

Ispettorato nazionale del lavoro
Nota 11 luglio 2017, n. 6210

Antonella Iacopini *
Funzionario ispettivo dell'Ispettorato
Nazionale del Lavoro

Sospensione attività imprenditoriale anche se si regolarizza in corso di ispezione

La nota dell'Ispettorato nazionale del lavoro 20 giugno 2017, n. 5546 relativa al provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale di cui all'articolo 14 del D.Lgs. n. 81/2008 e s.m.i, e le allegate risposte alle FAQ in materia, hanno evidentemente riaperto il dibattito su un così delicato atto di competenza non più solo del personale ispettivo di provenienza ministeriale ma anche dei funzionari ispettivi dell'Inail e dell'Inps. Le discussioni sono state originate, in particolare, dalla risposta alla FAQ numero 1 relativa all'indicazione fornita dall'INL sulla necessità di adottare il provvedimento in parola anche qualora, nel corso dell'accesso ispettivo, il datore di lavoro dovesse provvedere all'invio della comunicazione di assunzione al competente servizio del lavoro.

Il dibattito trae, verosimilmente, origine, oltre dal carattere dichiaratamente cautelare del provvedimento stesso, anche dal fatto che, nel passato, l'allora Direzione Generale per l'attività ispettiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali si era espressa diversamente rispetto a quanto affermato nella citata nota n. 5546/2017. Si pensi, infatti, alla circolare MLPS n. 33/2009¹, alla nota n. 13506 del 30 luglio 2010, o, ancora più recentemente, alla nota protocollo n. 9021 del 27 maggio 2015. Nelle citate occasioni il Ministero forniva indicazioni al proprio personale ispettivo sul comportamento da adottare nel caso di una regolarizzazione dei lavoratori "in nero" inter-

L'Ispettorato nazionale del lavoro ritorna sul provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale precisando che deve essere adottato anche qualora il datore di lavoro nel corso dell'accesso ispettivo riuscisse, oltre ad effettuare la comunicazione obbligatoria di assunzione, anche a consegnare la lettera di assunzione al lavoratore in nero

nuta nel corso del primo accesso ispettivo, prima dell'adozione del provvedimento di sospensione imprenditoriale. Tale circostanza, secondo le predette note determinava il venire meno dei presupposti legittimanti l'adozione dello stesso e, quindi, non sarebbe stato possibile procedere con la revoca dell'atto con efficacia ex nunc, bensì il provvedimento sarebbe dovuto essere annullato con effetti ex tunc, proprio alla luce della carenza di uno dei presupposti di legge per l'adozione del provvedimento.

Le ultime precisazioni dell'Ispettorato nazionale del lavoro

Tanto premesso, considerato il netto cambiamento di posizione rispetto al passato, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro ha ritenuto, quanto mai opportunamente a parere della scrivente, di chiarire ulteriormente quanto riportato nella FAQ numero 1 pubblicando la nota protocollo n. 6210 dell'11 luglio 2017.

Innanzitutto, quest'ultima nota richiama un'indicazione di carattere generale, rivolta a tutto il personale ispettivo, sul valore da attribuire alle FAQ. L'Ispettorato riafferma, infatti, che le FAQ in materia di sospensione, così come quelle fornite con riferimento ad altri argomenti (a titolo esemplificativo: li-

*. Le considerazioni espresse sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

1. Nella circolare n. 33/2009 si precisa che «la regolarizzazione dei lavoratori interessati effettuata ancor prima del provvedimento di sospensione (...) determinerà l'annullamento dello stesso in sede di autotutela».

bro unico del lavoro e lavoro accessorio), costituiscono una indicazione vincolante per il personale ispettivo con lo scopo di uniformare i comportamenti sul territorio nazionale e garantire chiarezza ai datori di lavoro ed agli altri operatori del settore.

