



LA PATENTE A CREDITI (ART. 27 DLGS 81/2008)

BOZZA DI DECRETO ATTUATIVO

PRIMO COMMENTO.

Nota di Aggiornamento

Roma, 29 luglio 2024

Confindustria, pur condividendo la logica della qualificazione dell'impresa, anche in funzione della corretta competitività e del miglioramento delle qualità e della sicurezza del lavoro, ha manifestato, sin dall'inizio, forti perplessità sulla scelta di agire sull'onda emozionale degli infortuni, sulla idoneità dello strumento della patente a crediti e, nel merito del provvedimento – nonostante i notevoli ed incisivi miglioramenti del testo nel corso del confronto –, sulla la presenza di notevoli criticità e perplessità interpretative ed applicative.

In questa logica, è stata anticipata la richiesta di modifiche normative e regolamentari per giungere rapidamente ad un quadro normativo e regolamentare chiaro ed efficace, ottenendone assicurazioni dal vertice politico del Ministero.

La bozza di decreto ministeriale che ci si accinge a commentare costituisce esito di un confronto che ha consentito di intervenire sia sul testo di legge sia sul decreto per ridurre gli elementi di criticità. Ciononostante, numerose sono ancora le criticità ed i punti oscuri da chiarire.

Le considerazioni critiche sul decreto ministeriale relativo alla patente a crediti scontano alcune osservazioni generali, per una lettura corretta dell'intero complesso normativo e regolamentare.

1. Il punteggio (iniziale o acquisito nel tempo) viene perso esclusivamente in base a condanne definitive conseguenti ad infortunio mortale o grave e, salva diversa lettura dell'Ispettorato del lavoro o del Ministero del lavoro, in caso di mancanza del documento di valutazione dei rischi nelle aziende indicate dall'art. 55, comma 2, del Dlgs 81/2008 (in quanto violazione non suscettibile di prescrizione). Questo perché in tutte le altre ipotesi è prevista la prescrizione obbligatoria, il cui adempimento comporta l'estinzione del procedimento penale (e la conseguente assenza di condanna definitiva) o il pagamento (nel caso delle sanzioni amministrative), che preclude l'ordinanza-ingiunzione
2. Alcune ipotesi determinano un incremento automatico di punti, senza quindi complessità procedurali e necessità di adottare iniziative
3. Le aziende in possesso dell'attestazione SOA di III classificazione e quelle che svolgono "*mere forniture*" e "*prestazioni intellettuali*" sono escluse dall'obbligo di avere la patente a crediti
4. La revoca della patente in caso di domanda iniziale fondata su dichiarazione non veritiera è – per come disciplinata all'esito del confronto – ipotesi veramente residuale, anche se, come si vedrà, la fase della domanda necessita di particolare attenzione in ordine alla veridicità della dichiarazione
5. La sospensione viene adottata esclusivamente in caso di eventi gravi e al ricorrere di precise condizioni (imputabilità a titolo di colpa grave)
6. Il recupero del punteggio minimo (necessario per poter operare nei cantieri) è pressoché immediato

Facciamo seguito alla [nota pubblicata il 30 aprile 2024](#) relativa alla patente a crediti introdotta dal DL 19/2024, convertito con modificazioni dalla L. 29 aprile 2024, n. 56, per dare prime indicazioni relative al decreto attuativo previsto dal nuovo art. 27, commi 3 e 5, del Dlgs 81/2008 (al quale si farà riferimento d'ora in poi), nella versione del 23 luglio 2024, qualificata come definitiva dal Ministero del lavoro.

Ovviamente, ci riserviamo di tornare sull'argomento per evidenziare eventuali ulteriori correzioni al testo in sede di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

I decreti previsti dalle disposizioni richiamate – che in realtà vengono unificati nell'unico provvedimento presentato il 23 luglio scorso alle parti sociali - regolano:

- le modalità di presentazione della domanda per il conseguimento della patente di cui al comma 1 e i contenuti informativi della patente medesima nonché i presupposti e il procedimento per l'adozione del provvedimento di sospensione di cui al comma 8 (art. 27, comma 3);
- i criteri di attribuzione di crediti ulteriori rispetto al punteggio iniziale nonché le modalità di recupero dei crediti decurtati (art. 27, comma 5).

L'intera materia appare densa di profili di dubbio, per cui – per avere un quadro applicativo chiaro - occorrerà necessariamente attendere l'emanazione di indicazioni operative da parte delle amministrazioni competenti che Confindustria ha già formalmente richiesto e di chiarimenti interpretativi che saranno tempestivamente inoltrati alle amministrazioni competenti.

In questa prima fase, ciò che rileva sono essenzialmente

- **l'identificazione della platea di imprese che rientra nella sfera di applicazione della patente a crediti**
- **le modalità della domanda, che consentirà immediatamente di lavorare in cantiere senza attendere il rilascio della patente.**

Con riferimento al primo tema, e salve diverse indicazioni delle amministrazioni competenti, la patente riguarda le imprese ed i lavoratori autonomi che operano nei cantieri temporanei o mobili di cui all'art. 89, comma 1, lett. a) del Dlgs 81/2008, ad esclusione di coloro (imprese e lavoratori autonomi) che effettuano mere forniture o prestazioni di natura intellettuale e ad esclusione di chi è in possesso dell'attestazione SOA di III classe. Quindi, non solamente le aziende/lavoratori autonomi che svolgono lavori edili.

Con riferimento al secondo tema, al di là della concreta procedura informatica che verrà rilasciata nel sito internet dell'Ispettorato nazionale del lavoro, occorrerà autocertificare/rendere una dichiarazione sostitutiva di atto notorio nel sito dell'INL avente ad oggetto alcuni elementi: iscrizione alla CCIAA, avvenuta formazione di tutta la platea di soggetti aziendali, possesso del DURC in corso di validità, possesso del DVR, possesso della

certificazione di regolarità fiscale, avvenuta designazione del RSPP) da parte del legale rappresentante dell'impresa o del lavoratore autonomo (o suo delegato, ivi compresi i consulenti del lavoro).

Nelle pagine che seguono, trovate un primo approfondimento, che sconta l'assenza di indicazioni interpretative e che anticipa un ulteriore webinar che faremo all'inizio di settembre.

1. A cosa e a chi serve la patente cd a crediti

I soggetti obbligati

Secondo l'art. 27, comma 1, del Dlgs 81/2008, a decorrere dal 1° ottobre 2024, sono tenuti al possesso della patente di cui al presente articolo *“le imprese e i lavoratori autonomi che operano nei cantieri temporanei o mobili di cui all'articolo 89, comma 1, lettera a), ad esclusione di coloro che effettuano mere forniture o prestazioni di natura intellettuale”*.

Quindi, per poter operare in cantiere, devono essere in possesso della patente tutte le imprese ed i lavoratori autonomi – **non solamente quelli edili** – che *“operano”* (deve ritenersi che il riferimento sia alla **presenza fisica nel cantiere**) nei cantieri (individuati secondo la definizione contenuta nell'art. 89, comma 1, lett. a) del Dlgs 81/2008).

Per la definizione di *“cantiere”* si intende (art. 89, comma 1, lett. a) Dlgs 81/2008) *“qualunque luogo in cui si effettuano lavori edili o di ingegneria civile il cui elenco è riportato nell'allegato X”*¹.

