



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3370 del 2010, proposto da:
Soc Edica Costruzioni Srl, rappresentata e difesa dagli avv.ti
Giancarlo Violante Ruggi D'Aragona e Roberto Afeltra, con
domicilio eletto presso Roberto Afeltra in Roma, piazza Don
Minzoni, 9;

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero del Lavoro e
della Previdenza Sociale, rappresentati e difesi dall'Avvocatura
Generale dello Stato, domiciliataria per legge in Roma, via dei
Portoghesi, 12;

per l'annullamento

a) del provvedimento interdittivo a contrarre con le pubbliche
amministrazioni ed a partecipare a gare pubbliche di cui al decreto

dirigenziale prot. n. 1332 del 25 febbraio 2010 a firma del Direttore Generale per la vigilanza e la sicurezza nelle infrastrutture, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti- Dip.to per le infrastrutture, gli affari generali e il personale, comunicato a mezzo raccomandata unitamente a nota di trasmissione, avente medesimo protocollo e data, a firma dello stesso D.G;

b)di ogni altro atto allo stesso preordinato, presupposto, connesso e conseguente, ivi compresi, se e per quanto occorra:

b1)la citata nota di trasmissione;

b2)il provvedimento di sospensione dei lavori emesso dalla Direzione Prov.le del Lavoro di Pistoia in data 8.5.07;

b3)la documentazione istruttoria pervenuta dal Provveditorato Interregionale alle OO.PP. per la Toscana e l'Umbria, tra cui la raccomandata a/r n. 3435 del 31.5.07;

b4)la nota n. 6916 del 26.10.07 della Direzione Prov.le del Lavoro di Pistoia – Ufficio Legale e del Contenzioso Amministrativo;

b5)se esistente il verbale della visita ispettiva dell'8.5.07;

b6)la nota 1184 del 21.10.10 della Direzione Prov.le del Lavoro di Pistoia;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale;

Viste le memorie difensive;

Vista l'ordinanza n. 1880 del 29.4.2010, di sospensione degli atti impugnati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore designato per l'udienza pubblica del giorno 24 novembre 2010 il dott. Domenico Lundini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società ricorrente, E.DI.Ca. Costruzioni srl, è operativa nel settore degli appalti pubblici e privati per la progettazione e costruzione di opere civili, edili e stradali, ponteggi metallici, opere sportive, industriali ecc., nonché in quello della realizzazione degli impianti.

In forza di contratto del 21.3.2006 ha ottenuto in subappalto dalla CO.GE.CA. srl, aggiudicataria dalla Provincia di Pistoia della costruzione di una piscina pubblica coperta, i relativi lavori di scavo e realizzazione delle opere in c.a. nonché degli impianti idrico-sanitario, elettrico, di potabilizzazione, termici e di condizionamento. A seguito di accesso ispettivo nel relativo cantiere in data 8.5.2007, eseguito da componenti del nucleo Carabinieri della Direzione Provinciale del Lavoro (DPL) di Pistoia, è stato adottato, in pari data, dalla DPL stessa, nei confronti dell'impresa E.DI.CA. Costruzioni srl, un provvedimento di sospensione dei lavori nell'ambito del cantiere edile di cui sopra, ai sensi dell'art. 36 bis,

comma 1, del DL n. 223/2006, per impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria (4 lavoratori irregolari su 5 presenti in cantiere).

Previo avviso di procedimento in data 31.5.2007 comunicato alla ricorrente da parte del Provveditorato Interregionale alle OO.PP. per la Toscana e l'Umbria (cui la DPL aveva inviato il suddetto provvedimento di sospensione), sono stati trasmessi dall'Ufficio periferico al Ministero delle Infrastrutture -competente per l'emanazione del provvedimento (conseguenziale a quello di sospensione dei lavori) di interdizione dalla contrattazione con le pubbliche amministrazioni- il provvedimento di sospensione sopra citato, gli atti istruttori e le memorie difensive della ricorrente.

