



CONAPO

# *Ministero dell'Interno*

*DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO,  
DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE  
Ufficio Affari Legislativi e Parlamentari*

Prot. n. 5238  
4122/32Q1

Roma, 24 ottobre 2011

AI SIGG. PREFETTI

**LORO SEDI**

AI SIGG. COMMISSARI DEL GOVERNO  
PER LE PROVINCE AUTONOME DI

**TRENTO E BOLZANO**

AL SIG. PRESIDENTE DELLA REGIONE  
AUTONOMA VALLE D'AOSTA

**AOSTA**

**OGGETTO:** Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81. Obblighi e poteri di intervento in materia di sicurezza antincendio sui luoghi di lavoro.

Nell'ambito delle missioni istituzionali del Ministero dell'Interno, chiamato ad assicurare la sicurezza, intesa in senso lato, della collettività, assume un rilievo preminente la materia della prevenzione incendi, che costituisce, tra l'altro, uno dei cardini per la sicurezza nei luoghi di lavoro.

L'esclusiva competenza statutale della prevenzione incendi, affidata dalla legge al Ministero dell'Interno che la esercita attraverso il Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile e il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, è stata, come è noto, ribadita dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81,



CONAPO

# *Ministero dell'Interno*

*DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO,  
DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE  
Ufficio Affari Legislativi e Parlamentari*

in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, e, da ultimo, anche nel decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106, recante disposizioni integrative e correttive del medesimo decreto legislativo n. 81.

In tale ambito, l'Amministrazione dell'Interno è chiamata a svolgere non soltanto l'indispensabile ruolo di controllo e vigilanza ai fini della corretta applicazione delle norme in materia, attraverso le strutture operative del Corpo Nazionale, ma a perseguire l'obiettivo fondamentale di offrire, sia ai lavoratori che al mondo delle imprese, quel patrimonio di competenze tecniche e di esperienze professionali di cui il Corpo è depositario, coniugando le finalità dello sviluppo economico con le esigenze della sicurezza.

Per il raggiungimento di tale obiettivo è necessario ricercare, sempre di più, efficaci sinergie tra i soggetti pubblici coinvolti, statuali e locali, in coerenza con il principio costituzionale della leale collaborazione, nonché percorsi condivisi con il mondo dell'imprenditoria e quello delle rappresentanze dei lavoratori.

La competenza esclusiva del Ministero dell'Interno in materia di prevenzione incendi, infatti, si inserisce nel più ampio quadro normativo della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, che prevede il coinvolgimento di diversi soggetti istituzionali chiamati, ciascuno nel rispettivo ambito di competenza, ad assicurare il rispetto delle disposizioni anche attraverso le attività di vigilanza e di controllo.

Da qui la necessità di richiamare l'attenzione su alcuni aspetti di particolare rilievo per questa Amministrazione che coinvolgono le competenze istituzionali generali delle Prefetture – Uffici Territoriali del Governo, in primo luogo di quelle dei capoluoghi di regione, e delle Direzioni regionali e interregionale dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile, nonché quelle dei Comandi provinciali dei Vigili del Fuoco, direttamente interessati alla corretta applicazione della normativa in questione.

La gravità del fenomeno degli incidenti sul lavoro rende, inoltre, ancor più evidente la necessità di un rinnovato impulso affinché gli sforzi delle diverse componenti coinvolte, secondo le specifiche peculiarità professionali, convergano verso l'obiettivo unitario di assicurare i più elevati livelli di sicurezza.



CONAPO

# *Ministero dell'Interno*

*DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO,  
DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE  
Ufficio Affari Legislativi e Parlamentari*

Tale esigenza ben si coniuga con la funzione di raccordo dei Prefetti, quali rappresentanti generali del Governo sul territorio, chiamati anche in questo campo a realizzare le necessarie sinergie nelle sedi più opportune, stimolando gli organi istituzionali interessati ed il mondo delle imprese e dei privati ad un maggior impegno operativo, per i profili di diretta pertinenza nella specifica materia.

In ragione di quanto sopra, i Prefetti dei capoluoghi di regione, d'intesa con i Prefetti delle altre province, vorranno assumere preliminarmente i necessari contatti con i competenti Comitati regionali di coordinamento di cui all'articolo 7 del citato decreto legislativo n. 81/2008. Ciò al fine di definire, anche attraverso il forte coinvolgimento dei Direttori regionali e interregionale dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile, le linee generali di collaborazione da porre in essere per il necessario coordinamento delle attività di vigilanza e controllo in materia antincendio sui luoghi di lavoro, attribuite alla competenza esclusiva del Ministero dell'Interno, con le corrispondenti attività degli altri soggetti istituzionali interessati.

Sulla base di tale quadro condiviso a livello regionale, potranno quindi svilupparsi, da parte dei Prefetti ed attraverso le specifiche professionalità dei Comandanti provinciali dei vigili del fuoco di ciascuna provincia, le ulteriori intese operative da porre in essere nell'ambito del territorio di competenza.

Alla luce di quanto sopra, saranno emanate dal Capo del Corpo Nazionale specifiche direttive operative ai Comandanti provinciali, le quali, in ragione degli equilibri ordinamentali che disciplinano la materia, definiranno gli aspetti tecnico-procedimentali inerenti le competenze del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco da ritenersi utili per un corretto svolgimento delle attività di vigilanza e controllo in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro.

Tali aspetti, peraltro, coinvolgono direttamente anche i Prefetti soprattutto nella loro qualità di responsabili sul territorio della sicurezza in senso lato della collettività, in virtù, tra l'altro, del disposto dell'articolo 14 del d. lgs. n. 300/1999, così come nel loro ruolo di Autorità provinciale di pubblica sicurezza ai sensi della legge 121/1981, per gli eventuali risvolti che, anche in questo campo, possono emergere nell'ampio ventaglio degli interessi pubblici da tutelare.



CONAPO

# *Ministero dell'Interno*

*DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO,  
DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE  
Ufficio Affari Legislativi e Parlamentari*

Al riguardo, per quanto concerne le ricadute dell'attività di vigilanza e controllo in materia di prevenzione incendi, le SS. LL. vorranno valutare l'opportunità di sottoporle all'esame del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, nell'ambito del quale, in ragione della richiamata competenza esclusiva del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco in materia, potrà essere assicurata la presenza del Comandante provinciale dei Vigili del Fuoco, in questa come nelle altre situazioni in cui tale presenza si rende opportuna.

In tale contesto rilevano le disposizioni di cui agli articoli 19 e 20 del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, le quali prevedono l'obbligo di comunicazione al Prefetto territorialmente competente da parte dei Comandi provinciali all'esito dei controlli effettuati. Sin da subito si pone l'accento sulla finalità dell'obbligo di comunicazione in questione: in talune specifiche circostanze il Prefetto potrà essere chiamato anche all'adozione di un provvedimento di sospensione dell'attività. Tale potere di sospensione ben si innesta, infatti, nella natura stessa del Prefetto, che, in questo caso come in altri, è chiamato a perseguire la finalità pubblicistica della tutela della pubblica incolumità attraverso, però, una opportuna ponderazione dei diversi interessi coinvolti (sicurezza da perseguire attraverso il bilanciamento con gli aspetti occupazionali, con la tutela del diritto allo studio e, più in generale, con il mantenimento della coesione sociale).

Il Prefetto, perciò, viene coinvolto nel procedimento affinché, sempre attraverso l'indispensabile apporto dei Comandanti provinciali dei Vigili del Fuoco, individui quelle soluzioni necessarie per la sicurezza della collettività adottando provvedimenti anche eventualmente diversi da quello ordinario della sospensione dell'attività.

Sul punto resta ancora ampiamente valido nei principi espressi il parere del Consiglio di Stato, richiamato nell'allegata circolare n. 19/MI.SA. (79) 11 del 9 agosto 1979 (allegato 1), in presenza di un quadro normativo attualizzato ma, sostanzialmente, coerente ai valori generali del nostro ordinamento costituzionale.

Nel citato parere emerge, in particolare, la considerazione che il potere di sospensione del Prefetto, da esercitarsi nelle ipotesi previste dalla legge, non è



CONAPO

# *Ministero dell'Interno*

*DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO,  
DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE  
Ufficio Affari Legislativi e Parlamentari*

vincolato ma ampiamente discrezionale, al fine di consentire, di volta in volta, l'adeguata valutazione di tutti gli interessi pubblici coinvolti.

La natura *discrezionale* del potere di sospensione viene, peraltro, confermata anche nelle ipotesi previste dall'articolo 14 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in caso di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Nel merito giova richiamare anche il contenuto della circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 33/2009, emanata dalla Direzione Generale per l'Attività Ispettiva in data 10 novembre 2009 (allegato 2).

IL CAPO DIPARTIMENTO  
F.TO Tronca

**MINISTERO DELL'INTERNO**

DIREZIONE GENERALE DELLA PROTEZIONE CIVILE

UFFICIO STUDI E LEGISLAZIONE

**Circolare N. 19/MI.SA. (79) 11**

Prot. N. 17430/3403

Roma, 9 agosto 1979

Ai Prefetti della Repubblica

LORO SEDI

Al Commissario del Governo per  
la Provincia di Trento

TRENTO

Al Commissario del Governo per  
la Provincia di Bolzano

BOLZANO

Al Presidente della Giunta Re-  
gionale della Valle d'Aosta

AOSTA

Agli Ispettori Regionali ed Inter-  
regionali del Corpo Nazionale  
dei VV.F.

LORO SEDI

**OGGETTO: Legge 26 luglio 1965, n. 966 sulla pre-  
venzione incendi - Obblighi e poteri di in-  
tervento.**

La Prefettura di Milano, dapprima, e, successivamente, quella di Pavia hanno manifestato motivate perplessità sull'interpretazione di alcuni punti della Legge 26 luglio 1965, n. 966 recante disposizioni in tema di prevenzione incendi, segnatamente per quanto riguarda la effettiva portata degli obblighi e poteri di intervento che, in caso di inosservanza delle disposizioni, la Legge stessa (in particolare l'ultimo comma dell'art. 2 e l'art. 4) pone a carico dei Prefetti e dei Comandanti provinciali dei Vigili del fuoco.

Questo Ministero ha avvertito l'esigenza che le questioni sollevate venissero opportunamente approfondite, al fine di avere una chiara indicazione sul comportamento da tenere, ed ha, pertanto, ritenuto — considerata la rilevanza dell'argomento oltre che le notevoli implicazioni connesse — di consultare in proposito il Consiglio di Stato.

Si è ora in possesso del parere, n. 1571/78 emesso dalla Sezione prima nella adunanza del 12 gennaio 1979, con il quale i diversi quesiti posti sull'argomento hanno avuto ampia risposta e che si acclude nella sua integralità perché se ne abbia piena e formale conoscenza.

