

La patente tramite crediti nei cantieri temporanei o mobili: uno strumento di qualificazione delle imprese o di verifica di regolarità?*

di Paolo Pascucci e Maria Giovannone*

SOMMARIO: I. *SULLA QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE*: 1. Alcune note introduttive sul concetto di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi per la sicurezza sul lavoro. – 2. Le dinamiche evolutive dell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008. – 3. La qualificazione delle imprese nel percorso nazionale di *hardening* regolativa della responsabilità sociale d'impresa (RSI). – II. *LA DISCIPLINA DELLA PATENTE*: 4. La patente tramite crediti. – 5. L'ambito di applicazione oggettivo della disciplina della patente. – 6. L'ambito di applicazione soggettivo della disciplina della patente. – 7. I requisiti per ottenere la patente. – 8. Dichiarazioni non veritiere e revoca della patente. – 9. Le modalità per presentare la domanda. – 10. I contenuti informativi della patente e la loro trasparenza. – 11. La sospensione della patente in caso di gravi infortuni. – 11.1. L'adozione del provvedimento cautelare di sospensione della patente in caso di evento infortunistico mortale. – 11.2. L'adozione del provvedimento cautelare di sospensione della patente in caso di evento infortunistico che dà luogo a una inabilità permanente o a una irreversibile menomazione suscettibile di essere accertata immediatamente. – 11.3. Durata e impugnazione della sospensione della patente. – 12. La disciplina dei crediti. – 12.1. L'incremento di ulteriori crediti. – 12.2. La decurtazione dei crediti: una disciplina che suscita notevoli perplessità. – 12.3. La sospensione dell'incremento dei crediti e il recupero dei crediti "minimi". – 13. Le sanzioni in caso di patente mancante o carente dei crediti minimi. – 14. La relazione tra la disciplina della patente e quella del Titolo IV del d.lgs. n. 81/2008. – III. *CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE*: 15. Delusioni e paradossi. – 16. La "rottura" di un progetto normativo di premialità per le imprese virtuose.

I. SULLA QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE

1. Alcune note introduttive sul concetto di qualificazione delle imprese per la sicurezza sul lavoro

La risposta normativa al riaccutizzarsi dell'emergenza infortunistica si è da ultimo concretizzata in alcune disposizioni del d.l. n. 19/2024, convertito in legge con modifiche dalla l. n. 56/2024 (c.d. decreto PNRR 2024)¹. Il provvedimento - in vigore dal 2 marzo 2024 - ha infatti introdotto novità in materia apportando talune modifiche al d.lgs. n. 81/2008 (artt. 27, 90 e 157).

* Paolo Pascucci è professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Urbino Carlo Bo. paolo.pascucci@uniurb.it.

Maria Giovannone è ricercatrice t.d. b) di Diritto del lavoro nell'Università di Roma Tre. maria.giovannone@uniroma3.it.

** Sebbene questo scritto costituisca il frutto di riflessioni comuni, Maria Giovannone ha scritto i paragrafi 1, 2, 3 e 16, mentre Paolo Pascucci ha scritto i paragrafi 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15.

Il saggio è stato preventivamente assoggettato alla procedura di referaggio prevista dalle regole editoriali della Rivista.

¹ D.l. 2 marzo 2024, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla l. 29 aprile 2024, n. 56, recante *Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*.

Specifica attenzione è stata riservata al sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi attraverso la integrale riscrittura dell'art. 27² che, restringendo decisamente il campo di applicazione oggettivo della pregressa disposizione, oggi regola esclusivamente la “patente tramite crediti” per le imprese e i lavoratori autonomi che operino nell'ambito dei cantieri temporanei o mobili³, rimettendo ad un successivo decreto del Ministero del lavoro⁴, sentite le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative, la estensione del medesimo dispositivo ad altri settori di attività.

Complice una tecnica redazionale non del tutto impeccabile sotto il profilo formale, specie prima della conversione in legge, meritano certamente attenzione i dubbi interpretativi suscitati dalle minute disposizioni di una previsione che, in ogni caso, ha rinviato all'adozione di successivi regolamenti attuativi e di preannunciati atti interpretativi⁵ la sua effettiva “messa a regime”⁶.

D'altra parte, anche per questa sostanziale posposizione della sua concreta operatività – avvenuta con decorrenza dal 1° ottobre 2024 solo a seguito dell'adozione del decreto del Ministero del lavoro del 18 settembre 2024, n. 132 – oltre che per una esigenza di ricomposizione sistematica dell'istituto, preme ancor prima soffermarsi sull'impianto complessivo della previsione e sul “*crash* di sistema” che essa sembra oggi operare rispetto alla filosofia prevenzionistica della proattività organizzativa e della premialità delle imprese virtuose, insite invece nella sua pregressa formulazione più volte rimaneggiata⁷.

All'origine, come si vedrà, si trattava, di un dispositivo trasversalmente applicabile ad ogni settore o ambito di attività non solo in ragione della rispettiva incidenza infortunistica e di rischio, ma di una più ampia e profonda analisi degli standard organizzativi, formativi, contrattuali e partecipativi negli stessi in uso e mediante la contrattazione collettiva, in ragione della sua naturale propensione – oltre che di un chiaro rinvio alla stessa operata dalle norme di legge – a declinare l'obbligazione prevenzionistica, di per sé ampia e a tratti indeterminata, tramite prescrizioni più specifiche e settoriali altresì ispirate a pratiche volontaristiche⁸.

² Ora rubricato come *Sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi tramite crediti* in luogo della precedente rubrica *Sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*.

³ Come definiti dall'art. 89, comma 1, lett. a), dello stesso d.lgs. n. 81/2008.

⁴ Nella specie si tratta del d.m. 18 settembre 2024, n. 132, recante 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*.

⁵ Al riguardo il riferimento va alla Circolare dell'INL R.0000004.23-09-2024 (d'ora in poi Circolare dell'INL del 23 settembre 2024).

⁶ Per una primissima analisi del provvedimento nella sua evoluzione e nelle sue molteplici criticità cfr. P. PASCUCCI, *Dalla tragedia di Firenze alla patente in edilizia. Prime osservazioni sulla ratio dell'art. 29, comma 19, del d.l. n. 19 del 2024 dopo la conversione in legge (l. n. 56/2024)*, in “Lavoro Diritti Europa”, 2024, 2.

⁷ Sulla impostazione del sistema prevenzionistico delineato dal d.lgs. n. 81/2008 v. M. GIOVANNONE, *Responsabilità datoriale e prospettive regolative della sicurezza sul lavoro. Una proposta di ricomposizione*, Torino, Giappichelli, 2024, p. 85 ss.

⁸ Per un inquadramento dell'istituto cfr. M. TIRABOSCHI, *Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 119 ss. e N. PACI, *I sistemi di*

È assodato infatti come il rispetto degli standard minimi di legge se può bastare – e nemmeno sempre – a garantire una *compliance* normativa di primo livello per la tutela dei lavoratori e la prevenzione delle responsabilità datoriali, di per sé non sia sufficiente – e non potrebbe certamente esserlo in questa specifica e delicata materia – a traghettare gli operatori economici verso la fruizione di qualsivoglia premialità o priorità nell’accesso agli appalti ed ai subappalti pubblici e privati, né tantomeno al complesso e articolato sistema dei pubblici finanziamenti e delle pubbliche agevolazioni fondate sul virtuosismo organizzativo, sulle quali incombono tra l’altro i limiti della disciplina sugli aiuti di stato. È pacifico inoltre che, in un contesto ampiamente tutelato dalla libertà di iniziativa economica *ex art.* 41 Cost⁹, a consentire l’accesso a trattamenti di maggior favore di questo tipo non possa che essere la verifica, esercitata da parte dei committenti ovvero degli enti pubblici finanziatori o stazioni appaltanti, sulla effettiva adozione di standard prevenzionistici, organizzativi e contrattuali ulteriori rispetto alle prescrizioni minime di legge, tali da garantire un secondo livello di *compliance* aziendale con le pratiche di responsabilità sociale di impresa, eventualmente mediato dall’intervento di soggetti terzi certificatori o asseveratori.

Tali prassi, infatti, hanno assunto negli ultimi anni una “rilevanza crescente all’interno di un sistema nazionale e sovranazionale sempre più attento all’*accountability*, alle produzioni di evidenze verso gli *stakeholders* interni ed esterni relativamente alla rispondenza costante dell’agire imprenditoriale a valori etici e alla conformità normativa”¹⁰. Così come talune di esse già da tempo fanno parte dell’orizzonte concettuale tracciato dal sistema istituzionale *ex artt.* 9, 10, 11, 30 e 52 del d.lgs. n. 81/2008 che, nell’attuare i principi della legge delega, hanno introdotto meccanismi prevenzionistici promozionali e premiali legandoli a doppia mandata con il sistema assicurativo INAIL¹¹. Un fatto inedito ed oggi ancor più rilevante se si tiene conto delle nuove coordinate che il sistema assicurativo sta percorrendo dopo il Covid-19 e lungo il crinale delle nuove istanze di socializzazione del rischio¹².

Questo approccio, peraltro, non era sfuggito al legislatore nel plasmare lo stesso sistema di qualificazione delle imprese posto che nel 2008, e ancor più nel 2009, lo stesso aveva già guardato alle attestazioni SOA del previgente Codice dei

qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Milano, Ipsoa, 2010, p. 313 ss.

⁹ P. PASCUCCI, *Salute pubblica e limiti all’attività di impresa dall’angolo visuale del diritto del lavoro e della sicurezza sul lavoro*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Tutela della salute pubblica e rapporti di lavoro*, Quaderni della Rivista Diritti Lavori Mercati, n. 11/2021, p. 113 ss.

¹⁰ Così S. CIUCCIOVINO, *Il ruolo delle Commissioni di certificazione nel diritto del lavoro tra passato, presente e futuro: uno sguardo d’insieme*, in S. CIUCCIOVINO, I. ALVINO, M. GIOVANNONE, F. LAMBERTI, *Teoria e prassi della certificazione dei contratti, dell’autonomia negoziale assistita e della conciliazione delle controversie di lavoro*, Roma, Roma Tre Press, 2024, p. 19 ss.

¹¹ Cfr. al riguardo L. LA PECCERELLA, S. SIGNORINI, *Le attività di informazione e assistenza e le attività promozionali*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Milano, Ipsoa, 2010, p. 16 ss.

¹² Sul tema cfr. G. LUDOVICO, *Le nuove coordinate del sistema assicurativo*, in questa Rivista n. 1/2024, p. 64 ss.

contratti pubblici (d.lgs. n. 163/2006) e introdotto un contestuale raccordo tra l'art. 27 e le previsioni di cui all'art. 6, comma 8, lett. g), all'art. 26 e all'art. 30¹³, oltre che un cruciale richiamo alla certificazione dei contratti di lavoro, di appalto e di subappalto di cui all'art. 75 e ss. del d.lgs. n. 276/2003¹⁴; il tutto sullo sfondo della responsabilità sociale di impresa come definita all'art. 2, lett. ff), del d.lgs. n. 81/2008¹⁵.

Così come, nel lungo cantiere di attuazione e manutenzione del d.lgs. n. 81/2008 oggi ancora aperto, il d.P.R. n. 177/2011¹⁶ – in risposta ai ripetuti infortuni mortali plurimi e seriali – ha affinato questa tecnica regolativa disciplinando la qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi operanti in ambienti sospetti di inquinamento o confinati e richiamando, ancora una volta, la centralità della formazione aggiuntiva (del preposto), della esperienza specifica almeno triennale del personale addetto alle lavorazioni pericolose, dell'applicazione della parte economica e normativa dei contratti collettivi di settore e della certificazione obbligatoria dei contratti di lavoro non standard e dei subappalti¹⁷.

In tale contesto, infatti, lo strumento della certificazione dei contratti di lavoro e di appalto, così come quello delle certificazioni di qualità, cui pure si era guardato nel tentativo (fallito) di una regolamentazione più ampia del sistema di qualificazione delle imprese intrapreso tra il 2010 e il 2012 dalla Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro, permettono l'attestazione da parte di soggetti terzi del virtuosismo organizzativo e della trasparenza dei processi gestionali e della incorporazione costante dei valori della legalità e della responsabilità nella gestione dei rapporti con il mercato, con le risorse umane e con i consumatori.

D'altra parte, non può dirsi che questa visione appartenga solo al passato di una entusiastica, quanto quiescente, stagione regolativa della sicurezza sul lavoro. Infatti, sia gli strumenti di responsabilità sociale d'impresa (RSI) promananti dalle organizzazioni internazionali (codici di condotta, reporting aziendale) e dagli attori sociali transnazionali (IFA-International Framework Agreements ed EFA-European Framework Agreements), che quelli introdotti dagli enti di

¹³ M. GIOVANNONE, *Modelli organizzativi e sicurezza sui luoghi di lavoro alla prova del Covid-19 e a vent'anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 231/2001*, in questa Rivista, n. 1/2022, p. 94 ss.

¹⁴ Sulla certificazione in questo ambito cfr. S. CIUCCIOVINO, *La certificazione dei contratti di lavoro come mezzo di produzione di certezze nel mercato del lavoro*, in EAD. (a cura di), *La certificazione dei contratti di lavoro. Problemi e questioni aperte*, Torino, Giappichelli, 2014; S. CIUCCIOVINO, *Certificazione dei contratti di lavoro*, in R. DEL PUNTA, R. ROMEI, F. SCARPELLI (a cura di), *Enciclopedia del diritto - i tematici, Volume VI- Contratto di lavoro*, Milano, Giuffrè, 2023, p. 1 ss.

¹⁵ M. BARBERIO, *L'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008: la prospettiva della responsabilità sociale*, in questa Rivista, n. 1/2022, p.19 ss.

¹⁶ D.P.R. 14 settembre 2011, n. 177, *Regolamento recante norme per la qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi operanti in ambienti sospetti di inquinamento o confinanti, a norma dell'articolo 6, comma 8, lettera g), del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81*.

¹⁷ Per una ricognizione in dottrina cfr. M.L. PICUNIO, *Appalti in ambienti sospetti di inquinamento o confinati e sicurezza sul lavoro*, in "AmbienteDiritto.it", n. 1/2024. Con particolare riferimento ai profili della certificazione dei subappalti cfr. L. DEL VECCHIO, *La certificazione (ex art. 75 ss. del d.lgs. n. 276/2003) dei contratti di appalto e subappalto in ambienti sospetti di inquinamento o confinati*, in questa Rivista, n. 1/2024, p. 81 ss.

standardizzazione e normazione tecnica, nel frattempo, si sono sviluppati in materia prevenzionistica (si pensi alla norma ISO 45001:2018 per la certificazione dei SGSL e alla Prassi UNI/PdR 149:2023 per la formazione per la sicurezza in videoconferenza sincrona), come pure in molteplici ambiti del diritto del lavoro – la parità di genere (Linee-guida UNI/PdR 125:2022)¹⁸, il *diversity management* (ISO 30415:2021), la tutela della disabilità (UNI/PdR 159:2024)¹⁹ e la formazione continua (UNI/ISO 29993:2019). A dispetto delle specificità, infatti, tutti questi strumenti sono radicati nel concetto di sostenibilità ed orientati allo sviluppo della personalità morale e fisica del lavoratore e della sua professionalità, nonché al miglioramento del benessere delle organizzazioni in una visione olistica di *Total Worker Health*²⁰, cui fa eco lo sviluppo del welfare aziendale ad opera della contrattazione collettiva di primo e di secondo livello nella sua accezione di strumento organizzativo per il benessere.

D'altra parte, come è stato osservato, questo approccio “è destinato ad assumere nuove colorazioni”²¹ con l'approvazione a livello europeo della direttiva *Due Diligence* (c.d. *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* approvata dal Consiglio il 15 marzo 2024 che modifica la Direttiva (EU) 2019/1937 e il regolamento (EU) 2023/2859)²² e con l'approvazione della direttiva europea *Corporate Sustainability reporting, CSrD*, (Direttiva UE 2022/2464)²³. Entrambe sono parte di quel processo di *hardening* regolativa europea, con effetto lungo le *supply chains* globali²⁴, della RSI *soft* e volontaristica e delle pratiche di certificazione dei relativi sistemi di gestione all'interno di norme cogenti di legge.

Quel che ancor più rileva, però, è il fatto che questo salto qualitativo nelle tecniche di regolazione si stia compiendo in ragione di un non sempre dichiarato, ma progressivo, profondo e dibattuto conferimento a taluni diritti dei lavoratori –

¹⁸ Sul tema cfr. M. GIOVANNONE, F. LAMBERTI, *Il rischio violenza e molestie nella disciplina prevenzionistica e nella certificazione della parità di genere*, in questa Rivista, n. 2/2023, p. 1 ss.

