

## IL PROVVEDIMENTO DI SOSPENSIONE DELL'ATTIVITÀ IMPRENDITORIALE E LA NORMATIVA GENERALE DI RIFERIMENTO \*.

Nota alla sentenza [T.A.R. Veneto, n. 3614 del 24 ottobre 2007](#)

Il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale è disciplinato, com'è noto, da due distinte norme: l'art. 36 *bis*, del D.L. 223/06, conv. nella L. 248/06, che regola la sospensione dell'attività d'impresa nell'ambito dei soli cantieri edili, e l'art. 5, della L. 123/07, che ha generalizzato la sospensione dell'attività d'impresa in tutti i tipi di attività produttiva. Tale provvedimento può essere adottato dal personale ispettivo del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale in tre situazioni specifiche: **1)** nell'ipotesi d'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori regolarmente occupati; **2)** nel caso 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; **3)** infine, qualora si riscontrino gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

I primi due requisiti sono espressamente previsti in entrambe le norme di riferimento mentre il terzo, introdotto dalla L. 123/07, è stato riferito anche ai cantieri edili, con Circolare n. 24/2007<sup>1</sup>, attraverso una dubbia interpretazione di tipo creativo fornita dagli organi del Ministero.

Ciò che accomuna le tre ipotesi normative sembra essere la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, in particolare, nel primo caso, introducendo un collegamento presuntivo tra lavoro fuori regola e sicurezza del lavoratore, sebbene l'estensione normativa indiscriminata di questo provvedimento a tutti i tipi di attività produttiva sembri incrinare tale rapporto.

Al di là delle norme speciali che disciplinano i presupposti di adozione e revoca del provvedimento di sospensione, vi è peraltro da chiedersi se, per eventuali lacune normative che potrebbero sorgere, esso debba essere ricompreso nell'ambito della L. 689/81, che si pone come legge generale in materia di depenalizzazione e regolamenta, per

---

<sup>1</sup> La circolare, emanata congiuntamente dalla Direzione Generale per l'Attività Ispettiva e dalla Direzione Generale della Tutela delle Condizioni di Lavoro, difatti, dapprima «sottolinea il legame di forte continuità fra le due disposizioni, entrambe volte a coniugare i principi di sicurezza e di regolarità del rapporto di lavoro e caratterizzate dalla sussistenza dei medesimi presupposti operativi». Da ciò si fa derivare che «la nozione di attività imprenditoriale, contenuta nell'art. 5 della legge n. 123/2007, non può non ricomprendere, necessariamente, anche le aziende operanti nel settore edile».

Resta il dubbio se una circolare amministrativa possa allargare l'ambito applicativo di una norma gerarchicamente superiore, aggiungendovi settori che, *prima facie*, non ne sembrano ricompresi.

questo, il procedimento d'irrogazione delle sanzioni amministrative, ovvero se esso debba incluso nella sfera di applicazione della L. 241/90, che è legge generale del procedimento e del provvedimento amministrativo.

Invero, il meccanismo del provvedimento *de quo* è tipicamente cautelare: esso viene adottato in presenza di un pericolo per la salute e la sicurezza dei lavoratori e solo cessato tale pericolo, a seguito della regolarizzazione della situazione riscontrata, esso potrà essere revocato e l'azienda tornare a svolgere la sua normale attività.

Se, al contrario, la *ratio* della sospensione fosse stata di tipo sanzionatorio, il legislatore non avrebbe individuato una soglia minima di lavoratori fuori regola come condizione necessaria per la sua adozione, né avrebbe richiesto che le violazioni in materia di orario di lavoro dovessero essere reiterate, né, infine, avrebbe previsto la necessità di inadempienze in materia di sicurezza "gravi e reiterate".

Inoltre, il provvedimento di sospensione, pur inserendosi nel campo dell'attività ispettiva, mantiene una sua autonomia rispetto agli altri atti adottati a conclusione dell'accertamento. Difatti, la mancata regolarizzazione delle violazioni riscontrate in quel provvedimento produce, come sola conseguenza, la perdurante vigenza della sospensione dell'attività imprenditoriale, senz'altra sanzione amministrativa.

Si aggiunga che, se è vero che dall'adozione del provvedimento di sospensione deriva l'applicazione delle ulteriori sanzioni per le violazioni che ne hanno determinato l'adozione, è altrettanto vero che, nel corso dell'accesso ispettivo potrebbero essere state riscontrate altre e diverse violazioni, non rientranti fra i presupposti di adozione della sospensione.

Con la L. 123/07, si è introdotto un ulteriore elemento cui condizionare la revoca del provvedimento di sospensione: il pagamento di una somma pari ad un quinto delle sanzioni amministrative complessivamente irrogate, aggiuntiva rispetto a quelle derivanti dall'applicazione delle sanzioni penali, civili e amministrative.

