

I PROVVEDIMENTI DEL GOVERNO IN MATERIA DI PREVENZIONE E CONTRASTO DEL LAVORO IRREGOLARE

Il Decreto-Legge 2 marzo 2024, n. 19

di Norberto Canciani*

Dopo gli ultimi gravissimi incidenti sul lavoro che hanno comportato vere e proprie stragi di lavoratori (da Brandizzo a Firenze) e l'aumento degli infortuni con esito mortale, il Governo, nel decreto-legge del 2 marzo 2024 n. 19 "Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 52 del 2 marzo 2024, ha inserito una parte dedicata alla definizione di disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del lavoro irregolare (art. 29).

Occorre subito precisare che le Organizzazioni sindacali per un verso e, soprattutto, le associazioni datoriali di categoria si sono dichiarate in disaccordo sulle prescrizioni di tale decreto-legge.

Se per le OO.SS il decreto rappresenta una occasione mancata per introdurre norme più organiche e più efficaci, le Associazioni datoriali hanno evidenziato gli aspetti per loro considerati penalizzanti e troppo restrittivi connessi, essenzialmente, con l'entrata in vigore della cosiddetta "patente a punti".

Nell'art. 29 del Decreto legge n. 19 sono previsti una serie di provvedimenti per la prevenzione e il contrasto del lavoro irregolare e alcune modifiche importanti del D.Lgs. 81/08.

Nel comma 19 viene completamente riscritto l'art. 27 del D.Lgs. 81/08 (Sistema di qualificazione delle

imprese e dei lavoratori autonomi *tramite crediti*) e, conseguentemente, viene modificato l'art. 90 del D.Lgs. 81/08 introducendo, tra gli obblighi del committente o del responsabile dei lavori, anche la verifica del possesso della patente prevista nel nuovo art. 27.

Ovviamente viene prevista anche una piccola modifica dell'art. 157 con l'aggiunta, tra le sanzioni per committenti e responsabili dei lavori, anche della sanzione per la mancata verifica del possesso della patente citata.

L'art. 27 del D.Lgs. 81/08 riscritto prevede che:

1. *A far data dal 1° ottobre 2024 e all'esito della integrazione del portale di cui al comma 9, 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). La patente è rilasciata, in formato digitale, dalla competente sede territoriale dell'Ispettorato nazionale del lavoro subordinatamente al possesso dei seguenti requisiti da parte del responsabile legale dell'impresa o del lavoratore autonomo richiedente:*

- a) iscrizione alla camera di commercio industria e artigianato;*
- b) adempimento, da parte del datore di lavoro, dei dirigenti, dei preposti e dei lavoratori dell'impresa, degli obblighi formativi di cui all'articolo 37;*
- c) adempimento, da parte dei lavoratori autonomi, degli obblighi formativi previsti dal presente decreto;*
- d) possesso del documento unico di regolarità contributiva in corso di validità (DURC);*
- e) possesso del Documento di Valutazione dei Rischi (DVR);*
- f) possesso del Documento Unico di Regolarità Fiscale (DURF).*

2. *Nelle more del rilascio della patente è comunque consentito lo svolgimento delle attività di cui al*

* Presidente Associazione Ambiente e Lavoro

Titolo IV, salva diversa comunicazione notificata dalla competente sede dell'Ispettorato del lavoro.

3. *La patente è dotata di un punteggio iniziale di trenta crediti e consente ai soggetti di cui al comma 1 di operare nei cantieri temporanei o mobili di cui all'articolo 89, comma 1, lettera a), con una dotazione pari o superiore a 15 crediti.*

Commento:

Vengono indicati i requisiti per la qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi che operano nell'edilizia, in applicazione di quanto previsto dal comma 1-bis della precedente scrittura dell'art. 27.

Al contempo scompare la necessità di definire un sistema di qualificazione delle imprese in generale, con riferimento alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro nonché sull'applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego di manodopera (comma 1 art. 27 vigente).

Di fatto viene abrogato l'art. 27 per tutte le imprese che non operano nell'edilizia.

