



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5801 del 2011, proposto da:

Giorgio Fina e Sicuritalia Servizi Integrati s.c. (già Euroservice soc. coop.),  
rappresentati e difesi dagli avv. Antonio Galasso e Andrea Manzi, con domicilio eletto  
presso lo studio del secondo in Roma, via Federico Confalonieri, 5;

*contro*

Ministero del lavoro, salute e politiche sociali, in persona del Ministro *pro tempore*,  
rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in  
Roma, via dei Portoghesi, 12;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione III, 28  
marzo 2011, n. 830, resa tra le parti, concernente predisposizione di sistemi di  
rilevazione e registrazione giornaliera degli orari di lavoro.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero del lavoro, salute e politiche sociali  
(Direzione provinciale del Lavoro);

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del giorno 14 ottobre 2014 il consigliere Andrea Pannone e uditi

per le parti l'avvocato Calderara, per delega dell'avvocato Manzi, e l'avvocato dello Stato Grasso;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. La Euroservice, società cooperativa, è un'azienda che opera nel campo dei servizi di pulizia.

In data 24 marzo 2009, l'azienda subiva un'ispezione da parte di personale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

All'esito della visita ispettiva veniva redatto un verbale col quale si prescriveva all'ispezionata l'obbligo di predisporre sistemi di rilevazione e registrazione giornaliera (cartacei od informatici) degli orari di inizio e termine dei turni di servizio di ciascun socio lavoratore.

Avverso tale prescrizione l'interessata proponeva ricorso amministrativo al Direttore della direzione provinciale del lavoro di Como, ai sensi del d.lgs. n. 124 del 2004.

Con delibera n. 1/2009 del 12 maggio 2009, l'Autorità amministrativa rigettava il ricorso.

2. La sentenza impugnata, richiamati i commi 1 e 2 dell'art. 39 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, evidenziava che il datore di lavoro era tenuto ad indicare nel libro unico del lavoro un calendario delle presenze dei propri lavoratori subordinati, da cui risultasse, per ogni giorno, il numero delle ore di lavoro effettuate.

Le funzioni cui adempiono tali annotazioni sono molteplici ma, per quanto qui interessa, rileva maggiormente quella afferente al controllo del rispetto delle disposizioni impartite in materia di orario di lavoro, riposi settimanali, pause di lavoro e lavoro notturno quali, ad esempio la disposizione di cui all'art. 7 del d.lgs. 8 aprile 2003, n. 6 laddove si stabilisce che "...il lavoratore ha diritto a undici ore di riposo consecutivo ogni ventiquattro ore"; ovvero la disposizione di cui al successivo art. 8, primo comma, dello stesso decreto laddove è stabilito che "qualora l'orario di lavoro giornaliero ecceda il limite di sei ore il lavoratore deve beneficiare di un intervallo per pausa (...) ai fini del recupero delle energie psico-fisiche e della eventuale consumazione del pasto".

Se questa è la funzione, è ovvio che una indicazione nel libro unico del quantitativo complessivo delle ore lavorate per ciascun lavoratore non consente all'amministrazione di adempiere ai compiti di controllo che la legge le assegna, giacché tale indicazione complessiva non le consente di controllare se effettivamente il lavoratore abbia potuto beneficiare di pause intermedie ovvero di riposi giornalieri di almeno undici ore consecutive.

Deve pertanto ritenersi che l'Amministrazione alla quale sono stati affidati tali compiti possa impartire agli operatori prescrizioni esecutive che, specificando quanto già imposto in via generale dalle legge, siano funzionali ad un proficuo espletamento delle proprie funzioni di controllo. (...).

Da queste indicazioni si evincono due elementi decisivi ai fini della soluzione della presente controversia. Innanzitutto si evincono le motivazioni che hanno indotto l'Amministrazione ad impartire le prescrizioni qui avversate (obbligo di predisporre sistemi di rilevazione e registrazione giornaliera degli orari di inizio e termine dei turni di servizio di ciascun socio lavoratore): fare in modo che le modalità di compilazione del libro unico siano in linea con i compiti di controllo che la legge le attribuisce.

