazioni di natura prevenzionistica indicate nell'allegato 1 al d.lgs. n. 81/2008 – ivi compresa la mancanza del DVR o della nomina del RSPP – da sole sufficienti a giustificare l'adozione del provvedimento cautelare»¹⁴.

Nel complesso, sono state aumentate le somme che devono essere pagate, anche in forma rateizzata¹⁵, per poter ottenere la revoca del provvedimento¹⁶, ferme ovviamente la regolarizzazione dei lavoratori “in nero” e/o il ripristino di condizioni lavorative sicure, anche mediante la rimozione delle conseguenze pericolose delle violazioni commesse¹⁷.

La nuova disciplina limita, inoltre, la possibilità di presentare ricorso amministrativo – entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento di sospensione – solo se la causale alla base della sospensione è l'impiego di lavoratori irregolari.

2. La ratio del provvedimento di sospensione e il suo rafforzamento

L'art. 14 del d.lgs. 81/2008, al primo comma, definisce didascalicamente le finalità del provvedimento di sospensione. A uno scopo che esalta i profili cautelari dell'istituto¹⁸, ovvero il far cessare il pericolo per la salute e la sicurezza dei lavoratori, segue la finalità più propriamente sanzionatoria del contrasto al lavoro irregolare.

In dottrina si è lungamente discusso sulla duplice natura del provvedimento di sospensione¹⁹. Difatti, la sospensione *ex art.* 14 del d.lgs. n. 81/2008, già nella sua versione antecedente al d.l. n. 146/2021, presentava connotazioni repressive, correlate alle evidenti finalità di deterrenza sul piano del contrasto al lavoro

¹² Art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008.

¹³ Cfr. P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Il Titolo I del d.lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act*, Fano, Aras Edizioni, 2017, p. 126.

¹⁴ Nota INL n. 162/2023, p. 1.

¹⁵ Cfr. F. NARDUCCI, *La sospensione dell'attività d'impresa in Italia*, CLD Libri, 2016, p. 80, che a tal proposito parla di “sistema premiale”.

¹⁶ Cfr. M. CORTI, A. SARTORI, *La miniriforma della sicurezza sul lavoro e le nuove misure per la promozione delle pari opportunità*, in “Rivista Italiana di Diritto del Lavoro”, 2022, 1, III, p. 5.

¹⁷ Art. 14, commi 9-11, del d.lgs. n. 81/2008.

¹⁸ Cfr. P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*, cit., p. 121.

¹⁹ *Ex multis* cfr. NARDUCCI F., *La sospensione dell'attività d'impresa in Italia*, cit., p. 78; F. BACCHINI, *Cosa cambia realmente in materia di sicurezza sul lavoro. Guida alle modifiche dell'originario “Testo Unico sulla Sicurezza”*, Venezia, Hyper, 2009, 31.

irregolare²⁰. In questo senso si è espresso, altresì, il Ministero del Lavoro, nella circolare n. 33 del 10.11.2009, in cui ha affermato che «il provvedimento di sospensione, sebbene finalizzato a far cessare il pericolo per la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori, evidenzia contestualmente profili di carattere sanzionatorio legati sia ad un impiego di personale non risultante dalla documentazione obbligatoria, sia a quelle condotte che reiterano gravi violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro»²¹. Dello stesso avviso è parte della giurisprudenza amministrativa che, a sua volta, classifica il provvedimento di sospensione come «una tipologia di sanzione»²² in quanto avente essenzialmente la finalità di sollecitare il datore di lavoro a regolarizzare la posizione lavorativa dei dipendenti “in nero”²³.

In senso contrario, deve menzionarsi quell’orientamento dottrinale che ha ricondotto il provvedimento di sospensione agli atti amministrativi con finalità esclusivamente cautelare e non sanzionatoria²⁴, corroborato dall’orientamento del Consiglio di Stato per cui il provvedimento in questione presenta una funzione specificamente cautelare, poiché «subordinata ad una valutazione discrezionale dell’amministrazione»²⁵ e dal potere di revoca.

Tuttavia, ad avviso di chi scrive, preme rilevare, sin da ora, che con la venuta meno del carattere discrezionale nell’adozione del provvedimento di sospensione, abbiano perso di rilievo i caratteri cautelari dello stesso, in favore di una definizione in termini più propriamente sanzionatori, con evidenti ripercussioni anche sugli aspetti procedurali della sua contestazione.

3. Profili problematici connessi al computo dei lavoratori irregolari

Come detto, il primo presupposto per l’adozione del provvedimento di sospensione è l’accertamento, da parte degli organismi di vigilanza, di un contesto di occupazione di lavoro irregolare, all’atto dell’accesso ispettivo, pari o superiore al 10% dei lavoratori trovati intenti al lavoro. Il legislatore, nel rispetto della *ratio* di protezione dei lavoratori ha conservato la «persistente equazione»²⁶ tra «occupazione irregolare di lavoratori e lavoro insicuro»²⁷, giacché, in questa

²⁰ Così P. PENNESI, C. CASELLI, *I nuovi compiti della pubblica amministrazione*, in *Il Testo Unico della sicurezza sul lavoro dopo il correttivo* (D.lgs. n. 106/2009), in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Commentario al decreto legislativo n. 81/2008, come modificato e integrato dal decreto legislativo n. 106/2009*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 941.

²¹ Circolare del Ministero del Lavoro, 10.11.2009, n. 33, p. 1.

²² T.A.R. Piemonte, sez. II, 24 settembre 2016, n. 1164.

²³ *Ibidem*.

²⁴ F. ELEFANTE, *Il provvedimento di sospensione dell’attività Imprenditoriale contra ius laboris dal TAR Veneto al recente testo unico in materia di sicurezza nei luoghi di Lavoro: quando la cura è peggiore della malattia*, in “Foro Amministrativo TAR”, 2008, 3, p. 923.

²⁵ Cons. Stato, sez. III, 15 giugno 2020, n. 3832.

²⁶ Cfr. G. CAROSIELLI, *Alla ricerca della razionalità perduta: il nuovo provvedimento di sospensione dell’attività imprenditoriale tra aporie legislative ed interventi (correttivi?) di prassi*, in “Diritto delle Relazioni Industriali”, 2022, 1, p. 328.

