

ADAPT – Scuola di alta formazione sulle relazioni industriali e di lavoro

*Per iscriverti al **Bollettino ADAPT** [clicca qui](#)*

*Per entrare nella **Scuola di ADAPT** e nel progetto **Fabbrica dei talenti** scrivi a:
selezione@adapt.it*

Bollettino ADAPT 30 settembre 2024, n. 34

Ci siamo, da domani 1° ottobre 2024, come previsto dall’art. 27, d.lgs. n. 81/2008, entrerà in vigore il sistema della c.d. patente a punti (per un primo commento si veda G. Benincasa, *Al via la “patente a punti”: tra regole e (labili) tentativi di valorizzare il ruolo della rappresentanza sindacale*, Bollettino ADAPT 23 settembre 2024, n. 33).

A seguito della pubblicazione del D.M. 18 settembre 2024, n. 132, con cui è stato disciplinato il “Regolamento relativo all’individuazione delle modalità di presentazione della domanda per il conseguimento della patente per le imprese e i lavoratori autonomi operanti nei cantieri temporanei o mobili”, non sono tardati ad arrivare i **primi chiarimenti dell’INL, con circolare n. 4 del 23 settembre 2024**.

In particolare, la circolare interviene specificando alcuni aspetti operativi inerenti alle disposizioni normative di riferimento sui seguenti aspetti: rilascio della patente (soggetti interessati, requisiti, modalità operative e tempistiche); revoca della patente; contenuti informativi della patente; provvedimento cautelare di sospensione della patente (presupposti e attività di indagine, durata della sospensione, ricorso avverso il provvedimento e verifica del ripristino delle condizioni di sicurezza); attribuzione dei crediti ulteriori; decurtazione dei crediti; modalità di recupero dei crediti decurtati; fusioni e trasformazioni di impresa.

Il primo chiarimento operativo, con riferimento ai soggetti interessati, riguarda le **imprese e i lavoratori autonomi** (considerando lavoratori autonomi anche le imprese individuali senza lavoratori) che devono essere in possesso della patente a punti al fine di poter **operare “fisicamente” nei cantieri temporanei o mobili** di cui all’articolo 89, comma 1, lettera a), d.lgs. n. 81/2008: l’INL, infatti, oltre a ricordare l’esclusione di coloro effettuano mere forniture o prestazioni di natura intellettuale (ad esempio ingegneri, architetti, geometri ecc.), specifica che tale obbligo riguarda **tutte le imprese, anche quelle non necessariamente qualificabili**

come imprese edili.

Con riferimento ai requisiti necessari per richiedere il rilascio della patente a punti, viene chiarito che **non tutti i requisiti elencati all'art. 1, comma 1, del decreto 132/2024, sono richiesti a tutte le categorie di soggetti interessati** (come nel caso dei requisiti di cui alle lettere d), e) f) in cui, come previsto dalla disposizione normativa in parola, sono necessari soltanto "nei casi previsti dalla normativa vigente"). A tal proposito, infatti, a mero titolo esemplificativo l'INL ricorda che **il DVR non è richiesto ai lavoratori autonomi e alle imprese prive di lavoratori.**