Non è dunque fondato il primo motivo di ricorso che deduce il difetto di motivazione. In secondo luogo si evince che l'Amministrazione, nel caso concreto, non ha fatto applicazione di norme non più in vigore, ma delle disposizioni contenute nel ridetto art. 39 del d.l. n. 112/2008, impartendo prescrizioni esecutive di dettaglio di detta norma, funzionali ad un più adeguato espletamento dei suddetti compiti di controllo.

È quindi infondato anche il secondo motivo di ricorso che deduce la mancanza di una base normativa su cui fondare i poteri in concreto esercitati.

3. I ricorrenti in appello hanno impugnato la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia deducendo i seguenti motivi:

a) Sulla erronea interpretazione ed applicazione dell'art. 39 del d.l. n. 112/2008.

Gli appellanti hanno evidenziato che i dati riportati sul libro unico del lavoro consentono al personale ispettivo di compiere tutte le necessarie verifiche in merito agli orari di lavoro, allo svolgimento di lavoro straordinario, notturno, nonché in merito ai riposi.

Non è affatto vero, come affermato dal giudice di prime cure, che una indicazione del

quantitativo complessivo delle ore lavorate per ciascun lavoratore non consente (rectius, non consentirebbe) all'Amministrazione di adempiere ai propri compiti di controllo.

Il legislatore si è, invece, limitato a prevedere l'obbligo di annotazione, nella sezione presenze del libro unico del lavoro, del numero delle ore di lavoro effettuate ogni giorno da ciascun lavoratore.

Non può in alcun modo condividersi l'affermazione contenuta nella sentenza impugnata secondo cui la P.A. "possa impartire prescrizioni esecutive che, specificando quanto imposto in via generale dalla legge, siano funzionali ad un più proficuo espletamento delle proprie funzioni di controllo".

Del resto, nessuna normativa vigente autorizza gli ispettori della DPL ad introdurre disposizioni attuative ed interpretative della norma di legge.

Parimenti nessuna norma attribuisce agli ispettori il potere di integrare le disposizioni legislative.

Attribuire una tale facoltà agli organi ispettivi, soprattutto nella questione che ci occupa, significherebbe snaturare il provvedimento legislativo in esame.

Tale norma, infatti, è stata introdotta nell'ordinamento con la chiara finalità di semplificare la gestione dell'impresa e gli incombenzi burocratici.

b) Sul difetto di motivazione.

Il giudice di prime cure assume, infatti, che dal verbale del 24.03.2009 si evincono (rectius, si evincerebbero) le motivazioni che hanno indotto l'Amministrazione ad imporre ai qui deducenti l'obbligo di predisporre sistemi di rilevazione e registrazione degli orari di inizio e termine dei turni di servizio di ciascun lavoratore.

In realtà un attento esame dei documenti dimostra che i provvedimenti notificati ad Euroservice soc. coop. (oggi Sicuritalia Servizi Integrati S.C.) non assolvono all'obbligo di motivazione imposto dall'art. 3 della legge n. 241/1990 a norma del quale: "La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria".

4. La Sezione ritiene che il ricorso in appello sia nel suo complesso infondato.

La vicenda in esame può riassumersi nella seguente esemplificazione.

I ricorrenti sostengono che, in un foglio di lavoro, nel quale sono indicati, giorno per giorno, i dipendenti della società, al fine di annotare la relativa prestazione lavorativa, debba essere occupata una sola colonna, con l'indicazione delle ore lavorate giornalmente.

L'amministrazione richiede, invece, che in luogo di una sola colonna, ne siano previste due, contenenti, rispettivamente, l'orario di inizio e di fine della prestazione lavorativa, dalle quali, per sottrazione, si ottiene il numero di ore lavorate giornalmente.

La Sezione ritiene che tale adempimento sia così poco oneroso da poter essere chiesto alla società anche in ragione dell'assenza di modelli vincolanti, approvati anche da norme di carattere regolamentare, non richiamati in alcun modo dai ricorrenti.

5. Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 ottobre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Sergio De Felice, Presidente FF

Giulio Castriota Scanderbeg, Consigliere

Roberta Vigotti, Consigliere

Bernhard Lageder, Consigliere

Andrea Pannone, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 04/05/2015

IL SEGRETARIO

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