

25 marzo 2024

## **PATENTE A CREDITI NEI CANTIERI**

### ***Cosa cambia per le imprese (affidatarie ed esecutrici), i lavoratori autonomi, i committenti pubblici e privati.***

**Giovanni Scudier – Avvocato, Studio Legale C&S Casella e Scudier – Padova**

Il Decreto legge n. 19/2024 all'art. 29, al fine di "rafforzare l'attività di contrasto al lavoro sommerso e di vigilanza in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro" (comma 19) ha introdotto la "patente a crediti" per quanti operano nei cantieri temporanei o mobili. E' probabile che in sede di conversione del D.L. molte saranno le modifiche e le correzioni alla patente, che comunque non si applicherà prima di ottobre 2024; la prima versione del provvedimento consente tuttavia fin d'ora una riflessione su questo nuovo strumento e sull'impatto che è destinato ad avere, non solo sulle imprese e i lavoratori autonomi che devono "possedere" la patente, ma anche sui committenti e sulla complessiva organizzazione e gestione degli appalti, nel privato come nel pubblico. L'articolo approfondisce le caratteristiche della patente, il ruolo dei crediti, le criticità dei meccanismi di decurtazione, la necessità di coordinare le nuove disposizioni con gli strumenti di controllo e sanzionatori già esistenti.

#### **1. Le modifiche al Decreto 81/08**

L'art. 29 comma 19 del D.L. 2 marzo 2024 n. 19 (G.U. 2.3.2024) modifica tre articoli del Decreto 81: il primo è l'art. 27 sulla qualificazione delle imprese, che viene totalmente sostituito; il secondo è l'art. 90 comma 9 sugli obblighi di verifica del committente di cantiere temporaneo o mobile, che viene integrato con l'aggiunto di una nuova verifica sulla patente; il terzo è l'art. 157 comma 1, di cui viene sostituita la lettera c) introducendo la sanzione amministrativa pecuniaria al committente per la violazione dell'obbligo di verifica della patente.

Esiste una quarta norma del Decreto 81/08 interessata dal D.L. n. 19/2024: si tratta dell'art. 26 comma 1 lettera a), che regola la verifica di idoneità tecnico professionale (di seguito: itp) da parte del committente di lavori intra-aziendali.

#### **2. Il nuovo art. 27 del Decreto 81/08**

##### **2.1 La sostituzione del previgente art. 27 del Decreto 81. Un nuovo sistema di qualificazione basato sui crediti**

L'art. 29 comma 19 sostituisce integralmente l'art. 27 del Decreto 81 con un "nuovo" art. 27 la cui rubrica ora è "Sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi tramite crediti".

Non si tratta di attuazione di un articolo che aveva già per oggetto la qualificazione delle imprese: è un nuovo scenario anche in termini di sistema.

Viene eliminato il doppio canale che prevedeva sia un sistema di qualificazione (senza crediti) per settori da individuare di volta in volta,<sup>1</sup> sia un sistema di qualificazione a crediti per il settore dell'edilizia eventualmente estensibile ad altri ambiti: nel nuovo art. 27 esiste un solo criterio generale di qualificazione ed è quello basato sui crediti.

---

<sup>1</sup> Ne è un esempio il D.P.R. n. 177/2011 sulla qualificazione per gli ambienti confinati.

Inoltre, mentre il “vecchio” art. 27 non regolava direttamente né il numero dei crediti iniziali né l’entità delle decurtazioni<sup>2</sup>, rimettendo la disciplina attuativa a un D.P.R. da emanarsi su proposta del Ministero del Lavoro sulla base dei criteri elaborati dalla Commissione Consultiva Permanente, ora la norma primaria da un lato detta già molte regole specifiche del sistema a crediti (numeri compresi), dall’altro lato demanda la disciplina applicativa non più allo strumento del DPR ma a decreti del Ministero del Lavoro ed a provvedimenti dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro. Sparisce ogni riferimento sia alla Commissione Consultiva Permanente sia all’art. 6 comma 8 lettera g) del Decreto 81/08, che sembrerebbe da considerare addirittura come tacitamente abrogato.

L’unico sistema di qualificazione delle imprese ai fini della sicurezza del lavoro è la patente a crediti; se ci sarà un allargamento del sistema ad altri settori, ciò accadrà utilizzando necessariamente questo strumento (nuovo art. 27, comma 10).