²⁷ *Ibidem*.

fattispecie, il lavoro irregolare, utile a definire l'ambito d'applicazione *ex art.* 14 del d.lgs. n. 81/2008, è stato ricondotto alla mancata comunicazione obbligatoria preventiva. Peraltro, l'Ispettorato del Lavoro ha precisato che, ai fini della sospensione, non potranno essere considerati irregolari i lavoratori rispetto ai quali non è richiesta la comunicazione, come nelle ipotesi di coadiuvanti familiari ovvero dei soci, per i quali è prevista unicamente la comunicazione all'INAIL *ex art.* 23 del d.P.R. n. 1124/1965. In tal senso, come è stato osservato in dottrina²⁸, il legislatore sembra aver circoscritto il concetto di lavoro irregolare a una delle sue ipotesi più gravi, il lavoro sommerso, in cui è più alto il rischio per i lavoratori. Tuttavia, non può non osservarsi come l'equazione tra lavoro irregolare e lavoro insicuro possa riscontrarsi anche nei casi in cui una prestazione di lavoro non sommersa presenti evidenti irregolarità²⁹.

Il riferimento espresso alla mancata comunicazione obbligatoria, come condizione per l'adozione della sospensione, potrebbe portare a ritenere che la fattispecie normativa sia omologa a quella della sanzione *ex art.* 3, comma 3, del d.l. n. 12/2002³⁰, in caso di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro. Tuttavia, a tal proposito, è stato opportunamente osservato che la nozione di "lavoratore" contenuta nell'art. 2 del d.lgs. n. 81/2008, è certamente più ampia di quella di lavoratore subordinato³¹. Ne consegue che la sospensione dell'attività imprenditoriale e la cd. "maxisanzione" continueranno a mantenere presupposti applicativi differenti, restando collocati nei fatti su binari paralleli³².

La conversione del d.l. n. 146/2021, ad opera della l. n. 215/2021 e successive modificazioni, ha introdotto, inoltre, l'obbligo di comunicazione obbligatoria preventiva, mediante modalità informatiche, anche per i lavoratori autonomi occasionali. La ragione dell'introduzione di tale obbligo sembrerebbe ricondursi alla volontà del legislatore di monitorare il numero di volte in cui si realizza la «frantumazione»³³ della prestazione lavorativa ed evitare così forme

²⁸ Come affermato da P. PASCUCCI nella relazione *Il lavoro? Regolare, salubre e sicuro*, presentata al "Festival Internazionale della Salute e della Sicurezza sul Lavoro, Stati Generali. La sfida della prevenzione partecipata" dedicata a "Regolarità del lavoro e tutela della salute e sicurezza", Urbino, Palazzo Ducale, 4.5.2022. n. 33, in <https://www.festivalsalutesicurezzaalavoro.it/wp-content/uploads/2023/01/Materiale-P.Pascucci.pdf>.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ L'art. 3, comma 3, del d.l. n. 12/2002 dispone che: «*Ferma restando l'applicazione delle sanzioni già previste dalla normativa in vigore, in caso di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato, con la sola esclusione del datore di lavoro domestico, si applica altresì la sanzione amministrativa pecuniaria:*

a) da euro 1.500 a euro 9.000 per ciascun lavoratore irregolare, in caso di impiego del lavoratore sino a trenta giorni di effettivo lavoro;

b) da euro 3.000 a euro 18.000 per ciascun lavoratore irregolare, in caso di impiego del lavoratore da trentuno e sino a sessanta giorni di effettivo lavoro;

c) da euro 6.000 a euro 36.000 per ciascun lavoratore irregolare, in caso di impiego del lavoratore oltre sessanta giorni di effettivo lavoro».

³¹ Cfr. C. SANTORO, *I nuovi provvedimenti per lavoro nero e sicurezza dopo il Decreto Fiscale*, in "La Circolare di Lavoro e Previdenza", 2021, 44, p. 8.

³² Così G. CAROSIELLI, *Alla ricerca della razionalità perduta*, cit., p. 328.

³³ Cfr. G. CAROSIELLI, *Alla ricerca della razionalità perduta*, cit., p. 329.

elusive a una prestazione ricondotta giuridicamente dalla prassi al lavoro autonomo ex art. 2222 c.c. e, per converso, non alla subordinazione³⁴. La norma sembra perseguire così, nel contrastare il ricorso a forme elusive della genuinità del rapporto di lavoro, la tutela dai rischi psicosociali derivanti dalla “precarietà contrattuale”³⁵, che l’Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro ha posto al primo posto nella tassonomia di detti rischi³⁶. Del resto, il verificarsi di ipotesi di lavoro autonomo “fittizio”, intendendosi, nel caso di specie, una prestazione lavorativa che, seppure inquadrabile nella subordinazione o riconducibile all’etero-organizzazione, è soggetta a una ridotta protezione sociale, potrebbe pregiudicare il benessere psico-fisico del lavoratore interessato³⁷.

La novella legislativa sull’introduzione dell’obbligo di comunicazione obbligatoria, tuttavia, si presta a problemi interpretativi inerenti alla scelta del legislatore di affidarsi alla definizione di lavoratori autonomi occasionali. Sebbene alcuni Autori³⁸ e l’Ispettorato Nazionale del Lavoro³⁹ ritengano pacifico il riferimento all’art. 2222 c.c.⁴⁰, non possono non rilevarsi i problemi applicativi che ne derivano sulla portata del richiamo legislativo al lavoro autonomo occasionale. La dimostrazione è data dalla successione bulimica di circolari amministrative volte a chiarire le aporie normative, determinando un non condivisibile ricorso alla prassi amministrativa in funzione integrativa della legislazione primaria, in spregio alla gerarchia delle fonti del diritto.

Inoltre, appare irrazionale, nonché limitativa della finalità di contrasto al lavoro irregolare, l’esclusione dall’obbligo di comunicazione delle professioni intellettuali e, più in generale, dei lavoratori soggetti al regime fiscale dell’IVA⁴¹. Invero, da una parte, la prassi amministrativa ha escluso così le professioni intellettuali dall’ambito di applicazione dell’art. 2222 c.c., pur costituendone a livello sistematico e di disciplina, una sua *species*⁴², dall’altro ha escluso dal

³⁴ In questo senso v. Circolare INL n. 393/2022.

³⁵ Ci si riferisce in tal caso allo stato di incertezza e di insicurezza lavorativa derivante dall’applicazione del povero regime delle tutele previste per il lavoro autonomo, in luogo di quello del lavoro subordinato.

³⁶ Cfr. C. LAZZARI, *Brevi considerazioni a proposito di salute e sicurezza nel mondo del lavoro che cambia*, in “Diritto della Sicurezza sul Lavoro”, 2022, 1, II, p. 3.