¹⁹ P. PASCUCI, *L'emersione della fragilità nei meandri della normativa pandemica: nuove sfide per il sistema di prevenzione?*, in “Rivista di diritto della sicurezza sociale”, n. 4/2023, p. 677 ss.; A. LEVI, *Sostenibilità del lavoro e tutela della salute in senso dinamico: la prospettiva privilegiata delle malattie croniche*, in “Diritto delle relazioni industriali”, n. 2/2023, p. 277 ss.

²⁰ Sul tema M. TIRABOSCHI, *Salute e lavoro: un binomio da ripensare*, in “Diritto delle relazioni industriali”, n. 2/2023, p. 229 ss., nonché M. MARAZZA, *Lavoro, longevità e nuove dimensioni della prevenzione nell'approccio “total worker health”*, in questa Rivista, n. 1/2024, p. 127 ss.

²¹ Così S. CIUCCIOVINO, *Il ruolo delle Commissioni di certificazione nel diritto del lavoro tra passato, presente e futuro: uno sguardo d'insieme*, in S. CIUCCIOVINO, I. ALVINO, M. GIOVANNONE, F. LAMBERTI (a cura di), *Teoria e prassi della certificazione dei contratti*, cit., p. 21 ss.

²² E. ALES, *Tracing the Social Sustainability Discourse within EU Law: the Success of the “Labour-Rights-as-Human-Rights” Approach*, in “Diritti lavori mercati International”, n. 1/2024, p. 9 ss.; M. GIOVANNONE, *Responsabilità, informazione e partecipazione nella proposta di direttiva europea sulla due diligence*, in “Federalismi”, Focus Lavoro Persona Tecnologia, n. 3/2024, p. 233 ss.

²³ Sul tema V. BRINO, *La “governance societaria sostenibile”: un cantiere da esplorare per il diritto del lavoro?*, in “Lavoro e diritto”, n. 3/2023, p. 437 ss.

²⁴ Per una analisi circa il valore e le diverse declinazioni della RSI in ambito giuridico cfr. D. GOTTARDI, *CSR da scelta unilaterale datoriale a oggetto di negoziazione collettiva: la responsabilità sociale contrattualizzata*, in F. GUARIELLO, C. STANZANI (a cura di), *Sindacato e contrattazione nelle multinazionali. Dalla normativa internazionale all'analisi empirica*, Milano, Franco Angeli, 2018, p. 58 ss. Sul dibattito relativo alle tecniche regolative della RSI cfr. A. PERULLI (a cura di), *La responsabilità sociale dell'impresa: idee e prassi*, Bologna, il Mulino, 2013; P. TULLINI, *Lavoro e responsabilità sociale dell'impresa*, Bologna, Zanichelli, 2006.

tra cui la salute e la sicurezza²⁵, il divieto di ogni forma di discriminazione (non solo di genere)²⁶, l'accesso alla rappresentanza sindacale²⁷ – del non solo rango di *core labour standards*²⁸, ma di quello ben più dirompente di *human rights*²⁹. D'altra parte, proprio in questa prospettiva di possibile identificazione tra *labour rights* ed *human rights* sarà sempre più importante ricorrere a strumenti organizzativi e gestionali preventivi delle lesioni di questi diritti, onde controllare il ricorso a tutele rimediali troppo creative che se da un lato aprono scenari inclusivi per nuove e più ampie forme di tutela, dall'altro non sempre favoriscono la certezza del diritto nel sistema regolativo multilivello³⁰.

E, in effetti, in tempi non sospetti, un analogo *iter* di *hardening* regolativa nazionale, certamente più ristretto nelle forme e nel campo di applicazione, era stato immaginato dal vecchio art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 che ora, dopo il decreto PNRR 2024 e come si vedrà nel prosieguo, da originaria “norma di premialità” sostanziale pare destinato a diventare l'ennesima “norma di regolarità” formale (peraltro autocertificata dalle stesse imprese), neppure troppo originale in fatto di denominazione, regolazione dei requisiti di accesso e meccanismi interdittivo-sanzionatori dal sentore (para)penale.

²⁵ Si ricorda poi che, in occasione della 110^a Conferenza Internazionale del Lavoro dell'OIL, tenutasi a Ginevra dal 27 maggio all'11 giugno 2022, al diritto ad un ambiente di lavoro sano e sicuro è stato riconosciuto lo *status* di *core labour standard* e di quinta categoria di diritti fondamentali. Questo traguardo assume una rilevanza determinante dal momento che soltanto i diritti “fondamentali” devono essere rispettati da tutti gli Stati membri dell'Organizzazione a prescindere dalla ratifica delle pertinenti Convenzioni OIL. Sul tema v. in chiave internazionale e comparata E. ALES, *Occupational Health and Safety: A Comparative Perspective*, in E. ALES (eds.), *Health and safety at work*, Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer International, 2013, p. 428 ss.

²⁶ Per una analisi evolutiva della dottrina e della giurisprudenza in materia cfr. L. CORAZZA, *Diritto antidiscriminatorio e oltre: il lavoro delle donne come questione redistributiva*, Relazione tenuta nell'ambito del XXI Congresso Aidlass su “Diritto antidiscriminatorio e trasformazioni del lavoro”, Messina, 23-25 maggio 2024.

²⁷ Particolarmente emblematico è il dibattito in corso, a livello internazionale e nazionale, per il personale delle Forze armate. Cfr. sul punto in chiave internazionale E. ALES, *Freedom of association for the armed forces. A Fruitful Dialogue between the European Court of Human Rights and the Italian Constitutional Court*, in M. FORNASIER, M. G. STANZIONE, *The European Convention on Human Rights and its Impact on National Private Law*, Brussels, Intersentia, 2023, p. 253 ss., nonché, nella prospettiva nazionale, S. CIUCCIOVINO, L. IMBERTI, *Il diritto sindacale militare tra autonomia ed eteronomia*, in S. CIUCCIOVINO (a cura di), *Diritto del Lavoro e sindacale militare*, Torino, Giappichelli, 2024, p. 259 ss.; P. LAMBERTUCCI, *Libertà e rappresentanza sindacale degli appartenenti ai corpi militari: osservazioni sulla legge 46 del 2022*, in “Diritti lavori mercati”, n. 2/2023, p. 291 ss.

²⁸ Sulla identificazione dei *core labour standards* dell'OIL e sul loro effetto giuridico negli ordinamenti nazionali il consenso è pacifico in dottrina e in giurisprudenza. Per una ricognizione del dibattito sul tema v. E. ALES, M. BELL, O. DEINERT, S. ROBIN-OLIVIER, *International and European Labour Law*, Oxford, Nomos, 2018; L. CORAZZA, *Verso un nuovo diritto internazionale del lavoro*, in “Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali”, n. 3/2019, p. 487 ss.

²⁹ La questione è controversa e ampiamente dibattuta in dottrina e nella giurisprudenza delle corti europee e internazionali. Per un inquadramento concettuale cfr. J. BELLACE, B. TER HAAR, *Perspectives on Labour and Human Rights*, in J. BELLACE, S. BLANK, B. TER HAAR (eds.), *Research Handbook on Labour, Business and Human Rights Law*, London, Edward Elgar Publishing, 2019, p. 2 ss.; V. LEARY, *The Paradox of Workers' Rights as Human Rights*, in L. COMPA, S. DIAMOND (eds.), *Human Rights, Labor Rights and International Trade*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2003, p. 22 ss.

³⁰ Sul tema del “rimedialismo creativo” nel rapporto tra fonti nazionali e sovranazionali cfr. S. CIUCCIOVINO, *La crisi della fattispecie e l'approccio rimediale nella discussione giuslavoristica*, in “Diritti lavori mercati”, n. 1/2024, p. 5 ss.

È con questo approccio che si intende pertanto affrontare il tema e per questo è opportuno fare un preliminare richiamo alla evoluzione del sistema di qualificazione nel corso del tempo tenendo presente che, a dispetto delle problematiche esegetiche poste dal suo tenore letterale, la previsione in commento porta a chiedersi se non siano invece maturi i tempi per affrancarsi da una cultura della sicurezza fondata sulla colpa e sulla repressione, che poco ha contribuito all'effettivo innalzamento delle tutele, per dare concreta e definitiva attuazione alle moderne previsioni premiali già presenti nel d.lgs. n. 81/2008, senza tralasciare il fondamentale ruolo dell'apparato sanzionatorio nelle ipotesi di maggiore gravità e disvalore sociale.

La domanda è tanto più opportuna se si tiene conto di due circostanze. *In primis* la necessità di adottare una strategia nazionale sulla sicurezza sul lavoro, più volte sollecitata dalla Commissione europea³¹. In secondo luogo, l'incombenza di uno scenario regolativo internazionale ed europeo il cui baricentro è sempre più spostato verso la prevenzione organizzativa primaria, la partecipazione e la trasparenza informativa allargate a nuovi portatori di interessi e la *governance* multilivello dell'esatto adempimento tra management, lavoratori e loro rappresentanze (sindacali e non) dentro il perimetro aziendale, nonché tra attori pubblici e privati nelle relazioni tra il mondo produttivo e sindacale e le istituzioni del sistema prevenzionistico, previdenziale, ispettivo, cui si aggiungono da ultimo quelle rappresentative delle comunità locali quali *pushing actors* di nuove istanze di voce³².

2. *Le dinamiche evolutive dell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008*

Come anticipato, l'art. 27 è stato più volte rimaneggiato nel tempo ed è rimasto a lungo tra le previsioni inattuato del d.lgs. n. 81/2008, eccetto che per il circoscritto ambito dei lavori svolti in ambienti confinati o sospetti di inquinamento³³.

Infatti, tra i criteri di delega, la l. n. 123/2007 prevedeva la creazione di un "sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi" incentrato sulla specifica esperienza ovvero sulle competenze e conoscenze in materia di tutela

³¹ Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 28 giugno 2021, *Quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro 2021-2027 – Sicurezza e salute sul lavoro in un mondo del lavoro in evoluzione*. Sul tema v. M. CORTI, *Il Quadro Strategico UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2021-2027*, in "Variazioni su temi di diritto del lavoro", n. 4/2023, p. 966 ss.

³² Per un inquadramento cfr. M. ESPOSITO, *La conformazione dello spazio e del tempo nelle relazioni di lavoro: itinerari dell'autonomia collettiva*, Relazione tenuta alle Giornate di Studio Aidlass di Campobasso, 25-26 maggio 2023.

³³ Oggi la disciplina di dettaglio su questa materia è contenuta nel d.P.R. n. 177/2011, recante il *Regolamento per la qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi operanti in ambienti sospetti di inquinamento o confinati, ai sensi dell'articolo 6, comma 8, lettera g), del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e successive modificazioni*. Il regolamento è stato adottato in attesa della definizione di un più complessivo sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi.

della salute e sicurezza sul lavoro “acquisite attraverso percorsi formativi mirati”³⁴, unitamente alla “revisione della normativa in materia di appalti prevedendo misure dirette a: 1) migliorare l’efficacia della responsabilità solidale tra appaltante ed appaltatore e il coordinamento degli interventi di prevenzione dei rischi, con particolare riferimento ai subappalti, anche attraverso l’adozione di meccanismi che consentano di valutare l’idoneità tecnico-professionale delle imprese pubbliche e private, considerando il rispetto delle norme relative alla salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro quale elemento vincolante per la partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l’accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica” (art. 1, comma 2, lett. d), della l. n. 123/2007).

Coltivando il primo di questi criteri direttivi, per la verità alquanto generico e indeterminato, nella originaria versione del d.lgs. n. 81/2008 era stato affidato alla Commissione consultiva permanente³⁵ il compito di individuare, anche sulla base delle indicazioni provenienti dagli organismi paritetici³⁶, “settori” e “criteri” finalizzati alla definizione di un vero e proprio sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi con riferimento alla tutela della salute e della sicurezza sul lavoro³⁷. Rispetto alla delega, che condizionava la possibilità di acquisire la qualificazione alla effettuazione di “percorsi formativi mirati”, il d.lgs. n. 81/2008 poneva maggiore enfasi sulla “specificità esperienza, competenza e conoscenza” acquisite da imprese e lavoratori autonomi “anche” (ma non più esclusivamente) attraverso una adeguata formazione.

Il possesso dei requisiti per ottenere la qualificazione avrebbe dovuto rappresentare un “elemento vincolante” per la partecipazione alle gare per l’affidamento di appalti e subappalti pubblici e per l’accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica, sempre se correlati ai medesimi appalti e subappalti³⁸. D’altra parte, sin dal principio, la disciplina del sistema di qualificazione delle imprese era destinata a diventare criterio di riferimento sostanziale per la verifica dell’idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici e subappaltatrici o dei lavoratori autonomi in relazione ai lavori, ai servizi e alle forniture da affidare in appalto o mediante contratto d’opera o di somministrazione (art. 26, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 81/2008). Infatti, nell’originario intento del legislatore (mai formalmente espunto dall’art. 26, ma di fatto neutralizzato) e solo fino alla data di entrata in vigore del relativo regolamento, la predetta verifica avrebbe dovuto essere eseguita attraverso l’acquisizione del certificato di iscrizione alla camera di commercio, industria e artigianato, nonché dell’autocertificazione dell’impresa appaltatrice o dei lavoratori

³⁴ Art. 1, comma 2, lett. m), della l. n. 123/2007.

³⁵ Di cui all’art. 6 del d.lgs. n. 81/2008.

³⁶ Il riferimento alla bilateralità non era casuale visto che l’art. 2, comma 1, lett. f), del d.lgs. n. 81/2008 definisce gli organismi paritetici alla stregua di “sedi privilegiate per la programmazione di attività formative e l’elaborazione e la raccolta di buone prassi a fini prevenzionistici [...]”.

³⁷ Art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008.

³⁸ Art. 27, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008.

autonomi del possesso dei requisiti di idoneità tecnico-professionale, ai sensi dell'art. 47 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui all'art. 47 del d.P.R. n. 445/2000.

La previsione, condivisibilmente, prendeva atto della sostanziale insufficienza di queste verifiche formali ai fini di un accertamento della effettiva capacità prevenzionistica e di fare impresa dell'appaltatore *ex art.* 1655 c.c. in un contesto in cui, complice la giurisprudenza di legittimità, l'accertamento dell'idoneità tecnico-professionale non poteva essere limitata al solo aspetto documentale, posto che "in materia di responsabilità colposa, il committente di lavori dati in appalto deve adeguare la sua condotta a due fondamentali regole di diligenza e prudenza: a) scegliere l'appaltatore e più in genere il soggetto al quale affidare l'incarico, accertando che la persona, alla quale si rivolge, sia non soltanto munita dei titoli di idoneità prescritti dalla legge [formali], ma anche della capacità tecnica e professionale [sostanziale], proporzionata al tipo astratto di attività commissionata ed alle concrete modalità di espletamento della stessa [...]" e che tale standard valutativo dovesse essere applicato "a cascata" agli stessi subappaltatori³⁹.

Tuttavia, anche a causa della indeterminatezza dei criteri di delega, il sistema di qualificazione delle imprese è rimasto a lungo sulla carta poiché la sua introduzione era subordinata alla promulgazione di un decreto del Presidente della Repubblica, da approvarsi entro il 15 maggio 2009 e previo parere della Conferenza Stato-Regioni⁴⁰. Non era poi chiaro, anche per il mancato raccordo tra il d.lgs. n. 81/2008 e il Codice dei contratti pubblici allora vigente (d.lgs. n. 163/2006), cosa il legislatore intendesse per "sistema di qualificazione". Così come mancavano completamente indicazioni sui "settori" e sui "criteri" volti alla qualificazione di imprese e lavoratori autonomi, con riferimento sia agli appalti pubblici sia a quelli privati.

Da qui il tentativo, in sede di redazione del d.lgs. n. 106/2009⁴¹, di coordinare questo dispositivo con adeguate procedure e meccanismi di certificazione dei modelli di organizzazione e gestione ed enfatizzare il ruolo della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, quale espressione di quella partecipazione istituzionale alla gestione della sicurezza che abbraccia l'intera materia.

L'art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008 si presentava così, dopo il decreto correttivo del 2009, come una disposizione normativa più articolata ai sensi della quale "nell'ambito della Commissione di cui all'articolo 6, anche tenendo conto delle indicazioni provenienti da organismi paritetici" dovevano essere "individuati settori, ivi compreso il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario

³⁹ Cass. pen., Sez. IV, 19 aprile 2010, n. 15081; nello stesso senso Cass. pen., Sez. IV, 10 agosto 2010, n. 31633; Cass. pen., Sez. IV, 3 luglio 2006, n. 22823; Cass. pen., Sez. IV, 16 febbraio 2006, n. 5977.