## 2.2 La patente come titolo abilitante all’esercizio dell’attività di impresa

La qualificazione nel nuovo art. 27 si concretizza in un elemento formale: è intesa in sostanza come una “abilitazione” rispetto all’esercizio di attività in cantiere, nel senso che l’operatore deve essere “qualificato” dallo Stato. Ciò avviene attraverso il possesso di un documento, la patente, configurata in tutto e per tutto come un titolo abilitante il cui possesso condiziona il diritto stesso di esercitare l’attività di impresa.

La patente deve essere (i) richiesta dall’interessato, (ii) rilasciata dalla competente sede territoriale dell’INL, (iii) posseduta (mantenuta) nel tempo; è la patente il requisito formale obbligatorio che qualifica all’esercizio dell’attività. I soggetti indicati dalla norma “sono tenuti al possesso della patente” (nuovo art. 27 comma 1); lo svolgimento dell’attività in mancanza del documento è legittimo soltanto “nelle more del rilascio della patente”, cioè a condizione di averne fatto richiesta (comma 2).

All’operatore non viene chiesto di elevare i suoi standard con misure nuove;<sup>3</sup> gli viene imposto di chiedere l’autorizzazione a svolgere la sua attività e di dimostrare che rispetta gli standard già vigenti (presentando DVR, formazione, DURC, ecc.); a seguito di tale domanda dell’interessato, la sede territoriale competente dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro viene investita del potere di decidere se abilitarlo all’esercizio dell’attività.

## 2.3 I requisiti sostanziali per il rilascio della patente

Il D.L. n. 19/2024, fatta eccezione per il DURE, disegna i requisiti per la patente rifacendosi sostanzialmente alle norme esistenti del Decreto 81/08: gli obblighi già esistenti (meglio, alcuni di essi) diventano requisiti da “possedere” e da dimostrare.

I requisiti peraltro non devono essere posseduti (e dimostrati) dall’impresa, cioè dall’organizzazione, bensì da una persona fisica; in particolare, il rilascio della patente è subordinato al possesso di essi “da parte del responsabile legale dell’impresa” (nuovo art. 27, comma 1); allo stato si può soltanto segnalare l’anomalia di questa disposizione.

---

<sup>2</sup> L’unica indicazione numerica era quella della impossibilità di operare in caso di “azzeramento del punteggio”.

<sup>3</sup> E’ significativa la differenza con il D.P.R. n. 177/2011 che prescrive, per qualificare le imprese a lavorare negli ambienti confinati, il possesso di requisiti aggiuntivi (sostanziali e procedurali) che la norma generale non prevede.

I requisiti richiesti - comma 1, lettere da a) ad f) - sono la iscrizione alla CCIAA, l'adempimento degli obblighi formativi, il possesso di DURC, DVR, DURE.

Rispetto ai requisiti che il committente di lavori edili deve richiedere secondo l'Allegato XVII per la verifica di idoneità tecnico-professionale (di seguito: itp) manca la dichiarazione riguardante l'art. 14, mentre c'è in più (oltre al possesso del DURF) l'obbligo di dimostrare l'adempimento degli obblighi formativi.

Si tratta, quanto alle imprese, degli obblighi formativi "di cui all'art. 37" da parte di datori di lavoro, dirigenti, preposti, lavoratori: non è richiesta la prova della formazione delle altre figure per le quali la normativa prevede obblighi formativi, ad esempio gli RSPP e ASPP.

Per quanto riguarda i lavoratori autonomi, l'adempimento da dimostrare riguarda gli "obblighi formativi previsti dal presente decreto": posto che per l'art. 21 del Decreto 81 la formazione dei lavoratori autonomi è facoltativa, per come la norma è scritta e cioè con rinvio agli obblighi già "previsti" dal Decreto 81/08, è da escludere che si tratti di un tentativo di introdurre in maniera surrettizia un obbligo di formazione dove ora c'è solo una facoltà.

Sempre con riferimento ai lavoratori autonomi un'altra anomalia è il requisito il possesso del DVR, che i lavoratori autonomi non redigono e non possiedono. Anche qui è da escludere che la norma possa essere intesa come la introduzione in maniera implicita dell'obbligo di DVR, che avrebbe peraltro innumerevoli conseguenze di sistema (una per tutte: i lavoratori autonomi dovrebbero redigere il POS?).

Pur essendo l'art. 27 una norma sulla qualificazione, la norma non soltanto non prescrive requisiti appunto "qualificanti", ma anzi richiede solo alcuni degli obblighi di base: già si è visto che la formazione è richiesta soltanto in maniera parziale; manca anche qualsiasi riferimento alla sorveglianza sanitaria.