Nell'attirare l'attenzione sulle conclusioni cui è pervenuto il Consiglio di Stato e nell'invitare le SS.LL. ad adeguarvisi in modo completo e scrupoloso nell'attività di rispettiva competenza, si ritiene opportuno, pur facendo integrale rinvio al testo ed alle diffuse considerazioni ivi contenute, aggiungere le seguenti brevi note riassuntive, dirette a meglio evidenziare le questioni di fondo che hanno formato oggetto della consultazione:

1) Un primo punto sul quale vi erano dei dubbi, precisamente se vi fosse un vero e proprio obbligo da parte dei Comandi provinciali dei VV.F. di riferire al Prefetto « alcuni » o « tutti i casi » concernenti inosservanza delle prescrizioni relative alla prevenzione degli incendi, è adesso completamente chiaro, nel senso che:

a) tale obbligo sussiste in ogni caso (trattisi, cioè, di violazione degli artt. 2 e 4 della Legge n. 966 del 1965, o comunque dell'ipotesi in cui un interessato, anche se formalmente in regola sotto il profilo della prescritta domanda, versi nelle condizioni di non poter ottenere il rilascio del certificato di prevenzione incendi o non si adegui alle prescrizioni impartite dai VV.F.);

b) perché tale obbligo sia debitamente adempiuto, il Comando provinciale dei VV.F. non deve limitarsi ad indicazioni generiche, ma deve sottoporre al Prefetto tutti gli elementi sulla natura dell'inosservanza, sull'attività esercitata, sulla sua pericolosità (da distinguere a seconda che sia tale per le persone ovvero solo per le cose e da graduare con riferimento a molteplici fattori, quali il numero degli addetti, l'ubicazione dell'impresa, la vicinanza dei mezzi di soccorso, l'affidamento che può dare il titolare, ecc.) ed infine sulla possibilità di un proseguimento temporaneo. In tal modo il Prefetto, fatte le valutazioni e comparazioni del caso (da una parte vi è l'interesse pubblico alla prevenzione degli incendi, dall'altra tutti gli altri interessi pubblici, quali la rilevanza dell'attività per l'economia nazionale, le esigenze occupazionali, ecc.), sarà in grado di assumere nella sua discrezionalità le proprie determinazioni, disponendo ove lo ritenga e sempre ricorrano le ipotesi di legge, per la sospensione della licenza, ovvero, ove tali ipotesi non ricorrano o non ritenga di avvalersi della potestà ed in tutti gli altri casi, informando l'autorità competente al rilascio della licenza per la revoca della medesima.

2) L'altro punto sul quale vi erano dei dubbi, precisamente se e come dovesse regolarsi il Prefetto, è ora anch'esso completamente chiaro.

Al riguardo viene anzitutto considerato che il potere del Prefetto di sospensione della licenza (potere che può esplicarsi solo ove manchi la domanda intesa a promuovere gli accertamenti di prevenzione incendi e solo in relazione ad attività il cui esercizio sia soggetto a licenza) non è vincolato, ma ampiamente discrezionale.

Pertanto il Prefetto, ricevuta la segnalazione motivata e dettagliata — nei termini di cui sopra — che il Comando provinciale dei VV.F. è tenuto a rivolgergli, assumerà le proprie determinazioni dopo aver tutto responsabilmente e adeguatamente soppesato e dando ampia estrinsecazione dei motivi che di tali determinazioni (che possono essere per la sospensione o non) sono stati a base. Risulta chiarito, in particolare, che la sospensione può essere disposta oltre che per le violazioni di cui all'art. 2 della Legge n. 966, anche per quelle di cui all'art. 4 della Legge medesima e che, comunque, il provvedimento di sospensione deve essere inteso non come una applicazione meccanica ed automatica della lamentata inosservanza, ma come il risultato di un giudizio ampiamente discrezionale, che opportunamente l'ordinamento ha rimesso al prudente apprezzamento del Prefetto; è stato chiarito, altresì, che il provvedimento di sospensione, all'occorrenza, potrà essere preceduto da una formale diffida agli interessati, in modo che sia fatta prevalere l'esigenza pubblica più pressante ed importante ed, infine, che, qualora il Prefetto non ritenga di disporre la sospensione della licenza ed in tutti gli altri casi in cui non si sia in presenza della possibilità del ricorso a tale potere, il Prefetto debba interessare l'autorità competente al rilascio della licenza, perché provveda alla revoca della stessa.

Detto ciò per quanto attiene alla parte del parere relativa alla portata della normativa circa gli obblighi e poteri di intervento di cui alla più volte ripetuta Legge 26 luglio 1965, n. 966, si ritiene opportuno prospettare — e ciò interessa precipuamente gli Ispettori Regionali ed i Comandi provinciali dei VV.F. — che, per quanto forma oggetto dell'altra parte, concernente i suggerimenti e le indicazioni specifiche dati dal Consiglio di Stato per il perfezionamento del servizio, questo Ministero ritiene utile dar luogo nel contempo ad uno studio delle innovazioni di carattere organizzativo, la cui introduzione potrà appalesarsi indicata perché

l'attuazione dei detti suggerimenti ed indicazioni possa avvenire nel modo più concreto ed efficace.

A tal riguardo, si anticipa la notizia che nello studio, cui si va a procedere, si conta in modo particolare sul contributo tecnico e di esperienza che potranno fornire gli Ispettori Regionali, che all'uopo verranno quanto prima convocati presso questo Ministero.

I Prefetti sono pregati di portare a conoscenza dei Comandanti provinciali dei VV.F. il contenuto della presente e dell'allegato parere, attirandone la personale attenzione per lo scrupoloso adempimento. Di tanto, vorranno poi cortesemente favorire un cenno di assicurazione.

Il Commissario del Governo per la provincia di Trento ed il Commissario del Governo per la provincia di Bolzano sono pregati di voler rendere edotti dell'allegato parere e del seguito quindi da darvi per quanto di loro competenza, i Comandanti dei rispettivi Corpi provinciali dei VV.F.

*Pel Ministro*

*F.to DARIDA*

ALLEGATO

## CONSIGLIO DI STATO

Adunanza della Sezione I - 12 gennaio 1979

Sez. N. 1571/78

**OGGETTO: Legge 26 luglio 1965, n. 966 - Quesito in merito alla prevenzione incendi degli stabilimenti industriali.**

Vista la relazione in data 30 ottobre 1978 con la quale il Ministero dell'Interno - Ufficio Studi e legislazione — chiede il parere del Consiglio di Stato in ordine a un quesito concernente l'interpretazione degli artt. 2 e 4 della Legge 26 luglio 1965, n. 966 nella parte in cui concernono gli obblighi e i poteri di intervento degli organi dello Stato nella prevenzione degli incendi.

Esaminati gli atti e udito il relatore;

*Ritenuto in fatto:*

Riferisce il Ministero che due recenti episodi, connessi al noto e gravissimo incidente

verificatosi negli impianti industriali della soc. ICMESA in Seveso, hanno fatto avvertire in modo particolarmente acuto per l'Amministrazione l'esigenza di una approfondita indagine in ordine alla normativa contenuta in tema di prevenzione incendi nella Legge 26 luglio 1965, n. 966 ed in particolare circa la effettiva portata degli obblighi e dei poteri di intervento previsti da detta normativa da parte di determinati organi dello Stato.

I due episodi sono:

— il deferimento a giudizio di responsabilità contabile per la rivalsa del danno subito dalla finanza pubblica in dipendenza dei fatti di Seveso, di varie persone, fra cui i Comandanti provinciali dei vigili del fuoco succedutisi in Milano dal gennaio 1965 con l'addebito (ravvisato quale inadempimento rispetto alla ripetuta normativa) di non aver dato notizia al Prefetto che detti impianti erano sprovvisti del certificato di prevenzione incendi;

— l'iniziativa (strettamente correlata con il deferimento predetto) con la quale il Comandante provinciale dei VV.F. di Milano ha ultimamente segnalato a quel Prefetto che, in atto, cinque grosse industrie operanti nel territorio di quella provincia, sono sprovviste del certificato di prevenzione incendi ed ha preannunciato ulteriori analoghe comunicazioni a mano a mano che casi del genere avranno ad emergere. È stato in relazione a tale iniziativa che il Prefetto di Milano ha rappresentato l'esigenza di chiare norme di comportamento, che evitino l'assunzione di determinazioni che potrebbero essere ritenute giuridicamente errate e foriere di responsabilità.

Ciò premesso, nella considerazione che occorra dare, e con l'urgenza del caso, le opportune norme di indirizzo per la dovuta azione dei competenti organi chiamati ad intervenire al riguardo, il Ministero passa ad approfondire quanto in proposito emerge dalla normativa contenuta nella Legge 26 luglio 1965, n. 966 che regola la fattispecie, cominciando dall'art. 2 di questa, che impone all'esercente di depositi ed industrie pericolose l'obbligo di richiedere le visite ed i controlli di prevenzione incendi. Per ottemperare a tale obbligo, gli interessati devono presentare domanda al Comando provinciale dei vigili del fuoco competente per territorio; in caso di inosservanza di tale obbligo e fino al suo adempimento, gli interessati, oltre ad andar soggetti alle eventuali sanzioni penali, possono andare incontro a quella di carattere amministrativo, prevista dalla medesima norma, della sospensione

della licenza, « che può essere disposta dal Prefetto ».

Esponde il Ministero che non sembra esservi dubbio che la concezione del legislatore sia stata di imporre all'interessato un comportamento attivo, consistente nel promuovere con l'osservanza di determinate modalità le visite ed i controlli di prevenzione incendi, e di prevedere esplicitamente, ove detto comportamento attivo manchi ed in aggiunta alla applicazione delle sanzioni di carattere penale previste dalle norme che regolano le singole fattispecie, il possibile intervento del Prefetto con la sospensione della licenza « *fino all'adempimento dell'obbligo* ».

Alcuna indicazione vi è, però, nella norma circa chi è tenuto a segnalare al Prefetto ove si è verificata la situazione di inadempimento di cui si parla, segnalazione intesa a porre detto Organo in grado di esaminare se sia il caso o meno di disporre la sospensione. Tale mancata indicazione non può lasciare intendere altro che la detta segnalazione può essere fatta da chiunque abbia cognizione di fatto.

Ovvio sembra allora al Ministero che in tale lata previsione, la segnalazione al Prefetto può bene avvenire anche da parte del Comando provinciale dei vigili del fuoco, qualora, in un qualunque modo, ne sia venuto a conoscenza. Pur dicendo in un qualunque modo, il Ministero tiene ad aggiungere subito che al Comando provinciale dei vigili del fuoco non è, però, fatto alcun carico di accertamento di ufficio della situazione dei depositi ed industrie pericolose esistenti nel territorio di competenza, e pertanto che possono ben verificarsi casi di attività pericolose soggette al loro controllo, ma che, per il mancato comportamento attivo degli interessati, si svolgono senza che da parte del Comando se ne abbia la minima conoscenza e quindi senza la possibilità della conseguente segnalazione al Prefetto.

Dopo avere svolto le precedenti considerazioni in ordine al contenuto dell'art. 2, il Ministero passa all'esame del successivo art. 4, che regola in modo concreto gli accertamenti e controlli di prevenzione incendi demandati ai Comandi provinciali dei vigili del fuoco, e che dispone, in sintesi, la compilazione da parte dell'Autorità Amministrativa di un elenco delle industrie pericolose e la determinazione della periodicità delle visite nonché l'obbligo per le industrie di richiedere le visite e i controlli al termine di scadenza prescritto o anche prima in caso di variazioni delle lavorazioni o delle strutture.



