

La dolorosa e tragica vicenda del suicidio del giovane padre di Casalnuovo di Napoli non ha avuto come vittima soltanto Eduardo De Falco, il titolare del panificio-pizzetteria oggetto di controlli ispettivi da parte del competente ufficio territoriale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, **ma la stessa ispezione del lavoro**, seppure su piani differenti, ovviamente, e assolutamente non confondibili: da un lato la vita umana che si è spezzata, per la quale deve essere espressa la piena solidarietà e un totale cordoglio, dall'altro il sentimento civile che deve accompagnare lo svolgimento della funzione principale dell'amministrazione pubblica posta a garanzia delle tutele dei lavoratori e delle imprese nel mercato del lavoro.

Le cronache di queste settimane - sia sulla stampa quotidiana e periodica, sia sulle reti televisive pubbliche e private, ma soprattutto sui social, nei blog e nei forum *on line* - **hanno quasi universalmente puntato l'indice contro i funzionari ispettivi della Direzione territoriale del lavoro di Napoli** ("accusati" addirittura di "istigazione al suicidio"), i quali, invece, nel loro ruolo di "funzionari dello Stato", si sono dovuti limitare a dare applicazione alle norme e, in particolare, all'art. 14 del decreto legislativo n. 81/2008 che prevede la sospensione dell'attività imprenditoriale delle imprese dove sono occupati, in misura pari o superiore al 20%, lavoratori "in nero", in quanto totalmente sconosciuti all'amministrazione pubblica (siano essi dipendenti, autonomi, soci lavoratori, occasionali, accessori, intermittenti e perfino meri coadiuvanti familiari).

Si tratta di un provvedimento - quello di sospensione dell'impresa, appunto - di tipo interdittivo, di natura sanzionatoria e con finalità cautelari, **introdotto per la prima volta nell'agosto del 2006** per i soli cantieri edili (art. 36-*bis*, commi 1 e 2, del decreto legge n. 223/2006, convertito in legge n. 248/2006), poi modificato un anno dopo dall'art. 5 della legge n. 123/2007 che lo ha esteso alla generalità delle imprese, in seguito riformato l'anno seguente dall'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008 e da ultimo modificato l'anno successivo dall'art. 11 del d.lgs. n. 106/2009, che ha previsto l'esonero dal campo di applicazione della sospensione per le imprese che sono trovate irregolari con l'unico lavoratore occupato e ha sancito la ordinaria decorrenza posticipata degli effetti sospensivi.

Più di recente, tuttavia, il Legislatore del 2013 è intervenuto ad incrementare ulteriormente la reazione sanzionatoria che grava sulla sospensione.

Dapprima con il decreto legge n. 76/2013, convertito in legge n. 99/2013, è stato previsto che l'imprenditore che non osserva l'obbligo di sospensione per lavoro irregolare commette una contravvenzione punita con l'arresto da tre a sei mesi o con l'ammenda da 2.740 a 7.014,40 euro (somme aumentate del 9,6% dal 1° luglio 2013).

In seguito è stato stabilito dall'art. 14 del decreto legge n. 145/2013, convertito in legge

n. 9/2014, che per ottenere la revoca della sospensione – oltre alla inevitabile regolarizzazione delle posizioni dei lavoratori trovati irregolari – devono essere pagati 1.950 euro a titolo di sanzione aggiuntiva (mentre fino al 23 dicembre 2013 bastavano 1.500 euro).

Posto davanti a questo bivio (doverosamente esplicitato nel provvedimento degli ispettori del lavoro) – regolarizzare i lavoratori e pagare subito la somma prevista per revocare la sospensione o continuare a lavorare e commettere un reato – il panettiere di Casalnuovo di Napoli, considerata la propria situazione finanziaria, desideroso di mettersi in regola, ma incapace di poter pagare quella somma nel termine breve che lo Stato gli imponeva, avrebbe dovuto incontrare, proprio in quelle stesse associazioni di categoria che in queste settimane hanno alzato i toni contro gli ispettori del lavoro, una solida **rete sociale di protezione** che lo guidasse operativamente nell'esercizio dei suoi **diritti costituzionali di difesa**.

