

**MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA  
SOCIALE**

DIREZIONE GENERALE PER L'ATTIVITÀ ISPETTIVA  
DIREZIONE GENERALE DELLA TUTELA DELLE CONDIZIONI DI LAVORO

**CIRCOLARE 14 novembre 2007, n. 24**

Legge n. 123/2007 - Norme di diretta attuazione - Indicazioni operative al personale  
ispettivo

## Sommario

Provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale .....	3
Modificazioni al D.Lgs. n. 626/1994 in materia di appalti .....	5
Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza e documento di valutazione dei rischi .....	5
Tessera di riconoscimento del personale impegnato in appalti .....	5
Modifiche al comma 1198 della Legge n. 296/2006 .....	6
Applicazione della diffida da parte del personale amministrativo degli Istituti previdenziali .....	6

Con riferimento alla concreta applicazione delle norme di diretta attuazione contenute nella Legge n. 123/2007, questo Ministero ha provveduto a fornire le prime indicazioni di carattere interpretativo al personale ispettivo, seppur con esclusivo riferimento al provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale.

A seguito di un più attento ed approfondito esame delle questioni connesse alla applicazione della citata normativa si ritiene opportuno fornire i seguenti chiarimenti a parziale modifica ed integrazione dei contenuti della lettera circolare del 22 agosto 2007, chiarimenti formulati d'intesa con la Direzione generale della Tutela delle Condizioni di Lavoro e sentito il Coordinamento tecnico delle Regioni.

### **Provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale**

La nuova formulazione contenuta nell'articolo 5 Legge n. 123/2007 riprende sostanzialmente i contenuti dell'articolo 36-bis del D.L. n. 223/2006 (conv. da Legge n. 248/2006), ampliando però sia la platea dei destinatari che i presupposti operativi del provvedimento interdittivo.

Ferme restando, pertanto, le previsioni di cui al citato articolo 36 bis, si 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.

L'elemento innovativo introdotto dall'articolo 5 della Legge n. 123/2007, rappresentato dal presupposto delle "gravi e reiterate violazioni in materia di sicurezza", non fa altro che rafforzare l'efficacia dello strumento interdittivo, in particolare in tutte quelle realtà caratterizzate da rischi rilevanti e da una particolare incidenza del fenomeno infortunistico.

Ne consegue, pertanto, che la nozione di attività imprenditoriale, già interpretata nel senso di "unità produttiva" con la predetta lettera circolare del 22 agosto u.s., non può non ricomprendere, necessariamente, anche le aziende operanti nel settore edile nel quale, come noto, maggiormente si avverte l'esigenza di elevare gli standards di sicurezza e tutela delle condizioni di lavoro.

### **DISCREZIONALITÀ DEL PROVVEDIMENTO DI SOSPENSIONE**

Fermo restando quanto già precisato con la citata lettera circolare del 22 agosto u.s., relativamente alla possibilità di non emanare il provvedimento di sospensione nelle ipotesi in cui la sua adozione comporti una imminente situazione di pericolo sia per i lavoratori che per i terzi nonché nelle ipotesi in cui l'interruzione dell'attività imprenditoriale comporti un irrimediabile degrado "degli impianti e delle attrezzature", vanno svolte ulteriori considerazioni in ordine alla opportunità di non adottare o differire l'adozione dello stesso provvedimento.

In particolare, va attentamente valutata l'opportunità di adottare il provvedimento di sospensione in tutte quelle ipotesi in cui si venga a compromettere il regolare funzionamento di una attività di servizio pubblico, anche in concessione (ad es. attività di trasporto, di fornitura di energia elettrica, acqua, luce, gas ecc.), così pregiudicando il godimento di diritti costituzionalmente garantiti.

Una possibile limitazione all'esercizio di tali diritti trova invece giustificazione laddove il provvedimento di sospensione per gravi e reiterate violazioni della normativa in materia di sicurezza sia funzionale alla tutela del primario diritto costituzionale alla salute di cui all'articolo 32 Cost.