Dalla dizione letterale della norma si evince chiaramente, secondo il Ministero, che la concezione seguita dal legislatore è stata che, scaduta la validità (pari alla periodicità delle visite) del certificato di prevenzione o ricorrendo le ipotesi (indipendentemente dalla cenata periodicità) di cui al secondo comma, sorge nuovamente per l'esercente l'obbligo di richiedere altra visita al Comando provinciale dei VV.F. per ottenere, espletati i nuovi accertamenti, il rinnovo del certificato.

Espone peraltro il Ministero che, mentre è chiaro che le modalità da seguire per l'osservanza di tale obbligo e quindi per chiedere la nuova visita di prevenzione non possono essere che le stesse di cui al precedente art. 2, nulla fa pensare che la inosservanza dell'obbligo medesimo abbia per effetto una automatica applicazione delle restanti disposizioni contenute nell'art. 2 ed in particolare di quella più avanti partitamente esaminata la quale prevede che il Prefetto può disporre la sospensione della licenza fino all'adempimento dell'obbligo.

Conduce — ad avviso dell'Amministrazione — ad una tale interpretazione, in aggiunta al rilievo di fondo costituito dal tenore letterale dell'art. 4, la considerazione che nella specie trattasi di un potere straordinario attribuito al Prefetto che, per il suo particolare carattere e soprattutto per gli effetti che dispiega (si pensi alle conseguenze sul piano della produzione industriale e dell'occupazione) non può essere esercitato, che nei casi esplicitamente previsti. Di più, viene sottolineato che le situazioni sono di molto differenti, tenuto conto che, nel caso dell'art. 2, si ha l'ipotesi di chi *avvia* un'attività pericolosa in spreghio al principio fondamentale che vuole che vengano preventivamente promossi i necessari assentimenti sotto il profilo della sicurezza, mentre nel caso dell'art. 4 si versa nella ipotesi meno grave, sempre sotto il profilo della sicurezza, di chi *continua* a svolgere l'attività a suo tempo consentita, lasciando però decorre il termine per il nuovo accertamento e controllo e quindi versa nella inadempienza, che in molti casi può essere puramente formale, della mancata richiesta del nuovo certificato. Mentre nel primo caso si ha una situazione di grave abuso, che di per sé giustifica l'altrettanto grave misura della sospensione della licenza, prevista esplicitamente dalla norma, nel secondo la situazione è indubbiamente diversa e rispetto ad essa il ricorso al potere prefettizio di sospensione tornerebbe quanto meno sproporzionato.

Su una tale diversità di situazione, il Ministero ritiene che non possa non essersi soffermato il legislatore, allorché ha proceduto alla regolamentazione delle due diverse fattispecie, e pertanto è dell'avviso che è ad una tale specifica valutazione che debba ascrivere il fatto che le due disposizioni sono letteralmente diverse.

Conseguenza inevitabile, ove si condivida la suesposta interpretazione che il Ministero ritiene di dare alle previsioni contenute nell'art. 4, dovrebbe essere che, non essendovi, per l'ipotesi della loro inosservanza da parte dell'esercente, la possibilità di esplicazione del potere prefettizio di sospensione (attribuito solo nel più grave caso contemplato nell'articolo 2), non sussisterebbe neanche il corrispondente obbligo a carico del Comando provinciale dei VV.F. della relativa segnalazione al Prefetto.

Il Comando, peraltro, potrebbe ritenere opportuno procedere ugualmente alla segnalazione di che trattasi al Prefetto.

Questo sarebbe proprio il caso — espone ancora il Ministero — che si è testé verificato a Milano ed in relazione al quale quel Prefetto si è rivolto ai superiori organi chiedendo di avere opportune indicazioni.

In presenza di una tale iniziativa, il Ministero sarebbe di avviso di chiarire che nella specie, trattandosi di industrie nei cui confronti fu a suo tempo consentito lo svolgimento dell'attività pericolosa e che devono soltanto mettersi in regola per quanto concerne il *rinnovo* della certificazione di prevenzione incendi, non si versa nell'ipotesi per cui può procedersi alla sospensione della licenza.

L'Amministrazione intenderebbe aggiungere, peraltro, che a fronte della ricevuta comunicazione (che in effetti, con la segnalazione che una industria continua ad operare scaduto il certificato di prevenzione incendi, mette in evidenza che si versa nella violazione di un disposto di legge), torna legittimo un intervento del Prefetto sotto forma di una formale diffida ai titolari dello stabilimento industriale perché regolarizzino nel più breve tempo la situazione.

Tale diffida, oltre a rispondere al fine della dovuta attivazione dei pubblici poteri, allorché a conoscenza di una violazione di legge, costituirebbe una rafforzata responsabilizzazione degli autori della violazione stessa.

In tale diffida, assieme alla relazione tecnica del Comando dei vigili del fuoco che la ha promossa, andrebbe portata a conoscenza, per quanto di ulteriore competenza, all'Auto-

rità che ha rilasciato la licenza d'esercizio in vista dei possibili interventi che detta Autorità è tenuta ad adottare in forza del rapporto, diretto e continuo, esistente tra chi rilascia la licenza ed il destinatario di questa che implica ampi poteri del primo, cui l'altro è subordinato.

Aggiunge in proposito il Ministero che, di massima, ogni valutazione connessa con le modalità con le quali viene esercitata l'attività che forma oggetto della licenza (e tra tali modalità rientra anche il rispetto delle prescritte condizioni di sicurezza) e quindi ogni conseguente iniziativa, volta alla regolarizzazione di rilevate inosservanze, compete, in primo luogo, alla Autorità da cui promana la licenza e che, a seconda delle circostanze, potrà intervenire addirittura con la revoca della licenza stessa o, quanto meno, con l'assoggettamento a particolari osservanze o con la fissazione di determinati termini, ecc.

Nella considerazione delle possibili ripercussioni che la lamentata inosservanza delle disposizioni sulla prevenzione incendi può avere in specifici e particolarmente delicati settori (da quello sanitario, a quello di tutela della salute delle maestranze, a quello delle conseguenze sull'occupazione), potrà essere opportuno, infine, secondo il Ministero, che, a seconda delle circostanze, della intimata diffida e degli atti correlati venga data notizia, anche qui per l'azione che loro istituzionalmente compete, agli organi provinciali di vigilanza facenti capo ai Ministeri del Lavoro e della Sanità, oltreché, ovviamente, agli organi della Regione e, ove trattasi di azienda a partecipazione statale, al Ministero che le sovrintende.

Il Ministero precisa che quanto sopra ipotizzato si riferisce al caso che la comunicazione al Prefetto riguardi una irregolarità che potrebbe definirsi formale, quale quella del non aver ottemperato, l'esercente, all'obbligo di richiedere il rinnovo del certificato di prevenzione incendi. La situazione irregolare, oggetto della eventuale comunicazione, può peraltro essere di diversa natura e riguardare cioè aspetti sostanziali, quale il trovarsi lo stabilimento al momento della rinnovazione periodica del certificato in una condizione di inosservanza delle norme di prevenzione. È ovvio che una tale ipotesi, oltre ad impedire addirittura il rilascio del predetto certificato, può configurare, ove la violazione delle norme di sicurezza che regolano la fattispecie sia sanzionata penalmente, un reato. In un caso del genere (ed è sottinteso che su questo punto i riferimenti che vengono forniti dal Comando

provinciale dei VV.F. devono essere espliciti: a tal riguardo in uno alla diffida, si è parlato più avanti di atti alla stessa correlati), di tutto quanto gli sarà stato comunicato, il Prefetto dovrà anzitutto informare l'Autorità giudiziaria, per l'eventuale seguito di competenza di questa sotto il profilo penale. Anche su detto aspetto, che la questione può involgere, il Ministero non mancherà di attirare l'attenzione del Prefetto.

Conclude l'Amministrazione riferente nel senso che queste sarebbero le considerazioni che, alla stregua della normativa in argomento, essa sarebbe portata a formulare in risposta al quesito in esame. La delicatezza della questione ed il fatto che trattasi di una azione di indirizzo per i competenti Organi hanno fatto peraltro ritenere opportuno l'audizione in via preventiva di questo Consiglio.

#### *Considerato:*

I quesiti formulati dal Ministero attengono sostanzialmente ai compiti che devono essere svolti dai Comandi provinciali dei VV.F. e ai poteri che possono o debbono essere esercitati dai Prefetti nell'attività di prevenzione degli incendi.

All'uopo, prima di passare al dettagliato esame delle norme contenute nella Legge 26 luglio 1965, n. 966, appare necessario puntualizzare nella maniera più sintetica e precisa possibile, alla luce delle disposizioni generali sull'organizzazione e lo svolgimento dei servizi antincendi, *quali siano in via di principio i poteri e i doveri facenti carico agli organi in parola.*

Essi possono essere così riassunti.

I Comandi provinciali dei VV.F., sotto la direzione o vigilanza del Prefetto e del Ministero dell'Interno, esercitano compiti di *polizia amministrativa*, consistenti nella prevenzione ed estinzione degli incendi e nella tutela in genere della pubblica incolumità, nonché compiti di *polizia giudiziaria* (art. 16 della Legge 13 maggio 1961, n. 469 in riferimento agli art. 219 e ss. del c.p.p.) alle dirette dipendenze della Procura della Repubblica per accertare e impedire, nello specifico settore, i reati e scoprirne i colpevoli.

Tralasciando per il momento quest'ultima attività (polizia giudiziaria) che al fine di specie non interessa, deve osservarsi come il servizio di prevenzione e estinzione incendi, nonché quello, più in generale, di tutela della incolumità delle persone rientrano nell'ambito della c.d. « attività di pubblica sicurezza », di

cui essi debbono considerarsi una specificazione *ratione materiae*. Ciò in quanto, come si evince dalla lettura dell'art. 1 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (T.U. delle leggi di pubblica sicurezza), costituisce compito naturale e indefettibile dell'autorità della P.S., tra gli altri, il vegliare sulla incolumità dei cittadini, il curare l'osservanza delle leggi e dei regolamenti nonché il portare soccorso nel caso di pubblici e privati infortuni. L'osservazione in parola, per ora solo accennata, non è di poco conto se si pensa, come nel prosieguo del presente parere verrà poi più ampiamente esposto, che da essa deve farsi logicamente discendere il principio per cui, tutte le volte che la normativa speciale sugli incendi e gli altri eventi calamitosi non copra per l'intero l'area dei possibili accadimenti, debbesi allora far capo, allo scopo di colmare la lacuna, alle norme generali in tema di polizia amministrativa di sicurezza.

Venendo ora ad esaminare la disciplina specifica dettata dal legislatore nel settore della polizia amministrativa degli incendi possono formularsi le seguenti considerazioni.

Costituisce innanzi tutto compito degli organi preposti non solo la « estinzione » degli incendi, ma anche la loro « prevenzione » e la esplicazione di « servizi e soccorsi tecnici in genere per la tutela della incolumità delle persone », (art. 1, 25, 33 lettere *g, h, i, l* della Legge 27 dicembre 1941, n. 1570; art. 1 lettera *a, l* 2 lettere *e, f, i, l*, della Legge 13 maggio 1961, n. 469).