Della qualificazione specialistica (ad esempio proprio quella del D.P.R. n. 177/2011) non viene chiesto nulla.

#### 2.4 La "effettiva" qualificazione dipende dal possesso dei crediti minimi.

La qualificazione dell'art. 27 è - lo chiarisce la rubrica dell'articolo - una qualificazione *a crediti*: ed infatti, se all'inizio l'impresa si qualifica tramite i requisiti sostanziali, poi non è previsto nessun controllo periodico dell'INL sul mantenimento dei requisiti iniziali; l'unico requisito che deve essere conservato nel tempo è, nella patente, un numero di crediti che soddisfa la soglia minima.

Lo sancisce la prima parte del comma 8: "una dotazione inferiore a quindici crediti della patente non consente di operare nei cantieri". Anche ai fini sanzionatori, esercizio di attività senza patente o con meno di quindici crediti sono puniti in misura uguale (nuovo art. 27, comma 8 seconda parte).

Il titolo abilitante dunque non è la patente in sé, ma la patente che contiene almeno quindici crediti.

### **3. I soggetti tenuti al possesso della patente.**

Sono tenuti al possesso della patente "le imprese e i lavoratori autonomi che operano nei cantieri temporanei o mobili di cui all'articolo 89, comma 1, lettera a".

Non solo imprese edili: conta il "cantiere", e quindi l'esecuzione di lavori edili o di genio civile.

La patente è necessaria per coloro che operano "nei cantieri".

Questo significa che l'obbligo di patente non interessa soltanto le imprese edili, perché il cantiere (secondo la norma definitoria che il comma 1 del nuovo art. 27 richiama espressamente e cioè l'art. 89 comma 1 lettera b) è il luogo in cui si svolgono i lavori edili o di genio civile di cui all'Allegato X, il cui elenco è notoriamente assai più ampio. E' auspicabile che non si ripropongano, questa volta per legittimare le imprese ad entrare in cantiere, tutte le incertezze legate ad una questione mai davvero risolta, e cioè quali sono i lavori edili o di genio civile che individuano un cantiere (uno per tutti: è cantiere il luogo in cui si esegue la manutenzione di impianti?).

Solo le imprese esecutrici in senso stretto, o anche le imprese che eseguono in cantiere forniture di materiali ed attrezzature?

La patente deve essere posseduta, secondo la norma, dalle imprese che "operano" nei cantieri: l'espressione è atecnica e lascia il dubbio, se si tratti delle imprese esecutrici di cui all'art. 89 comma 1 lettera i-bis), o se invece la patente riguardi tutte le imprese che sono in cantiere e ivi operano, comprese quelle che eseguono forniture di materiali ed attrezzature.

Come noto, ai sensi dell'art. 96 comma 1-bis le imprese mere fornitrici sono escluse dall'obbligo di redazione del POS, in ragione della mancanza di una attività di "partecipazione" alla lavorazione; il tema è stato ripetutamente affrontato con specifico riferimento alle forniture di calcestruzzo,<sup>4</sup> ma riguarda i fornitori in generale. Escluso l'obbligo di POS, l'art. 96 comma 1-bis peraltro dichiara espressamente applicabile in tali casi l'art. 26; a sua volta l'art. 26 comma 3-bis esclude per le mere forniture l'obbligo di redazione del DUVRI, ma questo non rende estranei al cantiere le imprese e i lavoratori autonomi fornitori, ai quali rimangono applicabili tutti gli altri commi dell'art. 26. Ne è riprova il fatto che, pur a fronte dell'esonero di POS (anzi, proprio in ragione di tale esonero) per i fornitori di calcestruzzo (ed i trasportatori) esiste una articolata "Procedura per la fornitura di calcestruzzo in cantiere", elaborata dalla Commissione Consultiva Permanente e fatta propria anche dal Ministero del Lavoro.

Esiste dunque una disciplina speciale, per i fornitori, relativamente al POS e al DUVRI; però la disciplina sul possesso della patente è materia diversa: il tema è la qualificazione, intesa come abilitazione di un operatore ad essere in cantiere perché in possesso di requisiti adeguati, che è ben altro dalla redazione dell'uno o dell'altro documento di sicurezza o dalla scelta della procedura da seguire. Ci sembra pertanto che le soluzioni adottate per POS/DUVRI non siano direttamente utilizzabili nel caso di specie per ricavarne una esclusione anche dall'obbligo di patente.

La questione che si pone, dunque, è la seguente: i fornitori sono esclusi dall'obbligo di patente perché non sono imprese esecutrici che eseguono l'opera o parte di essa? Oppure sono soggetti all'obbligo perché operano in cantiere, indipendentemente da ogni qualifica?