È opinione di chi scrive che il diverso atteggiamento dell'Ispettorato possa trovare la sua motivazione nel differente modo di considerare il provvedimento di sospensione. In altre parole, fino al 2016, era stato enfatizzato l'aspetto cautelativo dello stesso, mentre, anche alla luce della sentenza del Tar Piemonte n. 1164/2016 il provvedimento de quo ha iniziato ad assumere prevalentemente carattere sanzionatorio. Inoltre, anche con riferimento al carattere cautelare, va detto che in alcuni settori caratterizzati da un notevole rischio infortunistico per il tipo di attività, quale ad esempio l'edilizia, effettivamente non poteva, nemmeno in passato, ritenere sanata la posizione del datore di lavoro semplicemente con l'effettuazione della comunicazione obbligatoria di assunzione (C.O.) senza che venissero posti in atto tutti gli altri adempimenti legati alla formazione e alla sicurezza del lavoratore. In realtà, la DGAI si era già espressa in tal senso nella circolare del Ministero del lavoro n. 16/2012 in materia di riqualificazione degli pseudo-artigiani nel settore edile. Nella citata circolare veniva chiarito che per la regolarizzazione del rapporto di lavoro era richiesta anche la sorveglianza sanitaria e la formazione/informazione del lavoratore riqualificato.

Come già indicato dall'INL nella recente FAQ n. 1 e richiamato nella nota prot. 6210 dell'11 luglio 2017, quindi, «il personale rinvenuto "in nero" al momento dell'accesso ispettivo non può dirsi effettivamente regolarizzato in assenza di tutti gli adempimenti previsti, che non si esauriscono certamente con la sola comunicazione di assunzione ma richiedono altresì la consegna della lettera di assunzione e, laddove prevista, la visita di idoneità alla mansione e una attività formativa/informativa»²¹.

Come detto, è notevole il richiamo alla sicurezza

sul lavoro, considerato anche che la disciplina della sospensione dell'attività imprenditoriale si colloca proprio nel Testo Unico sulla sicurezza, di cui al Decreto Legislativo n. 81/2008. In altre parole l'Ispettorato evidenzia la criticità del lavoro irregolare rispetto alla tutela della salute e sicurezza del lavoratore cosiddetto "in nero". È di tutta evidenza, infatti, che la semplice C.O. effettuata per la regolarizzazione del rapporto di lavoro non soddisfa tale ultimo aspetto, poiché, come già argomentato nella FAQ 1 allegata alla citata nota del 20 giugno 2017, la regolarizzazione di un lavoratore non si esaurisce con la sola comunicazione di assunzione, ma deve essere verificata la consegna della lettera di assunzione e, nel settore dell'edilizia, laddove prevista, l'effettuazione della visita di idoneità alla mansione, oltre alla formazione/informazione legata alla sicurezza, come indicato anche nella FAQ 28 di cui alla nota 5546²³.

Inoltre, in entrambe le note del 20 giugno e dell'11 luglio scorso viene richiamato l'orientamento del giudice amministrativo ed in particolare la sentenza del Tar del Piemonte n. 1164/2016, che, pur riconoscendo le finalità cautelari del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale, ha affermato che lo stesso rappresenta «una tipologia di sanzione, in quanto avente essenzialmente la finalità di sollecitare il datore di lavoro a regolarizzare la posizione lavorativa dei dipendenti "in nero"». La Direzione Centrale dell'INL ritiene, infatti, che le finalità "sanzionatorie" del provvedimento non possono essere subordinate alla durata più o meno lunga dell'accesso ispettivo tale da consentire, medio tempore, l'effettuazione di una comunicazione al Centro per l'impiego. Pertanto, si potrebbe affermare che, anche qualora il datore di lavoro nel corso dell'accesso ispettivo riuscisse, oltre ad effettuare la comunicazione obbligatoria di assunzione, anche a consegnare la lettera di assunzione al lavoratore "in nero", l'ispettore del lavoro dovrebbe comunque adottare il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale.