Si ricorda, ancora, che secondo la giurisprudenza *“debbono essere considerati “edili” i lavori che- comportano la trasformazione, il rinnovamento o lo smantellamento di parti strutturali di impianti; che siano “cantieri edili” quelli in cui si svolgono tali lavori; che siano esclusi dalla applicazione della normativa in esame, ai sensi dell'art. 88 comma 2 lett. g-bis, «i lavori relativi a impianti elettrici, reti informatiche, gas, acqua, condizionamento e riscaldamento» che non comportino nessuno dei lavori edili o di ingegneria civile indicati dall'allegato X e, conseguentemente, i cantieri in cui si*

¹ *“I lavori di costruzione, manutenzione, riparazione, demolizione, conservazione, risanamento, ristrutturazione o equipaggiamento, la trasformazione, il rinnovamento o lo smantellamento di opere fisse, permanenti o temporanee, in muratura, in cemento armato, in metallo, in legno o in altri materiali, comprese le parti strutturali delle linee elettriche e le parti strutturali degli impianti elettrici, le opere stradali, ferroviarie, idrauliche, marittime, idroelettriche e, solo per la parte che comporta lavori edili o di ingegneria civile, le opere di bonifica, di sistemazione forestale e di sterro. 2. Sono, inoltre, lavori di costruzione edile o di ingegneria civile gli scavi, ed il montaggio e lo smontaggio di elementi prefabbricati utilizzati per la realizzazione di lavori edili o di ingegneria civile”*.

eseguano esclusivamente lavori di tipo impiantistico, non accompagnati dall'esecuzione di lavori edili né da parte dell'impresa incaricata della realizzazione dell'impianto, né da parte delle imprese che operino contestualmente ad essa. Restano invece compresi nell'ambito operativo del titolo IV i lavori di impiantistica che comportano lavori edili nel senso sopra indicato e quelli che, pur non comportando il diretto compimento di lavori edili da parte dell'impresa, si svolgono all'interno di cantieri nei quali vengano eseguite opere edili o di ingegneria civile.”².

La lettera della norma non sembra consentire di ridurre l'estensione soggettiva alle sole imprese che eseguono lavorazioni alle quali si applica il titolo IV (art. 88, Dlgs 81/2008).

Si ricorda, poi, che – **sul piano temporale della durata del cantiere** – la giurisprudenza ha precisato:

- o quanto all'inizio del cantiere³, che *“la legge non precisa la nozione di “inizio dei lavori”: tale nozione, però, secondo l’interpretazione giurisprudenziale costante, deve intendersi riferita a concreti lavori edilizi. In questa prospettiva i lavori debbono ritenersi “iniziati” quando consistano nel concentramento di mezzi e di uomini, cioè nell’impianto del cantiere, nell’innalzamento di elementi portanti, nella elevazione di muri e nella esecuzione di scavi coordinati al gettito delle fondazioni del costruendo edificio”*.

È stato, peraltro, evidenziato recentemente⁴ che “la nozione di inizio lavoro è dinamica e proporzionale sicché deve ragguagliarsi all’opera definitiva. Nel caso di specie, le opere avviate consistono nell’allestimento del cantiere (picchetti, recinzioni ecc.) nonché nello sbancamento e spianamento del terreno di rilevanti dimensioni. Ebbene, tenuto conto che l’opera finale consisteva nella realizzazione di un parcheggio a raso con modeste opere accessorie (e non di un edificio da innalzare), lo stato dei luoghi, per come accertato dall’amministrazione, ragionevolmente ha integrato la nozione di inizio lavori”.

- o quanto alla conclusione del cantiere⁵ che *“la lettera della legge non autorizza a ritenere che il cantiere temporaneo o mobile debba considerarsi concluso, e che sia correlativamente esaurita la posizione di garanzia del coordinatore per l'esecuzione e del committente, allorché siano terminate le opere edili in senso stretto, ponendosi tale interpretazione in contrasto tanto con la pluralità delle lavorazioni che, ordinariamente, afferiscono ai cantieri in cui si eseguono lavori edili, e che sono agli stessi funzionali, quanto con la necessità di garantire la massima sicurezza dei lavoratori legata al coordinamento delle diverse attività lavorative per tutto il tempo necessario a consentire la completa esecuzione dell'opera, ancorché i lavori edili in senso stretto siano stati terminati in un momento antecedente”*.

² Cass., 23 novembre 2022, n. 44557

³ Cass, 4 ottobre 2011, n. 35900 id., 22 giugno 2016, n. 25806; Cons. Stato, 6 agosto, 2014, n. 4201; id., 3 giugno 2021, n. 4239

⁴ Cons. Stato, 7 marzo 2023, n. 1314

⁵ Cass., 9 maggio 2016, n. 19208

La bozza di decreto, all'art. 1, comma 2, ricorda (ripetendo semplicemente la dizione di legge⁶) che “*per soggetti di cui all'articolo 27, comma 1, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 si intendono le imprese e i lavoratori autonomi che operano nei cantieri temporanei o mobili di cui all'articolo 89, comma 1, lettera a), ad esclusione di coloro che effettuano mere forniture o prestazioni di natura intellettuale*”.

Ai fini della applicazione dell'obbligo di possesso della patente, resta, evidentemente, irrilevante la distinzione tra appalto e subappalto o di fornitura e sub-fornitura, essendo decisiva la condizione che si operi in cantiere.

Il controllo del possesso della patente

A norma dell'art. 90, comma 9, lettera b-bis), Il committente o il responsabile dei lavori verifica “il possesso della patente” (o del documento equivalente o della attestazione SOA di terza classificazione) “***nei confronti delle imprese esecutrici o dei lavoratori autonomi***”, anche nei casi di subappalto.

Trattandosi di un adempimento sanzionato, l'indicazione deve ritenersi tassativa, e quindi limitata effettivamente alle sole imprese esecutrici, con esclusione di ogni altro soggetto.

Oggetto del controllo è il “*possesso*” della patente: si auspicano chiarimenti ministeriali sui contenuti del controllo, posto che, comunque, il committente può accedere a tutti i contenuti della patente a crediti a norma dell'art. 2, comma 2, della bozza di DM in commento.

Le esclusioni.

Tre categorie di soggetti ed attività sono esclusi dall'obbligo della patente a crediti.

a) Le prime due ipotesi (art. 1, comma 2) riguardano coloro (imprese o lavoratori autonomi) che eseguono “***mere forniture***” e “***prestazioni di natura intellettuale***”.

In particolare, l'estensione della nozione di “*mere forniture*” renderà necessario qualche ulteriore chiarimento da parte del Ministero del lavoro, anche in relazione al concetto di fornitura “*senza posa in opera o installazione*”, alla distinzione tra forniture di beni e di servizi ed alla modalità concreta della fornitura.

b) In secondo luogo (art. 27, comma 15, Dlgs 81/2008), non sono tenute al possesso della patente “***le imprese in possesso dell'attestazione di qualificazione SOA,***

⁶ In una bozza precedente, risalente al 10 luglio 2024, era stato inserito il riferimento alle sole aziende esecutrici ed affidatarie, limitazione poi espunta nel testo finale

in classifica pari o superiore alla III, di cui all'articolo 100, comma 4, del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 36 del 2023”.

L'indicazione sembra riferita al possesso (almeno) di una attestazione SOA di III classificazione, per cui sembra servirne una specifica relativa alla categoria dell'edilizia. Ma, anche in questo caso, sarà necessario fare riferimento alle indicazioni ministeriali.

Le imprese ed i lavoratori autonomi non residenti in Italia

Per le **imprese ed i lavoratori autonomi stabiliti in Stati membri diversi dall'Italia e non membri dell'Unione europea**, i commi 4 e 5 dell'art. 1 indicano le modalità per comprovare, con strumenti equivalenti e reciprocamente riconosciuti, il possesso dei requisiti indicati dal medesimo articolo 1.

Anche su questo versante si ritiene necessario l'intervento interpretativo del Ministero, in quanto dal riconoscimento o meno del possesso dei requisiti dipende la possibilità di esercitare l'attività economica.

Il regime intertemporale

La norma non introduce un regime intertemporale: il 1 ottobre 2024, per poter operare in cantiere, occorrerà, dunque, aver presentato la domanda relativa alla patente a punti.