### **STRUMENTALITÀ DELL'ACCERTAMENTO DELLE VIOLAZIONI IN MATERIA DI SICUREZZA**

Un primo dubbio interpretativo sollevato attiene al riconoscimento in capo al personale ispettivo del Ministero del lavoro, in virtù dell'articolo 5, comma 1, della Legge n. 123/2007 di una generalizzata competenza nelle materia attinente alla tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

In primo luogo va chiarito che con la citata disposizione il Legislatore non sembra aver voluto modificare il preesistente quadro delle competenze che, come noto, prevede il conferimento in via generale delle funzioni di vigilanza nella materia in questione al personale ispettivo delle aziende sanitarie locali (Legge n. 833/1978) e una competenza "concorrente" degli ispettori del lavoro limitatamente alle materie individuate con il D.P.C.M. n. 412/1997.

Da ciò consegue che, almeno in via di prima applicazione dell'istituto, salvo successive diverse istruzioni da concordare con il Coordinamento tecnico delle Regioni, il personale ispettivo del Ministero del lavoro provvede ad adottare l'atto di sospensione in caso di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della sicurezza e salute del lavoro con esclusivo riferimento al proprio ambito di competenza e cioè nel settore delle costruzioni edili o di genio civile, nei lavori in sotterraneo e gallerie, nei lavori mediante cassoni in aria compressa e subacquei, nei lavori in ambito ferroviario e nel settore delle radiazioni ionizzanti.

Per quanto attiene al requisito della reiterazione, da intendersi come ripetizione di condotte illecite "gravi" nell'arco temporale dell'ultimo quinquennio, in ossequio a quanto previsto dall'articolo 11 delle Disposizioni

sulla legge in generale, lo stesso va individuato a decorrere dalla data di entrata in vigore della Legge n. 123/2007 con esclusione, quindi, delle condotte antecedenti a tale data.

La verifica del requisito della reiterazione impone, evidentemente, una ricerca delle violazioni pregresse da svolgersi nel modo più rigoroso e quindi, in particolare, sia all'interno della Amministrazione di appartenenza sia mediante lo scambio di informazioni con gli altri organi di vigilanza competenti in materia, sia tramite l'accertamento dell'esistenza di sentenze penali passate in giudicato, sia presso l'impresa soggetta ad ispezione.

Per quanto attiene invece alla individuazione delle "gravi" violazioni in materia prevenzionistica, nel ribadire che in tale ambito rientrano le violazioni che giustificano l'adozione del provvedimento interdittivo in quanto ledono i principi fondamentali del sistema prevenzionale e mettono a repentaglio gli interessi generali dell'ordinamento, si fa riserva di definire un elenco esplicito delle stesse da concordarsi con il Coordinamento tecnico delle Regioni. Ciò nel rispetto del principio di tassatività che non può non connotare il presupposto per l'adozione di un provvedimento di rilevante gravità quale la sospensione di una attività imprenditoriale.

#### **NATURA DELLA "SANZIONE AMMINISTRATIVA AGGIUNTIVA"**

Un altro dubbio interpretativo attiene al pagamento della "sanzione amministrativa aggiuntiva" quale presupposto per la revoca del provvedimento di sospensione. Al riguardo occorre preliminarmente precisare che, nonostante il tenore letterale della disposizione normativa, non si è in presenza di una sanzione amministrativa, quanto piuttosto di un "onere economico accessorio".

A tale conclusione si giunge considerando, da un lato, che ad essa non trova applicazione il meccanismo di quantificazione di cui all'articolo 16 della Legge n. 689/1981, in quanto il criterio di computo è già definito dalla legge, dall'altro perché in caso di mancato pagamento da parte del trasgressore di detto onere, l'unica conseguenza consiste nella mera permanenza degli effetti sospensivi del provvedimento, senza alcun ulteriore seguito in termini di riscossione coattiva del relativo importo.

#### **INDIVIDUAZIONE DELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE COMPLESSIVAMENTE IRROGATE**

Ulteriore nodo interpretativo da sciogliere concerne l'esatta individuazione della nozione di sanzioni amministrative complessivamente irrogate.