Per quanto attiene alle modalità operative per il rilascio della patente, tramite l'accesso al portale dell'INL con **credenziali SPID o CIE**, l'INL informa che **saranno presto indicate, con apposita nota tecnica, le istruzioni tecniche per effettuare la richiesta** (ad opera del legale rappresentante dell'impresa e del lavoratore autonomo, anche per il tramite di un **soggetto munito di apposita delega in forma scritta**, ivi inclusi i soggetti di cui all'art. 1 della L. n. 12/1979: consulenti del lavoro, commercialisti, avvocati e CAF). All'esito della richiesta il portale - attivo dal 1° ottobre 2024 - genererà un **codice univoco associato alla patente** che sarà rilasciata in formato digitale. Tuttavia, l'INL specifica che **in una prima fase di implementazione del sistema, è comunque possibile presentare una autocertificazione/dichiarazione sostitutiva, utilizzando il modello allegato alla circolare**, concernente il possesso dei requisiti richiesti dall'art. 27, comma 1, del decreto legislativo 09 aprile 2008, n. 81, laddove richiesti dalla normativa vigente (da inviare tramite PEC, all'indirizzo dichiarazionepatente@pec.ispettorato.gov.it). Tuttavia, tale documento avrà **efficacia fino al 31 ottobre 2024** (non sarà pertanto possibile operare in cantiere in virtù di tale autocertificazione/dichiarazione a partire dal 1° novembre 2024), vincolando l'operatore a presentare la domanda per il rilascio della patente mediante il portale dell'Ispettorato nazionale del lavoro entro la medesima data. Inoltre, viene precisato che **salvo casi particolari**, ad esempio legati all'esistenza di contenziosi sulla obbligatorietà di uno o più **requisiti, alcuni di essi sono sempre richiesti sia alle imprese che ai lavoratori autonomi**, come ad esempio l'iscrizione alla camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura; **altri sono invece normalmente richiesti solo alle imprese e non anche ai lavoratori autonomi**, è questo il caso del possesso del DVR e della designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione; **altri ancora sono richiesti solo in determinate ipotesi**, come nel caso degli obblighi formativi in capo ai lavoratori autonomi sono obbligatori solo in caso di utilizzo di attrezzature per le quali sia richiesta una specifica formazione. Tuttavia, viene specificato altresì che **il portale, in relazione a ciascuna categoria di richiedenti e in considerazione della particolarità delle casistiche,**

consentirà di indicare anche la “non obbligatorietà” o “l’esenzione giustificata” da un determinato requisito.

Per quanto riguarda la **documentazione equivalente** di cui devono essere in possesso i **soggetti interessati non stabiliti in Italia**, l’INL offre alcuni esempi:

- per le imprese stabilite in uno Stato dell’UE è sempre ammesso il possesso di documenti equivalenti: ad esempio possesso del modello A1 anziché del DURC;
- per le imprese extra UE occorre, viceversa, il possesso dei medesimi documenti richiesti alle imprese e lavoratori autonomi italiani, secondo quanto disposto a legislazione vigente.

Per quanto attiene alla **revoca della patente** che, si ricorda, può avvenire anche a seguito della inefficacia di uno dei documenti indicati tra i requisiti necessari per richiederla (es. scadenza del DURC), l’INL chiarisce che **il controllo potrà avvenire a campione, sia d’ufficio, sia in occasione di accessi ispettivi di questo Ispettorato o di altri organi di vigilanza**, rimettendo il provvedimento alla competenza della Direzione interregionale oppure della Direzione centrale vigilanza e sicurezza del lavoro qualora siano interessate imprese straniere o localizzate in territori facenti capo alla competenza di più Direzioni interregionali. L’adozione del provvedimento amministrativo di revoca non potrà in ogni caso prescindere da un **confronto con l’impresa o il lavoratore autonomo titolare della patente e da una valutazione in ordine alla gravità dei fatti da valutare ai fini della revoca della patente**. Con riferimento a quest’ultimo aspetto, di particolare interesse appare il requisito relativo all’**assolvimento degli obblighi formativi**: come precisato dall’INL, “pur a fronte di una dichiarazione sostitutiva ritenuta non veritiera, dovrà valutarsi la gravità dell’omissione (data, ad esempio, dalla totale assenza di formazione tenendo conto del numero dei lavoratori interessati in rapporto alla consistenza aziendale), la circostanza secondo cui l’eventuale omissione riguardi personale che non sia destinato ad operare in cantiere (ad esempio personale amministrativo) o che l’impresa abbia ottemperato o meno alle prescrizioni impartite ai sensi del D.lgs. n. 758/1994”.