L'ordinamento distingue pertanto i compiti dei VV.F. in tre distinte categorie:

1) compiti da eseguirsi d'ufficio, obbligatoriamente e gratuitamente: sono costituiti dal servizio di estinzione incendi e dall'apporto di soccorsi tecnici urgenti (art. 25 e 26, 1° comma della Legge 27 dicembre 1941, n. 1570);

2) compiti da eseguirsi obbligatoriamente, ma a richiesta e a pagamento (pur essi obbligatori). Sono da identificare nelle visite e negli speciali servizi di prevenzione e di vigilanza delle attività c.d. « pericolose » (art. 26, secondo comma della Legge 27 dicembre 1941, n. 1570 e artt. 2 e 4 della Legge 26 luglio 1965, n. 966);

3) compiti da eseguirsi facoltativamente (nei limiti delle possibilità e disponibilità), a richiesta e a pagamento.

Consistono nella esecuzione di studi, ricerche, controlli, servizi di vigilanza e servizi tec-

nici non urgenti (art. 26 secondo comma della Legge 27 dicembre 1941, n. 1570 e art. 3 della Legge 26 luglio 1965, n. 966).

Come si vede, in tale sistema la Legge 26 luglio 1965, n. 966 (recante il titolo: « disciplina delle tariffe, delle modalità di pagamento e dei compensi al personale del Corpo Nazionale dei VV.F. per i servizi a pagamento ») è intervenuta, nell'ambito più ampio dell'organizzazione dei servizi antincendi direttamente disciplinata dalle Leggi 27 dicembre 1941, n. 1570 e 13 maggio 1961, n. 469, a regolare l'espletamento dei compiti di cui ai citati n. 2 e 3, e cioè di quelli da effettuare a pagamento dietro richiesta della parte interessata. Tra quelli di cui al n. 2 (a richiesta e obbligatori) rientrano, come si è già esposto, quelli di prevenzione antincendi per le industrie incluse in appositi elenchi con decreto del Ministero dell'Interno da emanare di concerto con il Ministro per l'Industria e il Commercio « in relazione alle esigenze tecniche di sicurezza degli impianti » (art. 4 della stessa Legge n. 966).

Può dunque ora procedersi alla disamina delle norme contenute nella citata Legge n. 966 del 1965 distinguendo tra le ipotesi di cui all'art. 2 e quelle di cui all'art. 4.

Prima occorre peraltro in via preliminare e generale avvertire che le osservazioni che si andranno a esporre, soprattutto per ciò che attiene alla concreta fattività delle soluzioni proposte e ai profili di opportunità che si affronteranno, dovranno essere coordinate con l'attenta considerazione degli altri compiti che leggi operanti in diversa, seppur simile, materia affidano ai Comandi provinciali dei VV.F. (si allude ad es. alla Legge 13 luglio 1966, n. 615 contro l'inquinamento atmosferico e agli artt. 6 e seguenti della Legge 8 dicembre 1970, n. 996 in tema di pubbliche calamità).

I problemi che si pongono in sede di applicazione della Legge n. 966 possono così formularsi:

1) Occorre accertare quali siano le incombenze facenti carico ai VV.F. sulla base dell'art. 2 della legge (in sede di prima richiesta di certificato di prevenzione antincendi). Mentre infatti la citata norma pone espressamente, a carico degli esercenti le attività tenutivi, l'obbligo preciso di presentare la richiesta per la visita, nulla dice su chi sia tenuto a verificare l'adempimento di tale obbligo e a interessarsi per l'eventuale applicazione delle sanzioni pure previste (sospensione della licenza di esercizio).

Da ciò peraltro non può dedursi che sui VV.F. non incomba in proposito alcun onere.

Il fatto è che se la Legge 26 luglio 1965, n. 966 tace, sono invece molto eloquenti le disposizioni normative più sopra citate che riguardano più in generale i compiti affidati al Corpo dei VV.F., e che stabiliscono tra le loro funzioni anche quelle, di pari importanza, delle « prevenzioni incendi ».

Se dunque i Comandi provinciali dei VV.F. devono perseguire come uno dei propri fini naturali — per i quali sono precipuamente costituiti — quello della prevenzione (oltreché della estinzione degli incendi) sembra logico farne derivare la conseguenza che essi devono anche adoperarsi di propria iniziativa per la più completa osservanza da parte di chiunque delle relative norme antincendi. Poiché prevenzione questo per l'appunto significa, che deve essere realizzato e posto concretamente in essere ogni possibile mezzo di cui la tecnica e la scienza umana dispongano per scongiurare il verificarsi di eventi calamitosi e tale compito non può considerarsi esaurito semplicemente allorché si è posto in essere ciò che in maniera diretta a tal fine compete, ma, più in generale, sorvegliando che chiunque ne sia coinvolto faccia in proposito la parte che l'ordinamento gli assegna. Nell'ambito da ultimo indicato rientra certamente la verifica della presentazione delle istanze da parte delle imprese che vi sono obbligate.

Deve dunque riaffermarsi in via di principio che fa carico ai VV.F. l'obbligo preciso di *porre in essere una positiva attività nell'ambito delle prevenzioni incendi sotto due distinti profili: 1) dapprima accertando che vengano presentate le domande intese a ottenere il certificato di prevenzione antincendi, 2) e successivamente curando di effettuare i sopralluoghi di competenza completando al più presto l'iter del procedimento. Ovviamente tale obbligo è condizionato dalle concrete possibilità di azione che ogni Comando provinciale dei VV.F. possiede e, più in generale, dalle strutture giuridiche predisposte in via di disciplina normativa dal legislatore.*

All'uopo può facilmente osservarsi come l'ordinamento non ha attribuito ai VV.F. (se non nella loro qualità, al momento non rilevante, di agenti di polizia giudiziaria) i poteri specifici di minuta indagine e di investigazione, con le correlative facoltà di adottare comportamenti autoritativi, che sarebbero pur sempre necessari per una sicura ed efficiente organizzazione del servizio di rilevazione richiesto che dovrebbe estendersi in tutto il territorio di competenza e con riferimento a ogni tipo di attività definita « pericolosa » (veggasi in pro-

posito il lungo elenco di cui al D.M. 27 settembre 1965). Resta per altro pur sempre possibile e quindi doverosa — tanto più che non sembrano ostarvi difficoltà fattuali insormontabili — l'organizzazione, per i titolari di attività rientranti tra quelle previste che vengano comunque a conoscenza dei singoli Comandi provinciali, di un servizio di schedatura delle stesse con contemporanea formazione, dopo il rilascio d'ogni certificato antincendi, di uno scendario corrispondente alla durata di efficacia naturale dei certificati medesimi. Il che, pur essendo evidentemente scarsamente utile ai fini della individuazione in concreto dei nominativi da includere nell'elenco, avrebbe peraltro il pregio, per le attività che vi sono una volta incluse (e ciò può avvenire in dipendenza di molteplici fattori quali ad es. la prima richiesta degli interessati, eventuali denunce di privati, segnalazioni di altre autorità, ecc.), di consentire in prosieguo un puntuale controllo dei successivi adempimenti cui i rispettivi titolari, in vista della prevenzione antincendi, sono tenuti.

Certamente, come si è accennato, questo servizio di schedatura e di programmazione dell'attività di prevenzione coprirebbe solo parte dell'area da sorvegliare e lascerebbe invigilato l'altro settore — forse più pericoloso — relativo alle attività nocive che rimangono sconosciute ai VV.F. o perché i rispettivi titolari non si sono mai premurati di avanzare le dovute richieste oppure anche perché ne sono mancate in toto le segnalazioni. Qui peraltro occorre invocare il principio, già enunziato, secondo il quale, in difetto di specifiche norme « ad hoc », devono ritenersi applicabili in materia le disposizioni generali sulla polizia amministrativa che affidano in via normale agli organi competenti la cura della sicurezza dei cittadini e l'osservanza delle leggi e dei regolamenti.

E poiché non può ammettersi che l'esercizio di attività pericolose per la pubblica e privata incolumità possa svolgersi in concreto al di fuori di ogni lecita ingerenza di pubblici poteri, soprattutto allorché esistano norme precise e fondamentali dell'ordinamento che ciò vietino, deve concretamente concludersi che la lacuna delle specifiche disposizioni deve colmarsi con l'applicazione al caso delle norme appartenenti allo stesso più ampio settore amministrativo considerato; nella specie a quello di pubblica sicurezza. (T.U. 18 giugno 1931, n. 773 e successive modificazioni e integrazioni). Ne consegue che l'obbligo di curare che i privati esercenti talune attività presentino le

istanze intese a ottenere il rilascio del certificato di prevenzione degli incendi incombe, nei limiti in cui esso non ricada — per carenza predisposizione da parte dell'ordinamento dei relativi mezzi giuridici — sui VV.F., sulle autorità locali di P.S., che sono, come è noto, il Prefetto, il Questore, l'ufficio locale di P.S. e il Sindaco (art. 1 del citato T.U. n. 773).

All'uopo è rimesso evidentemente alla potestà discrezionale del Ministero dell'Interno, e non VV.F. soltanto, e costituisce un problema di tecnica organizzativa e di opportunità stabilire — ferma restando l'esistenza dell'obbligo — come e con che mezzi concreti, in relazione a tutte le esigenze pubbliche che si riconnettono all'azione delle autorità di P.S., l'obbligo stesso possa essere assolto.

In proposito peraltro la Sezione, nello spirito di collaborazione nei confronti dell'Amministrazione e nella contemplazione dei pubblici interessi in questione, ritiene utile suggerire qualche concreta soluzione che il Ministero vorrà considerare quale possibile criterio per le determinazioni di sua competenza.

Innanzitutto per le nuove attività pericolose che si dovessero autorizzare e per le eventuali loro varianti appare possibile restringere ulteriormente l'area della evasione, da parte delle imprese, dell'obbligo di richiedere la visita antincendi disponendo o concordando con le varie autorità eventualmente competenti all'emanazione della correlativa autorizzazione di esercizio o di variante che prima si accertino del preventivo rilascio del certificato di prevenzione antincendi o, secondo i casi, diano comunicazione al locale Comando dei VV.F. dell'esistenza delle istanze o delle attività considerate. È necessario in proposito che il Ministero verifichi, per ciascuna delle categorie (che sono 100 giusta il D.M. 27 settembre 1965) di attività soggette a visita, se esse abbisognino, sulla base del nostro ordinamento, di una particolare autorizzazione, che natura essa eventualmente abbia e quale sia l'Autorità competente al rilascio; questa potrà di volta in volta essere identificata nel Sindaco (per es. tutte le licenze di commercio) o nella Regione o nello stesso Prefetto o Questore ovvero ancora nelle varie Autorità centrali, il che consentirà poi di procedere alla programmazione degli interventi e della collaborazione tra pubblici poteri da porre in essere per il raggiungimento dello scopo.

Che se poi vi fossero, come è pur possibile, attività non soggette in via di principio ad alcuna licenza, così come nella ipotesi che attività soggette a preventiva autorizzazione ven-

gano esercitate abusivamente, appare allora di tutta evidenza indispensabile che si provveda, a cura dell'autorità locale di P.S., alla loro identificazione e segnalazione ai VV.F. con contemporanea denuncia della stessa per l'ipotesi da ultimo citate, a chi sia competente eventualmente a disporre la chiusura o a sanzionare comunque l'abuso.