Per evitare drammi come quello di cui si deve parlare – non tanto perché l'eco rimane lunga e dolorosa, ma soprattutto perché non si può e non si deve morire per essere stati destinatari di un provvedimento amministrativo, sia pure sanzionatorio – **può essere sufficiente** (in attesa di interventi legislativi di ampio respiro e a carattere progettuale, che ridisegnino complessivamente il sistema della vigilanza sul lavoro e il relativo quadro punitivo), **l'attivazione di quegli strumenti difensivi che i principi generali dell'ordinamento giuridico e le norme riconoscono anche all'imprenditore che ha ricevuto l'ordine di sospensione**.

Nel caso di specie il panettiere sospeso, se fosse stato opportunamente assistito e consigliato, avrebbe potuto attivare almeno due forme di difesa, senza spese: **l'istanza di autotutela** per l'annullamento del provvedimento oppure per la sospensione degli effetti sospensivi (con proroga della decorrenza iniziale degli stessi); il **ricorso amministrativo** al Direttore della Direzione regionale del lavoro per il riesame formale e sostanziale del provvedimento.

Il ricorso amministrativo per il riesame, previsto espressamente dall'art. 14, comma 9, del d.lgs. n. 81/2008, va proposto entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento alla Direzione regionale del lavoro nel cui ambito territoriale insiste l'ufficio che ha adottato l'atto e la decisione deve essere resa nel termine perentorio di 15 giorni dalla notifica del ricorso, in quanto decorso inutilmente tale termine il provvedimento impugnato perde efficacia (sia consentito rinviare a P. Rausei, *"Ispezioni. Procedure e strumenti di difesa"*, Ipsoa, Milano, 2012, 356).

Quanto invece all'autotutela, la Circolare n. 33/2009 del Ministero del lavoro ha richiamato l'ipotesi di una istanza da parte dell'imprenditore sospeso che si trovi in una condizione di insussistenza dei presupposti che legittimano l'adozione del provvedimento che determina **l'annullamento** dello stesso in sede di autotutela appunto.

Ma rileva anche la possibilità di applicare le previsioni contenute nell'art. 21-*quater*, comma 2, della legge n. 241/1990 per ottenere la temporanea **sospensione del provvedimento**, con concessione di una proroga dei soli effetti sospensivi, orientativamente nel termine massimo di 30 giorni dall'originaria decorrenza. Tale esercizio dell'autotutela (S. Cassese (a cura di), *"Istituzioni di diritto amministrativo"*, Giuffrè, Milano, 2006, 303), fa affidamento sulla sentenza n. 310 del 5 novembre 2010 con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, nella parte in cui stabilisce che ai provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale non si applicano le disposizioni della legge n. 241/1990.

L'atto di sospensione (che pone gli effetti del provvedimento in uno stato di quiescenza) è ammesso in via generale e può essere adottato dall'organo che ha emanato il provvedimento che si va a sospendere (paralizzando temporaneamente l'efficacia o l'eseguibilità di un provvedimento valido, legittimo ed efficace; TAR Campania, Napoli, Sez. III, 21 febbraio 2002, n. 1002; R. Villata, M. Ramajoli, *"Il provvedimento amministrativo"*, Giappichelli, Torino, 2006, 309-310), a fronte di gravi ragioni e per il tempo strettamente necessario, indicando esplicitamente il termine della sospensione nell'atto che la dispone, termine che può essere prorogato o differito una sola volta, ma anche ridotto per sopravvenute esigenze (E. Casetta, *"Manuale di diritto amministrativo"*, Giuffrè, Milano, 2006, 540).

L'atto motivato di sospensione del provvedimento di sospensione (consistente nella proroga degli effetti sospensivi ad un momento successivo), dunque, **può essere adottato dal Direttore della Direzione territoriale del lavoro sulla scorta dei seguenti presupposti:**

- specifica istanza presentata immediatamente e comunque ben prima del previsto inizio della decorrenza degli effetti sospensivi; piena e integrale regolarizzazione del personale trovato irregolare; attestazione e/o documentazione delle condizioni di disagio/difficoltà economica enucleabili come gravi motivi;
- parere favorevole del personale ispettivo che ha adottato il provvedimento di sospensione anche con riferimento al comportamento tenuto dall'ispezionato durante l'accesso in azienda.