Con riferimento ai contenuti informativi della patente e a coloro, indicati dalla normativa di riferimento, **che possono accedere a tali dati** (titolari della patente o loro delegati e le pubbliche amministrazioni, 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’art. 51, comma 1-bis, del D.lgs. n. 81/2008, il responsabile dei lavori, i coordinatori per la sicurezza in fase di progettazione e di esecuzione dei lavori e i soggetti che intendono affidare lavori o servizi ad imprese o lavoratori autonomi che operano nei cantieri temporanei o mobili) viene altresì

specificato che **in fase di sviluppo del portale sarà implementata una funzionalità per permettere l'accesso, da parte dei soggetti legittimati, a tali informazioni.**

Per quanto attiene all'adozione del provvedimento cautelare di sospensione della patente (la cui durata sarà determinata sia delle conseguenze dell'evento infortunistico, sia della gravità delle violazioni, sia delle eventuali recidive) il D.M. n. 132 del 18 settembre 2024 ha stabilito che il provvedimento è adottato "dall'Ispettorato del lavoro territorialmente competente". A tal proposito, l'INL specifica che **tale provvedimento va dunque rimesso al Direttore dell'Ispettorato d'area metropolitana o all'Ispettorato territorialmente competente in relazione al luogo dove si è verificato l'evento infortunistico**, fermo restando che, prima di adottare il provvedimento, gli Uffici territoriali potranno chiedere che la Direzione centrale vigilanza e sicurezza sul lavoro esprima un parere, sebbene non vincolante, sulla proposta di provvedimento. Non solo. Al fine di adottare tali provvedimenti, l'INL specifica che **"Le indagini dovranno incentrarsi anzitutto sul nesso causale tra l'evento infortunistico e il comportamento, commissivo od omissivo, tenuto dal datore di lavoro, dal delegato o dal dirigente"**. A tal proposito, infatti, l'organo accertatore dovrà acquisire ogni elemento utile ad individuare **l'esistenza di una responsabilità diretta "almeno a titolo di colpa grave" di uno o più dei soggetti indicati secondo il criterio del "più probabile che non"**, fermo restando che, laddove tali responsabilità non siano del tutto chiare e richiedano approfondimenti che possono essere effettuati solo nell'ambito di un procedimento giudiziario, la sospensione non potrà essere adottata. In questa prospettiva, l'INL ricorda inoltre che **la "colpa grave" è una forma di responsabilità che va oltre la semplice colpa, caratterizzata da una marcata violazione dei doveri di diligenza, specificamente connessi alla prevenzione dei rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori**. Nello specifico, per quanto concerne il grado di **negligenza**, la colpa grave deve implicare un comportamento che si discosta notevolmente da ciò che è considerato ragionevole e diligente; per quanto concerne la **violazione delle norme di sicurezza**, la colpa grave si deve concretizzare nella violazione evidente e sostanziale di specifiche norme prevenzionistiche da adottare e ciò può includere, ad esempio, il mancato rispetto delle procedure obbligatorie, l'omissione di misure di protezione necessarie o il non aver fornito istruzioni e formazione ai lavoratori; infine, per quanto concerne la **consapevolezza del rischio**, un aspetto importante della colpa grave è che il responsabile era, o avrebbe dovuto essere, pienamente consapevole del rischio a cui esponeva i lavoratori e pertanto la colpa grave si manifesta quando il soggetto agisce (o omette di agire) con una coscienza chiara del pericolo ma senza adottare le specifiche misure volte a prevenire il rischio che ha determinato l'evento infortunistico. **Infatti, solo laddove siano state accertate tutte le condizioni ivi indicate, compreso il requisito della gravità della condotta, il provvedimento potrà essere adottato. In alternativa, il**

competente Ispettorato dovrà archiviare la pratica unitamente a una apposita relazione agli atti dell'Ufficio.

Fermo restando la sussistenza delle condizioni appena richiamate, **in caso di evento infortunistico con esiti mortali, la sospensione è normalmente adottata, a meno che dall'adozione del provvedimento e, quindi, dalla cessazione delle attività in corso non possano derivare situazioni di grave rischio per i lavoratori o per i terzi o comunque per la pubblica incolumità** (in tal caso i motivi che hanno suggerito di non adottare il provvedimento, pur in presenza dei relativi presupposti, dovranno essere oggetto di una relazione agli atti dell'Ufficio).