Anche su questo aspetto si ritiene necessario un intervento chiarificatore del Ministero del lavoro, sia per le aziende che hanno già in corso attività sia per quelle che dovessero iniziare ad operare.

2. *Modalità di presentazione della domanda per il conseguimento della patente (art. 27, comma 3).*

a. Domanda e contenuti: il possesso dei requisiti

La domanda si presenta attraverso il portale dell'Ispettorato nazionale del lavoro – **sul punto si tornerà quando sarà disponibile il relativo percorso informatico** - e dalla stessa deve risultare il possesso di alcuni requisiti, indicati all'art. 27, comma 1) del Dlgs 81/2008.

Tali requisiti sono:

- a. iscrizione alla camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura;
- b. adempimento, da parte dei datori di lavoro, dei dirigenti, dei preposti, dei lavoratori autonomi e dei prestatori di lavoro, degli obblighi formativi previsti dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81;
- c. possesso del documento unico di regolarità contributiva in corso di validità;

- d. possesso del documento di valutazione dei rischi, nei casi previsti dalla normativa vigente;
- e. possesso della certificazione di regolarità fiscale, di cui all'articolo 17-bis, commi 5 e 6, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, nei casi previsti dalla normativa vigente;
- f. avvenuta designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, nei casi previsti dalla normativa vigente.

I requisiti sub a), c) ed e) sono comprovati con autocertificazione; i requisiti sub b), d) ed f) sono comprovati mediante dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà: manca ogni indicazione operativa, e si ritiene che di tale aspetto si farà carico l'Ispettorato del lavoro nel rilasciare la procedura informatica.

Occorre soffermarsi particolarmente su questo primo punto in quanto il riferimento alla autocertificazione/dichiarazione sostitutiva di atto notorio ed alla legge 445/2000 evidenzia una prima criticità: **la dichiarazione non veritiera (ossia, non necessariamente falsa, intesa come dolosa) comporta, se accertata in via definitiva e verificata dall'Ispettorato del lavoro, la revoca della patente, con l'impossibilità di formulare una nuova istanza prima di 12 mesi (art. 27, comma 9).**

Va, quindi, prestata la **massima attenzione alla sussistenza (al momento della dichiarazione) dei requisiti**, ricordando che:

- la dichiarazione non veritiera **comporta la decadenza dai benefici conseguiti** (art. 75 l. 445/2000) e le sanzioni penali legate alle dichiarazioni non veritiere (art. 483 cp)
- la **dichiarazione non veritiera, alle condizioni del successivo comma 8, comporta la revoca della patente e l'impossibilità di chiederla nuovamente prima del decorso di 12 mesi.**

Su questo passaggio – probabilmente il più delicato dell'intero provvedimento - si tornerà in seguito.

b) Soggetti legittimati a presentare la domanda

Possono presentare la domanda:

- il legale rappresentante dell'impresa
- il lavoratore autonomo

La domanda può essere presentata *“anche per il tramite un soggetto munito di apposita delega in forma scritta, ivi inclusi i soggetti di cui all'articolo 1 della legge 11 gennaio 1979, n. 12”* (consulenti del lavoro).

L'accesso al portale dell'Ispettorato nazionale del lavoro – una volta attivato - avviene attraverso modalità informatiche che assicurino l'identità del soggetto che effettua l'accesso.

c) Conseguenze della presentazione della domanda

Dalla presentazione della domanda (quindi **immediatamente, e non solamente dopo la conclusione dell'istruttoria per il rilascio, non definita nel provvedimento**), scaturiscono due effetti immediati:

1. la patente in formato digitale sarà immediatamente resa disponibile sul portale e conterrà i seguenti dati (art. 2, comma 1):
 - a. dati identificativi della persona giuridica, dell'imprenditore individuale o del lavoratore autonomo titolare della patente;
 - b. dati anagrafici del soggetto richiedente la patente;
 - c. data di rilascio e numero della patente;
 - d. punteggio attribuito al momento del rilascio;
 - e. punteggio aggiornato alla data di interrogazione del portale;
 - f. eventuali provvedimenti di sospensione di cui all'articolo 27, comma 8, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81;
 - g. eventuali provvedimenti definitivi ai quali consegue la decurtazione dei crediti ai sensi dell'articolo 27, comma 6, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.

2. **salva diversa comunicazione notificata dall'Ispettorato nazionale del lavoro, “nelle more del rilascio della patente è comunque consentito lo svolgimento dell'attività” (ossia le attività che comportano l'operare nei cantieri temporanei o mobili di cui all'articolo 89, comma 1, lettera a).**

d) I singoli requisiti

1. Posto che la domanda è formulata dal legale rappresentante, dovrebbe ritenersi che non vi siano difficoltà nel dichiarare i requisiti relativi all'intera impresa (**iscrizione alla CCIAA, possesso del DURC, possesso della certificazione di regolarità fiscale, laddove prevista dalla legge**).

Si ricorda che l'autocertificazione riguarda il possesso della documentazione, **ovviamente in corso di validità, al momento della dichiarazione** (a prescindere dalla successiva scadenza).

Si richiama l'attenzione sull'esigenza, in vista della domanda, di **verificare anticipatamente il possesso dei titoli da dichiarare (con particolare riferimento alla data del documento, che deve essere ovviamente antecedente alla dichiarazione).**

2. Il legale rappresentante, questa volta con dichiarazione sostitutiva di atto notorio (in quanto la dichiarazione è relativa ad atti di terzi, ossia il datore di lavoro ai sensi del Dlgs 81/2008), deve dichiarare il possesso, da parte dell'intera impresa (**non del singolo cantiere nel quale opera**), dei seguenti documenti e situazioni:

- i. *“adempimento, da parte dei datori di lavoro, dei dirigenti, dei preposti, dei lavoratori autonomi e dei prestatori di lavoro, degli obblighi formativi previsti dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81”*

Soprattutto per le imprese di maggiori dimensioni, una attestazione del genere è particolarmente onerosa: la formazione è un processo che ha inizio ma, poi, si snoda (con tutti i suoi incidenti di percorso) lungo l'intero arco del rapporto di lavoro, assumendo forme e modalità diverse, per cui è impossibile attestare, in un dato preciso momento, il pieno rispetto di tutti gli obblighi formativi per ciascun lavoratore di tutta l'impresa.

Una dichiarazione del genere esporrebbe l'impresa al rischio di revoca in ogni momento, posto che tale sanzione opera senza un limite temporale preciso.

Per questo adempimento in particolare, quindi, Confindustria ha richiesto delle limitazioni, che il Ministero del lavoro ha accolto intervenendo – nella versione finale del documento - sulle condizioni per l'esercizio della revoca: la revoca, in questo solo caso, opera solamente se l'ispettore verifica l'esistenza di una sentenza passata in giudicato che attesta la dichiarazione non veritiera relativa non a qualsiasi violazione relativa alla formazione, ma ad una *“grave omissione”*.

In attesa di chiarimenti del Ministero del lavoro o dell'Ispettorato nazionale del lavoro, si ritiene che la limitazione possa riferirsi alla grave violazione indicata nell'allegato I del Dlgs 81/2008, ossia la *“mancanza”* completa della formazione.

In concreto, la tutela sembra risiedere – ai fini di un eventuale controllo della veridicità della dichiarazione - nel poter comprovare che, al momento della domanda, tutti i lavoratori sono stati almeno avviati ad un corso di formazione (e, quindi, è importante il riferimento ad una data certa – antecedente l'autocertificazione - dell'avvenuto avvio a formazione o dei certificati della avvenuta formazione).

Non è chiaro se l'obbligo (e la conseguente violazione) debbano essere riferiti a tutti i lavoratori (anche, ad esempio, il collaboratore amministrativo della sede legale o comunque impegnato in attività al di fuori dei cantieri) o solamente per i lavoratori che operano in cantiere.