⁴⁰ Art. 6, comma 8, lett. g), del d.lgs. n. 81/2008.

⁴¹ D.lgs. 3 agosto 2009, n. 106, *Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.*

chirurgico, e criteri finalizzati alla definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, con riferimento alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, fondato sulla base della specifica esperienza, competenza e conoscenza, acquisite anche attraverso percorsi formativi mirati, e sulla base delle attività di cui all'articolo 21, comma 2, nonché sulla applicazione di determinati 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 decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276⁴². Successivamente, il d.l. n. 69/2013⁴², per esigenze di maggiore celerità, ha sottratto l'individuazione dei settori e dei criteri della qualificazione alle competenze della Commissione consultiva, prevedendo l'adozione in via diretta del regolamento⁴³.

La disposizione, di evidente modernità, puntava all'introduzione di una norma di premialità per le imprese, basata sulla sussistenza di elementi sostanziali relativi alla gestione della prevenzione, alla struttura e alla qualità dei processi formativi e alla valorizzazione della acquisizione di competenze mirate e validate, all'assenza di violazioni specifiche in tema di tutela delle condizioni di lavoro, oltre che all'adozione di standard contrattuali ed organizzativi, la cui qualità e genuinità fossero attestate mediante la certificazione volontaria di cui all'art. 75 e seguenti del d.lgs. n. 276/2003. Si precisava inoltre (art. 27, comma 2) che il possesso della qualificazione e dei relativi requisiti fosse elemento preferenziale – non più vincolante – per la partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica, sempre se correlati ai medesimi appalti o subappalti. Chiudeva il cerchio l'art. 26, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008 nel rimandare ai criteri di cui all'art. 27 le modalità di verifica della idoneità tecnico-professionale in capo al committente nel caso di affidamento di lavori in appalto (anche quelli pubblici, per quanto non diversamente disposto dal Codice dei contratti pubblici⁴⁴).

⁴² D.l. 21 giugno 2013 n. 69, *Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013 n. 98*.

⁴³ Precisamente, a seguito della novella operata dall'art. 32 del d.l. n. 69/2013, l'art. 27, comma 1, recitava come segue “Con il decreto del Presidente della Repubblica di cui all'articolo 6, comma 8, lettera g), sono individuati i settori, ivi compresi i settori della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico, e i criteri finalizzati alla definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, con riferimento alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, fondato sulla base della specifica esperienza, competenza e conoscenza, acquisite anche attraverso percorsi formativi mirati, e sulla base delle attività di cui all'articolo 21, comma 2, nonché sull'applicazione di determinati 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 decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni”.

Come si avrà modo di precisare nel prosieguo della trattazione, il legislatore ha poi opportunamente ripristinato le originarie competenze della Commissione consultiva in tema di qualificazione delle imprese in sede di attuazione delle deleghe per la razionalizzazione e la semplificazione della materia introdotte con il *Jobs Act*, dall'art. 20, comma 1, lett. d), d.lgs. 14 settembre 2015 n. 151, recante *Disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*.

⁴⁴ Oggi disciplinato dal d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici*.

Il processo selettivo degli operatori economici così strutturato si traduceva in un preliminare riscontro di regolarità e *compliance* con la disciplina prevenzionistica di base, generalmente vincolante per tutti, e in una successiva verifica sostanziale di ulteriori standard contrattuali ed organizzativi per lo più volontari. L'innovazione era tanto più significativa se si considera che il legislatore non solo aveva indicato a titolo non esaustivo alcuni settori "pilota" per la sua introduzione⁴⁵, ma aveva altresì previsto che lo stesso potesse essere esteso a diversi ambiti mediante uno o più accordi interconfederali stipulati a livello nazionale dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative, coinvolgendo gli attori sociali e le fonti pattizie nell'articolazione di dettaglio del dispositivo. Altro elemento di interesse era il fatto che il legislatore avesse inizialmente rimesso alla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro il compito di individuare gli ulteriori settori – oltre che i criteri – del sistema di qualificazione; chiamando così nuovamente in causa, data la sua composizione tripartita, gli attori privati, le parti sociali e i soggetti istituzionali nella regolazione della materia, in una logica di *governance* pubblico-privato.

Tra il 2010 e il 2012, la Commissione consultiva aveva così svolto un prezioso lavoro per la futura regolazione del sistema di qualificazione⁴⁶, arrivando ad individuare i primi settori ed un *set* di criteri generali e specifici per il suo funzionamento, a conclusione di una graduale mappatura delle aree di attività, ulteriori rispetto a quelle già previste *ope legis* (quello della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico di cui all'art. 27, comma 1, e quello dell'edilizia, nella particolare forma della patente a punti di cui all'art. 27 comma 1-*bis*), avendo a mente il contrasto degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali e di quelle pratiche di *race to the bottom* delle condizioni di lavoro, potenzialmente distorsive della concorrenza, talvolta in uso presso gli operatori meno virtuosi. Si era giunti alla individuazione degli ulteriori ambiti di attività, quali: call center; trasporti; somministrazione di manodopera; lavori in ambienti confinati; servizi di vigilanza privata; ristorazione collettiva; servizi sanitari pubblici; settore degli spettacoli

⁴⁵ Il riferimento testuale era alla sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico ed all'edilizia. Più in particolare, rispetto a quest'ultima, il legislatore – predeterminando anche le modalità tecniche di funzionamento del predetto sistema di qualificazione, nella formula della cosiddetta patente a punti – all'art. 27, comma 1-*bis*, espressamente aveva previsto che: "il sistema qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi si realizza almeno attraverso la adozione e la diffusione, nei termini e alle condizioni individuati dal decreto del Presidente della Repubblica di cui all'articolo 6, comma 8, lettera g), del presente decreto, di uno strumento che consenta la continua verifica della idoneità delle imprese e dei lavoratori autonomi, in assenza di violazioni alle disposizioni di legge e con riferimento ai requisiti previsti, tra cui la formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro e i provvedimenti impartiti dagli organi di vigilanza". Tale strumento, proseguiva la norma, opera per mezzo della attribuzione alle imprese ed ai lavoratori autonomi di un punteggio iniziale che misuri tale idoneità, soggetto a decurtazione a seguito di accertate violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro riferibili al datore di lavoro.

L'azzeramento del punteggio per la ripetizione di violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro potrà determinare l'impossibilità per l'impresa o per il lavoratore autonomo di continuare a svolgere attività nel settore edile.

⁴⁶ In attuazione del combinato disposto di cui agli artt. 6, comma 8, lett. g), e 27, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008.

musicali, cinematografici e teatrali e delle manifestazioni fieristiche. Erano stati altresì elaborati criteri generali per il riconoscimento e l'attribuzione della qualificazione: alcuni inderogabili, il cui possesso sarebbe stato indispensabile per il riconoscimento e l'attribuzione della qualificazione; altri preferenziali e il cui possesso, in uno con i precedenti, avrebbe dato diritto alla maturazione di ulteriori requisiti per il riconoscimento della qualificazione. Il riferimento andava così, *in primis*, a: il rispetto delle previsioni in materia di informazione, formazione e addestramento dei lavoratori e, segnatamente, il compiuto svolgimento delle attività di informazione e formazione ai sensi degli artt. 34, 36 e 37 del d.lgs. n. 81/2008, nonché, con riferimento alle imprese familiari e ai lavoratori autonomi, le attività di cui all'art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008; il rispetto delle previsioni normative in materia di Documento unico di regolarità contributiva; la presenza di personale, in percentuale non inferiore al 30% degli addetti, con esperienza almeno triennale nel settore di riferimento e rispetto alla specifica attività lavorativa o lavorazione svolta, indipendentemente dalla tipologia contrattuale utilizzata (i titolari di impresa e/o i datori di lavoro direttamente impegnati nelle lavorazioni rientravano nel computo del 30% di cui sopra); la idoneità allo svolgimento dell'attività di specifico riferimento, valutata tenendo conto del rispetto delle disposizioni in materia di valutazione dei rischi, sorveglianza sanitaria, misure di gestione delle emergenze, fornitura, possesso, corretto utilizzo e manutenzione dei dispositivi di protezione individuale e di attrezzature di lavoro di cui al d.lgs. n. 81/2008; l'integrale applicazione degli accordi o contratti collettivi di riferimento, compreso l'eventuale versamento della contribuzione all'ente bilaterale di riferimento, sottoscritti con le organizzazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o con le loro rappresentanze aziendali ai sensi della legislazione e degli accordi interconfederali vigenti. Agli stessi seguivano i requisiti preferenziali, quali: la certificazione dei singoli contratti di lavoro, e dei singoli contratti di appalto o subappalto, ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del d.lgs. n. 276/2003 e nei limiti di cui all'art. 27 del d.lgs. 81/2008; l'adozione e la efficace attuazione da parte delle imprese di modelli di organizzazione e gestione rispettosi delle disposizioni di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008; ogni altro elemento espressamente indicato, a questo fine, negli accordi interconfederali o nei contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti con le organizzazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale; l'applicazione di codici di condotta ed etici e di iniziative di responsabilità sociale da parte delle imprese. Le modalità peculiari per mezzo delle quali detti criteri avrebbero dovuto essere applicati sarebbero state definite in sede di attuazione delle previsioni di legge, corredate da specifici regimi transitori.

Ciononostante e vista la mancata finalizzazione del regolamento, se non per le attività svolte in ambienti confinati sopra già citate, l'art. 32 del d.l. n. 69/2013 era intervenuto sulle attribuzioni della Commissione consultiva alleggerendola del compito di elaborare i criteri e i settori e lasciandole solo quello di discutere in ordine agli stessi; il tutto con l'auspicio di imprimere ritmo all'adozione del d.P.R.

e *bypassare* la dialettica fin troppo accesa – quanto ingessante – che aveva caratterizzato l’attività istruttoria della Commissione. È noto, d’altra parte, come, fallito questo ulteriore tentativo, il legislatore (art. 20 del d.lgs. n. 151/2015) sia intervenuto nuovamente sulle attribuzioni della Commissione consultiva, riportandovi dentro [art. 6, comma 8, lett. g)] la elaborazione dei criteri e dei settori di operatività del sistema di qualificazione delle imprese e lasciando intravedere rinnovate prospettive di messa a regime di questa “norma di premialità”, anche per effetto della ripresa dei lavori (ad opera del d.m. 4 febbraio 2020).

3. *La qualificazione delle imprese nel percorso nazionale di hardening regolativa della responsabilità sociale d’impresa (RSI)*

In effetti, sin dalla sua introduzione e al pari delle previsioni sui modelli di organizzazione e gestione (art. 30) e di quelle già citate sul sistema INAIL (artt. 9, 10 e 11 del d.lgs. n. 81/2008), l’art. 27 intendeva favorire la costruzione di un sistema di prevenzione primaria inserendolo in un processo di *hardening* regolativa di pratiche volontarie di RSI che coniugasse processi di auto-controllo interno e procedure di premialità istituzionale, in parte mediate dall’intervento di enti terzi nel contesto della volontà negoziale assistita e delle procedure di certificazione. Si promuovevano così l’innalzamento degli standard organizzativi, di sicurezza e contrattuali⁴⁷ e, al contempo, l’integrale attuazione della contrattazione collettiva, sottoscritta dalle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale, in settori produttivi ad elevata incidenza infortunistica ovvero in ambiti organizzativamente complessi⁴⁸, in una visione circolare tra prevenzione, organizzazione del lavoro e gestione delle risorse umane.

Analoghi spunti di premialità, del resto, sono rintracciabili nei più recenti tentativi⁴⁹ di riordino del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023)⁵⁰ e in

⁴⁷ Sulla qualificazione delle imprese come fattore organizzativo cfr. G. NATULLO, *Competenze regionali e tecniche giuridiche su standard di prevenzione ed effettività delle tutele normative*, in “Rivista giuridica del Lavoro e della previdenza sociale”, n. 2/2007, suppl., p. 61 ss.; P. TULLINI, *Sicurezza e regolarità del lavoro negli appalti*, in “Argomenti di diritto del lavoro”, 2007, 890 ss.; V. PASQUARELLA, *Appalto e sicurezza sul lavoro: tutele legislative e rimedi giurisdizionali*, in “Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale”, n. 2/2007, suppl., p. 87 ss.

⁴⁸ Diversamente, sulla necessità di innestare il sistema di qualificazione all’interno della disciplina degli appalti, v. O. BONARDI, *La sicurezza sul lavoro nel sistema degli appalti*, in “I Working Papers di Olympus”, n. 26/2013.

⁴⁹ Con la l. 21 giugno 2022, n. 78, recante la delega al Governo in materia di contratti pubblici.

⁵⁰ Che, con riferimento alla progettazione dei lavori pubblici, prevede che la stessa debba assicurare il rispetto della normativa prevenzionistica (art. 41, comma 1, lett. b) e lo scorporo dei costi della sicurezza dall’importo assoggettato al ribasso (art. 41, comma 14). Peraltro, in presenza di un’offerta che appaia anormalmente bassa, sugli oneri di sicurezza non sono ammesse giustificazioni, per cui la stazione appaltante dovrà escludere l’offerta se le spiegazioni fornite non giustificano adeguatamente il livello di prezzi o di costi proposti, oppure se l’offerta sia anormalmente bassa per incongruenza degli stessi costi rispetto all’entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi e delle forniture da realizzare (art. 110, comma 2, comma 4 lett. a), e comma 5,

alcune iniziative regionali, come la legge della Regione Lazio n. 9/2022 che ha introdotto, nei contratti di appalto o di concessione, l'obbligo per le stazioni appaltanti di prevedere elementi premiali per la valutazione degli operatori economici, volti al miglioramento della qualità e del benessere nei luoghi di lavoro, secondo specifici criteri qualitativi premiali. Tra questi infatti spiccano: l'organizzazione improntata al benessere, alla salute e sicurezza, alla qualità del lavoro⁵¹; i percorsi di certificazione che riguardino l'organizzazione del lavoro e la gestione dei rischi⁵²; la formazione in materia di salute e sicurezza in collaborazione con gli organismi paritetici.

Idealmente ispirata al sistema di qualificazione delle imprese è poi la stessa istituzione⁵³ del *rating* di sicurezza e prevenzione, ancora in corso di sperimentazione da parte di INAIL. La sua base giuridica risiede infatti nell'art. 95, comma 6, lett. a), del d.lgs. n. 50/2016⁵⁴ che stabilisce, tra i criteri qualitativi per l'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa definiti nei documenti di gara, la possibilità di far rientrare anche certificazioni e attestazioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori con il duplice obiettivo di valorizzare le azioni di prevenzione nelle piccole imprese e di compensare il *parametro* di sinistrosità legato all'incidenza infortunistica endo-aziendale con un parametro di prevenzione organizzativa che si basa, tra l'altro, sulla adozione di un sistema di gestione della sicurezza sul lavoro (SGSL) o di un modello di organizzazione e di gestione della sicurezza sul lavoro (MOG) sottoposto a verifica da una terza parte indipendente.

D'altra parte, non sfugge come l'impiego simultaneo di questi strumenti – qualificazione delle imprese, modelli organizzativi e percorsi di asseverazione e certificazione – anche per la naturale opportunità di una loro messa in condivisione iniziale, intermedia e finale con le rappresentanze dei lavoratori e con la comunità di rischio aziendale, oltre che innalzare le tutele, aiuti a perimetrare l'obbligazione

lett. c). Tra le cause di esclusione automatica di un operatore economico dalla partecipazione a una procedura d'appalto è poi annoverata quella dovuta al fatto di essere stati destinatari di sanzioni comportanti il divieto di contrarre con la pubblica amministrazione, compresi i provvedimenti di sospensione dell'attività d'impresa ex art. 14 del d.lgs. n. 81/2008 (art. 94, comma 5, lett. a). In riferimento alle cause di esclusione non automatica, invece, la stazione appaltante dovrà escludere dalla partecipazione alla procedura un operatore economico qualora accerti che sussistono gravi infrazioni, debitamente accertate con qualunque mezzo adeguato, delle norme in materia di salute e di sicurezza sul lavoro nonché degli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi o da determinate disposizioni internazionali.

⁵¹ Parametrata, in particolare, al numero delle ore lavorative rispondenti alle effettive prestazioni richieste nell'appalto e alle unità di personale utilizzato nell'appalto, nonché alle relative qualifiche ed esperienza, nei casi in cui risultino significative in riferimento allo standard qualitativo di esecuzione dell'appalto.

⁵² A norma dell'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008.

⁵³ Nel luglio 2022, da parte di INAIL di concerto con ANAC, il Gruppo FS e la società Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026.