Con nota del 23.8.2007 la competente Direzione Generale del Ministero ha sospeso, in via di autotutela ai sensi degli artt. 21 quinquies e 21 nonies della legge n. 241/90, "l'emanazione del provvedimento interdittivo previsto" dall'art. 36 bis del richiamato DL, "in attesa di chiarimenti in merito al verbale di sospensione".

A riscontro della nota ministeriale da ultimo citata, la DPL di Pistoia, in data 26.10.2007, ha motivatamente confermato le violazioni in materia di rapporti di lavoro a carico dell'impresa E.DI.CA Costruzioni.

Successivamente, a seguito di richiesta del Ministero in data 10.12.2009, la DPL di Pistoia, con nota in data 21.1.2010, ha comunicato che per la Ditta di cui trattasi non era stato emesso alcun

provvedimento di revoca della sospensione dei lavori.

Infine, in data 25.2.2010 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha adottato, nei confronti della società E.DI.Ca. Costruzioni, il provvedimento interdittivo alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni ed alla partecipazione alle gare pubbliche, ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. n. 81 del 9.4.2008, modificato dall'art. 11 del D.Lgs. n. 106/2009, per la durata massima di anni due, "non essendo intervenuta la revoca del provvedimento di sospensione a distanza di un così lungo lasso di tempo dalla data di emissione dello stesso" e "fatta salva l'adozione di eventuali successivi provvedimenti di rideterminazione della durata dell'interdizione a seguito della revoca della sospensione".

2. Avverso il provvedimento ministeriale interdittivo e quelli presupposti (specificati in epigrafe) propone ricorso a questo Tar l'impresa E.DI.CA. Costruzioni srl, formulando quattro motivi di gravame, ed in essi deducendo: Violazione di legge; Violazione e falsa applicazione dell'art. 14 del D.Lgs. n. 81 del 9.4.2008 e succ. mod. e integr.; Violazione dell'art. 20 comma 2 della legge n. 689/1981; Eccesso di potere per carenza dei presupposti; Straripamento; Omessa ponderazione; Travisamento; Difetto di motivazione; Contraddittorietà tra atti e di comportamento; Violazione del giusto procedimento; Eccesso di potere sotto molteplici profili; Perplessità; Difetto di istruttoria; Illegittimità costituzionale dell'art. 14 del D.Lgs. 81/08 in relazione all'art. 24

della Carta Fondamentale.

L'Amministrazione si è costituita in giudizio e ha prodotto una relazione difensiva datata 26.4.2010.

Premesso quanto sopra rileva il Collegio che il ricorso è privo di fondamento.

3. Dev'essere disatteso, anzitutto, il primo motivo di gravame.

Assume con esso la ricorrente che la proposizione e la pendenza, davanti al giudice ordinario, dell'opposizione, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 689/1981, contro le ordinanze ingiunzioni della DPL di Pistoia n. 11483 e n. 11484 del 24.10.2007 (di pagamento di sanzioni amministrative pecuniarie irrogate sempre in relazione alle medesime violazioni accertate a carico dell'impresa di cui trattasi in tema di rapporti lavorativi), rende inapplicabili le sanzioni accessorie tra cui rientrerebbe quella (oggetto di contestazione) di cui all'art. 14 del D.Lgs. n. 81/2008.

L'assunto non è condivisibile, poiché la disposizione richiamata dal ricorrente (art. 20, secondo comma, della legge n. 689/1981: "Le sanzioni amministrative accessorie non sono applicabili fino a che è pendente il giudizio di opposizione contro il provvedimento di condanna...") è influente rispetto al provvedimento interdittivo in questione, che risulta del tutto autonomo rispetto alle sanzioni amministrative pecuniarie, sebbene le stesse siano irrogate in relazione alla medesima vicenda fattuale di irregolarità lavorative.