³⁷ A tal proposito, a titolo esemplificativo, si segnala un recente saggio, pubblicato dall’Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, che dimostra il nesso tra l’esposizione a fattori di rischio psicosociale lavoro-correlati (determinati anche dall’insicurezza e dalla precarietà lavorativa) e malattie cardiovascolari: J. ERVASTI, M. KIVIMÄKI, *The links between exposure to work-related psychosocial risk factors and cardiovascular disease*, Discussion Paper, EU-OSHA, 2.3.2023, p. 5.

³⁸ Cfr. V. LIPPOLIS, *Sospensione dell’attività imprenditoriale: in quali casi e come effettuare il nuovo obbligo di comunicazione*, in “IPSOA Quotidiano”, 22.12.2021.

³⁹ Cfr. Circolare INL n. 29/2022, p. 2.

⁴⁰ Per un approfondimento sul lavoro autonomo non imprenditoriale cfr. F. FERRARO, voce *Lavoro autonomo non imprenditoriale*, in “Digesto delle Discipline Privatistiche-Sezione Commerciale, Aggiornamento”, Milano, UTET, 2022, 9, p. 231 ss.

⁴¹ Circolare INL n. 29/2022, che esclude dall’ambito di applicazione della norma le “professioni intellettuali in quanto oggetto della apposita disciplina contenuta negli artt. 2229 c.c. ed in genere tutte le attività autonome esercitate in maniera abituale e assoggettate al regime IVA”.

⁴² G. CAROSIELLI, *Alla ricerca della razionalità perduta*, cit., p. 330.

monitoraggio degli organismi di vigilanza tutti quei casi di elusione dietro cui si annidano la cd. “false partite IVA”.

In termini di applicazione normativa, preme soffermarsi sulle difficoltà che si potrebbero determinare stante l'assenza di una «banca dati delle comunicazioni»⁴³. Come osservano alcuni commentatori, invero, per i lavoratori autonomi, non è prevista la comunicazione preventiva d'instaurazione del rapporto di lavoro effettuata col sistema Unilav o con un sistema analogo che consenta di accedere su tutto il territorio nazionale alla verifica della regolarità della comunicazione del rapporto di lavoro⁴⁴. Questo rischia di determinare incertezza decisionale e applicative in capo agli organi di vigilanza⁴⁵.

4. Problemi applicativi nell'accertamento delle violazioni della normativa sulla sicurezza

Il d.l. n. 146/2021 ha ribadito, come ulteriore presupposto per l'adozione del provvedimento di sospensione, la grave violazione in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, senza che sia però necessario il requisito della reiterazione. Ne consegue che agli ispettori del lavoro e agli operatori delle ASL competenti, considerato l'espresso richiamo della norma, è ora sufficiente l'accertamento delle violazioni previste dall'Allegato I del d.lgs. n. 81/2008.

Tuttavia, nonostante l'elevata specializzazione di talune fattispecie, ivi contenute, e la specifica formazione professionale che presuppongono, il legislatore non ha ancora provveduto a ripartire le competenze tra i diversi organi di vigilanza, a prescindere dal settore di intervento⁴⁶. Il silenzio legislativo è stato temporaneamente colmato in sede di definizione della prassi amministrativa operata con la circolare n. 4/2021 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro. Con tale circolare, l'Amministrazione ha suddiviso, in fase di prima applicazione, tra ipotesi da ricondurre esclusivamente al personale con specializzazione tecnica in base al profilo professionale di inquadramento (punti 3, 6-12 dell'Allegato I) e fattispecie rimesse agli ispettori del lavoro non appartenenti ai profili tecnici, ivi compreso il personale ispettivo INPS e INAIL (punti 1, 2, 4, 5 dell'Allegato I)⁴⁷.

Resta, pertanto, del tutto indefinito⁴⁸ nel tempo, con evidente pregiudizio della certezza normativa nonché dell'efficacia dell'azione di vigilanza, il momento in cui potrà attuarsi quanto disposto dal legislatore, ovvero quando l'intero personale di vigilanza ispettiva, di formazione tecnica ed amministrativa, possa adottare la sospensione dell'attività imprenditoriale invocando una causale, l'altra o entrambe⁴⁹.

⁴³ V. LIPPOLIS, *Sospensione dell'attività imprenditoriale*, cit.

⁴⁴ V. LIPPOLIS, *Sospensione dell'attività imprenditoriale*, cit.

⁴⁵ G. CAROSIELLI, *Alla ricerca della razionalità perduta*, cit., p. 332.

⁴⁶ M. GIOVANNONE, *La sospensione dell'attività d'impresa*, cit., p. 94.

⁴⁷ Circolare INL n. 4/2021.

⁴⁸ Invero, la Circolare n. 4/2021 prevede questa ripartizione temporanea delle competenze «nelle more dell'evoluzione normativa e delle modalità operative della vigilanza».

⁴⁹ G. CAROSIELLI, *Alla ricerca della razionalità perduta*, cit., p. 334.

4.1. Segue. *Una possibile lettura in chiave sostanziale della violazione per mancata elaborazione del documento di valutazione dei rischi*

Tra le fattispecie contenute nell’Allegato I è compresa quella della mancata elaborazione del Documento di Valutazione dei Rischi, che merita un approfondimento, data la sua rilevanza e importanza strategica nell’ambito del sistema di sicurezza aziendale.

Al riguardo è intervenuta la circolare n. 4/2021 dell’Ispettorato Nazionale del lavoro, che ha dato indicazione⁵⁰ di applicare la disposizione, in considerazione nel suo “tenore letterale”⁵¹, adottando provvedimento di sospensione solo laddove sia constatata la “mancata redazione” del DVR, facendo esplicito riferimento al comma 1 dell’art. 29, del d.lgs. n. 81/2008.

Eppure, l’equiparazione tra “mancata redazione” e “mancata elaborazione”, proposta dall’Ispettorato Nazionale del Lavoro, rischia di essere, ad avviso di chi scrive, foriera di equivoci interpretativi contrari, oltre al significato proprio delle parole del legislatore, anche ai principi attualmente vigenti in materia di salute e sicurezza, che informano la valutazione dei rischi.

Innanzitutto, deve osservarsi che il legislatore ha oculatamente utilizzato il termine “elaborazione”, che nettamente si distingue nel suo significato, anche etimologico, da quello di “redazione”. La parola “elaborare” deriva dal latino “elaboro”, che, a sua volta, origina dalla composizione tra il verbo “laboro” e il prefisso “e”, che conferisce al verbo un valore intensivo⁵². Invero, con il verbo “elaborare” si definisce lo “sviluppare, svolgere un progetto, un lavoro, ecc. mediante un’attenta coordinazione e trasformazione degli elementi di base fino a dar loro una sistemazione e una forma compiuta e rispondente al fine voluto”⁵³. Un significato che si estende ben oltre il mero “redigere”, che si traduce nell’attività di “stendere, compilare, stilare”⁵⁴.