⁵⁴ Gradualmente abrogato dal d.lgs. n. 36/2023.

prevenzionistica, tanto più nella integrazione stretta tra ambiente di lavoro interno ed ambiente esterno⁵⁵ e, più in generale, tra i pilastri della sostenibilità.

II. LA DISCIPLINA DELLA PATENTE

4. *La patente tramite crediti*

Emanato in seguito ai tragici fatti di Firenze del 16 febbraio scorso, quando cinque operai hanno perso la vita sepolti da un crollo terrificante in un cantiere costellato di appalti e subappalti e, probabilmente, anche di lavoro irregolare o sommerso, il nuovo testo dell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 (integralmente riscritto dall'art. 29, comma 19, del d.l. n. 19/2024, convertito dalla l. n. 56/2024), non coincide più con quanto voluto originariamente dal legislatore e dalle stesse parti sociali nonostante la dialettica avutasi in senso alla Commissione consultiva.

Per un verso, riguardando esclusivamente l'ambito dei cantieri temporanei o mobili, la nuova norma evidenzia un raggio d'azione ben più ristretto di quella precedente, la quale, come rilevato in precedenza, oltre a preconizzare nel proprio comma 1-*bis* uno strumento di qualificazione per il settore edile basato sull'attribuzione di un punteggio suscettibile di decurtazioni, prevedeva pur sempre la possibilità di introdurre anche in altri ambiti sistemi di qualificazione non necessariamente coincidenti con quello previsto in edilizia, come invece è ora previsto nella nuova disposizione quando allude alla possibilità di estendere ad altri settori, mediante decreto ministeriale, la stessa patente mediante crediti, e non altri strumenti⁵⁶.

Per altro verso, poi, stride che nella rubrica del nuovo art. 27 sia stata conservata l'espressione "Sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi" laddove l'art. 29, comma 19, del d.l. n. 19/2004 prevede espressamente che la sostituzione del vecchio art. 27 con il nuovo è finalizzata a "rafforzare l'attività di contrasto al lavoro sommerso e di vigilanza in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro". Una finalità di per sé indubbiamente meritevole di rispetto, ma tutt'altro che coincidente con quella della qualificazione delle imprese, almeno se si ritiene, come pare più che ragionevole, che la qualificazione costituisca un *quid pluris* rispetto alla garanzia della mera regolarità del lavoro di cui l'impresa si avvale (evocata dal contrasto al lavoro sommerso), che dovrebbe rappresentare null'altro che il *minimum* di un'impresa degna di questo nome.

Senza poter in questa sede proporre molto più che una serie di primissime osservazioni rispetto ad una disciplina che, entrando in vigore proprio nel momento in cui si scrivono queste righe, richiederà di essere analizzata ben più approfonditamente alla luce per lo meno delle sue prime applicazioni, si passeranno qui in rapida rassegna le previsioni del nuovo art. 27 del d.lgs. n.

⁵⁵P. PASCUCCI, *Modelli organizzativi e tutela dell'ambiente interno ed esterno dell'impresa*, in "Lavoro e diritto", n. 2/2022, p. 335 ss.

⁵⁶ Art. 27, comma 14.

81/2008 lette in combinazione con il suo decreto ministeriale attuativo (d.m. n. 132/2024)⁵⁷ cui l'art. 27 aveva affidato il compito di individuare, sentito l'Ispettorato nazionale del lavoro, da un lato, le modalità di presentazione della domanda per il conseguimento della patente, i contenuti informativi della stessa e i presupposti e il procedimento per l'adozione del provvedimento di sospensione di cui al comma 8⁵⁸, e, da un altro lato, i criteri di attribuzione di crediti ulteriori rispetto al punteggio iniziale e le modalità di recupero dei crediti decurtati⁵⁹. Tale decreto non si è invece occupato dell'estensione della disciplina dell'art. 27, commi 1-13, ad altri ambiti di attività, sentite in tal caso le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative⁶⁰.

5. *L'ambito di applicazione oggettivo della disciplina della patente*

Nel procedere alla ricognizione delle novità normative, non si può omettere di rilevare che se, per un verso, le fonti “dirette” della nuova patente sono rappresentate dall'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 e dal d.m. n. 132/2024 – sulle quali è intervenuta la Circolare dell'INL R.0000004.23-09-2024 –, per altro verso la patente si ricollega necessariamente anche ad altre fonti “indirette”, vale a dire a quelle disposizioni del Titolo IV del d.lgs. n. 81/2008 sui cantieri temporanei o mobili che delineano il campo di applicazione oggettivo della disciplina della patente.

Infatti, ai sensi dell'art. 27, comma 1, l'obbligo di possedere a decorrere dal 1° ottobre 2024 la patente di cui allo stesso articolo riguarda le imprese e i lavoratori autonomi che operano nei cantieri temporanei o mobili di cui all'art. 89, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 81/2008, vale a dire “qualunque luogo in cui si effettuano lavori edili o di ingegneria civile elencati nell'Allegato X” dello stesso d.lgs. n. 81/2008. Tali lavori sono quelli: 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. E tali sono anche i 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.

⁵⁷ Pubblicato sulla G.U. del 20/9/2024, Serie generale, n. 221.

⁵⁸ Art. 27, comma 3.

⁵⁹ Art. 27, comma 5.

⁶⁰ Art. 27, comma 14.

Peraltro, questo lungo elenco non è ancora esaustivo in quanto, ai sensi dell'art. 88, comma. 2-*bis*, del d.lgs. n. 81/2008, le disposizioni dello stesso Titolo IV si applicano anche agli spettacoli musicali, cinematografici e teatrali e alle manifestazioni fieristiche tenendo conto delle particolari esigenze connesse allo svolgimento delle relative attività, le quali sono state individuate con il decreto interministeriale 22 luglio 2014⁶¹, il celebre decreto “palchi” emanato in seguito ad alcune drammatiche vicende emerse nel corso delle operazioni di montaggio e smontaggio dei palchi allestiti per l'effettuazione di grandi concerti.

Ai sensi dell'art. 88, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008, non rientra invece nell'ambito di applicazione della disciplina del Titolo IV, dovendosi quindi ritenere estranea a quella della patente, una serie di altri lavori, vale a dire: a) i lavori di prospezione, ricerca e coltivazione delle sostanze minerali; b) i lavori svolti negli impianti connessi alle attività minerarie esistenti entro il perimetro dei permessi di ricerca, delle concessioni o delle autorizzazioni; c) i lavori svolti negli impianti che costituiscono pertinenze della miniera: gli impianti fissi interni o esterni, i pozzi, le gallerie, nonché i macchinari, gli apparecchi e utensili destinati alla coltivazione della miniera, le opere e gli impianti destinati all'arricchimento dei minerali, anche se ubicati fuori del perimetro delle concessioni; d) i lavori di frantumazione, vagliatura, squadratura e trasporto dei prodotti delle cave ed alle operazioni di caricamento di tali prodotti dai piazzali; e) le attività di prospezione, ricerca, coltivazione e stoccaggio degli idrocarburi liquidi e gassosi nel territorio nazionale, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale e nelle altre aree sottomarine comunque soggette ai poteri dello Stato; f) i lavori svolti in mare; g) le attività svolte in studi teatrali, cinematografici, televisivi o in altri luoghi in cui si effettuino riprese, purché tali attività non implicino l'allestimento di un cantiere temporaneo o mobile; g-*bis*) i lavori relativi a impianti elettrici, reti informatiche, gas, acqua, condizionamento e riscaldamento che non comportino lavori edili o di ingegneria civile di cui all'Allegato X; g-*ter*) le attività di cui al decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 272, che non comportino lavori edili o di ingegneria civile di cui all'Allegato X.

6. L'ambito di applicazione soggettivo della disciplina della patente

Come previsto dall'art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008 e ribadito dall'art. 1, comma 2, del d.m. n. 132/2024, i soggetti obbligati dal 1° ottobre 2024 al possesso della patente sono le imprese e i lavoratori autonomi che operano nei cantieri temporanei o mobili.

Per quanto concerne le imprese, esse non sono esclusivamente quelle edili, ben potendo trattarsi anche di altre imprese che operano nei cantieri e, quindi, anche imprese che applicano contratti collettivi di lavoro diversi da quelli del settore edile.

⁶¹ Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro della salute, sentita la Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro.

Nello specifico, poi, il necessario collegamento tra l'art. 27 e il Titolo IV del d.lgs. n. 81/2008 induce a ritenere che si tratti certamente della “impresa esecutrice” di cui all'art. 89, comma 1, lett. *i-bis*), del d.lgs. 81/2008, che la definisce come l'impresa che esegue un'opera o parte di essa impegnando proprie risorse umane e materiali.

Non si può però escludere che si tratti anche della “impresa affidataria”, per lo meno quando questa sia anche “impresa esecutrice”, dal momento che l'art. 89, comma 1, lett. *i*), del d.lgs. n. 81/2008 definisce quella affidataria come l'impresa titolare del contratto di appalto con il committente – e quindi appaltatrice – la quale, ai sensi, nell'esecuzione dell'opera appaltata può avvalersi di imprese subappaltatrici o di lavoratori autonomi, non essendo quindi escluso che possa anche eseguire in tutto o in parte l'opera medesima.

Quanto al lavoratore autonomo, definito dall'art. 89, comma 1, lett. *d*), del d.lgs. n. 81/2008 come la “persona fisica la cui attività professionale contribuisce alla realizzazione dell'opera senza vincolo di subordinazione”, viene qui in luce quello che opera “fisicamente” nei cantieri⁶², dovendosi ritenere ricompreso anche il lavoratore autonomo occasionale dato che l'occasionalità della presenza in cantiere – che riguarda la relazione contrattuale con il committente o l'affidatario e non certo la dimensione professionale del lavoratore – non può costituire un elemento in grado di escludere l'applicazione della disciplina della patente.

Come sottolineato nella Circolare dell'INL, si considerano lavoratori autonomi anche le imprese individuali senza lavoratori.

Ai sensi dell'art. 27, commi 1 e 15, del d.lgs. n. 81/2008 e dell'art. 1, comma 2, del d.m. n. 132/2024, sono invece sottratti all'obbligo del possesso della patente sia i soggetti che effettuano mere forniture, sia i soggetti che effettuano prestazioni di natura intellettuale, per tali intendendosi i vari professionisti che operano nel settore, come gli ingegneri, gli architetti, i geologi, i geometri ecc.

Nel primo caso la presenza dell'aggettivo “mere” significa che deve trattarsi esclusivamente di forniture “senza posa in opera” di beni immediatamente fruibili dal consegnatario⁶³ e che, quindi, ferme restando alcune precauzioni⁶⁴, non comportano alcuna significativa interferenza con l'attività del cantiere, come peraltro conferma indirettamente l'art. 26, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 81/2008 che esclude l'obbligo di adottare il documento unico di valutazione dei rischi interferenziali (DUVRI) nel caso di mere forniture di materiali o attrezzature, fermo restando peraltro quanto previsto dai commi 1 e 2 dello stesso art. 26.

Parimenti sottratte all'obbligo di possedere la patente sono le imprese in possesso dell'attestazione di qualificazione SOA, in classifica pari o superiore alla III, di cui all'art. 100, comma 4, del d.lgs. n. 36/2023 (Codice dei contratti

⁶² Circolare dell'INL del 23 settembre 2024.

⁶³ Come esplicitato anche dalla Nota di Confindustria del 29 luglio 2024 (seguita dalle successive rispettivamente del 24 e del 30 settembre e da quella del 1° ottobre 2024) che richiama la giurisprudenza di Cassazione (in particolare Cass., 23 novembre 2022, n. 44557).

⁶⁴ V. la circolare n. 4/2007 e la circolare del 10 febbraio 2011 del Ministero del lavoro.

pubblici) a prescindere, in assenza di diverse indicazioni, dalla categoria di appartenenza⁶⁵.

7. I requisiti per ottenere la patente

In base all'art. 27, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 81/2008 e all'art. 1, comma 1, del d.m. n. 132/2024, per ottenere la patente le imprese e i lavoratori autonomi debbono dimostrare il possesso di alcuni requisiti, alcuni dei quali mediante autocertificazione ai sensi dell'art. 46 del d.P.R. n. 445/2000) – l'iscrizione alla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, il possesso del documento unico di regolarità contributiva (DURC) e il possesso della certificazione di regolarità fiscale (DURF) – mentre per altri tramite dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà ai sensi dell'art. 47 del d.P.R. n. 445/2000: in quest'ultimo caso si tratta degli adempimenti da parte dei datori di lavoro, dei dirigenti, dei preposti, dei lavoratori autonomi e dei lavoratori, degli obblighi formativi di cui al d.lgs. n. 81/2008, del possesso del documento di valutazione dei rischi (DVR) nei casi previsti dalla normativa vigente e dell'avvenuta designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP) sempre nei casi previsti dalla normativa vigente.

Va tuttavia precisato che non tutti questi requisiti sono esigibili.

Per il momento non è ancora esigibile l'adempimento dell'obbligo formativo da parte dei datori di lavoro dato che esso diverrà operante solo a partire dal momento in cui vedrà la luce il tanto atteso accordo Stato-Regioni al quale l'art. 37, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008, come modificato dal d.l. n. 146/2021, ha affidato il compito di provvedere all'accorpamento, alla rivisitazione e alla modifica dei precedenti accordi interistituzionali in materia di formazione. Sempre a proposito di obblighi formativi, quelli di cui i lavoratori autonomi debbono autocertificare

⁶⁵ L'attestazione SOA è una certificazione obbligatoria per la partecipazione a gare d'appalto per l'esecuzione di appalti pubblici di lavori, ovvero un documento necessario e sufficiente a comprovare, in sede di gara, la capacità dell'impresa di eseguire, direttamente o in subappalto, opere pubbliche di lavori con importo a base d'asta superiore a € 150.000; essa attesta e garantisce il possesso da parte dell'impresa del settore delle costruzioni di tutti i requisiti previsti dalla attuale normativa in ambito di Contratti pubblici di lavori. L'attestazione SOA ha validità quinquennale (sempre che ne venga verificata la validità al terzo anno dal primo rilascio) e viene rilasciata a seguito di un'istruttoria di validazione dei documenti prodotti dall'impresa, facenti capo agli ultimi dieci esercizi di attività dell'impresa (dieci anni di lavori ed i migliori cinque esercizi tra gli ultimi dieci) da appositi Organismi di attestazione, ovvero società autorizzate ad operare dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP). L'Attestazione SOA qualifica l'azienda ad appaltare lavori per "categorie di opere" e per "classifiche di importi". Le categorie di opere in cui si può ottenere la qualificazione sono 52, 13 delle quali riguardano opere di carattere generale (edilizia civile e industriale, fognie e acquedotti, strade, restauri, etc.), mentre le restanti 39 sono opere specializzate (impianti, restauri di superfici decorate, scavi, demolizioni, arredo urbano, finiture tecniche, finiture in legno, in vetro e in gesso, arginature etc.). La categoria di opere è legata all'attività aziendale ed alla tipologia dei lavori eseguiti dall'impresa durante il suddetto periodo di riferimento. Le classifiche di importi – che sono commisurate alla capacità tecnica ed economica dell'impresa – sono 10 e sono identificate da un numero romano e da un corrispondente controvalore, espresso in euro: I fino a euro 258.000, II fino a euro 516.000, III fino a euro 1.033.000, III-*bis* fino a euro 1.500.000, IV fino a euro 2.582.000, IV-*bis* fino a euro 3.500.000, V fino a euro 5.165.000, VI fino a euro 10.329.000, VII fino a euro 15.494.000, VIII oltre euro 15.494.000. Le classifiche di importi abilitano l'impresa a partecipare ad appalti per importi pari alla relativa classifica accresciuta di un quinto (cioè incrementata del 20%).

L'adempimento sono solamente quelli gravanti *ex lege* nei loro confronti, vale a dire quelli previsti per l'utilizzo di attrezzature per le quali è richiesta specifica formazione⁶⁶, dato che, a parte ciò, l'art. 21, comma 2, lett. b), del d.lgs. n. 81/2008, prevede che i lavoratori autonomi, relativamente ai rischi propri delle attività svolte e con oneri a proprio carico, hanno la facoltà, e non l'obbligo, di partecipare a corsi di formazione specifici in materia di salute e sicurezza sul lavoro, incentrati sui rischi propri delle attività svolte, secondo le previsioni di cui all'art. 37.