Quanto poi alle attività che sono ormai da tempo installate, per le quali i criteri finora esposti non possono trovare applicazione (atteso che essi si riferiscono alle nuove iniziative e non già alle passate), deve evidentemente studiarsi il sistema di pervenire, con gradualità e conformemente alle disponibilità, al loro censimento completo analitico con contemporanea verifica della loro regolarità agli effetti delle norme di prevenzione antincendi e con denuncia ai VV.F. di quelle che vi contrastino. Il compito di rilevamento in parola appare ad esempio più idoneamente eseguibile da parte dei Sindaci dei Comuni interessati, sia per la loro vicinanza con le iniziative e i problemi locali, che per la incisività e capillarità della loro possibile azione.

In relazione alle notizie raccolte o pervenute nei modi sopraddetti, i VV.F. sono poi tenuti a verificare se sia stata presentata l'istanza intesa a ottenere il rilascio del certificato di prevenzione, invitando se del caso con urgenza e con prefissione di brevi termini i privati interessati a rispettare i propri obblighi.

In proposito deve sottolinearsi come l'obbligo di presentare la richiesta per la visita e il controllo di prevenzione degli incendi (in questo senso si esprime l'art. 2 della Legge 26 luglio 1965, n. 966) non può ritenersi adempiuto, così come si evince dallo spirito e dalla logica della legge, con il mero inoltro di una domanda redatta in maniera generica e imprecisa. L'istanza, invece, per corrispondere al suo scopo — che è quello di sollecitare l'intervento dei VV.F. — deve essere redatta in termini molto precisi e analitici e va corredata degli elementi indispensabili per consentire agli stessi vigili lo svolgimento dei propri compiti (visita e controllo); ne segue che essa non solo deve essere accompagnata — il che è ovvio — dalla quietanza del versamento di un deposito provvisorio per le spese di sopralluogo (in tal senso esplicitamente art. 6 della Legge n. 966), ma anche da tutte le altre notizie, chiarimenti, planimetrie, schemi, formule dai quali possa individuarsi con accuratezza il suo oggetto e che siano da ritenersi comunque necessari per accertare la rispondenza dell'attività svolta o da svolgere alle norme di prevenzione antincendi.

Senza di che la domanda non può giudicarsi idonea al fine assegnatogli dalla legge che è quello — ripetersi — di promuovere l'esperimento di un procedimento amministrativo inteso a verificare il rispetto delle norme di prevenzione degli incendi e va ritenuta, in difetto, « tamquam non esset » atteso che solo una istanza completa di tutte le sue essenziali componenti può integrare la fattispecie legislativa e soddisfare pienamente le intenzioni del legislatore. In proposito si ritiene in pratica utile che i VV.F. stabiliscano in via preventiva e generale — attenendovisi poi scrupolosamente — quali siano le notizie e le informazioni che, in che relazione alle varie attività, devono essere necessariamente fornite nelle domande, in modo da rendere edotti fin dall'inizio gli interessati dei loro precisi obblighi ed evitare poi successivi interventi istruttori e integrativi che si appalesano, in quanto tali, ingeneratori di confusione e perplessità e che potrebbero suscitare dubbi circa l'effettiva portata dell'obbligo.

Della mancata presentazione dell'istanza (completa di tutti i suoi elementi così come indicato) i VV.F. sono tenuti a dare immediata comunicazione al Prefetto, così sono parimenti tenuti da parte loro a effettuare per le istanze presentate, le visite e i controlli occorrenti per la più sollecita possibile definizione delle pratiche, nonché ad operare, ove si appalesi necessario in sede di sopralluogo e sempre con riferimento alle ipotesi di avvenuta presentazione della domanda, la segnalazione di eventuali situazioni di particolare pericolosità che richiedano, ad opera del Prefetto o del Sindaco, la emanazione di urgenti provvedimenti. Di questi particolari obblighi si tornerà a parlare ancora in occasione dell'esame dei poteri del Prefetto che vengono ora in considerazione.

2) L'art. 2 della Legge 26 luglio 1965, n. 966 pone anche un secondo problema che è quello relativo ai *poteri spettanti nella soggetta materia al Prefetto*.

Sul punto ritiene la Sezione di poter così sintetizzare le proprie osservazioni.

L'ultimo comma della richiamata disposizione di Legge stabilisce che « in caso di inosservanza... può essere disposta dal Prefetto la sospensione della licenza di esercizio fino all'adempimento dell'obbligo ». Concorda la Sezione nel ritenere che il provvedimento di sospensione in parola può essere pronunciato solo in caso di mancata presentazione, da parte dei soggetti tenuti, della domanda diretta a richiedere la visita e i controlli dei VV.F. e fino alla loro presentazione; deve però preci-

sarsi, in conformità delle considerazioni come sopra svolte, che la domanda cui deve allo scopo aversi riguardo è la domanda completa, nei sensi già esposti, di tutti i suoi elementi e non già una qualunque domanda.

Appare inoltre evidente che la potestà di sospensione delle licenze di esercizio che spetta al Prefetto non è vincolata, ma, al contrario, ampiamente discrezionale. Di tale discrezionalità ritiene la Sezione che debba essere effettuata in concreto reale ed effettivo uso non potendosi consentire con la paventata possibilità, da taluno adombrata, che i Prefetti o alcuno tra essi, per evitare ogni sempre possibile addebito e per considerazioni di tranquillità personale, ordinino « sempre », a scanso di incidenti, la sospensione della licenza; un tale timore presupporrebbe che essi rinunciassero ai compiti e alle responsabilità che la legge stessa assegna loro in maniera precisa ed è fugato invece dalla considerazione che tale potere è stato affidato ad essi proprio in vista del loro alto livello di esperienza e di preparazione nonché della loro efficienza.

Vero è, soltanto, invece, che per rendere possibile il concreto esercizio di tali facoltà discrezionali i Prefetti debbono essere messi in grado di disporre di precise notizie e di idonei e uniformi criteri di massima. A tale legittima esigenza sembra peraltro possa ovviarsi nel seguente modo.

Innanzitutto appare logico che i Comandi provinciali dei VV.F., nell'effettuare le segnalazioni di competenza, non si limitino a una mera indicazione dei fatti ma forniscano anche sintetiche informazioni sull'attività presa in considerazione completa dei suoi elementi (materie trattate, ubicazione, numero degli operai, ecc.) ed esprimano il loro motivato e ponderato parere sulla pericolosità, ai fini della prevenzione incendi, del proseguimento in via temporanea dell'esercizio delle stesse. In relazione a tali circostanze il Prefetto valuterà innanzi tutto la pericolosità dell'attività distinguendola a seconda che sia tale per le persone ovvero solo per le cose e graduandola con riferimento a molteplici fattori tra i quali possono annoverarsi, innanzi tutto, la natura stessa delle materie trattate (sotto questo profilo d'altra parte si fonda la distinzione in cinque gruppi, contenuta nel D.M. 27 settembre 1965, delle attività a seconda che siano soggette, rispettivamente, a visite annuali, biennali, triennali, quinquennali o una tantum), il numero degli addetti, l'ubicazione dell'impresa (diverse possono essere le valutazioni per l'esercizio di una attività pericolosa in luogo isolato ovvero in

pieno centro abitato), la eventuale esistenza di un servizio di custodia e di sorveglianza, la vicinanza dei mezzi di soccorso, la serietà e l'affidamento che il titolare dell'impresa può offrire e ogni altro ritenuto comunque utile.

Infine il Prefetto dovrà comparare le valutazioni così effettuate, che afferiscono soltanto all'interesse pubblico della prevenzione degli incendi, con altri interessi pubblici da tenere pur essi presenti quale quello concernente, ad esempio, la salvaguardia di attività produttive o commerciali di primario o vitale interesse per la popolazione o l'economia del paese ovvero anche quello della occupazione delle maestranze che traggono le fonti del proprio sostentamento dall'attività considerata con i conseguenti riflessi sull'ordine pubblico che vi sono connessi.

Dopo di che egli dovrà assumere le proprie determinazioni in un senso o nell'altro, facendole se del caso procedere da una formale diffida agli interessati, in modo che sia fatta prevalere l'esigenza pubblica più pressante e importante che non sempre è da identificare in quella di evitare comunque lo scoppio di incendi. Deve in proposito ribadirsi che allorché il Prefetto compia, così come descritto, le proprie valutazioni con serietà e responsabilità, dando ampia estrinsecazione dei motivi che le determinano e formulando di conseguenza il proprio convincimento sulla base di una saggia ponderazione delle circostanze del momento avrà raggiunto quel grado di prudenza, adeguato alla delicatezza della materia, che dovrà in ogni caso esimerlo da responsabilità per eventuali conseguenze dannose che potessero poi in concreto verificarsi e che nessuna preveggenza umana può con assoluta certezza impedire. Ciò in quanto gli apprezzamenti discrezionali degli organi amministrativi sono per principio sottratti (a meno che non siano inficiati da grave carenza di logica o di fatto) al sindacato delle autorità giudiziaria e in ogni caso non può farsi colpa al Prefetto, che abbia esperito in piena coscienza tutte le indagini all'uopo necessarie, di ogni evento che possa derivare dall'espletamento da parte di privati di attività pericolose sulle quali egli può in qualche modo influire. Ogni diversa opinione comporterebbe, nella materia, la paralisi di ogni pubblico potere e trasformerebbe quella che dal legislatore è prevista saggiamente come una funzione da esercitarsi caso per caso in vista dei molteplici interessi che vi sono implicati in una automatica e meccanica applicazione di stereotipati provvedimenti di sicurezza per i quali l'Amministrazione, anziché costituire la

parte attiva, si profilerebbe come spettatrice impotente e inoperosa.

Qualora il Prefetto non ritenga di disporre la sospensione della licenza egli è comunque tenuto a interessare l'autorità competente al suo rilascio perché provveda alla revoca di essa atteso che, in carenza di adempimento da parte del titolare di precisi obblighi di legge, vengano a mancare le condizioni per il suo legittimo esercizio e che comunque non può consentirsi in via normale lo svolgimento di attività non in regola con le norme antincendio.

Per completezza si può aggiungere che analogo segnalazione deve essere effettuata dai Prefetti (e in precedenza dal Corpo VV.F. al Prefetto) per il caso in cui, presentata da parte degli interessati la domanda d'obbligo, il Comando provinciale dei VV.F. ritenga peraltro di non poter rilasciare allo stato, il certificato di prevenzione incendi ovvero i richiedenti non si adeguino alle eventuali prescrizioni dei VV.F. In tali ipotesi, come del resto in ogni altro caso in cui non potesse adoperarsi da parte del Prefetto il potere di sospensione della licenza (potere che, come più volte ripetuto, può essere esplicato solo ove manchi la domanda e in relazione all'attività per le quali sia previsto il rilascio di una licenza) occorre ad ogni buon conto ricordare che in capo al Sindaco e al Prefetto sussistono i poteri di cui agli artt. 55 del T.U. 3 marzo 1934, n. 383 e 2 del T.U. 18 giugno 1931, n. 773 concernenti la facoltà, in caso di grave necessità, di adottare provvedimenti contingibili e urgenti. Ciò a prescindere, inoltre, dalla circostanza che ove coll'esercizio dell'attività considerata possa configurarsi comunque un reato contro la pubblica incolumità (art. 422 e n.c.p.) i VV.F., nella loro qualità di agenti di polizia giudiziaria, sono tenuti a riferirne con l'immediatezza del caso all'autorità giudiziaria.