4. *La patente subisce le decurtazioni correlate alle risultanze degli accertamenti e dei conseguenti provvedimenti definitivi emanati nei confronti dei datori di lavoro, dirigenti e preposti dell'impresa o del lavoratore autonomo:*

- a) *accertamento delle violazioni di cui all'Allegato I: 10 crediti;*
- b) *accertamento delle violazioni che espongono i lavoratori ai rischi indicati nell'Allegato XI: 7 crediti;*
- c) *provvedimenti sanzionatori di cui all'articolo 3, commi 3 e seguenti, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2002, n. 73: 5 crediti;*
- d) *riconoscimento della responsabilità datoriale di un infortunio sul luogo di lavoro da cui sia derivata:*
 - 1) *la morte: 20 crediti;*
 - 2) *un'inabilità permanente al lavoro, assoluta o parziale: 15 crediti;*
 - 3) *un'inabilità temporanea assoluta che importi l'astensione dal lavoro per più di quaranta giorni: 10 crediti.*

5. *Nei casi infortuni da cui sia derivata la morte o un'inabilità permanente al lavoro, assoluta o parziale, la competente sede territoriale dell'Ispettorato nazionale del lavoro può sospendere, in via cautelativa, la patente fino a un massimo di dodici mesi. L'Ispettorato nazionale del lavoro definisce i criteri, le procedure e i termini del provvedimento di sospensione. Ciascun provvedimento di cui al comma 4 e al presente comma riporta i crediti decurtati. Gli atti ed i provvedimenti emanati in relazione al medesimo accertamento ispettivo non possono nel complesso comportare una decurtazione superiore a 20 crediti.*

Commento:

La tabella proposta per la decurtazione dei crediti appare discutibile, come ad esempio la previsione di una decurtazione minore per violazioni che espongono a rischi di cui all'allegato XI, quali i rischi di seppellimento o cadute dall'alto, rispetto ai rischi indicati nell'allegato I.

Tuttavia si evidenzia come nella lettera d) si preveda la decurtazione in caso di infortunio mortale o grave solamente quando sia stata riconosciuta la responsabilità del datore di lavoro.

D'accordo con la possibilità di intervento diretto con la sospensione in via cautelativa della patente anche se non è chiaro cosa possa avvenire dopo tale sospensione (massimo 12 mesi) in assenza di un riconoscimento formale, con sentenza definitiva della Magistratura, delle responsabilità eventuali.

Subordinare la decurtazione di punti al riconoscimento della responsabilità datoriale dell'infortunio significa allungare a dismisura i tempi di una decisione, considerati appunto i tempi della Magistratura per una condanna definitiva.

6. *L'amministrazione che ha formato gli atti e i provvedimenti definitivi di cui ai commi 4 e 5 ne dà notizia, entro trenta giorni dalla notifica ai destinatari, anche alla competente sede territoriale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, la quale procede entro 30 giorni dalla comunicazione alla decurtazione dei crediti.*

Commento:

Il sistema presuppone un flusso informativo efficiente ed efficace tra amministrazioni differenti in un contesto che, a distanza di 16 anni, non vede ancora realizzato compiutamente un Sistema informativo unico tra tutte le istituzioni coinvolte (SINP).

7. *I crediti decurtati possono essere reintegrati a seguito della frequenza, da parte del soggetto nei confronti del quale è stato emanato uno dei provvedimenti di cui ai commi 4 e 5, dei corsi di cui all'articolo 37, comma 7. Ciascun corso consente di riacquistare cinque crediti, a condizione della trasmissione di copia del relativo attestato di frequenza alla competente sede dell'Ispettorato nazionale del lavoro. I crediti riacquistati ai sensi del presente comma non possono superare complessivamente il numero di 15. Trascorsi due anni dalla notifica degli atti e dei provvedimenti di cui ai commi 4 e 5, previa trasmissione alla competente sede dell'Ispettorato nazionale del lavoro di copia dell'attestato di frequenza di uno dei corsi di cui al presente comma, la patente è incrementata di un credito per ciascun anno successivo al secondo, sino ad un massimo di dieci crediti, qualora l'impresa o il lavoratore autonomo non siano stati destinatari di ulteriori atti o provvedimenti di cui ai commi 4 e 5. Il punteggio è inoltre incrementato di cinque crediti in relazione alle imprese che adottano i modelli di organizzazione e di gestione di cui all'articolo 30.*

Commento:

Consentire il recupero dei punti attraverso la frequenza ai corsi di formazione previsti dall'art. 37, comma 7 e addirittura prevedere la possibilità di aumento dei crediti iniziali, potrebbe apparire come un elemento positivo in quanto obbligherebbe i datori di lavoro ad una formazione continua sui temi della sicurezza.