Quanto poi agli altri obblighi per i quali l'art. 27 specifica "nei casi previsti dalla normativa vigente", sia quello di elaborazione del DVR sia quello di designazione del RSPP riguardano solo le imprese e sempre che abbiano lavoratori, mentre il possesso del DURF vale solo per le imprese che possano ottenerlo, come quelle che operano da almeno tre anni ovvero quelle che abbiano eseguito nel corso dei periodi d'imposta cui si riferiscono le dichiarazioni dei redditi presentate nell'ultimo triennio complessivi versamenti registrati nel conto fiscale per un importo non inferiore al 10% dell'ammontare dei ricavi o compensi risultanti dalle dichiarazioni medesime⁶⁷.

Poiché anche le imprese straniere sono soggette all'obbligo di possedere la patente, a tal fine è stata prevista una specifica disciplina in relazione ai requisiti loro richiesti. Pertanto le imprese e i lavoratori autonomi stabiliti in uno stato membro dell'Unione europea diverso dall'Italia, ai sensi dell'art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008 e dell'art. 1, comma 4, del d.m. n. 132/2024 debbono presentare tramite il portale l'autocertificazione comprovante il possesso del documento equivalente rilasciato dalla competente autorità del Paese d'origine⁶⁸ così che, all'esito della presentazione della domanda da parte di tali soggetti sul portale, sarà resa disponibile la patente in formato digitale con i contenuti informativi di cui all'art. 2 del d.m. 132/2024. Ove però tali soggetti non possiedano il documento equivalente, sono tenuti a presentare domanda come i soggetti italiani dichiarando il possesso dei medesimi requisiti.

Quanto alle imprese e ai lavoratori autonomi stabiliti in uno stato non appartenente all'Unione europea, gli artt. 27, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008 e 1, comma 5, del d.m. n. 132/2024 dispongono il loro obbligo di presentare tramite il portale l'autocertificazione comprovante l'avvenuto riconoscimento secondo la legge italiana del documento equivalente rilasciato dalla competente autorità del Paese d'origine, prevedendosi anche in questo caso che, all'esito della presentazione della domanda, sul portale sarà resa disponibile la patente in formato digitale con i relativi contenuti informativi. In mancanza del documento equivalente, i predetti soggetti sono tenuti a presentare domanda dichiarando il

⁶⁶ Art. 71, comma 7, del d.lgs. n. 81/2008.

⁶⁷ V. la nota di Confindustria del 24 settembre 2024.

⁶⁸ Per le imprese stabilite in uno Stato dell'U.E. è sempre ammesso il possesso di documenti equivalenti (ad esempio possesso del modello A1 anziché del DURC), mentre per le imprese extra UE occorre il possesso dei medesimi documenti richiesti alle imprese e lavoratori autonomi italiani, secondo quanto disposto a legislazione vigente.

possesso dei medesimi documenti richiesti alle imprese e ai lavoratori autonomi italiani, secondo quanto disposto a legislazione vigente⁶⁹.

8. Dichiarazioni non veritiere e revoca della patente

Nell'art. 27, comma 4, del d.lgs. n. 81/2008 e nell'art. 1, comma 8, del d.m. n. 132/2024 si dispone che la patente sia revocata in caso di dichiarazioni non veritiere sulla sussistenza di uno o più requisiti dichiarati inizialmente, accertate in sede di controllo a campione successivo al rilascio, sia d'ufficio, sia in occasione di accessi ispettivi dell'INL o di altri organi di vigilanza.

Come si ha cura di precisare nella Circolare dell'INL, la revoca è disposta mediante provvedimento della Direzione interregionale INL o della Direzione centrale vigilanza e sicurezza del lavoro INL ove siano interessate imprese straniere o localizzate in territori facenti capo alla competenza di più Direzioni interregionali, fermo restando che l'adozione del provvedimento non potrà in ogni caso prescindere da un confronto con l'impresa o con il lavoratore autonomo titolare della patente e da una valutazione in ordine alla gravità dei fatti da valutare ai fini della revoca⁷⁰, come ad esempio potrebbe accadere nel caso della omessa formazione di lavoratori non operanti in cantiere (come gli impiegati dell'impresa), tenendo altresì conto del fatto che l'impresa abbia ottemperato o meno alle prescrizioni impartite ai sensi del d.lgs. n. 758/1994.

Ferma restando anche l'eventuale rilevanza penale della dichiarazione mendace ai sensi del d.P.R. n. 445/2000⁷¹, nella Circolare dell'INL si afferma inoltre che il venir meno di uno o più requisiti in un momento successivo non potrà incidere sulla sua utilizzabilità, ferme restando le altre conseguenze di carattere sanzionatorio o di altro tipo previste dall'ordinamento. Se si considera che alcuni requisiti richiesti per ottenere la patente sono considerati anche nell'Allegato 1-*bis* del d.lgs. n. 81/2008 ai fini della decurtazione dei crediti, al di là di altre considerazioni a tale proposito che verranno svolte nel prosieguo⁷², non è chi non veda come, ove si disponga di una patente con un numero di crediti appena o poco più che sufficiente per operare⁷³, il venir meno dei predetti requisiti, con la conseguente decurtazione dei crediti, potrebbe impedire all'impresa di operare.

⁶⁹ V. le precisazioni nella nota di Confindustria del 24 settembre 2024.

⁷⁰ Ma v. già anche la nota di Confindustria del 24 settembre 2024.

⁷¹ In particolare ai sensi dell'art. 76 del d.P.R. n. 445/2000, come ricordano la Circolare dell'INL del 23 settembre 2024 e la nota di Confindustria del 24 settembre 2024.

⁷² V. *infra* § 12.2.

⁷³ Come si vedrà nel prosieguo, qualora la patente non sia dotata di almeno 15 crediti non è 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.

Decorsi dodici mesi dalla revoca, ai sensi dell'art. 27, comma 4, del d.lgs. n. 81/2008 e dell'art. 1, comma 9, del d.m. 132/2024, l'impresa e il lavoratore autonomo potranno richiedere il rilascio di una nuova patente.

9. *Le modalità per presentare la domanda*

Come prevedono l'art. 27, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008 e l'art. 1 del d.m. n. 132/2024, la domanda per ottenere la patente va presentata attraverso il portale dell'INL sul quale la patente è rilasciata e resa disponibile in formato digitale con i contenuti informativi di cui all'art. 2 del d.m. n. 132/2024.

Peraltro, nella Circolare dell'INL si precisa che le istruzioni tecniche per la richiesta saranno indicate con una nota tecnica e che, sebbene il portale sia attivo dal 1° ottobre 2024, in fase di prima applicazione dell'obbligo del possesso della patente e sin dal momento della pubblicazione della Circolare, ma non oltre il 31 ottobre 2024, è comunque possibile presentare, utilizzando un modello allegato, un'autocertificazione/dichiarazione sostitutiva concernente il possesso dei requisiti di cui all'art. 27, comma 1, ove richiesti dalla normativa vigente, inviandola tramite PEC⁷⁴. Dal 1° novembre 2024 non sarà invece più possibile operare in cantiere in forza della trasmissione della autocertificazione/dichiarazione sostitutiva a mezzo PEC, essendo indispensabile aver effettuato la richiesta di rilascio della patente tramite il portale.

La domanda può essere presentata dal legale rappresentante dell'impresa e dal lavoratore autonomo, nonché tramite un soggetto munito di apposita delega in forma scritta, ivi inclusi i soggetti di cui all'art. 1 della l. n. 12/1979, vale a dire consulenti del lavoro, commercialisti, avvocati e centri di assistenza fiscale (CAF), dovendo i soggetti delegati munirsi delle dichiarazioni rilasciate dal legale rappresentante dell'impresa o dal lavoratore autonomo relative al possesso dei requisiti richiesti dalla legge, le quali potranno essere richieste in caso di eventuali accertamenti.

Come previsto dall'art. 27, comma 2, del d.lgs. 81/2008 e dall'art. 1, comma 7, del d.m. 132/2024, una volta presentata la domanda, nelle more del rilascio della patente è comunque consentito lo svolgimento delle attività, salva diversa comunicazione notificata dall'INL concernente le ipotesi in cui lo stesso Ispettorato abbia già accertato l'assenza di uno o più requisiti da parte del richiedente.

10. *I contenuti informativi della patente e la loro trasparenza*

⁷⁴ All'indirizzo: dichiarazionepatente@pec.ispettorato.gov.it.

In base all'art. 27, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008, l'art. 2 del d.m. n. 132/2024 ha provveduto ad individuare i contenuti informativi della patente. Tali sono: i dati identificativi della persona giuridica, dell'imprenditore individuale o del lavoratore autonomo titolare della patente; i dati anagrafici del soggetto richiedente la patente; la data di rilascio e il numero della patente; il punteggio attribuito al momento del rilascio; il punteggio aggiornato alla data di interrogazione del portale; gli esiti di eventuali provvedimenti di sospensione della patente a seguito di infortunio da cui deriva la morte o un'inabilità permanente del lavoratore ai sensi dell'art. 27, comma. 8; gli esiti di eventuali provvedimenti definitivi, di natura amministrativa o giurisdizionale, ai quali consegue la decurtazione dei crediti della patente di cui all'art. 27, comma 6.

Data l'importanza della possibilità di accedere a tali contenuti, l'art. 2 del d.m. n. 132/2024 ha previsto che, con provvedimento dell'INL, previo parere dell'Autorità garante della protezione dei dati personali, sono individuate le modalità di ostensione delle informazioni della patente nei confronti di una vasta serie di soggetti: gli stessi titolari della patente o loro delegati; le pubbliche amministrazioni; i RLS e i RLST; gli OO.PP. 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 di cui all'art. 89, comma 1, lett. *a*), del d.lgs. n. 81/2008 (vale a dire i committenti).

Le informazioni sono conservate per il tempo di vigenza della patente e comunque limitatamente alle informazioni sui provvedimenti di sospensione o di decurtazione dei crediti, per non più di cinque anni dall'iscrizione sul portale.

Sempre a proposito di trasparenza, l'art. 1, comma 6, del d.m. n. 132/2024 ha previsto che le imprese obbligate al possesso della patente informino della presentazione della domanda per ottenerla il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza e il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale entro cinque giorni dal deposito.

In base all'art. 27, comma 12, del d.lgs. n. 81/2008, le informazioni relative alla patente sono peraltro annotate in un'apposita sezione del Portale nazionale del sommerso, di cui all'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 124/2004, unitamente ad ogni utile informazione contenuta nel Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP), di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 81/2008.

Ai sensi dell'art. 27, comma 13, del d.lgs. n. 81/2008, l'INL avvia il monitoraggio sulla funzionalità del sistema della patente a crediti entro dodici mesi dal 1° ottobre 2024 e trasmette al Ministero del lavoro i dati raccolti per l'eventuale aggiornamento dei decreti ministeriali attuativi previsti dai commi 3 e 5 dello stesso art. 27. Previsioni, queste, che possono essere funzionali anche a valutare l'opportunità di dar corso alla già richiamata previsione – evocata nell'art. 27, comma 14, del d.lgs. n. 81/2008 – dell'estensione delle disposizioni sulla patente a crediti ad altri ambiti di attività individuati con decreto del Ministro del lavoro e

delle politiche sociali, sentite le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative.

11. La sospensione della patente in caso di gravi infortuni

L'art. 27, comma 8, del d.lgs. n. 81/2008 ha previsto che ove nei cantieri si verificano infortuni da cui derivi la morte del lavoratore o un'inabilità permanente, assoluta o parziale, l'INL possa sospendere, in via cautelare, la patente fino a dodici mesi, essendo ammesso ricorso contro tale provvedimento ai sensi e per gli effetti dell'art. 14, comma 14 dello stesso d.lgs. n. 81/2008⁷⁵.

In ossequio al rinvio contenuto nell'art. 27, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008, il d.m. n. 132/2024 ha provveduto ad individuare nel proprio art. 3 i presupposti e il procedimento per l'adozione del provvedimento cautelare di sospensione della patente, non senza aver preliminarmente precisato nel comma 1 di tale articolo che la sospensione è adottata dall'Ispettorato del lavoro territorialmente competente, il che, secondo la Circolare dell'INL, significa che il provvedimento va 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 possono chiedere che la Direzione centrale vigilanza e sicurezza sul lavoro dell'INL esprima un parere, non vincolante, sulla proposta di provvedimento.

Lo stesso art. 3 del d.m. n. 132/2024 ha poi ulteriormente precisato che gli eventi infortunistici in questione sono quelli da cui deriva, da un lato (comma 2), la morte di uno o più lavoratori imputabile al datore di lavoro, al suo delegato *ex art. 16* del d.lgs. n. 81/2008, o al dirigente almeno a titolo di colpa grave o, dall'altro lato (comma 3), l'inabilità permanente di uno o più lavoratori o una irreversibile menomazione suscettibile di essere accertata immediatamente, imputabile ai medesimi soggetti di cui al comma 2⁷⁶ almeno a titolo di colpa grave.

Peraltro, appare evidente che la chiamata in causa di tali soggetti esclude la ricomprensione tra gli eventi infortunistici *de quibus* di quelli propriamente *in itinere*⁷⁷, mentre potrebbe talora discutersi in merito a quelli stradali occorsi durante lo svolgimento del lavoro⁷⁸.

Secondo la Circolare dell'INL, l'attività di indagine sui predetti eventi compete anche al personale diverso da quello dell'INL (ad esempio, il personale ispettivo delle ASL) giacché l'art. 3, comma 2, secondo periodo, del d.m. n. 132/2024 prevede che l'accertamento degli elementi oggettivi e soggettivi della

⁷⁵ In forza del quale avverso i provvedimenti di sospensione adottati per l'impiego di lavoratori senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro è ammesso ricorso, entro trenta giorni, all'Ispettorato interregionale del lavoro territorialmente competente, il quale si pronuncia nel termine di trenta giorni dalla notifica del ricorso.

⁷⁶ E non al comma 1 come erroneamente scritto nel d.m.

⁷⁷ V. la Circolare dell'INL del 23 settembre 2024.

⁷⁸ Ancora una volta v. la Circolare dell'INL del 23 settembre 2024.

fattispecie finalizzato all'adozione del provvedimento di sospensione tiene conto, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 2700 c.c., dei verbali redatti da pubblici ufficiali intervenuti sul luogo e nelle immediatezze del sinistro, nell'esercizio delle proprie funzioni.

La stessa Circolare dell'INL appare poi particolarmente prodiga di chiarimenti in merito agli elementi necessari per l'adozione della sospensione.

Così si afferma innanzitutto 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” e che, pur “tenendo conto che l'accertamento definitivo del reato è sempre rimesso” all'autorità giudiziaria, “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”.

Il richiamo del criterio del “più probabile che non” – caratteristico della prova del nesso causale nel processo civile, laddove nel processo penale vige il diverso principio dell’“oltre ogni ragionevole dubbio” di cui all'art. 533 c.p.p. – potrebbe forse giustificarsi in ragione della natura amministrativa e non penale dell'attività di indagine e dello stesso provvedimento di sospensione⁷⁹.

Quanto poi al concetto di “colpa grave”, la Circolare chiarisce che si tratta di “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”. In particolare, per quanto concerne il grado di negligenza, “la colpa grave implica un comportamento che si discosta notevolmente da ciò che è considerato ragionevole e diligente”, mentre, “per quanto concerne la violazione delle norme di sicurezza, la colpa grave si concretizza nella violazione evidente e sostanziale di specifiche norme prevenzionistiche da adottare” (dunque non una violazione generica⁸⁰), potendo riguardare, “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)

⁷⁹ In merito al criterio del “più probabile che non”, Cass. civ., Sez. III, n. 10978/2023 ha affermato che “il giudice di merito deve porre a base della decisione fatti che siano gravi, precisi e concordanti, e non meramente ipotetici o supposti come probabili, e da quei fatti deve indurre ipotesi ricostruttive del nesso di causa escludendo quelle meno probabili, e scegliendo, tra quelle rimaste, l'ipotesi che spiega il fatto con maggiore probabilità, sulla base degli indizi raccolti. Non serve dunque né la certezza, né una elevata probabilità bensì una valutazione delle ipotesi alternative e la scelta di quella più probabile, anche se di poco, rispetto alle altre, che non necessariamente si ponga come di elevata probabilità”.

⁸⁰ V. la nota di Confindustria del 30 settembre 2024.

con una coscienza chiara del pericolo ma senza adottare le specifiche misure volte a prevenire il rischio che ha determinato l'evento infortunistico”.

Se, dunque, per l'adozione della sospensione occorre la sussistenza della *responsabilità diretta* di uno o più dei soggetti indicati *almeno a titolo di colpa grave* e secondo il criterio del *più probabile che non*, non sorprende che la Circolare dell'INL concluda nel senso che il provvedimento potrà essere adottato solo qualora siano state accertate tutte le tre condizioni indicate, compreso il requisito della gravità della condotta. In effetti, considerando che un simile completo accertamento – normalmente effettuato “con tutti i crismi” del caso in sede giudiziaria – potrebbe risultare tutt'altro che agevole in sede di mera attività ispettiva, non pare azzardato ipotizzare che non di rado non emergano tutti gli elementi richiesti e che, come afferma la stessa Circolare dell'INL, il competente Ispettorato archivi “la pratica unitamente a una apposita relazione agli atti dell'Ufficio”.