2. "Sospensione dell'attività imprenditoriale, le FAQ dell'Ispettorato" di Antonella Iacopini in Guida al Lavoro n. 27/2017

3. FAQ n. 28: «(...) la regolarizzazione dei lavoratori comporta una verifica degli obblighi relativi alla sorveglianza sanitaria e alla formazione e informazione "con specifico riferimento al settore dell'edilizia" e cioè in quell'ambito nel quale il personale ispettivo è "organo di vigilanza". Pertanto la verifica di tali adempimenti, ai fini della revoca del provvedimento di sospensione, va effettuata con esclusivo riferimento alla edilizia e alle altre attività indicate all'articolo 13, comma 2, del D.Lgs. n. 81/2008. (...) Nei settori diversi da quelli suindicati, fermo restando che la revoca del provvedimento di sospensione non è subordinata alle citate verifiche in ordine alla sorveglianza sanitaria e alla formazione/informazione, il personale ispettivo interesserà l'Azienda sanitaria locale competente per territorio - Servizi di prevenzione salute e sicurezza - per gli adempimenti di competenza».

toriale nel rispetto delle citate finalità sanzionatorie del provvedimento stesso.

Sulla base, quindi, di tutte le considerazioni riportate, salvo un diverso successivo orientamento giurisprudenziale sul punto, con la nota n. 6210/2017 l'Ispettorato ha rinnovato l'indicazione al personale ispettivo di adottare il provvedimento in questione anche qualora, nel corso dell'accesso ispettivo, il da-

tore di lavoro, o per suo conto il professionista abilitato, effettui la comunicazione di assunzione del personale rinvenuto "in nero", lasciando al datore di lavoro destinatario del provvedimento la possibilità di attivarsi prontamente per ottenerne la revoca, attraverso gli adempimenti ulteriori rispetto alla comunicazione obbligatoria di assunzione, ivi compreso il pagamento della somma aggiuntiva prevista. ●

IL TESTO DEL PROVVEDIMENTO

Ispettorato nazionale del lavoro

Nota 11 luglio 2017, n. 6210

Oggetto: FAQ in materia di provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale.

Con la presente si ritiene opportuno chiarire che le FAQ in materia di sospensione dell'attività imprenditoriale, già allegate alla nota prot. n. 5546 del 20 giugno u.s., costituiscono una indicazione vincolante per il personale ispettivo, così come del resto è avvenuto in passato con riferimento, ad esempio, alle FAQ in materia di libro unico del lavoro o di lavoro accessorio.

Ciò vale, evidentemente, anche per la FAQ n. 1 con la quale è stato chiarito quanto segue.

Il personale rinvenuto "in nero" al momento dell'accesso ispettivo non può dirsi effettivamente regolarizzato in assenza di tutti gli adempimenti previsti, che non si esauriscono certamente con la sola comunicazione di assunzione ma richiedono altresì la consegna della lettera di assunzione e, laddove prevista, la visita di idoneità alla mansione e una attività formativa/informativa. La stessa collocazione della disciplina de qua all'interno del D.Lgs. n. 81/2008 evidenzia la necessità di prestare particolare attenzione agli aspetti che collegano il lavoro "nero" all'as-

senza di una tutela della salute e sicurezza del lavoratore.

Inoltre, anche la più recente giurisprudenza amministrativa ha evidenziato che il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale, sebbene abbia evidenti finalità cautelari, costituisce "una tipologia di sanzione, in quanto avente essenzialmente la finalità di sollecitare il datore di lavoro a regolarizzare la posizione lavorativa dei dipendenti "in nero" (Tar Piemonte, sez. II, sent. n. 1164/2016). Fermi restando eventuali diversi orientamenti giurisprudenziali relativi alla problematica in questione, si ritiene pertanto che il provvedimento vada comunque adottato anche qualora, nel corso dell'accesso, sia effettuata una comunicazione di assunzione; ciò anche in ragione della necessità di garantire le finalità "sanzionatorie" del provvedimento in questione evidenziate dalla giurisprudenza che non possono essere subordinate alla durata più o meno lunga dell'accesso ispettivo tale da consentire, medio tempore, l'effettuazione di una comunicazione al Centro per l'impiego.

Al riguardo si conferma dunque la validità del nuovo indirizzo operativo che peraltro - ferme restando le argomentazioni che sono ivi riportate - consente di ridurre l'esposizione al rischio corruzione in capo al personale ispettivo.