In primo luogo è da rilevare che la questione si pone evidentemente solo con riferimento all'ipotesi di cui alla lettera a) del comma 2 dell'articolo 5 della Legge n. 123/2007 e cioè alle violazioni da considerarsi "connesse" all'illecito concernente l'utilizzazione di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria.

A titolo esemplificativo, pertanto, si possono considerare tutte quelle ipotesi di violazione conseguenti all'occupazione di manodopera in nero e cioè la "maxisanzione", l'omessa istituzione ed esibizione dei libri obbligatori, la mancata scritturazione del personale sui libri obbligatori, il mancato inoltro all'INAIL della denuncia nominativa assicurati, l'omessa comunicazione di assunzione al Centro per l'Impiego, l'omessa consegna al lavoratore della lettera di assunzione nonché del prospetto di paga.

Quanto alla formulazione normativa che fa riferimento alla "irrogazione" delle sanzioni, già con la lettera circolare del 22 agosto 2007, si è fatto ricorso alla nozione di violazioni immediatamente accertate dal personale ispettivo in sede di verifica in quanto, in realtà, l'accertamento è il presupposto logico necessario all'irrogazione delle sanzioni stesse.

Dal punto di vista operativo, pertanto, è sufficiente considerare gli importi relativi alle violazioni riportate nel verbale di accertamento, indipendentemente dal fatto che per le stesse, a livello procedimentale, si debba adottare la diffida obbligatoria ex articolo 13 D.Lgs. n. 124/2004, ovvero procedere alla contestazione di illecito amministrativo ai sensi dell'articolo 14 della Legge n. 689/1981.

Inoltre, per quanto attiene alla quantificazione dell'importo relativo alle violazioni di cui sopra – così come già indicato con la citata lettera circolare del 22 agosto 2007 – lo stesso va comunque quantificato ai sensi dell'articolo 16 della Legge n. 689/1981, a prescindere che sussistano o meno i presupposti della diffida obbligatoria. Va tenuto presente, infatti, che la commisurazione di tale importo aggiuntivo è meramente strumentale alla adozione della revoca del provvedimento di sospensione ma, come già detto, non ha una sua autonomia quale distinta fattispecie sanzionatoria.

Sotto il profilo procedimentale, infine, l'adozione del provvedimento di diffida o di notificazione di illecito amministrativo, relativi a dette violazioni, può avvenire anche in un momento successivo all'adozione del provvedimento di sospensione, secondo l'iter ordinario.

### **Modificazioni al D.Lgs. n. 626/1994 in materia di appalti**

Di particolare rilievo appare la previsione che, sostituendo il comma 3 dell'articolo 7 del D.Lgs. n. 626/1994 dà un significato puntuale alla nozione di cooperazione e coordinamento fra datore di lavoro committente e appaltatore in ordine alla pianificazione di sicurezza, introducendo a carico del primo l'obbligo di elaborare un documento unico di valutazione relativo ai rischi scaturenti dalla "interferenza" delle lavorazioni.

È evidente che per tutti gli altri rischi non riferibili alle interferenze resta immutato l'obbligo per ciascuna impresa di elaborare il proprio documento di valutazione dei rischi e di provvedere all'attuazione delle misure di sicurezza necessarie per eliminare o ridurre al minimo i rischi specifici propri dell'attività svolta.

Premesso che nell'ambito della nozione di "appalto", in considerazione delle finalità sopra evidenziate, non possono non rientrare anche le ipotesi di subappalto così come quelle di "fornitura e posa in opera" di materiali, tutte accomunate dalla caratteristica dell'impiego necessario di manodopera, si precisa che l'obbligo di pianificazione a carico del committente trova applicazione in tutti gli appalti c.d. "interni" nei confronti di imprese o lavoratori autonomi ma, in virtù delle modifiche introdotte dall'articolo 1, comma 910, della Legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007), anche nel caso di affidamento di lavori o servizi rientranti "nel" ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima". Ciò comporta che l'obbligo di elaborazione del documento unico di valutazione del rischio sussiste anche nelle ipotesi di appalti "extraziendali" che tuttavia risultino necessari al fine della realizzazione del ciclo produttivo dell'opera o del servizio e non siano semplicemente preparatori o complementari della attività produttiva in senso stretto.