11.1. *L'adozione del provvedimento cautelare di sospensione della patente in caso di evento infortunistico mortale*

Sebbene l'art. 27, comma 8, del d.lgs. n. 81/2008 abbia chiaramente concepito l'adozione della sospensione come discrezionale, l'art. 3, comma 2, primo periodo, del d.m. n. 132/2024 la configura invece esplicitamente come obbligatoria ove si verificano infortuni da cui derivi la morte di uno o più lavoratori imputabile al datore di lavoro, al suo delegato *ex art. 16 del d.lgs. n. 81/2008*, ovvero al dirigente *ex art. 2, comma 1, lett. d)*, del medesimo decreto, almeno a titolo di colpa grave. Vero è, però, che, altrettanto espressamente, la stessa disposizione del decreto ministeriale fa salva la diversa valutazione dell'Ispettorato adeguatamente motivata, recuperando in parte la discrezionalità prevista dalla fonte normativa primaria alla quale, a ben guardare, difficilmente la norma regolamentare potrebbe derogare.

A tale proposito la Circolare ha affermato che, “ferma restando la sussistenza delle condizioni indicate, 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”, dovendo “i motivi che hanno suggerito di non adottare il provvedimento, pur in presenza dei relativi presupposti”, “essere oggetto di una relazione agli atti dell'Ufficio”.

Senonché, a ben guardare, lungi dal chiarire quella che ragionevolmente dovrebbe essere la vera finalità cautelare del provvedimento sospensivo (e che non emerge con chiarezza dal decreto ministeriale) – vale a dire che la sospensione, senza assumere alcuna valenza sanzionatoria, dovrebbe mirare a scongiurare i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori derivanti dalle cause che hanno prodotto l'infortunio mortale –, questa affermazione della Circolare evidenzia piuttosto... le cautele nei confronti del provvedimento di sospensione, la quale, a suo dire, non

dovrebbe essere adottata ove dalla cessazione dell'attività derivino rischi per i lavoratori o per i terzi o comunque per la pubblica incolumità. Rischi ovviamente da non sottovalutare, in mancanza dei quali, però, parrebbe che la sospensione debba essere normalmente adottata a prescindere dalla presenza o meno degli altri rischi derivanti dalle cause che hanno prodotto l'infortunio mortale, con la conseguenza tuttavia che la sospensione finirebbe per assumere essenzialmente una valenza sanzionatoria a dispetto della norma di legge che l'ha introdotta.

11.2. L'adozione del provvedimento cautelare di sospensione della patente in caso di evento infortunistico che dà luogo a una inabilità permanente o a una irreversibile menomazione suscettibile di essere accertata immediatamente

Come si è visto, in relazione ai presupposti per la sospensione della patente, l'art. 3, comma 3, del d.m. n. 132/2024 ha specificato ulteriormente le conseguenze degli eventi infortunistici non mortali evocati dall'art. 27, comma 8, del d.lgs. n. 81/2008 – che si riferisce all'inabilità permanente assoluta o parziale – distinguendo l'inabilità permanente rispetto all'irreversibile menomazione suscettibile di essere accertata immediatamente, fermo restando che in entrambi i casi deve trattarsi di evento imputabile almeno a titolo di colpa grave ai soggetti dell'organigramma aziendale di cui al comma 2. Sta di fatto, però, che nella disciplina regolamentare non pare emergere la distinzione tra inabilità permanente assoluta o parziale evocata dall'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008.

In base alla Circolare dell'INL, la distinzione tra le due fattispecie di cui si occupa il d.m. n. 132/2024 si riverbera sulla procedura per l'adozione della sospensione. Infatti, nel caso di un evento infortunistico che dà luogo ad una inabilità permanente, la sospensione non può prescindere “da un provvedimento di riconoscimento della stessa inabilità da parte dell'INAIL, il quale dovrà comunicare alla competente sede dell'INL le proprie determinazioni, unitamente ad ogni informazione utile a definire eventuali responsabilità in capo al datore di lavoro, al delegato o al dirigente”. Viceversa, di fronte ad un evento che dà luogo ad una irreversibile menomazione suscettibile di essere accertata immediatamente (come, ad esempio, la perdita di un arto), la Circolare dell'INL afferma che “non è indispensabile attendere il provvedimento di riconoscimento della inabilità permanente” il quale “sarà utile esclusivamente ai fini della individuazione del grado della inabilità”. Pertanto, “il competente Ispettorato non dovrà necessariamente attendere l'adozione del suddetto provvedimento da parte dell'INAIL ai fini della sospensione della patente, 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”.

Pertanto, sia nel caso di inabilità permanente sia in quello di irreversibile menomazione suscettibile di essere accertata immediatamente, l'art. 3, comma 3, del d.m. n. 132/2024 prevede che la sospensione possa essere adottata se le esigenze cautelari non siano soddisfatte mediante il provvedimento di cui all'art. 14

del d.lgs. n. 81/2008 o all'art. 321 c.p.p.⁸¹. Rispetto a quanto previsto nel caso di eventi mortali, pare quindi di cogliere qui una maggior valenza discrezionale e cautelare della sospensione, come d'altronde conferma la stessa Circolare dell'INL, la quale, oltre a ribadire che non si sospende la patente quando il cantiere sia stato già oggetto di una sospensione *ex art. 14* del d.lgs. n. 81/2008 sia per violazioni prevenzionistiche, sia per impiego di lavoratori "in nero", e/o di un sequestro preventivo da parte della autorità giudiziaria *ex art. 321 c.p.p.*, afferma tuttavia che la sospensione potrebbe venire in gioco anche in presenza dei suddetti provvedimenti ove essi, in relazione all'effettivo rischio che ha determinato l'evento infortunistico, siano del tutto inadeguati a prevenire il ripetersi di eventi infortunistici. Affermazione che pare reindirizzare la funzione cautelare della sospensione nella giusta direzione di scongiurare i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori potenzialmente derivanti dalle cause che hanno prodotto l'infortunio.

Ciò nonostante, i dubbi che, ad onta della nitida fonte legislativa, il decreto ministeriale non ha invece del tutto dissipato in merito alla natura della sospensione – cautelare o sanzionatoria – si ripropongono proprio nel momento in cui lo stesso decreto pone in relazione la sospensione con gli altri provvedimenti cautelari di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008 e all'art. 321 c.p.p.: relazione che il d.m. n. 132/2024 esplicita soltanto per gli infortuni non mortali. Cosicché, pur nel silenzio del decreto ministeriale, non sembra azzardato chiedersi se, nel caso in cui sia stata già adottata una sospensione *ex art. 14* d.lgs. 81/2008 e/o un sequestro preventivo *ex art. 321 c.p.p.* che abbiano soddisfatto le esigenze cautelari, in caso di infortunio mortale la patente debba essere comunque sospesa a differenza degli infortuni non mortali?

11.3. Durata e impugnazione della sospensione della patente

In base agli artt. 27, comma 8, del d.lgs. n. 81/2008 e 3, commi 4 e 6, del d.m. n. 132/2024, la durata massima della sospensione della patente è di dodici mesi ed è determinata "tenendo conto della gravità degli infortuni nonché della gravità della violazione in materia di salute e sicurezza e delle eventuali recidive". Oltre a ciò la Circolare ritiene necessario tenere conto anche delle conseguenze dell'evento infortunistico ed evidenzia la necessità di acquisire dall'INAIL eventuali informazioni legate a precedenti eventi infortunistici sulla scorta di quanto previsto dall'art. 3, comma 6, del d.m. n. 132/2024 secondo il quale "l'INAIL mette a disposizione dell'Ispettorato nazionale del lavoro, in cooperazione applicativa, ogni informazione concernente gli eventi infortunistici".

Avverso il provvedimento di sospensione l'art. 27, comma 8, del d.lgs. n. 81/2008 prevede la possibilità di presentare un ricorso ai sensi dell'art. 14, comma

⁸¹ Che disciplina le condizioni al ricorrere delle quali è possibile procedere col sequestro giudiziario preventivo di cose pertinenti al reato che possano aggravare o protrarne le conseguenze ovvero agevolare la commissione di altri reati.

14, del d.lgs. 81/2008, il quale disciplina il ricorso avverso il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale. Tale ricorso deve essere proposto 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, la quale ha trenta giorni per esprimersi sul ricorso, potendo la decisione riguardare la correttezza del provvedimento di sospensione sia sotto il profilo dei presupposti per la sua emanazione, sia sotto il profilo della durata. Ove la Direzione non si pronunci entro il termine stabilito, il provvedimento di sospensione perde efficacia.

Una volta cessata, per qualunque ragione, l'efficacia del provvedimento sospensivo, ai sensi dell'art. 3, comma 5, del d.m. n. 132/2024 la competente sede territoriale dell'INL provvede entro un congruo termine a verificare il “ripristino delle condizioni di sicurezza dell'attività lavorativa presso il cantiere ove si è verificata la violazione”. Secondo la Circolare dell'INL, tali attività dovranno evidentemente essere precedute, 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 vari mesi⁸².

12. La disciplina dei crediti

Alla luce degli artt. 27, comma 5, del d.lgs. n. 81/2008 e 4 del d.m. n. 132/2024, la patente è dotata di un punteggio iniziale di 30 crediti che, come si vedrà, sono incrementabili.

In ogni caso, come prevedono i commi 5 e 10 dell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, la patente consente di operare solo con una dotazione pari o superiore a 15 crediti, fermo restando che ove la patente abbia un punteggio inferiore a 15 crediti è tuttavia consentito il completamento delle attività oggetto di appalto o subappalto in corso di esecuzione, quando però i lavori eseguiti siano superiori al 30% del valore del contratto e salva l'adozione dei provvedimenti di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008. A tale proposito tuttavia non è chiaro se per punteggio inferiore al minimo di 15 crediti debba intendersi anche un punteggio pari a 0 crediti.

⁸² Al riguardo paiono condivisibili le perplessità espresse da Confindustria su detta previsione in quanto la regolarizzazione può avvenire prima del termine finale della sospensione: in questo caso, tuttavia, non è data la possibilità di chiedere la revoca del provvedimento in quanto tale ipotesi non risulta disciplinata. Posta la formale natura cautelare del provvedimento, sarebbe, invece, logico che il venir meno delle esigenze cautelari (es., per adeguamento immediato alla normativa, sostituzione o regolarizzazione dell'attrezzatura coinvolta nell'evento, etc.) faccia venir meno le necessità di mantenere il provvedimento cautelare (che, altrimenti, assume una natura meramente sanzionatoria, a dispetto della chiara qualificazione. Nel dettaglio v. la nota di Confindustria del 30 settembre 2024.

Prima di dar conto della disciplina relativa all'incremento e alla decurtazione dei crediti, occorre ricordare che, nel silenzio al riguardo della norma primaria, l'art. 8 del d.m. n. 132/2024 ha previsto che, nelle ipotesi di fusione, anche per incorporazione, dell'impresa, alla persona giuridica risultante dalla fusione è accreditato il punteggio della società titolare della patente recante il maggior numero di crediti, fatto salvo l'aggiornamento dei crediti derivante dal nuovo assetto societario; inoltre, nelle trasformazioni societarie previste dall'art. 2500 e ss. c.c. o nel caso di conferimento d'azienda in società da parte dell'imprenditore individuale, il nuovo soggetto giuridico conserva il punteggio della patente del soggetto trasformato o conferente, fatto salvo l'aggiornamento dei crediti derivante dal nuovo assetto societario. Le modalità di comunicazione delle informazioni di cui a tale articolo sono individuate dall'INL nella cui Circolare ci si riserva di fornire ogni utile indicazione, anche operativa, 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.

12.1. *L'incremento di ulteriori crediti*

Con una previsione che *ictu oculi* appare eccessiva, l'art. 5 del d.m. n. 132/2024 ha previsto che i crediti iniziali possano essere incrementati fino alla soglia massima di 100 crediti, fermo restando, come prevede la Circolare dell'INL, che la richiesta di attribuzione di ulteriori crediti sulla patente sarà possibile solo ad esito delle integrazioni della piattaforma informatica, di cui si darà notizia sul sito internet dell'INL, unitamente alle modalità operative da seguire.

Ai sensi dell'art. 5, comma 5, del d.m. n. 132/2024, per i soggetti che, alla data di presentazione della domanda, siano già in possesso dei relativi requisiti, i crediti ulteriori saranno attribuiti con decorrenza "retroattiva". Se invece il requisito è conseguito successivamente alla data di presentazione della domanda, i crediti ulteriori saranno attribuiti mediante aggiornamento del punteggio della patente. Inoltre, secondo l'art. 5, comma 6, del d.m. n. 132/2024, in caso di requisiti costituiti da certificazioni con valenza periodica, l'eventuale perdita del requisito determina la sottrazione dei relativi crediti.

L'art. 5 del d.m. n. 132/2024 individua anche i quattro criteri per l'attribuzione di crediti ulteriori, quantificati nei casi dei primi tre criteri in una tabella allegata al decreto ministeriale.

Il primo criterio, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del d.m. n. 132/2024, è rappresentato dalla storicità dell'azienda, in virtù della quale si possono acquisire fino a 10 crediti in base alla data di iscrizione del soggetto richiedente alla C.C.I.A.⁸³

⁸³ Per l'iscrizione, al momento del rilascio della patente, alla C.C.I.A. da 5 a 10 anni: *3 crediti*; da 11 a 15 anni: *5 crediti*; da 16 a 20 anni: *8 crediti*; da oltre 20 anni: *10 crediti*. In ognuno dei predetti casi i crediti non sono cumulabili con altri relativi alla storicità dell'azienda.

Il secondo criterio, ai sensi dell'art. 5, comma 4, lett. *a*), nn. 1-7, del d.m. n. 132/2024, riguarda le attività, gli investimenti o la formazione in tema di salute e sicurezza sul lavoro grazie a cui si possono conseguire fino a 30 crediti⁸⁴.

Il terzo criterio, ai sensi dell'art. 5, comma 4, lett. *b*), nn. 1-8, del d.m. n. 132/2024, riguarda altre attività, investimenti o la formazione non ricompresi nel secondo criterio, che danno diritto fino a 10 crediti⁸⁵.

⁸⁴ - Per il possesso della certificazione di un sistema di gestione della sicurezza sul lavoro (SGSL) conforme alla UNI EN ISO 45001 rilasciata da organismi di certificazione accreditati da ACCREDIA o da altro ente di accreditamento aderente agli accordi di mutuo riconoscimento IAF MLA: *5 crediti*;

- per l'asseverazione del modello di organizzazione e gestione della salute e sicurezza (MOG) conforme all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 da parte di un organismo paritetico iscritto al Repertorio nazionale di cui all'art. 51 del d.lgs. n. 81/2008 che svolga 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 crediti*;

- per il possesso della certificazione attestante la partecipazione di almeno un terzo dei lavoratori occupati ad almeno quattro 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 Stato-Regioni di cui agli artt. 34, comma 2, e 37, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008: *6 crediti*, incrementati di altri *2 crediti* se la formazione coinvolge almeno il 50% dei lavoratori stranieri occupati con contratto di lavoro subordinato;

- per il 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 crediti*;

- 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'art. 51 del d.lgs. n. 81/2008, anche con l'azienda per la singola opera ovvero con l'INAIL: rispettivamente *1 credito* per investimenti compresi fra 5.000,00 e 25.000,00 euro, *3 crediti* per investimenti compresi fra 25.000,01 e 50.000,00 euro e *6 crediti* per investimenti superiori a 50.000,01 euro;

- per l'adozione del documento di valutazione dei rischi anche nei casi in cui è possibile adottare le procedure standardizzate previste dall'art. 29, commi 6 e 6-bis, del d.lgs. n. 81/2008: *3 crediti*;

- per l'effettuazione di almeno due visite in cantiere dal medico competente affiancato dal RLS o dal RLST: *2 crediti*.