Anche su questi numerosi aspetti è necessario un chiarimento da parte del Ministero del lavoro.

Con riferimento al rispetto dell'**obbligo formativo del datore di lavoro**, esso dovrebbe essere inteso come riferito alla avvenuta formazione del datore di lavoro. Si tratta, come noto, di una novità prevista dalle modifiche di fine 2021, che opera a decorrere dall'entrata in vigore del nuovo accordo Stato-Regioni sulla formazione, attualmente non emanato.

Si ricorda che l'Ispettorato nazionale del lavoro aveva già chiarito ([circolare n. 1/2022](#)) che *“per quanto concerne il datore di lavoro, l'accordo demandato alla Conferenza costituisce dunque elemento indispensabile per l'individuazione del nuovo obbligo a suo carico. Sarà infatti l'accordo a determinare non soltanto la durata e le modalità della formazione ma anche i contenuti minimi della stessa, pertanto la verifica circa il corretto adempimento degli obblighi di legge potrà correttamente effettuarsi solo una volta che sia stato adottato il predetto accordo”*.

Per quanto riguarda i dirigenti e preposti, invece, la medesima circolare ha precisato che *“in assenza del nuovo accordo dirigenti e preposti dovranno pertanto essere formati secondo quanto già previsto dal vigente accordo n. 221 del 21 dicembre 2011 adottato dalla Conferenza permanente ai sensi del primo periodo del comma 2 dell'art. 37 del D.Lgs. n. 81/2008 e che non è stato interessato dalle modifiche introdotte dal D.L. n. 146/2021”*.

Fermo restando quanto sopra, è comunque necessario attendere indicazioni del Ministero per avere indicazioni più puntuali.

ii. “possesso del documento di valutazione dei rischi, nei casi previsti dalla normativa vigente”

Il documento di valutazione dei rischi è elemento centrale del sistema di sicurezza, per cui la sua assenza impedisce il rilascio della patente. Si parla di documento e non di valutazione dei rischi, quindi il riferimento è di natura documentale.

Trattandosi di un riferimento all'impresa, nonostante l'uso del singolare (*“possesso del documento”*) la dichiarazione non sembra relativa al documento eventualmente inerente allo specifico cantiere ma – deve ritenersi – a tutti i documenti di valutazione dei quali l'impresa si dota (anche in relazione alla presenza di più unità produttive, di diversi datori di lavoro).

Non rileva, invece, il documento di valutazione inerenti ad attività non legate alla esigenza di operare in cantiere (es., documento inerente alla sede legale dell'impresa).

Anche su questi aspetti è necessaria una chiarificazione da parte del Ministero del lavoro.

Si sottolinea l'importanza di verificare la data certa del documento di valutazione dei rischi, che deve essere, ovviamente, antecedente alla dichiarazione.

iii. “avvenuta designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, nei casi previsti dalla normativa vigente”

Analogamente al caso precedente, l'uso del singolare potrebbe non attagliarsi alle realtà di maggiori dimensioni nelle quali sono stati nominati (da più datori di lavoro) più responsabili del servizio di prevenzione e protezione.

Si ritiene, quindi, che l'unica dichiarazione debba riguardare tutti i responsabili designati.

L'atto di designazione del responsabile (la norma non fa riferimento agli addetti al servizio) deve anch'esso avere una data antecedente la dichiarazione.

3. Le conseguenze della non veridicità delle dichiarazioni

È il tema maggiormente critico dell'intero provvedimento: nonostante la gravità degli effetti, paradossalmente, non afferisce alla perdita di punti per eventi infortunistici, ma al contenuto della dichiarazione iniziale per poter operare nei cantieri.

Secondo il comma 8 dell'articolo 1 della bozza di decreto ministeriale, “fermo restando quanto previsto dall'articolo 21 novies della legge 7 agosto 1990, n. 241, la patente è revocata nei casi in cui è accertata in via definitiva, in sede di controllo successivo al rilascio, la non veridicità di una o più dichiarazioni rese sulla presenza dei requisiti di cui al comma 1 e, con riferimento al requisito di cui al comma 1, lettera b), del presente articolo, la grave omissione della formazione prescritta dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81”.

Secondo il successivo comma 9, “decorsi dodici mesi dalla revoca adottata dai sensi del comma 8, l'impresa o il lavoratore autonomo può richiedere il rilascio di una nuova patente”.

È un disposto sul quale necessariamente dovrà pronunciarsi il Ministero del lavoro, data la sua portata decisiva ma anche piuttosto oscura, introdotta – in questa versione – solamente nel testo finale.

L'inserimento delle varie garanzie all'interno della disposizione costituisce il frutto dell'intervento di Confindustria, volto ad introdurre adeguate garanzie a fronte di un provvedimento che incide sulla libertà d'impresa.

Limitandoci ad una analisi necessariamente superficiale, in attesa dei chiarimenti ministeriali, evidenziamo che:

- a) È stato inserito da ultimo il richiamo alla legge n. 241/1990 (art. 21nonies)⁷. A parte del fatto che la norma richiamata fa riferimento all’*“annullamento d’ufficio”* di un atto illegittimo mentre la *“revoca”* costituisce la reazione ad una valutazione di opportunità (art. 21quinques), si osserva la difficoltà a cogliere l’intenzione del legislatore: se obiettivo era quello di porre un limite temporale alla possibilità di revoca, come era stato espressamente richiesto da Confindustria, non ci si è avveduti che, mentre il comma 1 pone il limite di 12 mesi quale termine ragionevole per l’annullamento, proprio per le autocertificazioni false o mendaci, accertate a seguito di sentenza passata in giudicato, il limite dei dodici mesi viene espressamente meno nel comma 2bis.

Inevitabile l’esigenza di chiarimenti ministeriali, soprattutto per quanto riguarda il riferimento del comma 2bis dell’art. 21novies alle *“false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell’atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato”*, laddove la giurisprudenza sembra far riferimento esclusivamente a condotte dolose e non anche colpose⁸.

- b) La disposizione richiama l’istituto della revoca in una logica di automaticità (*“è revocata”*), mentre l’*incipit* della norma fa riferimento all’autoannullamento, che è frutto di una valutazione (*“può”*).
- c) Il presupposto della revoca è la presenza di un *“accertamento in via definitiva”* della non veridicità di una o più dichiarazioni sulla presenza dei requisiti per l’ottenimento della patente. Deve ritenersi che, per accertamento in via definitiva, s’intenda una sentenza (non sarebbe sufficiente un accertamento ispettivo) dalla quale emerga, in modo ormai inappellabile, che la dichiarazione non era veritiera.

⁷ 1. Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies, esclusi i casi di cui al medesimo articolo 21-octies, comma 2, può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole, comunque non superiore a dodici mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'articolo 20, e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge. Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo. 2. È fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole. 2-bis. I provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possono essere annullati dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine di dodici mesi di cui al comma 1, fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445”.

⁸ Cons. Stato, 27 giugno 2018, n. 3940

- d) Il controllo ispettivo che verifica la presenza di una sentenza definitiva deve intervenire, ovviamente, dopo il rilascio della patente, posto che, laddove intervenisse prima, vi sarebbe il diniego della patente e non già la sua revoca. Non è chiaro, peraltro, il termine entro il quale tale rilascio dovrebbe avvenire, posto che la norma fa solamente un generico riferimento alla possibilità di operare in cantiere “*nelle more del rilascio della patente*”.
- e) La condizione dell'avvenuto rilascio della patente pone dubbi in relazione alla mancata previsione di un espresso termine finale della relativa attività istruttoria, all'assenza del richiamo ad un atto formale autorizzatorio ed il mancato rinvio alla legge 241/1990⁹: dalla definizione del provvedimento di rilascio (e, deve ritenersi, dalla sua comunicazione all'interessato), infatti, consegue il discrimine relativo alla possibilità di adottare la revoca “*in sede di controllo successivo al rilascio*”.
- f) Nell'ultima stesura del testo, si è evidenziato che la revoca opera nei casi in cui, in sede di controllo successivo al rilascio, è accertata in via definitiva “*la grave omissione della formazione*” prescritta dal Dlgs 81/2008. L'intento del legislatore è dunque quello di condizionare la revoca non già a qualunque violazione relativa alla formazione, ma ad una ipotesi di grave omissione accertata in via definitiva.