È da ritenere che da tale ambito debbano escludersi le attività che, pur rientrando nel ciclo produttivo aziendale, si svolgano in locali sottratti alla giuridica disponibilità del committente e, quindi, alla possibilità per lo stesso di svolgere nel medesimo ambiente gli adempimenti stabiliti dalla legge.

Il documento unico di valutazione del rischio, inoltre, non può considerarsi un documento "statico" ma necessariamente "dinamico", per cui la valutazione effettuata prima dell'inizio dei lavori deve necessariamente essere aggiornata in caso di subappalti o forniture e posa in opera intervenuti successivamente ovvero in caso di modifiche di carattere tecnico, logistico o organizzativo incidenti sulle modalità realizzative dell'opera o del servizio che dovessero intervenire in corso d'opera.

### **Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza e documento di valutazione dei rischi**

Modificando l'articolo 19, comma 5, del D.Lgs. n. 626/1994 la normativa in esame interviene a risolvere con chiarezza la problematica concernente la fruizione da parte del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza del documento di valutazione dei rischi. Nonostante già con Circolare n. 68/2000 di questo Ministero il diritto di accesso al documento in questione fosse stato interpretato come materiale consegna del documento salvo ipotesi eccezionali, continuavano a verificarsi comportamenti datoriali non in linea con la citata interpretazione ministeriale. La previsione normativa esplicita ora che il datore di lavoro è tenuto a consegnare materialmente copia del documento nonché del registro infortuni al Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza.

A tal proposito è però opportuno ricordare che l'articolo 9, comma 3, del D.Lgs. n. 626/1994 impone ai Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza il segreto in ordine ai processi lavorativi di cui vengono a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni. Si rimarca, altresì, che i Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza possono utilizzare le informazioni contenute nei documenti in parola unicamente per esercitare le funzioni loro riservate, dovendo rispettare al riguardo le previsioni di legge in materia di tutela del segreto industriale e riservatezza.

### **Tessera di riconoscimento del personale impegnato in appalti**

L'articolo 6 della normativa in esame introduce, anche per i datori di lavoro operanti in attività non edili, l'obbligo di munire il personale occupato nell'ambito degli appalti e subappalti, a decorrere dal 1° settembre 2007, di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro. Quanto al campo di applicazione della previsione va precisato che l'ambito di riferimento è da individuarsi nei soli appalti "interni", considerata la ratio della disposizione volta a consentire una più agevole identificazione del personale impegnato in contesti organizzativi complessi caratterizzati dalla compresenza, in uno stesso luogo, di lavoratori appartenenti a diversi datori di lavoro. L'obbligo datoriale, come risulta chiaramente dalla formulazione normativa, è quello di "munire" il "personale occupato" dall'azienda – come tale intendendosi sia i lavoratori subordinati che coloro i quali risultano comunque inseriti nel ciclo produttivo, ricevendo direttive in ordine alle concrete modalità di svolgimento della prestazione lavorativa dedotta in contratto (ad es. lavoratore a progetto) – della tessera di riconoscimento, mentre l'obbligo in capo al lavoratore è quello di esporre detta tessera.

Tenuto conto delle citate finalità della disposizione, i lavoratori sono tenuti a portare indosso in chiara evidenza la tessera di riconoscimento e medesimo obbligo fa capo ai lavoratori autonomi che operano nell'ambito dell'appalto, i quali sono tenuti a provvedervi per proprio conto (ad es. artigiani).

I dati contenuti nella tessera di riconoscimento devono consentire l'inequivoco ed immediato riconoscimento del lavoratore interessato e pertanto, oltre alla fotografia, deve essere riportato in modo leggibile almeno il nome, il cognome e la data di nascita. La tessera inoltre deve indicare il nome o la ragione sociale dell'impresa datrice di lavoro.