⁸⁵ - Per attività, investimenti o formazione non ricompresi nel punto precedente svolte da imprese che occupano fino a 15 dipendenti: *1 credito*; da 16 a 50 dipendenti: *2 crediti*; più di 50 dipendenti: *4 crediti*. In tali casi 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;

- per il possesso della qualifica di Mastro Formatore Artigiano prevista dall'Accordo di rinnovo del CCNL Edilizia Artigianato del 4 maggio 2022: *2 crediti*;

- per il possesso della certificazione SOA di classifica I: *1 credito*;

- per il possesso della certificazione SOA di classifica II: *2 crediti*;

- per l'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. n. 276/2003: *2 crediti*;

- per consulenza e monitoraggio effettuati da parte degli organismi paritetici iscritti al Repertorio nazionale di cui all'art. 51 del d.lgs. n. 81/2008, con esito positivo: *2 crediti*;

- per attività di formazione sulla lingua per lavoratori stranieri: *2 crediti*;

- per il 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 diciotto mesi, in numero pari o inferiore a un terzo del totale degli operai in organico: *2 crediti*;

Il quarto criterio, ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.m. n. 132/2024, consiste nella mancanza di provvedimenti di decurtazione del punteggio per le violazioni di cui all'Allegato 1-*bis* del d.lgs. n. 81/2008, che dà diritto all'incremento di 1 credito per ciascun biennio successivo al rilascio della patente, fino ad un massimo di 20 crediti.

12.2. *La decurtazione dei crediti: una disciplina che suscita notevoli perplessità*

I commi 6, 7 e 9 dell'art. 27 del d.lgs. 81/2008 disciplinano la decurtazione dei crediti che – vale la pena sottolinearlo fin d'ora – avviene solo a seguito dell'adozione di provvedimenti definitivi.

Ai sensi del comma 6, il punteggio della patente subisce le decurtazioni correlate alle risultanze dei provvedimenti definitivi emanati nei confronti dei datori di lavoro, dei dirigenti e dei preposti delle imprese o dei lavoratori autonomi, nei casi e nelle misure indicati nell'Allegato I-*bis* del d.lgs. n. 81/2008. Qualora nell'ambito del medesimo accertamento ispettivo siano contestate più violazioni tra quelle indicate nel citato Allegato I-*bis*, i crediti sono decurtati in misura non eccedente il doppio di quella prevista per la violazione più grave. Secondo il comma 7, si considerano provvedimenti definitivi le sentenze passate in giudicato e le ordinanze-ingiunzione di cui all'art. 18 della l. n. 689/1981 divenute definitive.

Pertanto, ove si tratti di violazioni contemplate nell'Allegato I-*bis* suscettibili di essere punite di per sé mediante sanzione penale ai sensi dell'apparato sanzionatorio di cui all'art. 55 e ss. del d.lgs. n. 81/2008, non pare possibile procedere a decurtazione dei crediti ove tali violazioni non abbiano formato oggetto di un procedimento penale conclusosi con sentenza definitiva, ma siano state invece definite con corretto e tempestivo adempimento della prescrizione di cui all'art. 20 e ss. del d.lgs. n. 758/1994 (e conseguente estinzione del reato): prescrizione che gli organismi ispettivi adottano ai sensi dell'art. 301 del d.lgs. n. 81/2008 ove contestino contravvenzioni in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro previste dallo stesso decreto, nonché da altre disposizioni aventi forza di legge, per le quali sia prevista la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero la pena della sola ammenda.

Non pare pertanto azzardato ipotizzare che, poiché gran parte delle violazioni delle norme prevenzionistiche di cui al d.lgs. n. 81/2008 viene di solito “gestita” e risolta mediante il predetto strumento della prescrizione *ex* d.lgs. n. 758/1994, approdando solo raramente in giudizio, le decurtazioni dei crediti potrebbero non essere particolarmente frequenti. Il che solleva non poche

- per il 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 d.lgs. n. 36/2023: 2 crediti;

- per la certificazione del regolamento interno delle società cooperative, ai sensi dell'art. 6 della l. n. 142/2001: 2 crediti.

perplessità sulla effettività della misura e più complessivamente sulla credibilità della stessa patente.

Analoghe osservazioni possono essere avanzate per le violazioni (più rare) per le quali l'Allegato I-*bis* del d.lgs. n. 81/2008 preveda una sanzione amministrativa⁸⁶, non dovendosi dimenticare che l'art. 301-*bis* dello stesso d.lgs. n. 81/2008 prevede a tale proposito un procedimento di estinzione agevolata degli illeciti amministrativi a seguito di regolarizzazione in base al quale, in tutti i casi di inosservanza degli obblighi puniti con sanzione pecuniaria amministrativa, il trasgressore, al fine di estinguere l'illecito amministrativo, è ammesso al pagamento di una somma pari alla misura minima prevista dalla legge qualora provveda a regolarizzare la propria posizione non oltre il termine assegnato dall'organo di vigilanza mediante verbale di primo accesso ispettivo⁸⁷.

Infine, il comma 9 dell'art. 27 stabilisce che i provvedimenti definitivi di cui al comma 6 sono comunicati, entro trenta giorni, anche con modalità informatiche, dall'amministrazione che li ha emanati all'INL ai fini della decurtazione dei crediti. Secondo la Circolare dell'INL, i provvedimenti sanzionatori in questione devono riguardare condotte illecite poste in essere a partire dal 1° ottobre 2024 a prescindere dalla circostanza che al soggetto interessato sia stata già rilasciata la patente richiesta.

Tuttavia, al di là di tutto ciò, la disciplina della decurtazione dei crediti desta una perplessità ben più rilevante rispetto a quelle poc'anzi menzionate.

Ci si riferisce al fatto che, tra le violazioni assunte nell'Allegato I-*bis* del d.lgs. n. 81/2008 quali presupposti della decurtazione dei crediti, ne figurano alcune che, a ben guardare, riguardano gli stessi requisiti "costitutivi" richiesti per poter ottenere la patente. È il caso sia della "omessa elaborazione del documento di valutazione dei rischi" per la quale il n. 1 dell'Allegato I-*bis* prevede la decurtazione di 5 crediti, sia della "omessa nomina" del RSPP per la quale il n. 4 dello stesso Allegato dispone la decurtazione di 3 crediti, ma il discorso potrebbe valere anche per l'omissione della formazione cui *ex* n. 3 dell'Allegato consegue la decurtazione di 3 crediti.

In altri termini non pare possibile che uno stesso fatto venga considerato da un lato come requisito dirimente per ottenere la patente e, dall'altro lato, solo come un elemento ai fini della modulazione del punteggio della stessa. Se ciò risulta eclatante nel caso dell'omessa nomina del RSPP, lo stesso può dirsi anche nell'ipotesi dell'omessa elaborazione del DVR la quale non pare interpretabile solo come omesso aggiornamento di un DVR peraltro posseduto, poiché tale riduttiva interpretazione sembra impedita non solo dal tenore letterale dell'Allegato I-*bis*, ma anche dal fatto che, per giurisprudenza costante, un DVR incompleto equivale

⁸⁶ Il riferimento è in particolare alle condotte di cui ai punti 21, 22, 23 e 24 dell'Allegato I-*bis* rispetto alle quali il d.l. 22 febbraio 2002, n. 12, convertito, con modificazioni, dalla l. 23 aprile 2002, n. 73 e ivi richiamato prevede l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie.

⁸⁷ Sul meccanismo di cui all'art. 301-*bis* del d.lgs. n. 81/2008, v. in dottrina P. PASCUCCI, A. ANDREANI, *L'estinzione agevolata degli illeciti amministrativi e il potere di disposizione. Artt. 301-bis e 302-bis*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Milano, Ipsoa, 2010, p. 642 ss.

ad un DVR mancante⁸⁸ e che l'art. 55, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008 punisce con la stessa sanzione penale sia l'adozione di un DVR mancante dei suoi elementi essenziali di cui all'art. 28, comma 2, lett. *b*), *c*) o *d*), sia il fatto che il DVR non sia stato aggiornato secondo quanto previsto dall'art. 29, comma 3.

12.3. *La sospensione dell'incremento dei crediti e il recupero dei crediti "minimi"*

Le precedenti considerazioni svolte in ordine al rischio di ineffettività della disciplina della decurtazione dei crediti paiono valere anche per quanto riguarda la sospensione dell'incremento dei crediti, disciplinata dall'art. 6 del d.m. n. 132/2004. Tale disposizione dispone infatti che, ove siano contestate una o più violazioni di cui all'Allegato I-*bis* del d.lgs. n. 81/2008, l'incremento dei crediti sia sospeso fino alla decisione definitiva sull'impugnazione, ove proposta. Il che, a ben guardare, parrebbe significare che la sospensione dell'incremento dei crediti riguardi esclusivamente le ipotesi nelle quali vi sia un vero e proprio procedimento penale, e non anche quelle nelle quali alla contestazione della violazione consegua il corretto adempimento della menzionata prescrizione di cui al d.lgs. n. 758/1994.

Le peculiarità della previsione non finiscono però qui giacché la stessa norma esclude che si dia luogo alla sospensione dell'incremento dei crediti ove, successivamente alla notifica del verbale di accertamento di una o più violazioni di cui all'Allegato I-*bis* del d.lgs. n. 81/2008, il titolare della patente consegua l'asseverazione del modello di organizzazione e gestione (MOG) rilasciato dall'organismo paritetico iscritto al Repertorio nazionale di cui all'art. 51 del d.lgs. n. 81/2008.

Viene in tal modo instaurata surrettiziamente – mediante decreto ministeriale e non per legge – una curiosa relazione tra l'esonero della sospensione dei crediti della patente e lo strumento dell'asseverazione del MOG, l'adozione ed efficace attuazione del quale è, com'è noto, considerata dall'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 piuttosto ai fini del possibile esonero della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al d.lgs. n. 231/2001 a fronte del verificarsi di gravi infortuni sul lavoro causati dalla violazione della disciplina prevenzionistica e che configurino i delitti di omicidio colposo (art. 589 c.p.) o di lesioni colpose gravi o gravissime (art. 590 c.p.) (art. 25-*septies* del d.lgs. n. 231/2001 come modificato dall'art. 300 del d.lgs. n. 81/2008), laddove sempre la legge prevede che dell'asseverazione dell'adozione e dell'efficace attuazione dei MOG possano tener conto gli organismi di vigilanza ai fini della programmazione delle proprie attività ispettive (art. 51, commi 3-*bis* e 8-*bis*, del d.lgs. n. 81/2008). In particolare, ciò che non convince di questa previsione dell'art. 6 del d.m. n. 132/2004 è soprattutto il fatto che un organismo paritetico possa rilasciare l'asseverazione del MOG in presenza di una più violazioni di cui all'Allegato I-*bis* del d.lgs. n. 81/2008, le quali,

⁸⁸ Tra le tante cfr. Cass. pen., sez. III, 5 ottobre 2006, n. 33473; Cass. pen., sez. IV, 1° giugno 2006, n. 19183; Cass. pen., sez. IV, 21 aprile 2006, n. 14192.

a ben guardare, sono tutte assai rilevanti ai fini prevenzionistici. D'altronde, se si conviene che l'asseverazione del MOG vale a confermare la sussistenza della bontà organizzativa del sistema di prevenzione aziendale⁸⁹, non si vede come questa possa essere confermata a fronte di significative violazioni prevenzionistiche.

Fatta salva la previsione testé menzionata, l'art. 6 del d.m. n. 132/2004 prevede altresì che, a decorrere dal 1° ottobre 2024, ove siano contestate una o più violazioni di cui all'Allegato I-*bis* del d.lgs. n. 81/2008, l'incremento dei crediti non si applichi per un periodo di tre anni decorrente dalla definitività del provvedimento, confermando che, così come per la decurtazione dei crediti, anche per la sospensione del loro incremento rilevano soltanto provvedimenti definitivi.

Per altro verso, ai sensi degli artt. 27, comma 5, del d.lgs. n. 81/2008 e 7 del d.m. n. 132/2004, è prevista la possibilità di recuperare fino a 15 crediti, apparendo ragionevole ritenere che si tratti del recupero dei crediti perduti fino e non oltre alla soglia minima e sufficiente per operare dei 15 crediti (ad esempio, se nella patente sono rimasti 10 crediti, se ne possono recuperare fino a 5), e non già di un quantitativo di crediti perduti non superiore a 15 che potrebbe consentire di superare la predetta soglia minima (nel caso appena proposto in cui nella patente residuano 10 crediti, se ne possono recuperare fino a 15 arrivando così a 25)⁹⁰.

L'art. 7, comma 1, del d.m. n. 132/2004 dispone che il recupero dei crediti sia subordinato alla valutazione di una Commissione territoriale – la quale opera a titolo gratuito e alle cui sedute sono invitati a partecipare i rappresentanti delle ASL e il RLST – composta dai rappresentanti dell'INL e dell'INAIL, dovendo tale valutazione tener conto dell'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 di cui all'Allegato I-*bis* del d.lgs. n. 81/2008, nonché dei lavoratori occupati presso il cantiere o i cantieri ove si sia verificata la predetta violazione, e dell'eventuale realizzazione di uno o più investimenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Se, da un lato, è comprensibile che il recupero dei crediti sia gestito a livello territoriale per evidenti esigenze pratiche, non appare però del tutto convincente il fatto che non siano stati definiti più chiaramente e in modo uniforme per tutto il territorio nazionale i criteri quantitativi alla stregua dei quali attribuire i crediti da recuperare – così come avviene del resto per l'attribuzione dei crediti ulteriori definita in modo uguale per tutti secondo la tabella allegata al d.m. n. 132/2024 – a meno che il problema non possa in qualche modo essere risolto, ma ciò non è chiaro, alla luce del comma 3 dell'art. 7 del d.m. n. 132/2024 secondo il quale i flussi informativi per l'accreditamento dei crediti da recuperare sono definiti con provvedimento del Direttore dell'INL.

⁸⁹ P. PASCUCCI, *L'asseverazione dei modelli di organizzazione e di gestione*, in "I Working Papers di Olympus", n. 43/2015, p. 1 ss.; ID., *Salute e sicurezza sul lavoro, responsabilità degli enti, modelli organizzativi e gestionali*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2021, 4, p. 537 ss.

⁹⁰ V. la Circolare dell'INL del 23 settembre 2024.

13. *Le sanzioni in caso di patente mancante o carente dei crediti minimi*

Avvalendosi della propria esclusiva competenza in materia, il legislatore ha disciplinato nell'art. 27, comma 11, del d.lgs. n. 81/2008 le conseguenze dell'attività svolta da un'impresa o da un lavoratore autonomo che sia privo di patente o ne possieda una con meno di 15 crediti.

In tali casi è prevista sia l'applicazione di una sanzione amministrativa pari al 10% del valore dei lavori e, comunque, non inferiore a euro 6.000, non soggetta alla procedura di diffida di cui all'art. 301-*bis* del d.lgs. n. 81/2008, sia l'esclusione dalla partecipazione ai lavori pubblici di cui al codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. 36/2023 per un periodo di sei mesi. Gli introiti derivanti da tali sanzioni sono destinati al bilancio dell'INL e concorrono a finanziare le risorse necessarie all'implementazione dei sistemi informatici necessari al rilascio e all'aggiornamento della patente.

14. *La relazione tra la disciplina della patente e quella del Titolo IV del d.lgs. n. 81/2008*

Proprio a proposito di sanzioni, poiché la disciplina della patente non sostituisce quella di cui al Titolo IV del d.lgs. n. 81/2008, ma vi si aggiunge – restando quindi fermi i requisiti richiesti da tale Titolo alle imprese esecutrici ed ai lavoratori autonomi la cui esistenza deve essere verificata dai soggetti ivi contemplati –, ove ricorrano anche i presupposti previsti da detto Titolo si applicheranno anche le correlative sanzioni penali ivi previste.

D'altronde, la relazione tra la disciplina della patente e quella del Titolo IV del d.lgs. n. 81/2008 risulta chiaramente esplicitata non solo nell'*incipit* dell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 là dove evoca espressamente i cantieri temporanei o mobili di cui all'art. 89, comma 1, lett. *a*), ma anche in virtù delle modifiche apportate dall'art. 29, comma 19, lett. *b*), del d.l. n. 19/2024 all'art. 90, comma 9, del d.lgs. n. 81/2008 in relazione agli obblighi del committente o del responsabile dei lavori.

Infatti, da un lato, la nuova lett. *b-bis* di tale comma 9 dispone che, oltre alle altre verifiche cui sono tenuti ai sensi di tale articolo, i predetti soggetti, anche nel caso di affidamento dei lavori ad un'unica impresa o ad un lavoratore autonomo, verificano il possesso della patente o del documento equivalente di cui all'art. 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 15 dello stesso art. 27, dell'attestazione di qualificazione SOA. Da un altro lato, la lett. *c*) dello stesso comma prevede ora che il committente o il responsabile dei lavori trasmette all'amministrazione concedente, prima dell'inizio dei lavori oggetto del permesso di costruire o della denuncia di inizio attività, copia della notifica preliminare di cui all'art. 99, il documento unico di regolarità contributiva delle imprese e dei lavoratori autonomi, fatto salvo quanto previsto

dall'art. 16-*bis*, comma 10, del d.l. n. 185/2008, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 2/2009, e una dichiarazione attestante l'avvenuta verifica dell'ulteriore documentazione di cui alle lettere *a)*, *b)* e appunto *b-bis*).