Invero, il provvedimento ministeriale di interdizione dalle

contrattazioni è conseguenza del provvedimento di sospensione dei lavori (e non delle sanzioni pecuniarie ex lege n. 689/1981).

Esso, come del resto il provvedimento degli organi di vigilanza del Ministero del Lavoro, di sospensione dell'attività imprenditoriale, è autonomamente disciplinato dall'art. 14 comma 1 del D.Lgs. n. 81/2008, senza alcun nesso di accessorietà rispetto alle sanzioni pecuniarie.

Il concetto di sanzione accessoria, invece, implica che la stessa, si aggiunga, in relazione di secondarietà e di complementarietà, ad una principale, della quale condivide comunque il carattere punitivo, cioè che rappresenti anch'essa una retribuzione per la violazione commessa, scaturente da una scelta discrezionale del legislatore, sia pure ispirata a finalità (ad esempio di prevenzione o di cautela) in parte diverse da quelle della sanzione principale (cfr. Cass. Civ., SS.UU., n. 59/1999).

Nella specie, la sospensione ed interdizione di cui al comma primo del sopra citato art. 14, lungi dal costituire misure afflittive secondarie e complementari rispetto alla sanzione pecuniaria, rappresentano provvedimenti autonomi e prioritari di necessaria attuazione della volontà di legge, cioè connaturali e direttamente rispondenti alle finalità da questa perseguite di contrastare il lavoro irregolare e assicurare la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori.

Il provvedimento di interdizione, d'altra parte, è assunto anche da

un'Autorità diversa da quella che provvede all'irrogazione della sanzione pecuniaria, ed esso costituisce poi (come del resto anche il provvedimento di sospensione) determinazione autoritativa soggetta al riscontro giurisdizionale da parte di giudice diverso (TAR) da quello (G. O.) competente per le opposizioni avverso le ordinanze irrogative di sanzioni pecuniarie ex L. n. 689/1981.

4. Anche il secondo motivo di gravame è privo di fondamento.

Invero, il provvedimento con il quale il Ministero, in data 23.8.2007, aveva sospeso il procedimento finalizzato all'interdizione nelle more dell'acquisizione di chiarimenti sulla vicenda da parte della DPL, è da ritenersi essere stato implicitamente revocato quanto meno con il provvedimento stesso di interdizione. E d'altra parte si trattava di una sospensione temporanea, "in attesa" dei chiarimenti, per cui, una volta intervenuti questi ultimi (con la nota della DPL di Pistoia del 26.10.2007), il Ministero, acquisita l'ulteriore notizia di non intervenuta revoca della sospensione dei lavori (nota DPL 26.1.2010), ha legittimamente ripreso e concluso il procedimento interdittivo di propria competenza. Né v'era alcun obbligo procedimentale per l'Amministrazione stessa di preavvisare al riguardo la ricorrente o di riattivare il contraddittorio sui chiarimenti resi dalla DPL, dal momento che l'impresa E.DI.CA. Costruzioni srl era stata regolarmente preavvertita a suo tempo, e sapeva bene, che il procedimento di interdizione era stato iniziato e che doveva essere concluso. Era dunque onere dell'impresa stessa quello di tenersi

costantemente e prudentemente informata sullo svolgimento e stato del procedimento e sulle relative acquisizioni istruttorie, anche al fine di presentare in merito proprie memorie difensive. Appare pertanto inconferente la doglianza di lesione della possibilità di controdedurre in ordine a chiarimenti della DPL che erano stati già prodotti (ed erano quindi agli atti del procedimento) sin dall'ottobre 2007.

5. Anche il terzo motivo va disatteso.

Il provvedimento interdittivo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in base a chiare disposizioni di legge (vedi art. 1 comma 1 D.Lgs. n. 14/08), ha come suo presupposto assolutamente fondante, la determinazione di sospensione dell'attività imprenditoriale assunta dagli Organi di vigilanza del Ministero del Lavoro (vedi suddetto articolo).