La previsione normativa stabilisce ancora che, in via alternativa, i soli datori di lavoro che occupano meno di dieci dipendenti (cioè massimo nove) possono assolvere all'obbligo di esporre la tessera "mediante annotazione, su apposito registro vidimato dalla Direzione provinciale del lavoro territorialmente competente da tenersi sul luogo di lavoro, degli estremi del personale giornalmente impiegato nei lavori".

Con riferimento all'ambito applicativo della previsione si rinvia a quanto già precisato dalla Circolare n. 29/2006 di questo Ministero.

Dalla formulazione della norma, inoltre, si evince che l'obbligo di tenere il registro in argomento è riferito a ciascun appalto di opere o servizi, cosicché l'impresa interessata è tenuta ad istituire più registri qualora svolga la propria attività in luoghi diversi.

Tale registro non può mai essere rimosso dal luogo di lavoro in quanto altrimenti si vanifica la finalità per la quale lo stesso è stato istituito; va altresì precisato che le annotazioni sullo stesso vanno effettuate necessariamente prima dell'inizio dell'attività lavorativa giornaliera in quanto trattasi di un registro "di presenza" sul luogo di lavoro.

Per quanto concerne le modalità di vidimazione del registro da parte delle Direzioni provinciali del lavoro è possibile rinviare in via analogica a quanto previsto dal T.U. n. 1124/1965 con riferimento ai libri di paga e matricola.

Sotto il profilo sanzionatorio la mancata tenuta sul luogo di lavoro del registro ovvero l'irregolare tenuta dello stesso comporta in capo al datore di lavoro la medesima sanzione prevista con riferimento alle tessere di riconoscimento (da Euro 100 ad Euro 500 per ciascun lavoratore), essendo il registro uno strumento alternativo ed equipollente alle stesse.

Nei confronti di tali sanzioni si ricorda da ultimo che non è ammessa la procedura di diffida di cui all'articolo 13 del D.Lgs. n. 124/2004 per espressa previsione normativa.

### **Modifiche al comma 1198 della Legge n. 296/2006**

L'articolo 11 della legge modifica l'articolo 1, comma 1198, della Legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007) che precludeva per un anno gli accertamenti ispettivi anche in materia di sicurezza nei confronti delle imprese che hanno presentato domanda di emersione, prevedendo altresì un periodo di moratoria di pari durata per la regolarizzazione delle carenze prevenzionistiche.

Preso atto delle possibili criticità anche sul piano dei principi costituzionali della formulazione normativa, la disposizione chiarisce in modo inequivoco che la sospensione delle verifiche ispettive non trova applicazione con riferimento alla materia della sicurezza e salute dei lavoratori, materia in ordine alla quale rimangono intatte le prerogative accertative degli organi di vigilanza. È dunque conseguentemente soppressa la possibilità da parte del datore di lavoro di usufruire del termine annuale per la regolarizzazione delle citate carenze prevenzionistiche.

### **Applicazione della diffida da parte del personale amministrativo degli Istituti previdenziali**

L'articolo 4, comma 6 interviene a risolvere la problematica concernente la applicazione dell'istituto della diffida obbligatoria di cui all'articolo 13 del D.Lgs. n. 124/2004 da parte del personale amministrativo degli Enti previdenziali che accerta d'ufficio la sussistenza di violazioni amministrative "comunque sanabili". Essendo l'istituto della diffida prerogativa del personale ispettivo del Ministero del lavoro e degli Enti si poneva infatti il problema della sua adozione – anche in quanto condizione di procedibilità dell'illecito – da parte di personale degli Enti che non riveste tale qualifica pur svolgendo, ai sensi dell'articolo 13 della Legge n. 689/1981, una attività accertativa in materia previdenziale. La disposizione, con estrema chiarezza, prevede dunque l'estensione della procedura di diffida anche con riferimento a tale personale risolvendo peraltro una delicata questione sul piano della parità di trattamento dei contravventori e privilegiando il profilo "sostanziale" del procedimento di composizione dell'illecito amministrativo rispetto all'elemento "formale" della qualifica rivestita dal soggetto accertatore.