Occorre chiarire, e quindi l'intervento ministeriale appare necessario, se per questa ipotesi la revoca sia legata:

- alternativamente, alla dichiarazione non veritiera o alla condanna definitiva per una grave omissione
- in deroga alla generale rilevanza della non veridicità, per il caso specifico della formazione, alla condanna definitiva per la grave violazione in materia di formazione
- alla presenza di entrambi i requisiti (sia la condanna per la non veridicità della dichiarazione sia la condanna per la grave omissione).

Altrettanto necessaria appare la definizione della portata del concetto di “*grave violazione*”.

- g) In caso di revoca, **il medesimo soggetto giuridico** può chiedere una nuova patente esclusivamente dopo il decorso di 12 mesi.

Si richiama, quindi, ancora una volta l'attenzione alla verifica del possesso, alla data della domanda, di tutti gli elementi (anche a fini di prova) relativi ai contenuti delle dichiarazioni.

4. I contenuti informativi della patente e la loro accessibilità

⁹ In particolare, l'obbligo di conclusione mediante un provvedimento espresso e l'individuazione del termine di trenta giorni o quello differente non superiore a 90 giorni previsto dall'INL.

All'esito della domanda, sul portale dell'Ispettorato nazionale del lavoro è rilasciata e resa disponibile la patente in formato digitale con i seguenti contenuti informativi :

- a) dati identificativi della persona giuridica, dell'imprenditore individuale o del lavoratore autonomo titolare della patente;
- b) dati anagrafici del soggetto richiedente la patente;
- c) data di rilascio e numero della patente;
- d) punteggio attribuito al momento del rilascio;
- e) punteggio aggiornato alla data di interrogazione del portale;
- f) eventuali provvedimenti di sospensione di cui all'articolo 27, comma 8, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81;
- g) eventuali provvedimenti definitivi ai quali consegue la decurtazione dei crediti ai sensi dell'articolo 27, comma 6, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.

La logica della trasparenza ha indotto il Ministero del lavoro a consentire l'accesso ai dati – secondo modalità che saranno disciplinate dall'Ispettorato del lavoro - a numerosi soggetti:

- i soggetti titolari di un interesse qualificato (tra i quali, deve ritenersi, il committente), ivi inclusi ovviamente i titolari della patente o loro delegati e le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165,
- i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza e i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriale, gli organismi paritetici iscritti nel Repertorio nazionale di cui all'articolo 51, comma 1 *bis*, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81
- il responsabile dei lavori
- i coordinatori per la sicurezza in fase di progettazione e di esecuzione dei lavori.

Tutti questi soggetti potranno accedere "*ciascuno ai fini e nei limiti delle proprie funzioni*".

Si ricorda che – a norma dell'art. 1, comma 6 della bozza di decreto – le imprese ed i lavoratori autonomi¹⁰ che operano in cantiere devono informare "*della presentazione della domanda*" il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza e il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale entro cinque giorni dal deposito.

Si tratta, in questo caso, di una informativa successiva alla presentazione.

Occorrerà valutare eventuali indicazioni del Garante della privacy, riguardando l'accesso anche a dati sensibili di persone fisiche, anche con riferimento all'uso eventualmente illegittimo dei dati conosciuti in sede di accesso alla patente.

¹⁰ Il quale non sembra avere un rappresentante di riferimento

Una volta presentata la domanda, è possibile immediatamente ad “operare” nei cantieri edili, senza attendere l’esito dell’istruttoria, il cui termine finale non è definito dal legislatore.

Esaminata la fase di presentazione della domanda per il rilascio della patente, appare opportuno – ma ci si tornerà in occasioni successive - considerare le questioni afferenti al punteggio, per poi trattare il provvedimento della sospensione.

1. Attribuzione dei crediti

L’articolo 4 delinea la misura e le condizioni per acquisire punteggio (il massimo complessivo sono **100 punti**) e l’articolo 6 indica le modalità dell’incremento automatico del punteggio.

- a) In primo luogo (art.4, comma 1, lett. a) **all’atto della domanda** (anche se la disposizione fa riferimento al rilascio) viene **attribuito automaticamente un punteggio**, pari a **30 punti**, in modo indistinto per tutti.
- b) A quel punteggio occorre aggiungere (art. 4, comma 1, lett. b) quello relativo alla **storicità dell’azienda**. In questo caso, occorre distinguere:
 - a. (art. 4, comma 1, lett. b), n. 1) al **momento del rilascio della patente** (ma, anche in questo caso, dovrebbe rilevare la domanda) vengono automaticamente riconosciuti **fino a 10 crediti** in relazione all’anzianità di iscrizione alla CCIAA secondo il seguente schema (riportato in allegato al decreto):

da 0 a 5 anni	0 punti
da 5 a 10 anni	3 punti
da 11 a 15 anni	5 punti
da 16 a 20 anni	8 punti
da oltre 20 anni	10 punti

- b. (art. 4, comma 1, lett. b), n. 2): un ulteriore punteggio – **fino a 20 crediti** – viene attribuito secondo le indicazioni dell’articolo 6, comma 1, e consiste in un **progressivo automatico incremento di punteggio** pari ad un **punto per ogni biennio** successivo al rilascio della patente (ma, anche in questo caso, dovrebbe rilevare la domanda) **in mancanza di provvedimenti di decurtazione del punteggio (su questo aspetto, si vedano le considerazioni specifiche nel successivo punto d).**

Con riferimento al tema dell’**anzianità aziendale** occorrerà valutare l’impatto delle trasformazioni societarie (se, cioè, interrompono o meno l’anzianità ed a quali condizioni): anche su questo sono necessarie indicazioni ministeriali.

Così come occorrerà valutare anche (articolo 8) le conseguenze delle operazioni societarie di trasformazione sul punteggio.

c) Rispetto al punteggio riconosciuto automaticamente al momento della domanda, vi è poi un punteggio aggiuntivo (*art. 4, comma 1, lett. c*) che **arriva ad un massimo di 40 punti** che presuppone l'adozione di misure in tema di prevenzione da parte dell'azienda. Anche in questo caso, occorre distinguere:

a. **Fino a 30 crediti** sono riconosciuti per lo svolgimento di attività, investimenti o formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro secondo i contenuti ed il relativo punteggio indicato nell'allegato al decreto:

ARTICOLO 4, COMMA 1, LETTERA C), N. 1 CREDITI ULTERIORI PER ATTIVITÀ, INVESTIMENTI O FORMAZIONE IN TEMA DI SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO	
Possesso certificazione di un SGSL conforme alla UNI EN ISO 45001 certificato da organismi di certificazione accreditati da ACCREDIA o da altro ente di accreditamento aderente agli accordi di mutuo riconoscimento IAF MLA	5
Asseverazione del Modello di organizzazione e gestione della salute e sicurezza conforme all'articolo 30 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, asseverato da un organismo paritetico iscritto al repertorio nazionale di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e che svolgono attività di asseverazione secondo la norma UNI 11751-1 "Adozione ed efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della Salute e Sicurezza sul lavoro (MOG-SSL) - Parte 1: Modalità di asseverazione nel settore delle costruzioni edili o di ingegneria civile"	4
i) Possesso della certificazione attestante la partecipazione di almeno un terzo dei lavoratori occupati ad almeno 4 corsi di formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, riferita ai rischi individuati sulla base della valutazione dei rischi, anche tenuto conto delle mansioni specifiche, nell'arco di un triennio. I suddetti corsi devono essere ulteriori rispetto a quelli obbligatori previsti dalla vigente disciplina in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, erogata dai soggetti indicati dagli accordi in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano di cui agli art. 34, comma 2 e 37 comma 2 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.	i) 6
ii) Il punteggio è incrementato di 2 punti se la formazione coinvolge almeno il 50% dei lavoratori stranieri occupati con contratto di lavoro subordinato.	ii) 8
Possesso da parte del Mastro Formatore Artigiano di certificazione attestante la propria partecipazione all'addestramento/formazione pratica erogata in cantiere ai propri dipendenti specifica in materia di prevenzione e sicurezza	3
Investimenti per l'acquisto di soluzioni tecnologicamente avanzate, ivi inclusi i dispositivi sanitari, in materia di salute e sicurezza sul lavoro sulla base di specifici protocolli di intesa stipulati tra le parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o di accordi sottoscritti dagli organismi paritetici iscritti al repertorio nazionale di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, anche con	1

l'azienda per la singola opera ovvero con l'Inail, compresi fra 5.000,00 e 25.000,00 mila euro.	
Investimenti per l'acquisto di soluzioni tecnologicamente avanzate, ivi inclusi i dispositivi sanitari, in materia di salute e sicurezza sul lavoro sulla base di specifici protocolli di intesa stipulati tra le parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o di accordi sottoscritti dagli organismi paritetici iscritti al repertorio nazionale di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 anche con l'azienda per la singola opera ovvero con l'Inail, compresi fra 25.000,01 e 50.000,00 mila euro.	3
Investimenti per l'acquisto di soluzioni tecnologicamente avanzate, ivi inclusi i dispositivi sanitari, in materia di salute e sicurezza sul lavoro sulla base di specifici protocolli di intesa stipulati tra le parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o di accordi sottoscritti dagli organismi paritetici iscritti al repertorio nazionale di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 anche con l'azienda per la singola opera ovvero con l'Inail, superiori a 50.000,01 euro.	6
Adozione del documento di valutazione dei rischi previsto dall'art. 17 comma 1 lett. a) del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, anche nei casi in cui è possibile adottare le procedure standardizzate previste dall'art. 29 commi 6 e 6 bis del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81	3
Almeno due visite in cantiere dal medico competente affiancato dal RLST o RLS territorialmente competente	2

Occorre qui chiarire se l'acquisizione di elementi di maggior peso (ad es., modelli di gestione, a maggior ragione se certificati) o il possesso di più rilevanti strumenti di qualificazione siano ritenuti utili.

- b. **Ulteriori 10 punti** possono essere attribuiti per le attività e nella misura indicata nella medesima tabella allegata al decreto.

ARTICOLO 4, COMMA 1, LETTERA C), N. 2 CREDITI ULTERIORI PER ATTIVITÀ, INVESTIMENTI O FORMAZIONE NON RICOMPRESI NEL PUNTO PRECEDENTE.	
Imprese che occupano fino a 15 dipendenti. Sono computati tra i dipendenti tutti i lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato, ad eccezione dei lavoratori occupati a tempo determinato per un periodo inferiore a sei mesi e i lavoratori occupati con contratto di somministrazione presso l'utilizzatore	1
Imprese che occupano da 16 a 50 dipendenti. Sono computati tra i dipendenti tutti i lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato, ad eccezione dei lavoratori occupati a tempo determinato per un periodo inferiore a sei mesi e i lavoratori occupati con contratto di somministrazione presso l'utilizzatore.	2
Imprese che occupano più di 50 dipendenti. Sono computati di norma tra i dipendenti tutti i lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato, ad eccezione dei lavoratori occupati a tempo determinato per un periodo	4

inferiore a sei mesi e i lavoratori occupati con contratto di somministrazione presso l'utilizzatore	
Possesso della qualifica di Mastro Formatore Artigiano prevista dall'Accordo Rinnovo CCNL Edilizia Artigianato del 4 maggio 2022	2
Possesso della certificazione SOA di classifica I	1
Possesso della certificazione SOA di classifica II	2
Applicazione di standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera, anche in relazione agli appalti e alle tipologie di lavoro flessibile, certificati ai sensi del titolo VIII, capo I del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276	2
Consulenza e monitoraggio effettuati da parte degli Organismi paritetici iscritti al repertorio nazionale di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 con esito positivo.	2
Attività di formazione sulla lingua per lavoratori stranieri	2
Riconoscimento dell'incentivo da parte della Cassa edile/Edilcassa per avere denunciati nel sistema Casse edili/Edilcassa operai inquadrati al primo livello, in forza da oltre 18 mesi, in numero pari o inferiore a un terzo del totale degli operai in organico	2
Possesso dei requisiti reputazionali valutati sulla base di indici qualitativi e quantitativi, oggettivi e misurabili, nonché sulla base di accertamenti definitivi, che esprimono l'affidabilità dell'impresa in fase esecutiva, il rispetto della legalità, e degli obiettivi di sostenibilità e responsabilità sociale, di cui all'art. 109 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.	2
Certificazione del regolamento interno delle società cooperative ai sensi dell'art. 6 della legge 3 aprile 2001, n. 142.	2

- d) **Precisazioni relative alle previsioni dell'articolo 6.** L'articolo prevede l'incremento automatico dei crediti (fino ad un massimo di 20) per il solo decorso del tempo (**un credito ogni biennio**) senza che vengano contestate le violazioni indicate nell'all. I-bis.

Laddove dovessero essere contestate le violazioni sopra indicate, *“l'incremento è sospeso sino alla decisione definitiva sull'impugnazione, ove proposta”*: dato il meccanismo della prescrizione obbligatoria del Dlgs 758/1994 e la sospensione ex art. 14 del Dlgs 81/2008, dovrebbe ritenersi che, in via ordinaria, la maggior parte delle violazioni sono risolte immediatamente e non dovrebbero dar luogo al decorso di tempo, se non nei temi necessari per l'assolvimento della prescrizione o dell'adeguamento per la revoca della sospensione.

Comunque, occorre comprendere cosa accada nel caso della immediata regolarizzazione e della conseguente mancata impugnazione, ossia se la sospensione non operi di fatto ovvero se si applichi il comma 3 (sospensione per tre anni dalla definitività del provvedimento). Sul punto saranno quindi necessarie indicazioni ministeriali.

In ogni caso, per quanto riguarda l'asseverazione del modello di organizzazione indicato nel comma 2, data la limitata portata del meccanismo, si ritiene che l'osservazione che precede sia idonea a superare la questione della sospensione dell'incremento biennale.

Resta da verificare se l'adozione di un modello di organizzazione e gestione certificato possa tener luogo di quello asseverato. Anche su questo, sarà necessaria una interlocuzione con il Ministero del lavoro.

Per quanto riguarda il terzo comma dell'articolo 6, deve osservarsi che le violazioni dell'allegato I-bis per la maggior parte formano oggetto di prescrizione obbligatoria o di sospensione, per cui esse sono in genere regolarizzate immediatamente, per cui non vi sarà mai un provvedimento definitivo, ossia una sentenza di condanna passata in giudicato. Ne consegue che, in questi casi, manca il presupposto giuridico per l'attivazione della sospensione dell'incremento del punteggio.

2. Recupero dei crediti decurtati

L'attribuzione dei crediti (al momento della domanda o nel corso del tempo) è fattispecie differente dal recupero del punteggio laddove questo, per effetto della decurtazione, sia sceso sotto la soglia dei 15 punti, condizione che non consente di operare nei cantieri.

Laddove non ricorra questa specifica ipotesi, il recupero del punteggio a seguito di eventuali decurtazioni viene operato analogamente all'incremento del punteggio secondo le modalità in precedenza indicate.