L'effettività di tali obblighi a carico del committente o del responsabile dei lavori è presidiata dalla sanzione prevista dalla lett. *c)* dell'art. 157, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, come integrata dallo stesso art. 29, comma 19, lett. *c)*, del d.l. n. 19/2024, vale a dire la sanzione amministrativa pecuniaria da 711,92 a 2.562,91 euro per la violazione degli artt. 90, commi 7, 9, lett. *b-bis*) e *c)*, e 101, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 81/2008.

III. *Considerazioni conclusive*

15. *Delusioni e paradossi*

Nell'attesa di verificare come andrà sviluppandosi l'applicazione della patente, in questa sede non ci si può esimere da qualche considerazione complessiva di sintesi.

La prima considerazione attiene alla *ratio* dello strumento.

Il dubbio assai consistente, emerso alla comparsa del nuovo art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, che si trattasse essenzialmente di un congegno di controllo della regolarità delle imprese e dei lavoratori autonomi operanti nell'ambito della cantieristica più che di uno strumento di vera e propria qualificazione⁹¹ risulta confermato dal d.m. n. 132/2024.

Infatti, è senz'altro vero che in quest'ultimo, da un lato, affiorano elementi, assenti nella norma di legge, di per sé certamente funzionali a qualificare il sistema prevenzionistico di un'impresa – come, in particolare, i sistemi di gestione della sicurezza sul lavoro (SGSL) e i modelli di organizzazione della sicurezza sul lavoro (MOG) specialmente se asseverati – e, da un altro lato, si tende a valorizzare l'adempimento “oltre la soglia minima legale” di alcuni fondamentali obblighi di prevenzione, come nel caso dell'adozione “ordinaria” del DVR là dove sarebbe sufficiente valutare i rischi secondo le procedure standardizzate, oppure nell'ipotesi di una formazione impartita oltre i minimi di cui agli accordi Stato-Regioni, o ancora nel caso dell'effettuazione da parte del medico competente di un numero di visite in cantiere superiore alla norma.

Senonché, purtroppo, è vero pure che tutto ciò – come emerge chiaramente nell'art. 5 del d.m. n. 132/2024 e nella tabella allegata – riguarda esclusivamente l'incremento dei crediti iniziali, laddove la patente può essere ottenuta semplicemente autodichiarando il possesso di requisiti “di base”, i quali, a ben guardare, riguardano esclusivamente il rispetto dei presupposti minimi per la

⁹¹ P. PASCUCCI, *Dalla tragedia di Firenze alla patente in edilizia. Prime osservazioni sulla ratio dell'art. 29, comma 19, del d.l. n. 19/2024 dopo la conversione in legge (l. n. 56/2024)*, in “Lavori Diritti Europa”, n. 2/2024.

regolarità di un'impresa o, per dirla altrimenti, perché un'impresa possa definirsi tale ai sensi dell'art. 41 Cost.

Ben altra prospettiva si sarebbe invece appalesata ove invece la patente fosse stata rilasciata, oltre che sulla scorta dei requisiti di base, solo in presenza di alcuni di quegli elementi effettivamente qualificanti, assumendo così la veste di uno strumento di qualificazione e di selezione qualitativa delle imprese, come tale particolarmente utile o addirittura decisiva là dove la scelta dell'impresa avvenga sulla scorta di una comparazione, come nel caso degli appalti pubblici.

D'altra parte, per come esso è attualmente concepito, dal decreto ministeriale emergono alcuni evidenti paradossi.

Il primo paradosso è che, in relazione all'incremento dei crediti collegati alla storicità dell'impresa, non sia stato previsto alcun coefficiente di correzione che ne riduca il valore ove negli anni quell'impresa abbia registrato un elevato tasso di infortuni, specie se gravi, e/o abbia subito più di un certo numero di contestazioni di violazioni in materia prevenzionistica al di là del fatto che queste siano poi state "risolte" mediante il meccanismo dell'adempimento alla prescrizione di cui al d.lgs. n. 758/1994. Con riferimento proprio a quest'ultimo profilo, non si deve infatti trascurare che se, per un verso, è giusto e opportuno che tale procedura prescrittiva, nella logica della valorizzazione della regolarizzazione ancorché tardiva, conduca all'estinzione del reato, per altro verso ciò non può però cancellare il fatto che quell'impresa abbia comunque commesso svariate violazioni prevenzionistiche, manifestando una propensione più a rimediare *ex post* che ad investire *ex ante* in prevenzione, risultando solo quest'ultima prospettiva quella effettivamente funzionale a qualificare l'impresa.

Queste considerazioni sulla necessità di considerare "in negativo" anche le violazioni "sanate" *ex d.lgs. n. 758/1994* e, per converso, di valorizzare sul serio l'impresa davvero ed effettivamente virtuosa, riemergono prepotentemente anche con riferimento al meccanismo di decurtazione dei crediti che, come si è visto, essendo collegato esclusivamente a provvedimenti giudiziari o amministrativi definitivi, rischia di rivelarsi un'arma del tutto spuntata. Con l'ulteriore paradosso che, da un lato, l'impresa, facendo tesoro dei tanti elementi utili per l'incremento dei crediti – sulla cui reale consistenza varrebbe la pena prevedere quanto meno qualche serio controllo – potrebbe accumulare nel tempo un ingente numero di crediti, fino alla del tutto eccessiva soglia di 100, mentre, da un altro lato, quand'anche nel frattempo violasse anche ripetutamente la disciplina prevenzionistica "sanando" poi le violazioni *ex d.lgs. n. 758/1994*, rischierebbe... di perdere ben pochi di quei crediti, potendo così continuare tranquillamente ad operare nei cantieri "alla faccia" della sua effettiva propensione prevenzionistica.

Quanto all'altro paradosso – che in realtà è una colossale incongruenza – si è già detto ed è quello relativo al fatto che certi requisiti (l'elaborazione del DVR, la formazione, la nomina del RSPP) sono nel contempo considerati da un lato "costitutivi" per il rilascio della patente e, in quanto tali, quindi *imprescindibili*,

mentre, da un altro lato, rappresentano, appunto paradossalmente, un elemento dal quale invece *si può prescindere*, fatta salva la peraltro improbabile decurtazione dei crediti, con la paradossale conservazione della partente.

È evidente come, di fronte a questi paradossi, e forse anche ad altri che potrebbero emergere alla luce dell'applicazione concreta dello strumento, il legislatore e l'esecutivo non dovrebbero restare inerti, ma correre prontamente ai ripari per non rischiare che, oltre a non garantire la effettiva qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, la patente garantisca paradossalmente... il permanere di situazioni di illegalità, non riuscendo quindi a svolgere neppure la sua minimale funzione di strumento di mera verifica della regolarità delle imprese.

16. La "rottura" di un progetto normativo di premialità per le imprese virtuose

In definitiva e tanto più alla luce del suo regolamento attuativo, il nuovo art. 27 non convince. Anzitutto perché la precedente formulazione solo in minima parte riguardava una patente a punti per il settore dell'edilizia (basata peraltro su criteri diversi da quelli attuali) mettendo invece capo ad una più ampia norma di sistema, ma ancor più perché, in modo poco armonico, ha spezzato la visione complessiva della sicurezza sottesa al d.lgs. n. 81/2008⁹² e convertito una norma di premialità sostanziale in una verifica di regolarità formale (peraltro autocertificabile!), ignorando qualsiasi necessario raccordo sistematico con l'art. 6, comma 8, lett. g), l'art. 26, l'art. 30, il d.P.R. n. 177/2011 e il d.lgs. n. 276/2003.

Peraltro, in controtendenza con l'evoluzione dei processi di certificazione ed asseverazione volontaria della qualità (moltiplicatisi in ambito lavoristico ad opera degli standard tecnici nazionali ed internazionali) e con la regolazione europea del dovere di diligenza e di rendicontazione quale viatico della sostenibilità e della responsabilità sociale di impresa, supponendo di compiere un

⁹² Sulla rilevanza dell'elemento organizzativo nel sistema della sicurezza sul lavoro, tra i primi, L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Milano, Franco Angeli, 1989, p. 161.

Nel successivo contesto delineato dal d.lgs. n. 81/2008, G. NATULLO, *Soggetti e obblighi di prevenzione nel nuovo Codice della sicurezza sui luoghi di lavoro: tra continuità e innovazioni*, in "WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT", n. 91/2009, p. 9; G. NATULLO, P. SARACINI (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro. Regole, organizzazione e partecipazione*, in Quaderni della Rivista Diritti Lavori Mercati, n. 3/2017, p. 17 ss.; G. NATULLO, *L'organizzazione delle imprese a tutela dell'integrità psico-fisica dei lavoratori e dei cittadini*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Tutela della salute pubblica e rapporti di lavoro*, in Quaderni della Rivista Diritti Lavori Mercati, n. 11/2021, Napoli, Editoriale Scientifica, p. 129 ss.; P. TULLINI, *Organizzazione e partecipazione nel sistema della sicurezza sul lavoro*, in G. NATULLO, P. SARACINI (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 29 ss.; P. PASCUCCI, *Prevenzione, organizzazione e formazione. A proposito di un recente libro sulla sicurezza sul lavoro*, in questa Rivista, n. 1/2016, p. 64 ss.; C. LAZZARI, *Datore di lavoro e obbligo di sicurezza*, in "I WP di Olympus", n. 7/2012, p. 19. Nella prospettiva penalistica cfr. D. PIVA, *La responsabilità del "vertice" per organizzazione difettosa nel diritto penale del lavoro*, Napoli, Jovene, 2011.

Nella prospettiva organizzativa v. L. GOLZIO, *The evolution of health, safety and environment related competencies: from HSE technicians to HSE professionals and, eventually to HSE managers*, in Safety Science, vol. 118, 2019, p. 734 ss. e, più di recente, L. GOLZIO, *I modelli organizzativi per la prevenzione dei rischi in impresa: il confronto tra monodatorialità e multidatorialità*, in questa Rivista, n. 1/2023, p. 49 ss.; L. GOLZIO, *La prevenzione e la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nel quadro del cambiamento della organizzazione aziendale*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Commentario al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 27 ss.

passo avanti nella lotta al lavoro irregolare e insicuro il provvedimento ha invece ripiegato sull'ennesimo meccanismo sanzionatorio. Uno strumento che si presenta, peraltro, fortemente limitato nel campo di applicazione soggettivo ed oggettivo, quasi del tutto sottratto alle dinamiche partecipative, nel del tutto coordinato con preesistenti e più solidi strumenti interdittivi e di controllo (come la sospensione dell'attività di impresa *ex art.* 14 del d.lgs. n. 81/2008) e ancor meno convincente sul piano sanzionatorio, come osservato dalla dottrina penalistica che ravvisa il rischio di un possibile aggiramento dei canoni di legalità e personalità (artt. 25 e 27 Cost.) da parte di una norma formalmente civilistica, ma penalistica nella sua sostanziale struttura punitiva⁹³.

La serrata analisi del d.m. n. 132/2024, peraltro, restituisce il quadro di un meccanismo prevenzionistico per nulla coincidente con quanto voluto originariamente dal legislatore, dal sistema istituzionale e dalle stesse parti sociali nonostante la dialettica avutasi in seno alla Commissione consultiva permanente nel corso degli anni. Infatti, più che una “norma di premialità” per le imprese virtuose, esso sembra mettere capo ad un dispositivo sanzionatorio basato su un mero “controllo di regolarità formale”, per di più di difficile praticabilità e intriso di contraddizioni. Le criticità di carattere generale segnalate nella prima parte del saggio, infatti, paiono acuirsi alla luce del regolamento attuativo che, sia per la tecnica regolativa adottata sia per il dettato letterale delle singole disposizioni, rende complessa e poco armonizzata col sistema del d.lgs. n. 81/2008 l'efficacia prevenzionistica del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi.

Sembra così che il c.d. decreto PNRR 2024 abbia perso l'occasione per sviluppare un dispositivo che, rimasto fermo per anni nelle pieghe dell'attuazione del d.lgs. n. 81/2008, avrebbe forse trovato un terreno culturale più fertile rispetto a sedici anni fa e una più profonda consapevolezza del legame tra la qualificazione delle imprese e il dibattito giuridico ed economico sulla sostenibilità.

Abstract

Il saggio analizza in chiave critica il dispositivo del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi (art. 27 d.lgs. n. 81/2008) a partire dalle numerose rivisitazioni che lo stesso ha subito nel corso del tempo, pur in assenza di una sua completa e definitiva messa a regime (se non per gli ambienti confinati di cui al d.P.R. n. 177/2011) a distanza di ormai 16 anni dalla entrata in vigore del cosiddetto Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro. Gli autori si soffermano, anzitutto, sulle recenti novità introdotte dal d.l. n. 19/2024 (art. 29), convertito in legge con modificazioni dalla legge n. 56/2024 (c.d. decreto PNRR 2024), con l'obiettivo di contrastare il riaccutizzarsi del fenomeno infortunistico in alcuni settori e di contribuire, più in generale, al contrasto

⁹³ In tal senso cfr. V. TORRE, *I nuovi profili penalistici dei fenomeni di interposizione illecita*, Relazione presentata all'incontro di studio su “Le novità del Decreto PNRR 4. Le misure in tema di appalti, vigilanza in materia di lavoro, legislazione sociale, nonché di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro”, svoltosi a Modena, presso la Fondazione Universitaria Marco Biagi dell'Università di Modena e Reggio Emilia, il 5 giugno 2024.

del lavoro irregolare nel contesto delle attività affidate in appalto o in subappalto. Segue poi una serrata analisi del decreto del Ministero del Lavoro del 18 settembre 2024 n. 132, recante 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. Gli autori evidenziano come la riformulazione dell'art. 27 restringa decisamente il campo di applicazione oggettivo della pregressa disposizione, restituendo un dispositivo prevenzionistico per nulla coincidente con quanto voluto originariamente dal legislatore, dal sistema istituzionale e dalle stesse parti sociali nonostante la dialettica avutasi in senso alla Commissione consultiva permanente nel corso degli anni. Infatti, come si ha modo di argomentare nel saggio, più che una "norma di premialità" per le imprese virtuose, esso sembra mettere capo ad un dispositivo sanzionatorio basato su un mero "controllo di regolarità formale", per di più di difficile praticabilità. Le criticità di carattere generale segnalate nella prima parte del saggio, del resto, paiono acuite dal regolamento attuativo che, sia per la tecnica normativa adottata che per il dettaglio delle singole disposizioni, rende neppure complessa, contraddittoria e poco sistematica l'efficacia prevenzionistica del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi.

The essay critically analyzes the device of the qualification system for companies and self-employed workers (art. 27 of Legislative Decree no. 81/2008) starting from the numerous revisions that it has undergone over time, even in the absence of its complete and definitive implementation (except for the confined environments referred to in Presidential Decree no. 177/2011) now 16 years after the entry into force of the so-called Consolidated Law of health and safety at work. The authors focus, first of all, on the recent innovations introduced by Legislative Decree No. 19/2024 (Art. 29), converted into law with amendments by Law No. 56/2024 (the so-called PNRR 2024 Decree), with the aim of countering the exacerbation of the accident phenomenon in some sectors and to contribute, more generally, to the fight against irregular work in the context of contracted or subcontracted activities. This is followed by a close analysis of the Ministry of Labour's decree no. 132 of 18 September 2024, containing the Regulation relating to the identification of the procedures for submitting the application for the achievement of a driving licence for companies and self-employed workers operating on temporary or mobile construction sites. The authors point out that the reformulation of art. 27 decisively restricts the objective field of application of the previous provision, restoring a prevention device that does not coincide at all with what was originally intended by the legislator, the institutional system and the social partners themselves, despite the dialectic that has taken place in the direction of the Permanent Consultative Commission over the years. In fact, as the essay argues, rather than a "reward rule" for virtuous companies, it seems to lead to a sanctioning device based on a mere "formal regularity check", moreover difficult to implement. The general criticalities pointed out in the first part of the essay, moreover, seem to be exacerbated by the implementing regulation which, both for the regulatory technique adopted and for the regulatory detail of its individual provisions, makes the prevention effectiveness of the qualification system for companies and self-employed workers increasingly complex, contradictory and unsystematic.

Parole chiave

Qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, patente a crediti, appalti e subappalti, cantieri temporanei e mobili, salute e sicurezza in edilizia

Keywords

Qualification of companies and self-employed workers, credit licence, contracts and subcontracts, temporary and mobile construction sites, health and safety in construction