Nella specie, il provvedimento di sospensione dei lavori nell'ambito del cantiere edile E.DI.CA., assunto dalla DPL di Pistoia l'8.5.2007, è stato comunicato alla ricorrente lo stesso giorno ed è stato comunque da tale impresa conosciuto (anche per altre vie) sin dal 2007. Esso è provvedimento autonomamente lesivo, che andava quindi tempestivamente impugnato. Ciò non è avvenuto, per cui l'impugnativa dello stesso ora proposta nel gravame in trattazione è ampiamente e sicuramente tardiva e quindi irricevibile. Né il provvedimento stesso può essere ora surrettiziamente rimesso in discussione in sede d'impugnativa del provvedimento interdittivo del Ministero delle Infrastrutture.

Le irregolarità lavorative rilevate quindi nel provvedimento di sospensione sono a questo punto incontestabili. In ogni caso, quanto al merito di tali irregolarità, v'è da dire che il Ministero ha acquisito dalla DPL chiarimenti in ordine alle contestazioni all'epoca formulate dalla ricorrente e che nei chiarimenti resi dalla DPL e contenuti nella nota in data 26.10.2007, si dà conto, ampiamente e motivatamente, anche in relazione agli scritti difensivi e all'audizione dell'istante, della sussistenza delle irregolarità lavorative contestate a carico della ditta E.DI.CA. Le irregolarità stesse sono state quindi confermate, in detta nota, con riferimento a tutti, specificamente, i 4 lavoratori interessati dalle violazioni.

Tale nota della DPL è stata poi richiamata e recepita nel provvedimento di interdizioni ed il contenuto di essa (anche in riferimento alle motivazioni delle confermate irregolarità dei 4 lavoratori di cui al verbale di accesso) non è stato specificamente censurato, essendo quindi inconferenti le osservazioni (disattese dalla DPL) ribadite in ricorso relativamente alla situazione dei detti lavoratori. Oltretutto, in merito ai riscontri fattuali di sussistenza delle irregolarità di cui trattasi è appena il caso di aggiungere che tali irregolarità sono state sostanzialmente confermate in sede di decisioni (notificate l'8.2.2008 e il 10.3.2008) dei ricorsi contro le ordinanze ingiunzioni n. 11483 e n. 11484 del 26.10.2007, presentati dalla ricorrente alla Direzione Generale del Lavoro e al Comitato Regionale per i Rapporti di Lavoro presso la suddetta Direzione

Regionale, ai sensi degli artt. 16 e 17 del D.Lgs. n. 124/2004, per cui non può essere certamente assecondato il rilievo di acriticità ed insufficienza degli accertamenti istruttori nella specie intervenuti nel corso della vicenda.

6. E' privo poi di fondamento anche l'ultimo mezzo, alla stregua delle seguenti considerazioni:

a) quanto all'effetto caducatorio sulla sospensione dei lavori, che sarebbe stato nel caso in esame prodotto, ai sensi dell'art. 14, comma 9, del D.Lgs. n. 81/2008, dal silenzio mantenuto dalla P.A. oltre i termini contemplati da tale disposizione, sul ricorso amministrativo proposto alla Direzione regionale del lavoro, rileva il Collegio, anzitutto, che tale ricorso è stato nella specie proposto dall'istante non avverso il provvedimento di sospensione dei lavori ma avverso le ordinanze ingiunzioni irrogative di sanzioni pecuniarie dell'ottobre 2007, per cui in ogni caso la perdita di efficacia non potrebbe riguardare l'atto non gravato; e comunque che il ricorso stesso è stato proposto nel corso del 2007 (prima dell'entrata in vigore del suddetto D.Lgs. del 2008) ai sensi degli artt. 16 e 17 del D.Lgs. 23.4.2004, n. 124, a norma dei quali il silenzio mantenuto dalla Direzione Generale oltre i termini previsti per la decisione aveva mero valore di silenzio rigetto;