L'articolo 7 della bozza di decreto ministeriale regola la fattispecie nella quale, per effetto della decurtazione dei punti, venga meno il punteggio minimo di 15 punti necessario per operare in cantiere: solamente in questa ipotesi è possibile **recuperare interamente il punteggio minimo**, tornando così nella condizione di poter operare nei cantieri.

Per poter usufruire di questa ipotesi, i soggetti responsabili della violazione e dei lavoratori del cantiere interessato dalla violazione (non dell'intera impresa) devono dimostrare di aver adempiuto all'obbligo formativo in relazione ai corsi in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e devono – eventualmente - realizzare uno o più investimenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro (previsti dall'articolo 5, comma 2).

Il possesso di questi elementi viene valutato da una Commissione composta dall'Ispettorato del lavoro e dall'Inail.

Alle sedute della Commissione sono invitati a partecipare (ma senza funzione di voto) le ASL e i RLST. Su questo aspetto, occorrerà comprendere – oltre alla reale portata della disposizione, anche quali siano i parametri valutativi della Commissione e come saranno individuati i RLST.

5. Il provvedimento cautelare della sospensione della patente

L'articolo 3 disciplina il provvedimento della sospensione cautelare della patente.

La sospensione viene applicata in due ipotesi differenti:

- a) infortunio da cui derivi la morte del lavoratore, imputabile al datore di lavoro, al suo delegato ex art. 16 Dlgs 81/2008 o al dirigente ex Dlgs 81/2008 almeno a titolo di colpa grave
- b) infortunio da cui derivi un infortunio con esito di inabilità permanente o irreversibile menomazione suscettibile di essere accertata immediatamente, imputabile ai medesimi soggetti di cui sopra almeno a titolo di colpa grave

Nel primo caso, la sospensione è obbligatoria, mentre nel secondo è facoltativa e può essere adottata se le esigenze cautelari non sono adeguatamente soddisfatte mediante il diverso strumento della sospensione prevista dall'art. 14 del Dlgs 81/2008.

La principale questione da affrontare, e per la quale saranno necessarie indicazioni del Ministero del lavoro, riguarda i parametri della imputabilità ai soggetti indicati nel decreto e del grado della colpa (grave).

Secondo la bozza di decreto, per l'accertamento degli elementi oggettivi e soggettivi si tiene conto (secondo la previsione dell'articolo 2700 del codice civile¹¹), dei verbali redatti da pubblici ufficiali intervenuti sul luogo e nelle immediatezze del sinistro, nell'esercizio delle proprie funzioni.

Resta il fatto che l'imputabilità di un fatto giuridico ad una persona, soprattutto se di natura penale, sconta l'accertamento giudiziale e le connesse tutele giurisdizionali, aspetti evidentemente carenti in sede di procedimento amministrativo di sospensione. Anche su questo aspetto saranno necessari chiarimenti del Ministero, in particolare con riferimento alle garanzie difensive per il soggetto incolpato.

Per quanto riguarda l'accertamento dell'elemento psicologico della colpa grave, è evidente che esso non può che avvenire all'interno delle garanzie sostanziali e processuali del diritto penale, tema sul quale occorrono evidentemente indicazioni ministeriali.

La disposizione è altrettanto carente di indicazioni relative ai parametri per la definizione della gravità degli infortuni e della violazione.

Va notato che la sospensione riguarda l'intera impresa e è non limitata alla sede nella quale si è verificato l'evento, per cui il provvedimento, per come previsto nell'ultima versione, è assai gravoso.

Avverso il provvedimento di sospensione è ammesso ricorso ai sensi dell'art. 14, comma 14, del Dlgs 81/2008.

¹¹ "L'atto pubblico fa piena prova, fino a querela di falso, della provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha formato, nonché delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti".

6. Considerazioni critiche su revoca e sospensione

Revoca

La revoca e, nella versione finale, la sospensione, sono provvedimenti notevolmente incisivi sulla stessa libertà d'impresa e meritano alcune osservazioni critiche in vista di una loro revisione, espressamente richiesta da Confindustria.

La revoca, in considerazione dei gravissimi effetti (impossibilità di operare per un anno nei cantieri, il che può concretamente portare alla fine dell'impresa), appare nettamente sproporzionata (in quanto legata ad un dato meramente formale e del tutto avulso dalle finalità di prevenzione) rispetto alle finalità del provvedimento.

Se da un lato, quindi, occorrerà intervenire per la modifica di alcuni aspetti, dall'altro impone di rappresentare, ancora una volta, l'esigenza di **porre particolare attenzione alla veridicità di quanto affermato, in quel momento, dall'impresa**: si tratta di una dichiarazione che va resa *una tantum*, e, che per la gravità degli effetti, **merita particolare attenzione**.

I notevoli miglioramenti intervenuti nel corso del confronto (la necessità della condanna con sentenza passata in giudicato per dichiarazione non veritiera ed il riferimento – da chiarire meglio in sede interpretativa – all'art. 21novies della legge n. 241/1990) e nel testo finale (la condizione della grave omissione della formazione), non fanno venir meno, infatti, l'esigenza di analizzare, fin d'ora – in vista della scadenza del 1 ottobre 2024 – il possesso (al momento della dichiarazione) di tutti i requisiti richiesti dalla legge.

In concreto, tenuto anche conto che la dichiarazione non è sanabile, potrebbe essere opportuno raccogliere materialmente ed avere a disposizione gli elementi necessari che, pur in assenza di un obbligo di allegazione, possono costituire fonte di prova all'eventuale richiesta del personale ispettivo, evitando, così, il contenzioso e, soprattutto, l'eventuale condanna per dichiarazione non veritiera (contenzioso che potrebbe anche derivare da informative ricevute dagli organi di controllo da parte di soggetti abilitati ad accedere alla patente in formato digitale).

Sospensione

La sospensione, nella versione finale, recupera un profilo di criticità, che aveva perso nelle versioni precedenti, con riferimento alla estensione degli effetti della sospensione a tutta l'impresa. In precedenza, infatti, la sospensione poteva, in ogni caso, non essere adottata laddove il differente strumento della sospensione del cantiere (art. 14 Dlgs 81/2008) fosse stato idoneo a rimuovere i profili di criticità.

Nella versione finale, tale condizione è stata prevista esclusivamente laddove gli eventi infortunistici non siano mortali.

Benché le condizioni per l'adozione del provvedimento siano particolarmente onerose per l'organo di vigilanza (verifica della imputabilità al datore di lavoro a titolo di colpa grave), è anche vero che l'impianto normativo del Dlgs 81/2008 riferisce al datore di lavoro obblighi e responsabilità sostanzialmente oggettive, e l'interpretazione della giurisprudenza completa l'indeterminatezza dei presupposti per l'affermazione della responsabilità del datore di lavoro.

La conseguenza è che l'operato del personale ispettivo, nell'accertare i due requisiti – imputabilità e colpa grave – rischia di costituire – senza le connesse tutele – una anticipazione del procedimento penale, fondata esclusivamente sulla documentazione disponibile elaborata al momento dagli organi di vigilanza intervenuti in occasione dell'evento.

Si ritiene che i parametri di giudizio dovranno essere resi noti, al fine di garantire all'impresa gli strumenti necessari per eccepire la sussistenza sia della imputabilità sia della colpa grave.

Profili di tutela

Sia la revoca che la sospensione comportano l'impossibilità per l'intera impresa di operare nei cantieri (resta ovviamente impregiudicata la possibilità di svolgere attività differenti che non comportano tale impegno).

Questo determina, evidentemente, importanti conseguenze sul versante della prosecuzione dell'attività, soprattutto con riferimento alla tutela dei lavoratori.

Potrebbe, in primo luogo, verificarsi l'insussistenza dei presupposti per continuare l'attività produttiva, con conseguente chiusura dell'attività.