Si tratta, in effetti, di un elemento spurio in questa procedura, in quanto parrebbe introdurre un carattere sanzionatorio nel provvedimento. Secondo la già citata Circ. 24/07, esso andrebbe considerato, in realtà, non già alla stregua di una sanzione amministrativa aggiuntiva, al contrario di quanto espresso dalla lettera della norma, bensì come un "onere economico accessorio".

In questo caso, ciò che rileva, al di là dell'"etichetta" normativa, sono le conseguenze pratiche derivanti dal mancato versamento del quinto delle sanzioni: l'omesso pagamento di tale somma determina, come unico effetto, il mantenimento del provvedimento di sospensione, e non anche l'emanazione di un'ordinanza ingiunzione con successivo avvio di procedura di riscossione coattiva, come dovrebbe essere laddove ci si trovasse dinanzi ad una sanzione amministrativa vera e propria<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> La Circolare 24/07, in effetti, oltre al criterio indicato nel testo, fa riferimento ad un altro elemento per escludere la natura sanzionatoria del versamento del quinto: la circostanza che ad esso non si applichi «il meccanismo di quantificazione delle sanzioni ai sensi dell'art. 16, L. 689/81, in quanto il criterio di computo è già definito dalla legge».

Alla luce di quanto precede, sembra si possa sussumere il provvedimento di sospensione nell'alveo della L. 241/90, in quanto provvedimento amministrativo privo di quegli elementi sanzionatori tipici dei provvedimenti della L. 689/81.

La legge 241/90, quindi, come legge generale del procedimento amministrativo, risulterà applicabile anche al provvedimento di sospensione, pur tenendo presente che, in base al principio *lex specialis derogat legi generali*, i suoi principî non saranno interamente applicabili a tale atto, ma solo per le parti non disciplinate dalla specifica normativa di riferimento.

In particolare, questione affrontata dalla recente sentenza del T.A.R. Veneto n. 3614/07 dell'ottobre 2007, riguarda l'applicabilità, al provvedimento di sospensione, delle norme sulla partecipazione al procedimento amministrativo, così come disciplinata dagli artt. 7 e ss. di cui alla L. 241/90, più precisamente se debba essere rispettato l'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento ed il conseguente riconoscimento, in capo al destinatario del provvedimento, del diritto d'intervenire, ad es. presentando memorie e documenti.

La questione è stata risolta positivamente dalla sentenza in esame – che è forse la prima in Italia ad affrontare tale problematica – ma, probabilmente i giudici amministrativi di primo grado non hanno considerato le peculiarità del provvedimento in esame, che lo differenziano da un ordinario provvedimento amministrativo.

Difatti, trattandosi di atto avente natura cautelare, il procedimento per la relativa adozione dovrà avere carattere di maggiore speditezza rispetto al consueto *iter* previsto dalla L. 241: se prima dell'adozione del provvedimento di sospensione, il funzionario ispettivo dovesse comunicare al datore di lavoro l'avvio del procedimento e dargli un termine per garantirgli il diritto d'intervento, e valutare solo in seguito se emettere o meno il provvedimento, le finalità cautelari che presiedono a questa misura, verrebbero vanificate. D'altro canto, è lo stesso *incipit* dell'art. 7, L. 241/90 ad ammettere la comunicazione di avvio del procedimento solo «ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento». Non pare, quindi, dubbio che, in un caso simile essa possa essere omessa, venendo comunque garantito il diritto alla difesa nella fase immediatamente successiva all'adozione del provvedimento di sospensione.

Come ogni atto amministrativo, anche il provvedimento di sospensione sarà impugnabile in via gerarchica dinanzi alla Direzione Regionale del Lavoro territorialmente competente ovvero dinanzi al T.A.R. In quest'ultimo caso, a seguito della riforma della L. 1034/71, il ricorrente potrà anche chiedere l'adozione di misure cautelari, che potranno essere addirittura di tipo provvisorio nei casi di estrema gravità ed urgenza. Inoltre, qualora i giudici accertino la completezza dell'istruttoria e del contraddittorio fra le parti, già in sede cautelare si potrà decidere anche sul merito del ricorso pronunciato<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Quest'ultima eventualità si è verificata proprio nella sentenza presa in considerazione.

Non sembra, dunque, condivisibile l'annullamento del provvedimento di sospensione disposto dal T.A.R. veneto: la legge generale sul procedimento sarà applicabile a questo provvedimento per altri aspetti, di carattere generale e dunque validi per la quasi totalità dei provvedimenti amministrativi, come l'obbligo di motivazione ovvero le norme sulla nullità o l'annullabilità dei provvedimenti amministrativi, ma non anche per quelle parti che debbono adattarsi alle specificità del provvedimento di sospensione.

**Matteo Ariano**

*Funzionario ispettivo presso la D.p.l. di Venezia*

*\*Ai sensi della Circolare del MLPS del 18/03/04, le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza*

---