Pertanto, se, nel rispetto dell’art. 12 delle preleggi, l’interprete deve attribuire alla norma, in primo luogo, il senso fatto palese dal significato proprio delle parole, deve evidenziarsi che la scelta del termine “elaborazione” sembra ricollegarsi più allo sviluppo di un documento che sia il risultato meditato e critico⁵⁵ della valutazione dei rischi, con conseguente valutazione nel merito della sua eventuale

⁵⁰ Circolare INL n. 4/2021, p. 2.

⁵¹ A tal proposito, giova ricordare che costituisce principio consolidato in giurisprudenza quello per cui «le circolari amministrative non hanno valore normativo o provvedimentale e non assumono carattere vincolante per i soggetti destinatari dei relativi atti applicativi, che non hanno l’onere di impugnarle, ma possono limitarsi a contestarne la legittimità al solo scopo di sostenere che detti atti sono illegittimi perché scaturiscono da una circolare illegittima che avrebbe dovuto essere disapplicata; ne discende, a fortiori, che una circolare amministrativa contra legem può essere disapplicata anche d’ufficio dal giudice investito dell’impugnazione dell’atto che ne fa applicazione, anche in assenza di richiesta delle parti» (Cons. Stato, sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5664). V. in particolare, sulle circolari cd. “interpretative” come quella in esame, Cons. Stato, sez. III, 30 agosto 2022, n. 7581.

⁵² Cfr. Voce “ex”, in *Vocabolario online Treccani*, <https://www.treccani.it/vocabolario/ex>.

⁵³ Cfr. Voce “elaborare”, in *Vocabolario online Treccani*, <https://www.treccani.it/vocabolario/elaborare>.

⁵⁴ Cfr. Voce “redigere”, in *Vocabolario online Treccani*, <https://www.treccani.it/vocabolario/redigere>.

⁵⁵ Cfr. A. STOLFA, *La valutazione dei rischi*, in “I Working Papers di Olympus”, 2014, 36, p.

mancanza, che non si fermi, quindi, all'accertamento della redazione o meno del documento formale.

In questo senso, la fattispecie dell'omessa redazione del DVR è chiaramente compresa dall'art. 29, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, ma non ne esaurisce la sua portata. Difatti, l'art. 29, comma 1, la cui violazione è sanzionata dall'art. 55, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, prevede l'obbligo di effettuare la valutazione dei rischi ed elaborare il DVR. L'effettuazione della valutazione dei rischi e l'elaborazione del DVR non possono essere considerate come attività distinte una dall'altra, tanto che parte della dottrina ha opportunamente sottolineato come la prima debba "tradursi"⁵⁶ nella seconda, costituendone la sua rappresentazione.

Pertanto, la mancata elaborazione del documento di valutazione dei rischi non dovrebbe limitarsi all'accertamento del mero "simulacro" documentale, quanto sarebbe più coerente con l'impostazione del Testo Unico, estenderla a un controllo più pervasivo sulla valutazione stessa. Diversamente argomentando, ci si troverebbe nella situazione paradossale di imporre, da una parte, al datore di lavoro una rigorosa valutazione dei rischi, comprensiva di «tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori» e, dall'altra, di non considerare grave violazione la mera produzione di un documento privo della valutazione dei rischi, o con macroscopiche carenze della stessa, ma intitolato "DVR". A tal proposito, la giurisprudenza di legittimità ha più volte ritenuto che costituisca violazione dell'obbligo del datore di lavoro di elaborare un documento di valutazione dei rischi non soltanto l'omessa redazione del documento iniziale, ma anche il suo mancato, insufficiente o inadeguato aggiornamento od adeguamento⁵⁷. Sembra opportuno ritenere, quindi, alla luce delle argomentazioni qui spese, che anche tali circostanze debbano ricomprendersi nel potere ispettivo degli organismi di vigilanza, ai fini dell'adozione del provvedimento di sospensione.

In altri termini, con riferimento, in via generale anche alle altre condotte prese in considerazione dall'Allegato I, si ritiene che, se, da una parte, il principio della tassatività della fattispecie impone un'attenta delimitazione del potere sanzionatorio delle autorità ispettive, dall'altra un'interpretazione eccessivamente formalistica rischierebbe di svuotare di efficacia deterrente la prescrizione normativa.

5. Gli effetti diretti e indiretti della sospensione

Al ricorrere dei presupposti di cui al comma 1 dell'art. 14, del d.lgs. n. 81/2008 l'autorità di vigilanza adotta il provvedimento di sospensione di cui preme specificare gli effetti, delimitandone così la portata "spaziale" e "temporale".

⁵⁶ A. DELOGU, voce *Salute e sicurezza sul lavoro*, in "Digesto delle Discipline Privatistiche-Sezione Commerciale", Milano, Utet, 2017, 17, p. 451.

⁵⁷ Cass. pen., sez. IV, 4 giugno 2019, n. 34893; Cass. pen., sez. IV, 22 dicembre 2009, n. 10448; Cass. pen., sez. IV, 4 ottobre 2007 n. 4063.

Il provvedimento che impone la sospensione dell'attività imprenditoriale ha effetto solo in relazione alla singola unità produttiva in cui si sono verificati i presupposti applicativi. Del resto, una diversa disposizione che allargasse l'efficacia del provvedimento all'intera impresa si sarebbe rivelato del tutto sproporzionato col rischio di censura da parte della Consulta per violazione dell'art. 41 Cost.

Sotto il profilo del momento dell'adozione della sospensione si evidenzia come l'unico momento di discrezionalità, ferma la doverosità dell'azione sanzionatoria, nel residuo in capo all'autorità di vigilanza è quello che consente alla stessa di far decorrere gli effetti del provvedimento dalle ore dodici del giorno lavorativo successivo ovvero dalla cessazione dell'attività lavorativa in corso che non può essere interrotta. Coerentemente con la finalità di far cessare il pericolo per la salute e la sicurezza dei lavoratori, è fatta salva l'ipotesi in cui si riscontrino situazioni di pericolo imminente o di grave rischio per la salute dei lavoratori o dei terzi o per la pubblica incolumità⁵⁸.