Ma potrebbe determinare anche difficoltà temporanee, legate all'onerosità dell'eventuale mantenimento della retribuzione per i lavoratori (si ricorda che il provvedimento riguarda l'intera impresa e non il singolo cantiere), tali da legittimare una richiesta di cassa integrazione.

Su questo versante si evidenzia – ma il tema, per la sua delicatezza, richiede evidentemente ulteriori approfondimenti – che, a differenza dell'art. 14, comma 2, del lgs 81/2008¹², né la legge né il decreto ministeriale contemplano un tale obbligo in caso di sospensione. Il problema si potrebbe porre, a maggior ragione, quando il soggetto responsabile del fatto da cui è derivata la sospensione non è il datore di lavoro ma il suo delegato ex art. 16 del Dlgs 81/2008 o il dirigente.

7. La perdita del punteggio

L'analisi delle condizioni per l'acquisizione del punteggio va necessariamente condotta ricordando le condizioni per la perdita del punteggio stesso.

Una volta descritto il decreto relativo alla gestione del punteggio e dei due provvedimenti sanzionatori (revoca e sospensione), quindi, appare opportuno ripercorrere le condizioni che determinano la perdita del punteggio, anche per mettere a confronto l'onerosità delle modalità per ottenere e recuperare i punti rispetto alle condizioni per perderli.

¹² “Il datore di lavoro è tenuto a corrispondere la retribuzione e a versare i relativi contributi ai lavoratori interessati dall'effetto del provvedimento di sospensione”.

L'impresa, una volta acquisito il punteggio iniziale e gli eventuali (ed auspicabili) incrementi progressivi (automatici e conseguenti ad iniziative prevenzionali), si trova di fronte all'eventuale condizione di perdere il punteggio.

Le istanze rappresentate da Confindustria hanno inciso profondamente sulle condizioni per la perdita del punteggio (indicate direttamente nel nuovo art. 27 del Dlgs 81/2008).

Richiamando la [nota del 30 aprile 2024](#), ricordiamo che il presupposto per la decurtazione del punteggio della patente è **l'esistenza di un provvedimento definitivo (ossia una sentenza passata in giudicato)** emanato nei confronti dei datori di lavoro, dirigenti e preposti delle imprese o dei lavoratori autonomi per le violazioni tassativamente indicate nell'allegato I-bis.

Tranne l'evento infortunistico dal quale scaturisca un procedimento penale e, salvo diverse indicazioni dell'Ispettorato nazionale del lavoro, la mancanza del DVR nelle aziende indicate nell'art. 55, comma 2, del Dlgs 81/2008 - tutte le violazioni indicate nell'allegato e punite con la sanzione dell'arresto o dell'ammenda (ossia con contravvenzione come definita dall'art. 19, comma 1, lett. a), Dlgs 758/1994) costituiscono oggetto di prescrizione obbligatoria e, quindi, sono suscettibili di regolarizzazione, con la conseguenza che, in questi casi, non vi potrà essere alcuna sentenza penale passata in giudicato, essendosi estinto il procedimento penale avviato all'esito della violazione. Le sanzioni amministrative possono essere pagate tempestivamente, invece di dar luogo all'ordinanza -ingiunzione.

Ne consegue che, sostanzialmente, la patente a crediti può subire decurtazioni solamente con riferimento agli eventi infortunistici e, comunque, dopo che la responsabilità penale sia accertata con provvedimento definitivo.

Sarà opportuno che l'Ispettorato del lavoro, come in parte fatto in relazione all'allegato I¹³, specifichi le norme di riferimento delle singole violazioni, in modo da individuare, in particolare, quelle che non possono costituire oggetto di prescrizione.

Ad una prima osservazione, salve le ipotesi di infortunio, l'unica fattispecie che appare insuscettibile di prescrizione, e, quindi, tale da sfociare necessariamente in un procedimento penale, sembra essere la mancata valutazione dei rischi nelle ipotesi previste dall'art. 55, comma 2 del Dlgs 81/2008.

¹³ V. circolare n. 4 del 9 dicembre 2021

FATTISPECIE
Omessa elaborazione del documento di valutazione dei rischi
Omessa elaborazione del Piano di emergenza ed evacuazione
Omessa formazione e addestramento
Omessa costituzione del servizio di prevenzione e protezione o nomina del relativo responsabile
Omessa elaborazione del piano operativo di sicurezza
Omessa fornitura del dispositivo di protezione individuale contro le cadute dall'alto
Mancanza di protezioni verso il vuoto
Mancata installazione delle armature di sostegno, fatte salve le prescrizioni desumibili dalla relazione tecnica sulla consistenza del terreno
Lavori in prossimità di linee elettriche in assenza di disposizioni organizzative e procedurali idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi
Presenza di conduttori nudi in tensione in assenza di disposizioni organizzative e procedurali idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi
Mancanza di protezione contro i contatti diretti e indiretti (impianto di terra, interruttore magnetotermico, interruttore differenziale)
Omessa vigilanza in ordine alla rimozione o modifica dei dispositivi di sicurezza o di segnalazione o di controllo
Omessa notifica all'organo di vigilanza prima dell'inizio di lavori che possono comportare il rischio di esposizione all'amianto
Omessa valutazione dei rischi derivanti dal possibile rinvenimento di ordigni bellici inesplosi ai sensi dell'articolo 28
Omessa valutazione del rischio biologico e da sostanze chimiche
Omessa individuazione delle zone controllate o sorvegliate ai sensi del decreto legislativo 31 luglio 2020 n. 101
Omessa valutazione del rischio di annegamento
Omessa valutazione dei rischi collegati a lavori in pozzi, sterri sotterranei e gallerie
Omessa valutazione dei rischi collegati all'impiego di esplosivi
Omessa formazione dei lavoratori che operano in ambienti confinati o sospetti di inquinamento ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 settembre 2011 n. 177
Condotta sanzionata ai sensi dell'articolo 3, comma 3, lettera a), del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2002, n. 73
Condotta sanzionata ai sensi dell'articolo 3, comma 3, lettera b), del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2002, n. 73
Condotta sanzionata ai sensi dell'articolo 3, comma 3, lettera c), del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2002, n. 73
Condotta sanzionata ai sensi dell'articolo 3, comma 3-quater, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2002, n. 73, in aggiunta alle condotte di cui ai numeri 21, 22 e 23
Infortunio di lavoratore dipendente dell'impresa, occorso a seguito di violazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro di cui al presente decreto, dal quale derivi un'inabilità temporanea assoluta che importi l'astensione dal lavoro per più di 60 giorni
Infortunio di lavoratore dipendente dell'impresa, occorso a seguito di violazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro di cui al presente decreto, che comporti una parziale inabilità permanente al lavoro
Infortunio di lavoratore dipendente dell'impresa, occorso a seguito di violazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro di cui al presente decreto, che comporti un'assoluta inabilità permanente al lavoro

Infortunio mortale di lavoratore dipendente dell'impresa, occorso a seguito di violazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro di cui al presente decreto
Malattia professionale di lavoratore dipendente dell'impresa, derivante dalla violazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro di cui al presente decreto

8. Conclusioni

La bozza di decreto ministeriale, nonostante le rilevanti modifiche introdotte nel corso del confronto con il Ministero del lavoro, presenta, come visto, notevoli criticità interpretative.

Sarà nostra cura richiedere i chiarimenti necessari –in questa prima fase –alla presentazione della domanda. Successivamente chiederemo di chiarire anche i profili di dubbio relativi alla gestione della patente a crediti ed evidenzieremo, anche sulla base delle prime esperienze concrete, le criticità da superare pervia normativa.

Ci riserviamo, quindi, ulteriori comunicazioni, anche eventualmente a correzione o integrazione della presente circolare.