3) Un'ultima questione che occorre porsi discende dall'applicazione dell'art. 4 della Legge 26 luglio 1965, n. 966 concernente la « rinnovazione » del certificato di prevenzione incendi.

La norma in parola si limita infatti a stabilire per gli interessati l'obbligo di presentare nuova istanza alla scadenza di validità del precedente certificato antincendi e tutte le volte che vi siano modifiche di lavorazioni o strutture o comunque delle condizioni di sicurezza senza peraltro specificare poi quale sia la procedura da seguire.

Ora ritiene la Sezione che non vi sia dubbio che il procedimento di rinnovo sia, in carenza

di specifica normativa ad hoc, quello stesso da seguire in sede di primo rilascio del certificato antincendi e ciò — contrariamente all'avviso espresso dal Ministero — non solo per quanto riguarda l'iter procedurale in senso stretto, ma anche per ciò che concerne le sanzioni applicabili e cioè, specificatamente, il potere di sospensione della licenza attribuito al Prefetto dall'ultimo comma dell'art. 2 e di cui si è più sopra discusso. Ciò in quanto, una volta che, come è logico, si ritiene di applicare al rinnovo di certificato la procedura del rilascio non sussiste poi nessun plausibile motivo per limitarla a certi aspetti e non ad altri; del resto scaduto un precedente certificato di prevenzione antincendi (per decorso naturale del tempo o perché rilasciato in riferimento a situazioni non più attuali) gli interessati devono ritenersi in tutto e per tutto privi di qualunque certificato e si trovano quindi nella stessa condizione di chi inizia una attività senza premunirsi del relativo certificato di prevenzione, onde cada ogni motivo inteso a differenziare la posizione.

Anche in tali ipotesi pertanto, ove gli obbligati omettano di presentare la prescritta istanza di rinnovo del certificato, potrà essere esercitato dal Prefetto il potere discrezionale di disporre la sospensione dell'attività.

Nella circostanza può ravvisarsi qualche particolarità solo in questo: che ove si tratti di continuazione di attività già in precedenza sottoposta a controllo e autorizzata può plausibilmente di fatto presumersi nella stessa una minore pericolosità e in considerazione della sua già intervenuta sottoposizione al riscontro di regolarità e al pregresso riconoscimento della sua idoneità allo scopo. Non è però chi non non veda come questa diversità dipenda da mere argomentazioni pratiche e di buon senso non idonee a determinare però mutamenti nella situazione giuridica. Di esse potrà peraltro essere effettuato buon uso anche dal Prefetto in sede di adozione delle concrete determinazioni di competenza con la conseguenza che, ove non risulti diversamente e a parità di altre condizioni, l'effettivo rischio ai fini della prevenzione incendi delle attività da tempo esercitate potrà essere apprezzato in misura minore rispetto a quello di identiche nuove attività.

Per il resto andranno tenute debitamente presenti, per l'ipotesi di rinnovo del certificato, tutte le considerazioni già ampiamente esposte in precedenza relativamente all'art. 2 della Legge n. 966 e ciò sia per quanto riguarda i compiti dei VV.F. in ordine alla identificazione degli evasori (in merito potrà rivelarsi utile

lo scadenario di cui si è parlato) che per quanto riguarda gli adempimenti istruttori e i poteri in genere del Prefetto. Può aggiungersi per completezza che l'identificazione di coloro che modificano le attività esercitate o le condizioni di sicurezza e che, perciò, rientrano anch'essi tra gli obbligati a chiedere nuovamente altro certificato di prevenzione antincendi (art. 4, secondo comma della Legge), rientra — in difetto di specifici poteri « ad hoc » dei VV.F. — tra i compiti generali della polizia di sicurezza, dal che consegue l'applicazione di criteri analoghi a quelli già a suo tempo delineati;

P. Q. M.

nei sensi esposti è il parere.

Visto:

*Il Presidente della Sezione*

*F.to (illeggibile)*

Per estratto dal verbale

*Il Segretario della Sezione*

*F.to (illeggibile)*

## MINISTERO DELL'INTERNO

DIREZIONE GENERALE DELLA PROTEZIONE CIVILE

E DEI SERVIZI ANTINCENDI

SERVIZIO TECNICO CENTRALE

Ispettorato Prevenzione Incendi

### Circolare N. 20

Prot. N. 17772/4113

Roma, 20 agosto 1979

Ai Comandi Provinciali dei VV.F.  
LORO SEDI

Agli Ispettorati Regionali ed Interregionali dei VV.F. e della  
Protezione Civile  
LORO SEDI

Al Comando delle Scuole Centrali Antincendi e di Protezione Civile

CAPANNELLE - ROMA

Alla Direzione del Centro Studi ed Esperienze

CAPANNELLE - ROMA





Ministero del lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

Partenza - Roma, 10/11/2009

Prot. 25 / 1 / 0017062

CIRCOLARE N. 33/2009



**Ministero del Lavoro, della Salute  
e delle Politiche Sociali**

*Direzione generale per l'Attività Ispettiva*

Divisione I - Consulenza, contenzioso,  
formazione del personale ispettivo e affari generali

Oggetto: provvedimento di sospensione  
dell'attività imprenditoriale di cui all'art. 14 del  
D.Lgs. n. 81/2008 – modifiche apportate dall'art.  
11 del D.Lgs. n. 106/2009.

*Alle Direzioni regionali e provinciali del lavoro*

*All' INPS*

*Direzione Centrale Vigilanza sulle Entrate ed  
Economia Sommersa*

*All' INAIL*

*Direzione Centrale Rischi*

*Al Comando Carabinieri per la tutela del lavoro*

*LORO SEDI*

*e p.c.*

*al Ispettorato regionale del lavoro di Palermo*

*al Ispettorato regionale del lavoro di Catania*

*alla Provincia autonoma di Trento*

*alla Provincia Autonoma di Bolzano*

*LORO SEDI*

Dal 20 agosto u.s. è entrato in vigore il D.Lgs. n. 106/2009, recante “*Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81*”. Tra gli istituti di maggior rilievo, ai fini dello svolgimento dell'attività di vigilanza, si segnala l'art. 11 del predetto D.Lgs. n. 106, che modifica significativamente la disciplina del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale già contenuta nell'art. 14 del c.d. T.U. sicurezza.

Il provvedimento di sospensione, sebbene finalizzato “*a far cessare il pericolo per la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori*”, evidenzia contestualmente profili di carattere sanzionatorio legati sia ad un “*impiego di personale non risultante dalla documentazione obbligatoria*”, sia a condotte che reiterano gravi violazioni “*in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*”.

Partendo da tale considerazione si ritiene quindi opportuno delineare compiutamente gli interventi modificativi al potere di sospensione, fornendo altresì un quadro unitario delle indicazioni di cui occorre tener conto per una corretta applicazione della disciplina. In tal senso **si devono pertanto ritenere superate le indicazioni già fornite in materia con precedenti circolari e lettere circolari** (circ. n. 29/2006, lett. circ. 22 agosto 2007, circ. n. 24/2007, circ. n. 30/2008), da considerarsi utili solo con riferimento ai provvedimenti emanati sino al 19 agosto u.s.

### **I soggetti affidatari del potere**

In ordine alla individuazione dei soggetti affidatari del potere di sospensione la prima modifica sostanziale da parte del D.Lgs. n. 106/2009 è l'attribuzione della competenza alla adozione del provvedimento interdittivo, non già al personale ispettivo, ma **agli organi** di vigilanza di questo Ministero e delle AA.SS.LL.

Ciò comporta che titolare del potere è **la struttura e cioè "l'Ufficio" da cui dipendono i funzionari ispettivi**, Ufficio che in virtù del rapporto interorganico esercita detto potere mediante il proprio personale ispettivo.

Il potere di sospendere una attività imprenditoriale è anzitutto previsto qualora il personale ispettivo di questo Ministero riscontri la presenza sul luogo di lavoro di lavoratori "in nero" nonché "*in caso di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*" (si ricorda che è stata abrogata dall'art. 41 del D.L. n. 112/2008, conv. da L. n. 133/2008, l'ipotesi di sospensione legata alla reiterata violazione della disciplina sui tempi di lavoro).

In forza dell'art. 14, comma 11, inoltre, l'accertamento sulla violazione delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro deve avvenire "*nel rispetto delle competenze in tema di vigilanza*". In sostanza, pertanto, per il personale ispettivo di questo Ministero è possibile sospendere a fronte di violazioni della normativa prevenzionistica in quegli ambiti in cui lo stesso personale ha competenza all'accertamento. Tali ambiti, già individuati dal D.P.C.M. n. 412/1997 sulla scorta dell'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 626/1994, sono ora individuati dall'art. 13, comma 2, del T.U. secondo il quale: la competenza del personale ispettivo del Ministero del lavoro è relativa ai seguenti ambiti:

*"a) attività nel settore delle costruzioni edili o di genio civile e più in particolare lavori di costruzione, manutenzione, riparazione, demolizione, conservazione e risanamento di opere fisse, permanenti o temporanee, in muratura e in cemento armato, opere stradali, ferroviarie, idrauliche, scavi, montaggio e smontaggio di elementi prefabbricati; lavori in sotterraneo e gallerie, anche comportanti l'impiego di esplosivi;*

*b) lavori mediante cassoni in aria compressa e lavori subacquei;*

*c) ulteriori attività lavorative comportanti rischi particolarmente elevati, individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri del lavoro e della previdenza sociale, e della salute (...) in relazione alle quali il personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale svolge attività di vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (...)*".

Evidentemente il personale ispettivo delle AA.SS.LL., in virtù di una competenza di carattere generale in materia di salute e sicurezza, può adottare il provvedimento di sospensione anche in ogni altro ambito o settore merceologico.

#### **"Discrezionalità" del provvedimento**

Il D.Lgs. n. 106/2009 mantiene la natura "discrezionale" del provvedimento, giacché è previsto che *"gli organi di vigilanza (...) possono adottare provvedimenti di sospensione"*. Al riguardo occorre anzitutto precisare che tale "discrezionalità" – nei termini di seguito indicati – investe entrambe le ipotesi di adozione del provvedimento (impiego di lavoratori "in nero" e gravi e reiterate violazioni prevenzionistiche).

Ciò premesso, si ritiene che il provvedimento di sospensione **debba essere "di norma" adottato ogni qual volta ne siano accertati i presupposti**, salvo valutare circostanze particolari che suggeriscano, sotto il profilo dell'opportunità, di non adottarlo.

Tali circostanze sono anzitutto legate ad esigenze di salute e sicurezza sul lavoro. In altre parole, **laddove la sospensione dell'attività possa determinare a sua volta una situazione di maggior pericolo per l'incolumità dei lavoratori o di terzi è opportuno non emanare alcun provvedimento**. In tal senso va dunque precisato che il provvedimento non va adottato quando l'interruzione dell'attività svolta dall'impresa determini a sua volta una situazione di pericolo per l'incolumità dei lavoratori della stessa o delle altre imprese che operano nel cantiere (si pensi, ad esempio, alla sospensione di uno scavo in presenza di una falda d'acqua o a scavi aperti in strade di grande traffico, a demolizioni il cui stato di avanzamento abbia già pregiudicato la stabilità della struttura residua e/o adiacente o, ancora, alla necessità di ultimare eventuali lavori di rimozione di materiali nocivi).