Inoltre, il provvedimento di sospensione dell'attività comporta un ulteriore effetto sanzionatorio in capo all'impresa destinataria. Invero, il d.l. n. 146/2021 conferma all'art. 14, comma 2, del d. lgs. n. 81/2008, il divieto per l'impresa sospesa di contrattare con la pubblica amministrazione e con le stazioni appaltanti, così come definite dal d.lgs. n. 50/2016 con contestuale comunicazione all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e al Ministero delle infrastrutture (MIT), per gli aspetti di rispettiva competenza. La novella legislativa introduce un elemento più afflittivo rispetto alla versione precedente dell'art. 14, dal momento che il predetto provvedimento interdittivo, emesso dal MIT, è, in ogni caso, di durata pari a quella del provvedimento di sospensione⁵⁹. A tal proposito, la prassi amministrativa ha precisato che il provvedimento interdittivo, a differenza di quello di sospensione debba riferirsi all'impresa sanzionata nel suo complesso⁶⁰.

6. Sull'obbligo di retribuzione e contribuzione in pendenza della sospensione

Un ulteriore aspetto del rinnovato art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, è la previsione esplicita, introdotta in sede di conversione dalla l. n. 215/2021, per cui, per tutta la durata del periodo di sospensione, il datore di lavoro è tenuto a corrispondere la

⁵⁸ Art. 14, comma 4, del d.lgs. n. 81/2008.

⁵⁹ L'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, nella versione antecedente al d.l. n. 146/2021 disponeva che: «la durata del provvedimento è pari alla citata sospensione nel caso in cui la percentuale dei lavoratori irregolari sia inferiore al 50 per cento del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro; nel caso in cui la percentuale dei lavoratori irregolari sia pari o superiore al 50 per cento del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro, ovvero nei casi di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, ovvero nei casi di reiterazione 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 reiterazione la decorrenza del periodo di interdizione è successiva al termine del precedente periodo di interdizione; 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 dell'interdizione a seguito dell'acquisizione della revoca della sospensione».

⁶⁰ Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 10.11.2009, n. 33, p. 12.

retribuzione e a versare i relativi contributi ai lavoratori interessati dall'effetto del provvedimento⁶¹.

A tal proposito, preme rilevare un siffatto obbligo doveva considerarsi, ad avviso della prassi amministrativa⁶² e di parte della dottrina, già presente nell'ordinamento, in quanto la sospensione costituisce una causa "non imputabile al lavoratore"⁶³.

La circolare sembra correttamente richiamare la formulazione degli artt. 1218 c.c., sulla responsabilità del debitore, e 1256 c.c., sull'impossibilità sopravvenuta, che richiedono che la causa dell'inadempimento, ai fini dell'esonero dal risarcimento dei danni, e dell'impossibilità sopravvenuta non siano imputabili al debitore, che, in questo caso, è rappresentato dal datore di lavoro.

Nel caso del provvedimento di sospensione, i fatti utili al suo perfezionamento, sono condotte ascrivibili a comportamenti dolosi o colposi del datore di lavoro, che, pertanto, non sembra essere esentato dell'obbligo retributivo e dal versamento dei contributi.

Del resto, tale impostazione appare coerente con la giurisprudenza della Suprema Corte in tema di sospensione unilaterale della prestazione lavorativa, che, richiamando proprio gli artt. 1218 e 1256 c.c., sostiene come il datore di lavoro sia esonerato dall'obbligazione retributiva, quando non sia imputabile a fatto del datore medesimo, non sia prevedibile ed evitabile e non sia riferibile a carenze di programmazione o di organizzazione aziendali ovvero a contingenti difficoltà di mercato⁶⁴.

Sembra doversi ritenere, pertanto, che l'aggiunta legislativa sia superflua, alla luce della normativa e della giurisprudenza già indicata, non configurando, quindi, questa a rigore un'ulteriore sanzione, bensì l'esplicitazione di obblighi *ex contractu*, quello alla corresponsione della retribuzione, ed *ex lege*, quello al versamento della contribuzione. È evidente che, tuttavia, tale conseguenza civilistica intensifica l'effetto sanzionatorio della norma o, comunque, il pregiudizio economico subito dall'impresa, giacché quest'ultima, per l'intero periodo di sospensione, non solo è costretta a rinunciare ai ricavi conseguenti all'esercizio della propria attività economica, ma è al contempo tenuta a sopportare il costo dei trattamenti retributivi e contributivi che deve continuare a corrispondere in favore dei propri dipendenti.

7. Gli strumenti di tutela esperibili avverso il nuovo provvedimento di sospensione

Il d.l. n. 146/2021 ha innovato l'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008 anche in merito agli strumenti di tutela avverso il provvedimento di sospensione illegittimo.

⁶¹ Art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008.

⁶² Circolare INL n. 3/2021, p. 4.

⁶³ M. GIOVANNONE, *La sospensione dell'attività d'impresa*, cit., p. 99.

⁶⁴ Cass. civ., sez. lav., 22 ottobre 1999, n. 11916, richiamata dalla più recente Cass. civ., sez. lav., 11 novembre 2019, n. 29092.

La predetta disposizione indica unicamente che è possibile presentare ricorso amministrativo, solo avverso i provvedimenti di sospensione adottati per l'impiego di lavoratori senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro⁶⁵. Il ricorso deve essere presentato - entro 30 giorni dalla notifica al datore di lavoro - all'Ispettorato interregionale del lavoro territorialmente competente, il quale dovrà pronunciarsi nel termine di 30 giorni dalla notifica del ricorso. La norma prevede, altresì, che decorso inutilmente quest'ultimo termine, il provvedimento perda di efficacia.

A tal proposito, si rileva come il legislatore con il d.l. n. 146/2021 abbia espunto inspiegabilmente dall'ordinamento la possibilità di proporre ricorso gerarchico contro i provvedimenti comminati per le gravi violazioni in materia di sicurezza di cui all'Allegato I del d.lgs. n. 81/2008.

Pertanto, preso atto che, da solo, il comma 14 non interessa tutti i presupposti applicativi del provvedimento di sospensione, si impone un supplemento di riflessione su quali possano essere gli ulteriori strumenti di impugnazione del provvedimento illegittimo. Strumenti che devono essere necessariamente individuati pena la lesione dell'inviolabile diritto di azione e difesa contemplati dall'art. 24, commi 1 e 2, Cost.