Inoltre, l'INL chiarisce che l'evento infortunistico che dia luogo a una inabilità permanente non può prescindere da un provvedimento di riconoscimento della stessa inabilità da parte dell'INAIL (salvo i casi di "irreversibile menomazione suscettibile di essere accertata immediatamente", p.e. in caso di perdita di un arto, a meno che non si ritenga che lo stesso sia necessario a consentire una più adeguata valutazione, unitamente alla responsabilità per "colpa grave", della durata della sospensione). Nei suddetti casi, l'INAIL dovrà comunicare alla competente sede dell'Ispettorato le proprie determinazioni, assieme ad ogni informazione utile a definire eventuali responsabilità in capo al datore di lavoro, al delegato o al dirigente.

Tuttavia, il provvedimento di sospensione a seguito di inabilità permanente presenta maggiori caratteri di discrezionalità: l'INL specifica a tal proposito che "non si provvederà a sospendere la patente ogniqualvolta il cantiere interessato sia stato già oggetto di un provvedimento di sospensione ai sensi dell'art. 14 del D.lgs. n. 81/2008, adottata sia per violazioni prevenzionistiche, sia in ragione dell'impiego di lavoratori "in nero" e/o di un provvedimento di sequestro preventivo da parte della Autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 321 c.p.p., a meno che detti provvedimenti, in relazione all'effettivo rischio che ha determinato l'evento infortunistico, siano del tutto inadeguati a prevenire il ripetersi di eventi infortunistici".

L'eventuale ricorso avverso il provvedimento di sospensione deve essere proposto, ai sensi dell'art. 14, comma 14, del D.lgs. n. 81/2008, **entro trenta giorni** dalla notifica del provvedimento **alla Direzione interregionale del lavoro territorialmente competente** in base all'Ufficio - Ispettorato d'area metropolitana o Ispettorato territoriale del lavoro - che ha adottato il provvedimento. Tale organo avrà un termine perentorio di **trenta giorni per esprimersi sul ricorso** (in caso di superamento del termine il provvedimento di sospensione perde efficacia) **e la decisione potrà riguardare la correttezza del provvedimento di sospensione sia sotto il**

profilo dei presupposti per la sua emanazione, sia sotto il profilo della durata.

Cessata l'efficacia del provvedimento sospensivo la competente sede territoriale dell'Ispettorato, **entro un termine definito "congruo", deve verificare il "ripristino delle condizioni di sicurezza dell'attività lavorativa presso il cantiere ove si è verificata la violazione"**, preceduto, laddove possibile in base alle informazioni a disposizione, da un accertamento sulla persistente presenza del cantiere, in particolare nelle ipotesi in cui il provvedimento di sospensione abbia avuto una durata di diversi mesi.

Fermo restando la possibilità di vedersi attribuiti ulteriori crediti (fino a 100) rispetto a quelli di partenza (30), su cui l'INL darà ulteriori informazioni assieme alle istruzioni tecniche richiamate sopra, **per i soggetti che, alla data di presentazione della domanda, siano in possesso dei relativi requisiti, i crediti ulteriori saranno attribuiti con decorrenza "retroattiva"**; in caso contrario i crediti ulteriori saranno invece attribuiti mediante aggiornamento del punteggio della patente (si vedano le tabelle contenute nella [circolare INL 4/2024](#)).