Tuttavia, pur tralasciando il fatto fondamentale che i corsi per datori di lavoro non sono ancora stati definiti per il ritardo incredibile nella emanazione del nuovo Accordo unico Stato Regioni, la scrittura di questo comma appare imprecisa in quanto non definisce la durata dei corsi e parla semplicemente di attestato di

frequenza senza verifica di apprendimento.

Occorre, comunque, mettere in evidenza che, in una situazione di "mercato" della formazione assolutamente incontrollato e con proposte formative inadeguate che vede spesso coinvolti soggetti formatori improvvisati e spesso incompetenti, tale indicazione rischia di essere assolutamente inefficace.

La carenza di controlli su questo tema ha, peraltro, determinato il proliferare di soggetti formatori inadeguati e spesso compiacenti che ha comportato frequentemente il rilascio di attestati falsi.

La previsione della frequenza a corsi per il recupero dei crediti, nel contesto attuale e in assenza di un sistema di controlli sistematico ed efficace, provocherebbe inevitabilmente un allargamento del mercato delle attestazioni senza alcun effetto positivo e tangibile per la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

8. *Una dotazione inferiore a quindici crediti della patente non consente alle imprese e ai lavoratori autonomi di operare nei cantieri temporanei o mobili di cui all'articolo 89, comma 1 lettera a), fatto salvo il completamento delle attività oggetto di appalto o subappalto in corso al momento dell'ultima decurtazione dei crediti nonché gli effetti dei provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 14. Fatto salvo quanto previsto dal comma 2 e con riferimento al completamento delle attività oggetto di appalto o subappalto in corso al momento dell'ultima decurtazione dei crediti, l'attività in cantieri temporanei o mobili di cui all'articolo 89, comma 1, lettera a), da parte di una impresa o un lavoratore autonomo privi della patente o in possesso di una patente recante un punteggio inferiore a quindici crediti comporta il pagamento di una sanzione amministrativa da euro 6.000 ad euro 12.000, non soggetta alla procedura di diffida di cui all'articolo 301-bis e l'esclusione dalla partecipazione ai lavori pubblici di cui al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 per un periodo di sei mesi.*

Commento:

La sanzione prevista per chi opera in assenza di

patente o con un numero di crediti insufficiente appare irrisoria rispetto al valore dei lavori che normalmente vengono affidati attraverso appalti o subappalti.

Si tratta di una sanzione amministrativa, senza conseguenze penali, con la pena accessoria dell'esclusione dalla partecipazione ai lavori pubblici per 6 mesi.

Le imprese, pagando in caso di controllo la sanzione di poche migliaia di euro, potrebbero continuare ad operare nei cantieri privati senza alcuna limitazione.

9. *Le informazioni relative alla patente confluiscono in un'apposita sezione del portale nazionale del sommerso di cui all'articolo 19 del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36 convertito dalla legge 29 giugno 2022, n. 79. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sono individuate le modalità di presentazione della richiesta di rilascio ed i contenuti informativi della patente di cui al presente articolo.*

10. *Le disposizioni di cui ai commi da 1 a 9 possono essere estese ad altri ambiti di attività individuati con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sulla base di quanto previsto da uno o più accordi stipulati a livello nazionale dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative.*

11. *Non sono tenute al possesso della patente di cui al presente articolo le imprese in possesso dell'attestato di qualificazione SOA di cui all'articolo 100, comma 4, del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 36 del 2023.*

Commento:

Demandare alla emanazione di appositi decreti del Ministero del lavoro la definizione delle modalità per la richiesta di rilascio della patente a punti nonché la possibilità di estendere ad altri ambiti di attività l'applicazione di tali disposizioni, appare come l'ennesimo rinvio, di fatto, dell'applicazione di un provvedimento che viene presentato come urgente (decreto-legge).

All'articolo 90, comma 9:

1) *Dopo la lettera b) è inserita la seguente:*

b-bis) verifica il possesso della patente di cui all'articolo 27 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 ai sensi del comma 8 del medesimo art. 27, dell'attestato di qualificazione SOA;”

2) *alla lettera c) le parole: “alle lettere a) e b)” sono sostituite dalle seguenti: “alle lettere a), b) e b-bis)”;*

c) all'articolo 157, comma 1, la lettera c) è sostituita dalla seguente:

«c) con la sanzione amministrativa pecuniaria da 711,92 a 2.562,91 euro per la violazione degli articoli 90, commi 7, 9, lettere b-bis) e c), e 101, comma 1, primo periodo.».