Tra le tutele di natura giustiziale amministrativa, nel silenzio della legge, sembra possa applicarsi innanzitutto l'art. 21, comma 4, della l. n. 833/1978, che dispone che per i provvedimenti adottati dagli Ispettori delle Unità sanitarie locali, per l'applicazione della legislazione sulla sicurezza sul lavoro, come può essere quello di sospensione, sia proponibile ricorso al presidente della giunta regionale che decide, sentite le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Allo stesso modo, in assenza di ulteriori specificazioni, può ritenersi applicabile, anche la normativa in materia di ricorsi gerarchici di cui al d.P.R. n. 1199/1971, la quale prevede un termine per presentazione di tali ricorsi 30 giorni dalla sua notificazione⁶⁶. Tuttavia, deve osservarsi che l'utilizzo di questo strumento di tutela comporta, diversamente da quanto previsto dall'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, che, decorso inutilmente il termine di 90 giorni, il ricorso si intende respinto⁶⁷.

7.1. Segue. La natura sanzionatoria del provvedimento di sospensione e la conseguente applicabilità degli strumenti di tutela della l. n. 689/1981

Con il d.l. n. 146/2021 sembra potersi sostenere con maggior chiarezza la natura sanzionatoria del provvedimento di sospensione ex art. 14 del d.lgs. n. 81/2008.

⁶⁵ Art. 14, comma 14, del d.lgs. n. 81/2008.

⁶⁶ Art. 2 del d.P.R. n. 1199/1971.

⁶⁷ Art. 6 del d.P.R. n. 1199/1971.

Invero, se, in precedenza, agli organismi di vigilanza competenti era attribuito un potere discrezionale nell'adozione del provvedimento di sospensione⁶⁸, con il d.l. n. 146/2021, il potere dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, come si è già rilevato, si esprime in termini di doverosità e non possibilità, al ricorrere dei presupposti di legge.

Per gli effetti del citato intervento normativo, peraltro, può considerarsi superato quell'orientamento di chi sosteneva la natura cautelare del provvedimento di sospensione, sulla base della discrezionalità nella sua adozione, da ritenersi incompatibile con la definizione stessa di sanzione⁶⁹.

La riconduzione del provvedimento di sospensione al novero delle sanzioni amministrative comporta una riflessione circa l'applicabilità della l. n. 689/1981, in particolare del Capo I⁷⁰, al fine di una più completa ricostruzione degli strumenti di tutela esperibili.

Un primo ostacolo, in tal senso, potrebbe essere posto dall'art. 12 della l. n. 689/1981, che, nel delineare l'ambito di applicazione del Capo I, dispone che questo concerne solo "le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, anche quando questa sanzione non è prevista in sostituzione di una sanzione penale"⁷¹. Ad ogni modo, questo ostacolo si potrebbe agevolmente superare, in considerazione del fatto che ormai costituisce *ius receptum* quell'orientamento della Suprema Corte secondo cui il campo applicativo della l. n. 689/1981 non debba limitarsi solo alle sanzioni di tipo pecuniario, ma possa estendersi, come è il caso della sospensione dell'attività imprenditoriale, anche alle sanzioni di carattere interdittivo⁷².

Peraltro, la stessa legge prevede, all'art. 22, la possibilità di presentare opposizione avverso alle ordinanze che dispongono la sola confisca⁷³.

7.2. Segue. Sulla natura sanzionatoria della nuova sospensione e sulle sue ripercussioni in materia di competenza giurisdizionale

A questo punto può sostenersi che, avendo l'intervento normativo sostituito alla discrezionalità amministrativa, la doverosità, al sussistere di presupposti di legge, dell'adozione del provvedimento, la sospensione incida sul diritto soggettivo dell'impresa all'esercizio della propria attività imprenditoriale e non su un interesse legittimo della stessa⁷⁴. Parte dei commentatori, tuttavia, ritiene pacifico che la

⁶⁸ Ai sensi dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, nella versione antecedente al d.l. n. 146/2021: «gli organi di vigilanza del Ministero del Lavoro [...] possono adottare provvedimenti di sospensione [...]».

⁶⁹ Cfr. F. ELEFANTE, *Il provvedimento di sospensione dell'attività Imprenditoriale*, cit., p. 926.

⁷⁰ Denominato, appunto, "Sanzioni amministrative".

⁷¹ Art. 12 della l. n. 689/1981.

⁷² Cfr. Cass. civ., S.U., 22 luglio 2004, n. 13703.

⁷³ Cfr. Cass. civ., S.U., 11 luglio 2001, n. 9383.

⁷⁴ Cfr. *ex multis* T.A.R. Sicilia, sez. II, 07 giugno 2022, n. 1850; T.A.R. Puglia, sez. III, 24 settembre 2019, n. 1215; T.A.R. Piemonte, sez. II, 24 settembre 2016, n. 1164.

tutela giurisdizionale avverso il provvedimento di sospensione illegittimo sia proponibile di fronte al giudice amministrativo⁷⁵.

Al contrario, ad avviso di chi scrive, la definizione della natura del provvedimento di sospensione come sanzionatorio e non cautelare-amministrativo ha una notevole incidenza relativamente ai risvolti processuali. Invero, come è noto, i contenziosi connessi alle sanzioni, giacché lesive per loro natura di diritti soggettivi, sono sottoposte alla giurisdizione amministrativa solo nei casi di giurisdizione esclusiva ex art. 133 del d.lgs. n. 104/2010. Tra questi non è annoverata la materia della sicurezza sul lavoro che, pertanto, deve ritenersi devoluta al giudice ordinario⁷⁶.

Pertanto, nel sostenere l'esclusione del provvedimento di sospensione dalle materie di giurisdizione amministrativa esclusiva e, inoltre, stante l'applicabilità della l. n. 689/1981, giova qui ribadire che l'art. 22 della l. n. 689/1981 dispone che, avverso le ordinanze che dispongono la confisca si possa proporre opposizione regolata, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 150/2011, dal rito del lavoro. A tal proposito, sembra potersi affermare, almeno per quei provvedimenti di sospensione adottati in conseguenza di gravi violazioni in materia di salute e sicurezza, l'analogia di questa con la sanzione della confisca ex art. 20, comma 3, della l. n. 689/1981⁷⁷. Invero, come nella confisca, nella sospensione dell'attività imprenditoriale è connaturata, a seguito di gravi violazioni in materia di tutela del lavoro, l'ablazione delle cose che servirono o furono destinate a commettere la violazione, anche se non venga emessa l'ordinanza - ingiunzione di pagamento⁷⁸.