Va poi 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'art. 32 Cost..

In relazione alla sospensione dell'attività imprenditoriale per impiego di lavoratori "in nero", in considerazione delle evidenti ripercussioni socio-economiche che il provvedimento determinerebbe, si ritiene invece opportuno non adottarlo **quando lo stesso rechi un grave danno agli impianti o alle attrezzature** (ad es. attività a ciclo continuo) **ovvero ai beni** (ad es. frutti giunti a maturazione o allevamento animali).

Rispetto a quanto sopra va aggiunto che il nuovo comma 11 *bis* dell'art. 14 pone **un vero e proprio limite alla adozione del provvedimento di sospensione** – peraltro in piena sintonia con quanto già delineato nella Direttiva del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali del 18 settembre 2008 – laddove stabilisce che **il provvedimento di sospensione nelle ipotesi di lavoro irregolare non si applica nel caso in cui il lavoratore "in nero" risulti l'unico occupato dall'impresa**. Va tuttavia chiarito che, in tale ipotesi, l'eventuale accertamento circa l'impiego di un lavoratore "in nero", pur non consentendo l'emanazione del provvedimento di sospensione, comporterà l'allontanamento del lavoratore stesso sino al momento in cui il datore di lavoro non abbia provveduto a regolarizzarne la posizione, anche e soprattutto sotto il profilo della sicurezza (ad es. visite mediche, formazione e informazione). Si precisa infine che per lavoratore "occupato" si intende qualsiasi prestatore di lavoro, anche autonomo, a prescindere dalla tipologia contrattuale utilizzata (es. collaboratore familiare, socio lavoratore, associato in partecipazione con apporto di lavoro ecc.).

### **I presupposti per l'adozione del provvedimento**

I presupposti per l'adozione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale, secondo quanto già delineato in termini di competenza, sono l'impiego di lavoratori "in nero" oltre una determinata percentuale o le *"gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro"*.

#### *A) L'impiego di lavoratori "in nero"*

Anzitutto l'art. 14 del T.U. prevede la possibilità, per il solo personale ispettivo del Ministero del lavoro, di adottare il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale qualora si riscontri *"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"*.

La previsione – contenuta, seppure con formulazione parzialmente diversa, già nell'art. 36 *bis* del D.L. n. 223/2006 – conferma la nozione di lavoratore "in nero" quale lavoratore "sconosciuto

alla P.A.". In tal senso, il lavoratore "in nero" è dunque quel lavoratore impiegato senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro al Centro per l'impiego ovvero previa comunicazioni ad altri Enti come richiesto dalla specifica tipologia contrattuale (v. ad es. lavoro accessorio).

Va peraltro evidenziato che, anche per quanto riguarda il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale, il requisito della subordinazione del rapporto **non costituisce un elemento essenziale**, in coerenza con il complessivo assetto del D.Lgs. n. 81/2008 che ha voluto dettare regole uniformi in materia prevenzionistica prescindendo dalla tipologia di impiego dei lavoratori nell'impresa.

Pertanto potranno considerarsi irregolari:

- tutti quei lavoratori rispetto ai quali non è stata effettuata detta comunicazione al Centro per l'impiego ovvero non siano stati effettuati gli adempimenti previsti dall'art. 23 del D.P.R. n. 1124/1965 (come riformulato dall'art. 39, comma 8, del D.L. n. 112/2008) rispetto ai soggetti ivi indicati;

- nonché tutti i soggetti comunque riconducibili alla ampia nozione di cui all'art. 2, comma 1 lett. a), del D.Lgs. n. 81/2008 rispetto ai quali non si sia provveduto a formalizzare il rapporto, comprendendovi anche i soggetti che pur risultando indicati nella visura della CCIAA in quanto titolari di cariche societarie svolgono attività lavorative a qualsiasi titolo, nonché i lavoratori autonomi occasionali (art. 2222 c.c.) **non genuini** per i quali dalla documentazione fiscale non si evinca che il versamento sia stato effettuato in loro favore.

In tal senso occorre dunque precisare che, rispetto ai soggetti beneficiari delle iniziative di tirocini formativi e di orientamento di cui all'art. 18 della L. n. 196/1997 e rispetto agli allievi "degli istituti di istruzione ed universitari ed i partecipanti ai corsi di formazione professionale (...)", stante l'assenza dell'obbligo di invio della comunicazione al Centro per l'impiego (v. note del 14 gennaio e 14 febbraio 2007), la corretta instaurazione del rapporto formativo è verificabile sulla base delle comunicazioni effettuate ai sensi dell'art. 5 del D.M. 25 marzo 1998, n. 142; per quanto concerne i tirocinanti degli studi professionali è altresì possibile verificare la preventiva iscrizione all'Albo di riferimento.

Per quanto poi concerne il sistema di calcolo della percentuale del 20% sufficiente a consentire l'adozione del provvedimento di sospensione, l'art. 14 ha previsto che detta percentuale va individuata sul "*totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro*" al momento dell'accesso ispettivo (sia lavoratori "in nero" che lavoratori regolarmente assunti). Pertanto, a titolo esemplificativo, nell'ipotesi in cui si rilevi in un'azienda la presenza di 10 lavoratori di cui 3 "in nero", la percentuale andrà calcolata su base 10 e **non** su base 7 (cioè i soli lavoratori regolari); ne

risulterebbe pertanto che il numero di 3 lavoratori "in nero", rappresentando il 30% del "totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro", sarà sufficiente a consentire l'adozione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale.

B) Le "gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro"

L'adozione del provvedimento di sospensione è possibile altresì a fronte di "gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro" individuate con decreto di questo Ministero, sentito il Ministero dell'interno e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

In attesa della adozione del citato decreto, le violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro che costituiscono il presupposto per l'adozione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale sono quelle individuate nell'Allegato I al D.Lgs. n. 81/2008, allegato alla presente.

Il D.Lgs. n. 106/2009, al fine della applicazione del provvedimento di sospensione, stabilisce inoltre che "si ha reiterazione quando, nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione oggetto di prescrizione dell'organo di vigilanza ottemperata dal contravventore o di una violazione accertata con sentenza definitiva, lo stesso soggetto commette più violazioni della stessa indole".

In tal senso sarà cura del personale ispettivo verificare l'eventuale sussistenza di violazioni "della stessa indole" da parte del medesimo datore di lavoro, oggetto di prescrizione obbligatoria ovvero di sentenza passata in giudicato. Ne consegue che la presenza di "più violazioni" – pertanto almeno due, anche contestuali – nei cinque anni successivi rispetto alla prima violazione accertata – con prescrizione obbligatoria ottemperata ovvero con sentenza definitiva – potrà dar luogo all'adozione del provvedimento di sospensione.

Ai sensi del novellato art. 14 del D.Lgs. n. 81/2008, inoltre, sono da considerarsi "della stessa indole" le violazioni della medesima disposizione e quelle di disposizioni diverse individuate, nelle more della adozione del decreto citato, nell'Allegato I.

Le violazioni da prendere in considerazione ai fini della adozione del provvedimento, sono evidentemente tutte quelle commesse successivamente all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 106/2009 (20 agosto u.s.) – in osservanza del principio di legalità che, anche in tali casi, occorre richiamare – e riferibili alla medesima impresa, indipendentemente dalla persona fisica sanzionata e che ha agito per conto della stessa.

Da ultimo occorre segnalare che, a seguito di sospensione dell'attività imprenditoriale per violazioni in materia di salute e sicurezza e conseguente adozione del provvedimento di prescrizione obbligatoria, potrà ritenersi comunque possibile la prosecuzione dell'attività **per il tempo strettamente necessario alla eliminazione delle irregolarità accertate ed in adempimento della prescrizione stessa**. In tali occasioni il personale ispettivo avrà evidentemente cura di indicare, nell'ambito della prescrizione, le cautele da adottare in sede di ripristino delle misure di sicurezza.

### **Effetti del provvedimento**

Gli effetti del provvedimento devono essere esaminati sia sotto un profilo "spaziale" che "temporale".

Secondo la nuova formulazione dell'art. 14, il provvedimento ha anzitutto effetto *"in relazione alla parte dell'attività imprenditoriale interessata dalle violazioni"*. Gli effetti del provvedimento vanno dunque circoscritti **alla singola unità produttiva**, rispetto ai quali sono stati verificati i presupposti per la sua adozione e, con particolare riferimento all'edilizia, all'**attività svolta dall'impresa nel singolo cantiere**.

Sotto il profilo temporale, invece, l'art. 14, comma 11, del D.Lgs. n. 81/2008 prevede che *"in ogni caso di sospensione nelle ipotesi di lavoro irregolare gli effetti della sospensione possono essere fatti decorrere dalle ore dodici del giorno lavorativo successivo ovvero dalla cessazione dell'attività lavorativa in corso che non può essere interrotta, salvo che non si riscontrino situazioni di pericolo imminente o di grave rischio per la salute dei lavoratori o dei terzi"*.

Al riguardo è opportuno evidenziare che il differimento degli effetti può aversi nei soli casi di sospensione per lavoro "nero" – salvo le citate *"situazioni di pericolo imminente o di grave rischio per la salute dei lavoratori o dei terzi"* – **e non nei casi di violazioni prevenzionistiche**, considerata la finalità che il provvedimento assume in dette circostanze.

Va poi chiarito che il "giorno lavorativo successivo" va inteso quale giorno di apertura dell'Ufficio che ha emanato il provvedimento.

### **Adozione del provvedimento su "segnalazione"**

L'adozione del provvedimento di sospensione può aversi *"anche su segnalazione delle amministrazioni pubbliche secondo le rispettive competenze"*. La precisazione del Legislatore delegato era già contenuta nell'art. 36 bis del D.L. n. 223/2006 (dove era previsto il coinvolgimento specifico di INPS e INAIL) e nell'art. 5 della L. n. 123/2007. La formulazione normativa va

interpretata correttamente al fine di non vanificare lo spirito del potere di sospensione che rimane, almeno in parte, un potere di natura cautelare.

In tal senso va dunque chiarito che, a seguito della ricezione delle segnalazioni **tempestivamente inviate** (possibilmente via mail con scannerizzazione del verbale o via fax) da parte di altri soggetti pubblici che accertano la sussistenza dei presupposti per la sospensione dell'attività imprenditoriale, l'Ufficio può adottare il provvedimento senza procedere ad ulteriori verifiche, purché non siano trascorsi più di sette giorni dalla data dell'accertamento. Al riguardo si coglie l'occasione per sollecitare la massima collaborazione degli Istituti affinché nelle segnalazioni medesime vengano specificati **tutti i presupposti per l'adozione del provvedimento**, ivi compresi il numero e le generalità dei lavoratori "in nero" e di quelli presenti sul luogo di lavoro al momento dell'accesso ispettivo.

#### **Revoca del provvedimento**

L'art. 14 del T.U. sicurezza, come modificato sul punto dal D.Lgs. n. 106/2009, prevede che il provvedimento di sospensione può essere revocato **da parte dell'organo di vigilanza che lo ha adottato**. In tale senso va subito precisato, pertanto, che la revoca del provvedimento compete all'Ufficio che lo ha adottato, anche mediante personale diverso da quello che ha emanato l'atto interdittivo previa verifica della relativa documentazione.