Accanto al dolore per i familiari, e in special modo per i tre figli di Eduardo De Falco, ai quali vanno il rispetto e la solidarietà più ampi, rimane il profondo rammarico al pensiero che questa morte poteva essere evitata, se soltanto una associazione di categoria avesse dato ascolto al giovane imprenditore e, quindi, avesse funzionato quella rete sociale di protezione che l'associazionismo di categoria deve poter rappresentare in modi adeguati alla crisi e ai tempi che il Paese sta vivendo. Un rammarico che si allarga anche, come la solidarietà che lo segue, agli ispettori del lavoro, il cui

lavoro al servizio dei cittadini dovrebbe essere accompagnato da quel sentimento civile, alto e nobile, che fu manifestato, poco più di un secolo fa, in occasione della approvazione della legge costitutiva dell'Ispettorato del lavoro, legge 22 dicembre 1912, n. 1361, dall'On. Filippo Turati, il quale tracciò il profilo professionale dell'ispettore del lavoro affermando: «trattasi di personale che deve essere dotato di prontezza e resistenza fisica quasi militari, di cultura varia e incessante incremento di agilità intellettuale, propria a seguire i rapidi progressi delle industrie e a sentire e a risolvere problemi nuovi e sottili; insospettabile per sicura probità fra molteplici lusinghe, e capace di acquistarsi in breve l'autorità necessaria a vincere, con accorta e delicata fermezza la resistenza e, talvolta, la collusione di industriali potenti e di intere masse operaie».

In tempi più recenti, ma ormai dieci anni fa, il d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124, di riforma dei servizi ispettivi, ha tentato di introdurre nell'ordinamento un sistema razionale, ordinato e coordinato, di programmazione della vigilanza, prevedendo in capo al personale ispettivo poteri totalmente nuovi (diffida accertativa e conciliazione monocratica) ovvero ridefinendo poteri già esistenti (disposizione, diffida precettiva, prescrizione obbligatoria), dettando regole specifiche per il coordinamento fra i diversi organi di vigilanza e disciplinando nuove tipologie di ricorso amministrativo a garanzia di pieno adeguamento degli organi ispettivi nei singoli contesti territoriali. In seguito con la Direttiva ministeriale del 18 settembre 2008 si sono dettati criteri operativi e linee guida che riprendevano lo spirito riformatore del d.lgs. n. 124/2004, avviando una nuova fase di potenziamento delle azioni ispettive e di vigilanza, orientate alla tutela sostanziale dei lavoratori e meno concentrate sui profili formali. Mentre con la legge n. 183/2010 si completava il percorso riformatore delineando il quadro di una azione ispettiva che muove sui binari della acquisizione immediata dei dati e, contemporaneamente, della trasparenza delle informazioni per l'ispezzionato cui viene subito rilasciato un verbale di primo accesso, semplificando la verbalizzazione conclusiva degli accertamenti, con la previsione di elementi essenziali utili per suffragare, in sede di contenzioso, la qualità delle azioni investigative, ma anche per consentire all'ispezzionato-trasgressore di esercitare senza lesioni il proprio diritto (costituzionalmente garantito) di difesa dall'intervento di vigilanza attivato dallo Stato. Ne consegue, dunque, che occorre guardare al sistema della vigilanza in materia di lavoro come un **fondamentale baluardo di legalità** per la tutela del lavoro e dei lavoratori.

Il potenziamento dell'azione di vigilanza sulla libertà e sulla dignità e personalità del lavoratore, rinvigorisce l'azione di contrasto ad ogni fattispecie di sommerso, irregolarità e illegalità da cui scaturisce una immediata tutela per il lavoratore, ma al contempo comporta il ripristino delle condizioni di legalità del lavoro, incidendo profondamente sul *dumping* e sulla competizione sleale fra le imprese, garantendo una **equilibrata, sana e corretta**

concorrenza.

A tali valori si deve guardare oggi nella consapevolezza, tuttavia, che occorre mettere tutti gli imprenditori nelle condizioni di accedere pienamente e agevolmente alle condizioni di legalità del lavoro, **semplificando il quadro regolatorio** che governa i contratti di lavoro, **armonizzando il sistema sanzionatorio** a tutela dei lavori e **snellendo gli adempimenti burocratici** che incombono sui rapporti di lavoro, dal momento della loro instaurazione fino a quello della cessazione.

Lo si deve per **onorare la memoria** di Eduardo De Falco, che era un piccolo imprenditore ed amava lavorare.

Pierluigi Rausei

ADAPT Professional Fellow

@RauseiP

Scarica il pdf 

*** Si segnala che le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione di appartenenza.**