Commento:

Le modifiche all'art. 90 del D.Lgs. 81/08 riguardano solamente la verifica aggiuntiva che il committente o il responsabile dei lavori devono effettuare in caso di affidamento di lavori in appalto. Tra le verifiche da effettuare rientra anche il possesso della patente a punti (comma b-bis).

Nell'art. 157 del D.Lgs. 81/08 è stata prevista la sanzione ai committenti e ai responsabili dei lavori anche per la mancata verifica del possesso della patente.

Osservazioni conclusive

Oltre alle modifiche al D.Lgs. 81/08 citate, nell'art. 29 del decreto-legge 2 marzo 2024 n. 19 sono previsti anche altri commi interessanti (7-8-9) che introducono una “certificazione” di conformità rilasciata dall'Ispettorato del lavoro qualora gli accertamenti effettuati non evidenzino violazioni in materia di lavoro e di legislazione sociale, compresa la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

Le aziende che non sono state oggetto di verbali e contestazioni di violazioni nel corso di attività di vigilanza dell'Ispettorato del lavoro vengono iscritte in un elenco denominato “Lista di conformità INL” e per un periodo di 12 mesi non vengono sottoposte ad altre attività di vigilanza da parte dell'Ispettorato del lavoro.

Il comma 8 esclude da questa moratoria le verifiche in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, le

eventuali richieste di intervento, nonché le attività di indagine disposte dalla Procura della Repubblica, tuttavia tale previsione appare controversa.

Come è possibile immaginare che per il periodo indicato dopo la prima ispezione nell'azienda e nel cantiere non subentrino nuove violazioni anche in considerazione della evoluzione delle attività del cantiere stesso?

Se da una parte può anche essere comprensibile il tentativo di introdurre meccanismi premiali, tale soluzione appare discutibile e, soprattutto, potrebbe aprire a ipotesi spesso ricorrenti circa la possibilità di prevedere il rilascio di certificazioni di questo tipo da parte di consulenti o soggetti privati.

In conclusione, come spesso avviene, sull'onda di gravi eventi si interviene con provvedimenti estemporanei senza una visione più globale di tutti i problemi e spesso in modo slegato rispetto ad altri provvedimenti.

Proprio contemporaneamente a questo intervento è, infatti, in discussione un disegno di legge che introduce anch'esso alcune modifiche al D.Lgs. 81/08 e, soprattutto, è ancora lontano dalla definizione il famoso Accordo Stato Regioni che avrebbe dovuto rivedere i criteri e le modalità della formazione, con riferimento anche alla formazione dei datori di lavoro.

Al contempo, oltre alle note carenze di organico dell'Ispettorato del lavoro, si assiste ad un grave depauperamento del personale e delle risorse dei Servizi di Prevenzione delle ASL (ATS), il tutto a discapito di un sistema dei controlli sempre meno

presente e meno efficace.

Art. 29 - commi 7-8-9 decreto-legge 2 marzo 2024 n. 19

7. All'esito di accertamenti ispettivi in materia di lavoro e di legislazione sociale, ivi compresa la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, in caso non emergano violazioni o irregolarità, l'Ispettorato nazionale del lavoro rilascia un attestato e iscrive, previo assenso, il datore di lavoro in un apposito elenco informatico consultabile pubblicamente, tramite il sito istituzionale del medesimo Ispettorato, e denominato «Lista di conformità INL». L'iscrizione nell'elenco informatico di cui al primo periodo è effettuata nel rispetto delle disposizioni di cui al regolamento (UE) 2016/679 e produce esclusivamente gli effetti di cui al comma 8.

8. I datori di lavoro, cui è stato rilasciato l'attestato di cui al comma 7, non sono sottoposti, per un periodo di dodici mesi dalla data di iscrizione, ad ulteriori verifiche da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro nelle materie oggetto degli accertamenti, fatte salve le verifiche in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, le eventuali richieste di intervento, nonché le attività di indagine disposte dalla Procura della Repubblica.

9. In caso di violazioni o irregolarità accertate attraverso elementi di prova successivamente acquisiti dagli organi di vigilanza, l'Ispettorato nazionale del lavoro provvede alla cancellazione del datore di lavoro dalla Lista di conformità INL.