b) in ordine al difetto di motivazione del provvedimento di sospensione, trattasi di rilievo inammissibile che andava semmai fatto valere in sede di impugnativa nei termini (che non vi stata, per le

ragioni già sopra rilevate), del provvedimento stesso;

c) da parte sua, la misura interdittiva del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è adeguatamente motivata, anzitutto, per relationem, con riferimento alla nota della DPL di Pistoia del 26.10.2007, di motivata conferma delle violazioni in tema di rapporti di lavoro rilevate a carico della ricorrente e, soprattutto, con il prioritario ed assorbente rilievo della mancata revoca della sospensione dei lavori a distanza di oltre 2 anni dalla data (8.5.2007) di emissione della sospensione stessa, circostanza questa che ex se giustifica, infatti, la misura massima della sanzione a mente del preciso disposto dell'art. 14 comma 1 del D.Lgs. n. 81/08 (“nel caso di non intervenuta revoca del provvedimento di sospensione entro quattro mesi dalla data della sua emissione, la durata del provvedimento” di interdizione “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”);

d) infine, viene adombrata una questione di legittimità costituzione dell'art. 14 sopra citato, per violazione dell'art. 24 Costituzione, nella parte in cui il potere di revoca della sospensione (3° comma dell'art. 14) risulterebbe condizionato, ad avviso della ricorrente, in modo da incidere sulla durata della sospensione e indirettamente su quella della correlata interdizione, attraverso l'individuazione di un iter procedimentale che postulerebbe l'accettazione, da parte

dell'imprenditore, delle contestazioni sollevate in ordine al suo operato, con conseguente pregiudizio del diritto di difesa (art 24 Cost.). Soggiunge infatti la ricorrente, che ove non dovesse ritenersi preclusa la irrogazione delle misure sanzionatorie accessorie nelle more della definizione del giudizio concernente quella principale, la posizione dell'imprenditore risulterebbe lesa dall'avvenuto esercizio del diritto di difesa, poiché la rimozione della sospensione postula un'attività di segno opposto rispetto a quella da farsi valere in sede giudiziale.

Al riguardo (e preliminarmente ribadita l'autonomia delle misure sospensiva e interdittiva di cui al primo comma del ripetuto art. 14 rispetto alle sanzioni amministrative pecuniarie in relazione alle quali pende nella specie giudizio di opposizione), occorre rilevare che l'art. 24 Cost. stabilisce che "tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi" e che "la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento". Ebbene, non sembra affatto al Collegio che tale fondamentale principio costituzionale possa risultare nel caso in esame compromesso o sminuito dall'attività preordinata, alla stregua dell'art. 14 menzionato, all'ottenimento della revoca della sospensione (incidente sulla stessa durata dell'interdizione), dal momento che non è affatto precluso al soggetto destinatario di rilievi di irregolarità lavorative agire a tutela delle proprie posizioni, sia con riferimento alle sanzioni amministrative pecuniarie, sia anche, indipendentemente da ciò, per

ottenere l'annullamento (e prima ancora la sospensione cautelare) del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale, senza considerare che la disposizione legislativa in questione prevede anche la possibilità di adozione di eventuali successivi provvedimenti di rideterminazione della durata dell'interdizione a seguito dell'acquisizione della revoca della sospensione. La prospettata questione è dunque manifestamente infondata.

7. Il ricorso di cui in epigrafe, in base alle esposte considerazioni, va quindi dichiarato in parte irricevibile per tardività e in parte va respinto, ma la particolarità delle questioni esaminate induce a compensare tra le parti spese ed onorari.

P.Q.M.

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara irricevibile e in parte lo respinge.

Compensa spese ed onorari.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 novembre 2010 con l'intervento dei magistrati:

Bruno Amoroso, Presidente

Domenico Lundini, Consigliere, Estensore

Giuseppe Sapone, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 02/03/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)