Di particolare interesse per gli addetti ai lavori risulta inoltre quanto contenuto nella tabella inserita nella circolare in commento, inerente alla decurtazione dei punti in base al tipo di fattispecie, omissione o commissione, realizzata: dalla 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 (decurtazione di 1 punto), alla omessa elaborazione del DVR (decurtazione di 5 punti), fino all'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 (decurtazione di 20 punti). Tuttavia, è opportuno ricordare che se nell'ambito del medesimo accertamento ispettivo sono contestate più violazioni tra quelle indicate, i crediti sono decurtati in misura non eccedente il doppio di quella prevista per la violazione più grave. Inoltre, l'INL specifica che **i provvedimenti sanzionatori in questione devono riguardare condotte illecite poste in essere a partire dal 1° ottobre p.v. a prescindere dalla circostanza che al soggetto interessato sia stata già rilasciata la patente richiesta.** A tal proposito, nella circolare in commento viene ricordato altresì che **nel caso di punteggio della patente inferiore a 15, non sarà possibile continuare ad operare in cantiere**, salvo il completamento delle attività oggetto di appalto o subappalto in corso di esecuzione quando i lavori eseguiti siano superiori al 30% del valore del contratto. In questa prospettiva, **l'INL specifica che l'emanazione della relativa ordinanza-ingiunzione spetta al competente Ispettorato territoriale**, evidenziando la necessità, da parte dell'organo accertatore, al pari di quanto già avviene in

relazione al provvedimento di cui all'art. 14 del D.lgs. n. 81/2008, di comunicare l'adozione della sanzione all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, al fine dell'adozione da parte dello stesso Ministero del provvedimento interdittivo semestrale alla partecipazione ai lavori pubblici. Inoltre, ai sensi dell'art. 157 del D.lgs. n. 81/2008, **il committente o il responsabile dei lavori che non abbia verificato il possesso della patente o del documento equivalente nei confronti delle imprese esecutrici o dei lavoratori autonomi, anche nei casi di subappalto, ovvero, per le imprese che non sono tenute al possesso della patente, dell'attestazione di qualificazione SOA, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 711,92 a euro 2.562,91.**

Nel caso in cui la patente non sia più dotata di un punteggio pari o superiore a quindici crediti, sarà possibile avviare le procedure per il loro recupero, previa valutazione da parte di una Commissione territoriale (nominata con provvedimento del Dirigente della competente sede territoriale dell'Ispettorato) composta dai rappresentanti dell'Ispettorato e dell'INAIL, che terrà conto di alcuni elementi, quali l'**adempimento dell'obbligo formativo** in relazione ai corsi in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (da parte dei soggetti responsabili di almeno una delle violazioni che hanno determinato la decurtazione, nonché dei lavoratori occupati presso il cantiere o i cantieri interessati) nonché l'eventuale realizzazione di uno o più **investimenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro** secondo quanto stabilito dallo stesso D.M. 132 del 18 settembre 2024 all'art. 5, comma 4 lett. a), nel quale è contenuto un elenco di attività che consentono l'attribuzione di crediti ulteriori (come il conseguimento di 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 o asseverazione del Modello di organizzazione e gestione della salute e sicurezza conforme all'art. 30 del D.lgs. n. 81/2008, asseverato da un organismo paritetico iscritto al repertorio nazionale di cui all'art. 51 del medesimo decreto). L'INL specifica inoltre che "Le modalità tecniche per l'accREDITAMENTO dei crediti saranno comunicate a completamento della implementazione del relativo applicativo".

Infine, la circolare in commento, con riferimento all'accREDITAMENTO di punti in caso di fusioni e trasformazioni di impresa disciplinato dal D.M. 132 del 18 settembre 2024, specifica che "Al riguardo si fa riserva di fornire ogni utile indicazione, anche di carattere operativo, rappresentando sin d'ora che le operazioni di fusione o trasformazione di interesse sono quelle avvenute tra soggetti che abbiano quantomeno già inoltrato la richiesta di rilascio della patente".

A questo punto, e in attesa delle ultime istruzioni operative che dovranno essere pubblicate, **non resta che attendere per verificare l'effettiva efficacia dello strumento introdotto al fine di salvaguardare la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori** in settori altamente rischiosi come quello dei cantieri temporanei o mobili di cui all'articolo 89, comma 1, lettera a), d.lgs. n. 81/2008.

Giada Benincasa

Coordinatrice della Commissione di certificazione DEAL dell'Università di Modena e Reggio Emilia

 [@BenincasaGiada](https://twitter.com/BenincasaGiada)