---

<sup>4</sup> Si veda da ultimo la Lettera Circolare INL n. 1753 in data 11.8.2020 ("Chiarimenti in merito alla fornitura e posa in opera di calcestruzzo preconfezionato") con richiami alle precedenti Circolari del Ministero del Lavoro e in particolare alla Lettera Circolare n. 15/Segr./003328 del 10.2.2011 contenente la "Procedura per la fornitura di calcestruzzo in cantiere" elaborata dalla Commissione Consultiva Permanente.

Il dato letterale del nuovo art. 27 comma 1 sembrerebbe includerli nell'obbligo, non potendosi negare che essi "operano" nei cantieri (ovviamente, rimangono escluse le forniture che si arrestano fuori del cantiere).<sup>5</sup>

Al contrario, il dato letterale del nuovo art. 90 comma 9 lettera b-bis, introducendo la verifica di possesso della patente "nei confronti delle imprese esecutrici o dei lavoratori autonomi", potrebbe supportare la conclusione contraria, e cioè che non devono munirsi di patente quanti operano nei cantieri senza essere "imprese esecutrici".

Il dato letterale è incerto, insomma; occorre domandarsi quanto possa contare, sul piano sistematico, la *ratio* del D.L. n. 19/2024 di rafforzare controllo e vigilanza coinvolgendo l'intera filiera dei cantieri.<sup>6</sup>

Un chiarimento su questo punto in sede di conversione appare assolutamente necessario: la questione non riguarda i documenti di sicurezza da redigere, bensì la legittimazione stessa dei fornitori ad "operare nei cantieri".

#### Le imprese affidatarie non esecutrici devono possedere la patente?

E' indiscutibile, a nostro avviso, che l'impresa affidataria sia una impresa che "opera" nel cantiere temporaneo o mobile: perfino se non è esecutrice e sub-affida l'intera opera a terzi, il ruolo principale nella gestione dell'appalto le appartiene, essendo colei che organizza la commessa, ed appare ampiamente sufficiente a considerarla tra i destinatari dell'obbligo di patente.

La perplessità nasce però dal dato letterale della norma.

Da un lato, il nuovo art. 90 comma 9 lettera b-bis) obbliga il committente a richiedere la patente alle imprese esecutrici, ma non nomina l'impresa affidataria; sembrerebbe ricavarsene che un'impresa affidataria, quando non esegue neppure una parte dell'opera con proprie risorse e personale, non deve possedere nessuna patente.

Se poi si guarda all'elenco dei requisiti, che l'impresa deve possedere per chiedere il rilascio della patente, non è compreso nessuno dei requisiti specifici dell'impresa affidataria, cioè quelli previsti dal comma 01 dell'Allegato XVII e che riguardano, come noto, specificamente la idoneità dell'affidataria in termini di gestione e organizzazione dell'appalto nonché dei propri sub-affidatari, e la sua capacità di adempiere al meglio agli obblighi dell'art. 97.

E' paradossale che una norma intitolata alla qualificazione nei cantieri, e che dovrebbe elevare il livello della filiera degli appalti, trascuri la figura che è centrale per la filiera e per l'intero assetto del cantiere. La sicurezza nei cantieri (e nei luoghi di lavoro in generale) sembra concepita nel Decreto come una questione che riguarda solo il cantiere "fisico" e la esecuzione delle lavorazioni, dimenticando che la sicurezza è anche (per certi profili soprattutto) organizzazione.

---

<sup>5</sup> Rimanendo sulle forniture di calcestruzzo, il dubbio potrebbe riguardare le imprese fornitrici quando non siano anche trasportatori, posto che non "entrano" in cantiere. Vero è che l'impresa fornitrice ha un ruolo centrale dal punto di vista di organizzazione della fornitura, come risulta proprio dalla Procedura ministeriale, e l'organizzazione dell'intervento in cantiere è un profilo che dovrebbe essere primario, quando si tratta di qualificazione. Quindi, si tratta di capire se il legislatore vuole qualificare la "organizzazione" del cantiere, o la sola esecuzione materiale delle lavorazioni.

<sup>6</sup> In questo senso vanno ricordati, ad esempio, i commi da 1 a 13 dell'art. 29 del D.L. n. 19/2024 che mirano a contrastare le irregolarità negli appalti e nelle esternalizzazioni sotto il profilo dei rapporti di lavoro, della genuinità di appalti e distacchi, dei rapporti di somministrazione di lavoro.