In ogni caso, l'art. 6 del d.lgs. n. 150/2011 fa rientrare espressamente le opposizioni avverso le sanzioni relative, come il provvedimento di sospensione, a violazioni in materia di «tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro»⁷⁹. Anche in questo caso l'opposizione soggiace a un termine di decadenza pari a trenta giorni dalla notificazione del provvedimento.

⁷⁵ In tal senso V. LIPPOLIS, *Sospensione dell'attività imprenditoriale: come e quando impugnare il provvedimento*, in “IPSOA Quotidiano”, 29.10.2021; C. SANTORO, *I nuovi provvedimenti*, cit., p. 7.

⁷⁶ Viene rafforzato quanto già espresso in questo senso dal Consiglio di Stato, secondo cui il sistema sanzionatorio delineato dalla l. n. 689/81 e della l. n. 124/2004, oltre ad escludere la giurisdizione del Giudice Amministrativo, delinea una competenza dei Tribunali Ordinari a conoscere degli illeciti amministrativi in materia di tutela del lavoro e dei lavoratori, tra l'altro nell'ambito di una procedura caratterizzata da regole proprie, e tale competenza è qualificabile in termini di giurisdizione esclusiva e funzionale, anche per la specialità del rito (Cons. Stato, sez. I, parere, n. 638/2003; Cons. Stato, sez. III, parere n. 1660/2009; Cons. Stato, sez. II, parere n. 2823/2015; Cons. Stato, sez. II, parere n. 1880/2015).

⁷⁷ Invero, l'art. 20, comma 3, della l. n. 689/1981 dispone che: «*in presenza di violazioni gravi o reiterate, in materia di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro, è sempre disposta la confisca amministrativa delle cose che servirono o furono destinate a commettere la violazione e delle cose che ne sono il prodotto, anche se non venga emessa l'ordinanza - ingiunzione di pagamento. La disposizione non si applica se la cosa appartiene a persona estranea alla violazione amministrativa ovvero quando in relazione ad essa è consentita la messa a norma e quest'ultima risulta effettuata secondo le disposizioni vigenti*».

⁷⁸ Art. 20, comma 3, della l. n. 689/1981.

⁷⁹ Art. 6, comma 4, lett. a), del d.lgs n. 150/2011.

8. Prescrizione e provvedimento di sospensione. Il rapporto tra i due procedimenti

Particolarmente problematica, in termini sistematici, risulta la nuova previsione dell'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, secondo cui il provvedimento di sospensione deve applicarsi, ferme restando agli organismi di vigilanza le attribuzioni previste in materia di prescrizione obbligatoria⁸⁰.

Invero, stante la natura sanzionatoria del provvedimento di sospensione, in particolare con riferimento alla doverosità della sua adozione al ricorrere dei presupposti di legge, nei casi di violazioni di cui all'Allegato I del d.lgs. n. 81/2008, per le quali sia prevista la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, ai sensi dell'art. 301 del medesimo decreto, quest'ultimo verrebbe a sovrapporsi con l'applicazione del provvedimento di sospensione⁸¹. In altri termini, al ricorrere del medesimo fatto illecito, l'impresa sarebbe destinataria di due provvedimenti di natura differenti, che, tuttavia, prevedono che la loro estinzione (o revoca) sia connessa alla regolarizzazione della situazione accertata⁸².

L'applicazione congiunta dei due strumenti sanzionatori, relativi al cd. "sistema di vigilanza e controllo esterno"⁸³ in materia di salute e sicurezza, è confermata dalla prassi amministrativa, per cui, per tutte le ipotesi di sospensione per gravi violazioni di cui all'Allegato I, il personale ispettivo provvederà altresì ad adottare i provvedimenti di prescrizione obbligatoria ai sensi degli articoli 20 e ss. del d.lgs. 758/1994, salvo nei casi in cui gli illeciti non siano, in ragione della pena prevista, assoggettabili alla predetta procedura⁸⁴.

Se i presupposti di fatto sono i medesimi, il nodo da sciogliere, pertanto, nell'applicazione pratica, è su quale rilievo abbiano, in sede di impugnazione, gli accertamenti svolti nell'una o nell'altro processo, posto che il provvedimento è assoggettato, secondo la tesi proposta, alla giurisdizione civile del lavoro, mentre la prescrizione a quella penale⁸⁵. Ne consegue che avverso i due provvedimenti, di sospensione e di prescrizione, sono esperibili strumenti di tutela del tutto differenti. Ne consegue che non può in alcun modo condividersi quel passaggio della circolare n. 3/2021 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, foriero di potenziali errori nell'applicazioni della normativa, che afferma che la cognizione del provvedimento di sospensione, in caso di inottemperanza alla prescrizione, è rimessa al giudice penale⁸⁶. La prassi amministrativa, in questo caso, sovrappone due piani normativi che sono tenuti ben distinti dall'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008 e che rispondono a

⁸⁰ La norma invero fa espresso riferimento alle attribuzioni previste dagli artt. 20 e 21 del d.lgs. n. 81/2008.

⁸¹ Cfr. M. GIOVANNONE, *La sospensione dell'attività d'impresa*, cit., p. 106.

⁸² Deve precisarsi, a tal proposito, che il provvedimento di sospensione può essere revocato anche a seguito del pagamento di cui alla lett. e) del comma 9, dell'art. 14, del d.lgs. n. 81/2008, eventualmente aumentato nella misura di cui al comma 10.

⁸³ Cfr. P. PASCUCCI, L. ANGELINI, C. LAZZARI, *I "sistemi" di vigilanza e di controllo nel diritto della salute e sicurezza sul lavoro*, in "Lavoro e diritto", 2015, 4, in cui si distingue tra modello di controllo interno al sistema aziendale e attività di vigilanza degli organismi pubblici esterni.

⁸⁴ Circolare INL n. 4/2021, p. 5.

⁸⁵ Art. 20 del d.lgs. n. 758/1994.

⁸⁶ Circolare INL n. 3/2021, p. 6.

principi e a disposizioni diverse. Venendo definitivamente meno la natura cautelare del provvedimento di sospensione, inoltre, lo stesso deve ritenersi in via generale autonomo, revocabile ai sensi del comma 9 dell'art. 14, e non sussidiario ad altro procedimento.

L'unica norma di raccordo è costituita dal comma 16, art. 14, del d.lgs. n. 81/2008, che espressamente dispone che l'emissione del decreto di archiviazione per l'estinzione delle contravvenzioni, a conclusione della procedura di prescrizione, per i medesimi fatti presupposti all'adozione del provvedimento di sospensione, comportano la decadenza dello stesso.

