

Salute e sicurezza sul lavoro - Sospensione dell'attività (art. 14 D.Lgs n. 81/2008) - Sentenza della Corte costituzionale

Roma, 15 Novembre 2010

Confindustria

Relazioni Industriali, Sicurezza e Affari Sociali

Il Direttore Giorgio Usai

Segnaliamo la sentenza n. 310 del 5 novembre 2010 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 14, comma 1, del D.Lgs n. 81/2008 nella parte in cui stabilisce che al provvedimento di sospensione non si applicano le previsioni della legge n. 241/1990 (in tema di trasparenza dell'azione della pubblica amministrazione), ed in particolare l'art. 3, comma 1, relativo all'obbligo di motivazione del provvedimento.

La norma oggetto del giudizio

L'articolo 14 del D.Lgs n. 81/2008, oggetto del giudizio, prevede la possibilità di adottare un provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale quando sia necessario far cessare un pericolo per la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori o per contrastare il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare.

In particolare, la misura può essere adottata in due ipotesi: quando il personale ispettivo riscontra l'impiego di personale non risultante dalla documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro o in caso di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

L'articolo 14 prevede espressamente che al provvedimento di sospensione non si applicano le disposizioni della legge n. 241/1990, che detta norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

I principi dell'azione amministrativa

In via generale, l'attività amministrativa è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità di pubblicità e di trasparenza nonché dai principi dell'ordinamento comunitario.

Uno dei principali strumenti per la realizzazione del principio di pubblicità e trasparenza è la motivazione. In questo senso, l'articolo 3 della legge n. 241/1990 dispone che ogni provvedimento amministrativo (salvi gli atti normativi e quelli a contenuto generale) deve essere motivato, indicando i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria.

Solamente sulla base della motivazione, infatti, è possibile ricostruire l'iter logico e giuridico del giudizio posto alla base della decisione e articolare, così, la difesa da parte del destinatario. Diversamente, argomenta la Corte, resterebbe *"vanificata l'esigenza di conoscibilità dell'azione amministrativa, anch'essa intrinseca ai principi di buon andamento e d'imparzialità, esigenza che si realizza proprio attraverso la motivazione, in quanto strumento volto ad esternare le ragioni e il procedimento logico seguiti dall'autorità amministrativa. Il tutto, in presenza di provvedimenti non soltanto a carattere discrezionale, ma anche dotati di indubbia lesività per le situazioni giuridiche del soggetto che ne è destinatario"*.

Per parte sua, il Consiglio di Stato (Sez. IV, 04 settembre 1996, n. 1009; Sez. VI, sent. n. 2380 del 27-04-2010; Sez. VI, sent. n. 4788 del 21-07-2010) ha affermato che *"il difetto di*

motivazione dell'atto amministrativo impedisce di comprendere in base a quali dati specifici sia stata operata la scelta della pubblica Amministrazione, nonché di verificarne il percorso logico seguito nell'applicare i criteri generali nel caso concreto, così contestando di fatto una determinazione assolutamente discrezionale e non controllabile e violando non solo l'obbligo di motivare i provvedimenti amministrativi, indicando, ai sensi dell'art. 3 l. 7 agosto 1990 n. 241, i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che li hanno determinati in relazione alle risultanze dell'istruttoria, ma anche i principi di imparzialità e buon andamento, di cui all'art. 97 cost."

All'epoca dei lavori per la redazione del D.Lgs n. 81/2008, Confindustria aveva eccepito l'impropria esclusione della motivazione del provvedimento, quale *vulnus* al diritto di difesa. L'argomento contrario, posto a sostegno della esclusione, era la celerità della procedura, anche a tutela dell'impresa. In sostanza, la deroga era ritenuta necessaria per evitare che la sospensione venisse disposta solo all'esito del procedimento sanzionatorio.

Oggi, la Corte costituzionale, a fronte della stessa argomentazione, ha rilevato che *"la giusta e doverosa finalità di tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori, nonché di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare, non è in alcun modo compromessa dall'esigenza che l'amministrazione procedente dia conto, con apposita motivazione, dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che ne hanno determinato la decisione, con riferimento alle risultanze dell'istruttoria"*.

In assenza di una *"apposita motivazione"*, poi, verrebbe leso anche il diritto, costituzionalmente protetto, di tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione (art. 113 Cost.).

Per effetto della pronuncia, quindi, tutte le amministrazioni competenti, indicate nell'art. 14 del D.Lgs n. 81/2008, dovranno motivare il provvedimento di sospensione dell'attività.

Le indicazioni del Ministero del lavoro

Il Ministero del lavoro, nel commentare la sentenza con la circolare n. 25 dell'8 novembre 2010, ha evidenziato *l'obbligo per il personale ispettivo di motivare sia pur sinteticamente l'eventuale adozione del provvedimento di sospensione (fermi restando i contenuti più esaustivi del verbale conclusivo di accertamento) al fine di consentire al destinatario del provvedimento un controllo di correttezza, coerenza e logicità dello stesso*.

In ossequio alle motivazioni espresse dalla Corte costituzionale, deve ritenersi che le motivazioni addotte dal personale ispettivo debbano comunque essere sufficienti a ricostruire *"le ragioni e il procedimento logico seguiti dall'autorità amministrativa"*, oltre ad indicare le norme violate.

Attraverso la circolare, il Ministero del lavoro integra opportunamente anche i contenuti del modello di provvedimento di sospensione, facendo espresso riferimento sia alle causali poste alla base della sospensione sia ai riscontri contenuti nel verbale di primo accesso, redatto e notificato contestualmente al provvedimento di sospensione.

In relazione a quest'ultimo riferimento e con riguardo alla adeguatezza della motivazione del provvedimento di sospensione, sembra opportuno richiamare quanto previsto in tema di accesso ispettivo, potere di diffida e verbalizzazione unica dall'art. 33 del cd *collegato lavoro* (Legge 4 novembre 2010, n. 183).

La norma richiamata dispone, tra l'altro, che alla conclusione delle attività di verifica compiute nel corso del primo accesso ispettivo, il verbale di primo accesso venga rilasciato al datore di

lavoro o alla persona presente all'ispezione, con l'obbligo alla tempestiva consegna al datore di lavoro.

Questo verbale deve contenere i dati relativi all'identificazione dei lavoratori trovati intenti al lavoro e la descrizione delle modalità del loro impiego, alla specificazione delle attività compiute dal personale ispettivo, alle eventuali dichiarazioni rese dal datore di lavoro o da chi lo assiste, o dalla persona presente all'ispezione, ad ogni richiesta, anche documentale, utile al proseguimento dell'istruttoria finalizzata all'accertamento degli illeciti.

Ne consegue che la valutazione dell'adeguatezza della motivazione del provvedimento di sospensione potrà essere immediatamente vagliata anche attraverso l'esame del verbale ispettivo di primo accesso.

Fabio Pontrandolfi