È condizione per la revoca del provvedimento da parte dell'organo di vigilanza di questo Ministero:

*a) la regolarizzazione dei lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria;*

*b) l'accertamento del ripristino delle regolari condizioni di lavoro nelle ipotesi di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro;*

*c) il pagamento di una somma aggiuntiva rispetto a quelle di cui al comma 6 [secondo il quale "è comunque fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali, civili e amministrative vigenti"] pari a 1.500 euro nelle ipotesi di sospensione per lavoro irregolare e a 2.500 euro nelle ipotesi di sospensione per gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro".*

Va quindi evidenziata la scelta del Legislatore di diversificare l'importo della somma da versare ai fini della revoca, a seconda che la stessa riguardi un provvedimento di sospensione adottato per lavoro irregolare (€ 1.500) o un provvedimento adottato per violazioni prevenzionistiche (€ 2.500).



Qualsiasi sia il numero o la gravità degli illeciti che hanno dato luogo al provvedimento di sospensione, la somma per ottenere la sua revoca sarà dunque di € 1.500 o € di 2.500. Dette somme, se legate alla revoca di un provvedimento adottato dal personale del Ministero del lavoro, andranno ad incrementare il Fondo per l'occupazione di cui all'art. 1, comma 7, del D:L. 148/1993 (conv. da L. n. 236/1993) e saranno destinate "*al finanziamento degli interventi di contrasto al lavoro sommerso ed irregolare*" individuati con il D.M. di cui all'art. 1, comma 1156 lett. g). della L. n. 296/2006.

Oltre al pagamento delle citate somme è altresì necessaria, ai fini della revoca, la regolarizzazione delle violazioni accertate.

In particolare per quanto riguarda la regolarizzazione delle posizioni lavorative "in nero" occorre precisare che non potranno ammettersi le tipologie contrattuali che richiedono la forma scritta "ad substantiam", né il lavoro intermittente.

In tal senso, con specifico riferimento al settore dell'edilizia, si coglie l'occasione per ricordare che, configurandosi nella quasi totalità dei casi la violazione di obblighi puniti penalmente (almeno in riferimento all'omessa sorveglianza sanitaria ed alla mancata formazione ed informazione), il personale ispettivo dovrà adottare il provvedimento di prescrizione obbligatoria relativo a tali ipotesi contravvenzionali e verificare, conseguentemente, l'ottemperanza alla prescrizione impartita.

Per quanto attiene alla regolarizzazione di lavoratori extracomunitari "clandestini" e di lavoratori minori illegalmente ammessi al lavoro, ferma restando l'impossibilità di una piena regolarizzazione, sarà comunque necessario provvedere al versamento dei contributi di legge ex art. 2126 c.c.

Va infine precisato che la regolarizzazione dei lavoratori interessati effettuata ancor prima della emanazione del provvedimento di sospensione – certamente possibile in caso di sospensione adottata a distanza di tempo dall'accertamento ed in particolare in caso di provvedimento emanato "*su segnalazione delle amministrazioni pubbliche*" – determinerà l'annullamento dello stesso in sede di autotutela.

### **Provvedimento sospensione e sequestro penale**

Occorre inoltre precisare i rapporti tra il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale ed il sequestro penale di cui agli artt. 354 e 355 c.p.p.

Al riguardo si ritiene che, qualora emergano le condizioni cautelari per l'adozione del provvedimento penale, il provvedimento amministrativo di cui all'art. 14 del T.U. sicurezza legato a violazioni prevenzionistiche non debba essere adottato, pur in presenza delle relative condizioni.

Ciò, evidentemente, laddove gli ambiti applicativi dei due provvedimenti coincidano (es. sequestro della totalità del cantiere oppure sequestro della zona di cantiere in cui opera l'impresa astrattamente destinataria del provvedimento di sospensione). Solo qualora gli ambiti applicativi dei provvedimenti in questione siano diversi (es. sequestro di un solo piano di un edificio in costruzione) ovvero nelle ipotesi in cui l'A.G. non convalidi il sequestro cautelare, sarà possibile adottare il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale in presenza dei presupposti di legge, stante la natura anche sanzionatoria dello stesso.

### **Inottemperanza al provvedimento**

Sia l'iniziale formulazione dell'art. 14 del D.Lgs. n. 81/2008, sia quella che scaturisce dalle novità introdotte dal D.Lgs. n. 106/2009, prevedono una specifica sanzione in caso di inottemperanza all'ordine di sospensione. È infatti stabilito che *“il datore di lavoro che non ottempera al provvedimento di sospensione (...) è punito con l'arresto fino a sei mesi nelle ipotesi di sospensione per gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e con l'arresto da tre a sei mesi o con l'ammenda da 2.500 a 6.400 euro nelle ipotesi di sospensione per lavoro irregolare”*.

L'inottemperanza al provvedimento di sospensione emanato per occupazione di lavoratori “in nero”, in quanto sanzionata con pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, sembra potersi far rientrare nell'ambito applicativo della prescrizione obbligatoria di cui all'art. 301 del T.U. sicurezza, secondo il quale *“alle contravvenzioni in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro previste dal presente decreto nonché da altre disposizioni aventi forza di legge, per le quali sia prevista la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero la pena della sola ammenda, si applicano le disposizioni in materia di prescrizione ed estinzione del reato di cui agli articoli 20, e seguenti, del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758”*. In ordine al suo contenuto, la **prescrizione consisterà nel sospendere l'attività imprenditoriale sino ad avvenuta regolarizzazione dei lavoratori interessati**. Va infatti evidenziato che la prescrizione in esame è legata necessariamente al raggiungimento del fine ultimo che il Legislatore ha inteso perseguire nell'introdurre il potere di sospensione, istituito evidentemente “strumentale” ad una sollecita regolarizzazione delle violazioni accertate.

L'adempimento alla prescrizione obbligatoria, attraverso la regolarizzazione completa delle posizioni lavorative e l'ottenimento della revoca della sospensione attraverso il pagamento della somma aggiuntiva pari ad € 1.500, consentirà pertanto l'ammissione al pagamento di ¼ del massimo dell'ammenda, pari ad € 1.600.

Va da ultimo precisato che, per quanto riguarda l'inottemperanza al provvedimento di sospensione emesso per gravi e reiterate violazioni prevenzionistiche, è prevista invece la sanzione dell'arresto sino a sei mesi, evidentemente non ammessa a prescrizione obbligatoria. In tal caso il personale ispettivo provvederà esclusivamente ad informare l'A.G. della commissione del reato, ferma restando la possibilità, da parte dell'imputato, di richiedere al Giudice l'applicazione della procedura agevolativa di cui all'art. 302 del T.U. sicurezza.

### **Ricorsi avverso il provvedimento di sospensione**

L'art. 14 del T.U. sicurezza prevede la possibilità di ricorrere, in via amministrativa, avverso provvedimenti di sospensione.

Sul punto il D.Lgs. n. 106/2009 non ha apportato modifiche, cosicché è ancora previsto che *"avverso i provvedimenti di sospensione (...) è ammesso ricorso, entro 30 giorni, rispettivamente, alla Direzione regionale del lavoro territorialmente competente e al Presidente della Giunta regionale, i quali si pronunciano nel termine di 15 giorni dalla notifica del ricorso. Decorso inutilmente tale ultimo termine il provvedimento di sospensione perde efficacia"*.

Il Legislatore delegato non ha indicato espressamente i motivi che devono legittimare il ricorso, con ciò lasciando aperta la possibilità di impugnare il provvedimento sia per vizi di merito che di legittimità.

Va poi ricordata inoltre la previsione di una forma di "silenzio incidente": il mancato pronunciamento sul ricorso da parte della DRL o del Presidente della Giunta regionale – rispettivamente avverso ricorsi per provvedimenti emanati da personale ispettivo del Ministero del lavoro e da personale ispettivo delle AA.SS.LL. – entro il termine di 15 giorni comporta infatti la perdita di efficacia dell'atto interdittivo.

### **Provvedimento interdittivo alla contrattazione con le PP.AA.**

L'art. 14 del T.U. sicurezza, come modificato dal D.Lgs. n. 106/2009, stabilisce che *"l'adozione del provvedimento di sospensione è comunicata all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, ed al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per gli aspetti di rispettiva competenza, al fine dell'emanazione, da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di un provvedimento interdittivo alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni ed alla partecipazione a gare pubbliche"*.

Il provvedimento interdittivo alla contrattazione con le PP.AA. rappresenta un ulteriore strumento di carattere sanzionatorio, accessorio al provvedimento di sospensione legittimamente emanato..

Secondo tale disciplina, dunque, il provvedimento è comunicato o al Ministero delle infrastrutture, così come già previsto dall'art. 36 *bis* del D.L. n. 223/2006, ovvero alla Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. La scelta del soggetto destinatario della comunicazione dovrà evidentemente avvenire sulla base della attività svolta dall'impresa sospesa, in modo tale che possa essere emanato un provvedimento interdittivo di durata variabile.

La norma stabilisce al riguardo che la durata del provvedimento:

- è pari alla citata sospensione nel caso in cui la percentuale dei lavoratori irregolari sia inferiore al 50% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro;

- è incrementata di un ulteriore periodo di tempo pari al doppio della durata della sospensione e comunque non superiore a due anni nel caso in cui:

a) la percentuale dei lavoratori irregolari sia pari o superiore al 50% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro;

b) nei casi di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro;

c) nei casi di reiterazione. In tale ipotesi la decorrenza del periodo di interdizione è successiva al termine del precedente periodo di interdizione.

Inoltre, *"nel caso di non intervenuta revoca del provvedimento di sospensione entro quattro mesi dalla data della sua emissione, la durata del provvedimento è pari a due anni, fatta salva l'adozione di eventuali successivi provvedimenti di rideterminazione della durata dell'interdizione a seguito dell'acquisizione della revoca della sospensione"*.

Occorre dunque sottolineare che il provvedimento di interdizione alla contrattazione con le PP.AA. è strettamente legato alla effettiva durata del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale. Da ciò deriva che, **qualora il provvedimento di sospensione, pur efficace, abbia durata pari a zero, la comunicazione di cui sopra non sarà dovuta**. Tale circostanza ricorre nelle ipotesi in cui gli effetti del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale siano stati differiti ai sensi del comma 11 *bis* dell'art. 14 e lo stesso sia stato revocato ancor prima del termine iniziale così individuato.

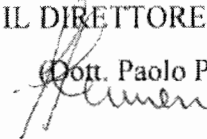
L'ambito di efficacia dei provvedimenti interdittivi alla contrattazione con le PP.AA., diversamente dal provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale, non può evidentemente non riferirsi all'impresa nel suo complesso e quindi ad ogni attività contrattuale posta in essere dalla stessa, nei confronti di qualsiasi Amministrazione Pubblica. Sul punto,

peraltro, occorre ricordare che la disposizione si sovrappone inevitabilmente ad altre forme di interdizione alla contrattazione con la P.A. introdotte dal Legislatore, fra le quali quella legata al rilascio del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC), in assenza del quale non è possibile, fra l'altro, la partecipazione ad appalti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Si confida nella osservanza, da parte di codesti Uffici e del loro personale, delle indicazioni contenute nella presente circolare.

IL DIRETTORE GENERALE

(Dott. Paolo Pennesi)



DP

CSAI