Nell'altro caso, in mancanza di normativa speciale, per definire come possa incidere l'accertamento giudiziale del processo civile in materia di sospensione nel giudizio penale di prescrizione, sembra debba ricorrersi ai principi generali in materia di efficacia dei giudicati, tra cui l'art. 238-*bis* c.p.p.

A tal proposito, limitatamente alle sentenze divenute irrevocabili, è utile proporre in questa sede il recente orientamento giurisprudenziale, seppur minoritario, che estende l'ambito di applicazione dell'art. 238-*bis* anche alle sentenze civili⁸⁷. Secondo i giudici di legittimità non vi è alcuna valida ragione giuridica per escludere dal campo di applicazione della predetta disposizione le sentenze pronunciate all'esito di un processo civile⁸⁸. In questo modo anche la sentenza civile irrevocabile sarebbe idonea ad essere acquisita e valutata ai fini della prova.

In conclusione, deve ritenersi quanto mai opportuno un intervento del legislatore⁸⁹ di coordinamento tra i due procedimenti. Invero, appare irrazionale, nonché potenzialmente lesivo del principio del *ne bis in idem*⁹⁰, che il provvedimento di sospensione non abbia efficacia incidente sul procedimento penale di prescrizione.

9. Conclusioni

Dalle presenti riflessioni emerge come con il nuovo art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, a seguito del d.l. n. 146/2021, il provvedimento di sospensione possa

⁸⁷ Trib. Trieste, 25 maggio 2021, n. 350.

⁸⁸ Cass. pen., sez. III, 19 marzo 2019, n. 17855.

⁸⁹ Un tentativo di coordinamento tra i due istituti si rinviene nell'emendamento 13.9. dei senatori Ciriani, De Bertoldi, Maffoni, Drago, che avevano proposto, al comma 1, lett. d), capoverso Art. 14, di apportare la seguente modificazione: a) al comma 1, primo periodo, le parole «l'Ispettorato nazionale del lavoro adotta» sono sostituite dalle seguenti: «l'Ispettorato nazionale del lavoro può adottare, quando risulta l'inadempimento della prescrizione impartita ai sensi dell'articolo 21, comma 3 del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758_o della diffida ai sensi dell'articolo 22 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 151.»

⁹⁰ A tal proposito, la Corte costituzionale, nella recente sentenza n. 149 del 2022, nel riportarsi a quanto affermato nella sentenza *Corte EDU, A e B c. Norvegia, 15.11.2016, par. 130*, ha ribadito che, al fine di escludere la ricorrenza di *ne bis in idem*, il giudice deve valutare se “*i due procedimenti siano condotti in modo da evitare, nella misura del possibile, ogni duplicazione nella raccolta e nella valutazione delle prove*” nonché se “*siano previsti meccanismi che consentano, nel secondo procedimento, di tenere in considerazione la sanzione eventualmente già inflitta nel primo procedimento, in modo da evitare che l'interessato sia sottoposto a un trattamento sanzionatorio complessivo eccessivamente gravoso*”.

annoverarsi con maggiore evidenza tra le misure sanzionatorie nel sistema normativo di vigilanza e controllo della salute e sicurezza dei lavoratori.

Si è avuto modo di argomentare, invero, a proposito di come l'esprimersi della norma in termini di doverosità nell'adozione del provvedimento al ricorrere dei presupposti di legge, l'esplicitazione del persistente obbligo retributivo e contributivo nelle more della durata della sospensione, abbiano accentuato il carattere afflittivo della misura in esame.

Se, da un lato, questo potrebbe indurre, a una prima lettura, a slanci apologetici sul rafforzamento complessivo della "strategia della vigilanza e della prevenzione"⁹¹, dall'altro, deve constatarsi come l'intervento normativo sconti delle incertezze applicative che potrebbero comprometterne l'efficacia.

Si ritiene, a tal proposito, opportuno un chiarimento sulla giurisdizione spettante alle impugnazioni avverso i provvedimenti di sospensione, di cui, in questa sede, si propone una lettura in favore della sottoposizione delle stesse al giudice ordinario.

Allo stesso modo, in prospettiva, è auspicabile un intervento riformatore del legislatore, che disciplini con chiarezza il rapporto tra il provvedimento di sospensione e quello di prescrizione. Il nodo problematico da sciogliere concerne l'eventualità di una sovrapposizione tra le due misure, soggette a due giurisdizioni diverse per lo stesso fatto illecito, con pregiudizio della coerenza del sistema normativo in materia di salute e sicurezza, caratterizzato dall'approccio prevenzionistico e non repressivo.

Abstract

Il contributo si propone di analizzare il nuovo art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, come riformato dal d.l. n. 146/2021. Lo studio, nell'esaminare i presupposti applicativi del provvedimento di sospensione, suggerisce un approccio sostanziale nell'accertamento della violazione per mancata elaborazione del documento di valutazione dei rischi, contenuta nell'Allegato I. Inoltre, la ricerca si sofferma sulla natura sanzionatoria del provvedimento di sospensione con la conseguenza, ad avviso dell'Autore, che la tutela giurisdizionale debba sottoporsi al giudice ordinario. Si evidenzia, infine, il mancato coordinamento tra il provvedimento di sospensione e la prescrizione, ai sensi dell'art. 20 e ss. del d.lgs. n. 758/1994, da cui deriverebbe un'ingiustificata accentuazione del carattere repressivo del sistema di vigilanza in materia di salute e sicurezza.

The essay aims to analyze the new art. 14 of d.lgs. n. 81/2008, as reformed by d.l. n. 146/2021. When examining the conditions for the applications of the suspension measure, the paper suggests a substantive approach, in the assessment of the violation for lack of the elaboration of the risk assessment document, contained in Annex I.

Furthermore, the research focuses on the sanctioning nature of the suspension measure with the consequence, in the author's opinion, that judicial protection should submit to the ordinary courts. Finally, the lack of coordination between the suspension measure and the prescription, pursuant to art. 20 et seq. of d.lgs. n. 758/1994, is pointed out, which would result in an unjustified accentuation of the repressive nature of the health and safety supervision system.

⁹¹ *Informativa sulla sicurezza sui luoghi di lavoro* del Ministro del lavoro e delle politiche sociali alla Camera dei deputati del 22.12.2021, p. 7.

Parole chiave

Salute e sicurezza sul lavoro, sospensione dell'attività di impresa, lavoro irregolare, valutazione dei rischi, prescrizione, sanzioni

Keywords

Health and safety at work, suspension of business activities, irregular work, risk assessment, prescription, sanctions