### I cantieri gestiti con DUVRI anziché con il Titolo IV.

Poiché il presupposto per la patente è la esistenza di un cantiere ma non necessariamente di un cantiere gestito con le regole del Titolo IV,<sup>7</sup> si deve ritenere che la patente vada richiesta anche quando i lavori edili vengono gestiti dai committenti non secondo il Titolo IV (PSC e POS) ma mediante DVR e DUVRI. Si tratta dei cantieri che vengono gestiti da committenti datori di lavoro, tramite appalti che comportano l'esecuzione di lavori edili o di genio civile all'interno delle aziende o comunque di luoghi nella disponibilità del committente. Il tema è il rapporto tra l'art. 26 ed il Titolo IV del Decreto 81, questione irrisolta nella normativa.

Qualunque sia la modalità con cui il committente gestisce questo cantiere (DUVRI, DUVRI con richiesta del POS, DUVRI con PSC e POS, o altro), sicuramente siamo di fronte ad imprese e lavoratori autonomi che operano in cantieri temporanei o mobili; sicché non sembrerebbero esservi argomenti per escludere, anche in questo caso, la necessità della patente.

#### **4. L'esonero per le imprese con attestato di qualificazione SOA.**

L'obbligo di patente a crediti è prescritto in maniera indistinta per tutte le imprese e lavoratori autonomi che operano nei cantieri.

Non ci sono esenzioni dall'obbligo di possesso della patente basate sulla natura giuridica dell'operatore (ditta individuale, società, ecc.), sulla qualifica (impresa artigiana, ecc.), sulla dimensione (personale, fatturato, ecc.), sulla natura dei rischi.

Non ci sono neppure esenzioni basate sulla natura pubblica o privata del cantiere.

Gli unici soggetti che non sono tenuti al possesso della patente sono *"le imprese in possesso dell'attestato di qualificazione SOA di cui all'articolo 100, comma 4, del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 36 del 2023"*.

La norma richiama il sistema di qualificazione previsto dalla normativa sugli appalti pubblici di lavori, che consente l'accesso ai lavori pubblici di importo pari o superiore a euro 150.000,00 soltanto agli operatori economici dotati di attestato di qualificazione rilasciato dalle Società Organismi di Attestazione (SOA), società per azioni che a loro volta operano previa autorizzazione di ANAC.<sup>8</sup>

La condizione per l'esonero dalla patente è il possesso dell'attestato di qualificazione SOA; dovranno dunque possedere la patente non solo tutti gli operatori che non hanno mai lavorato con il pubblico, ma anche quelli privi di SOA che hanno lavorato e lavorano in cantieri pubblici per lavori di importo inferiore a euro 150.000.

L'attestato di qualificazione SOA è dunque sostitutivo della patente, ma si tratta di una qualificazione che opera su presupposti e con finalità diversi da quelli dell'art. 27.

---

<sup>7</sup> L'unico riferimento nel D.L. al Titolo IV è nel nuovo comma 2 dell'art. 27, che menziona le *"attività di cui al Titolo IV"*; il riferimento quindi è ai lavori edili e di genio civile, non alla struttura organizzativa e di gestione disegnata nel Titolo IV.

<sup>8</sup> Il rilascio di attestazione SOA avviene previa verifica, da parte della SOA, che l'operatore economico è in possesso di requisiti di carattere generale (mancanza di condanne, regolarità contributiva e fiscale, ecc.) nonché di requisiti di ordine speciale (idoneità professionale, capacità economica e finanziaria, capacità tecnica e professionale).

Dei requisiti previsti nel D.L. n. 19 per ottenere la patente, il sistema SOA ne richiede solo alcuni, che riguardano la regolarità dell'impresa ma non direttamente la sicurezza (ad esempio, tra i requisiti generali: iscrizione CCIAA, regolarità contributiva, regolarità fiscale); certo alcune delle verifiche per il rilascio della SOA riguardano indirettamente le vicende dell'impresa (ad esempio, l'assenza di provvedimenti impeditivi di cui all'art. 14 del Decreto 81 o la mancanza di sentenze di condanna all'interno della configurazione del grave illecito professionale); ma la qualificazione SOA non ha per suo oggetto diretto l'adempimento degli obblighi del Decreto 81, non richiede né accerta l'esistenza di un DVR, né l'adempimento degli obblighi di formazione. Non a caso, l'attestazione SOA non è sostitutiva, nell'appalto pubblico, dell'obbligo del committente di verificare la itp dell'affidatario (e dei sub-affidatari) secondo le regole del Decreto 81/08 (art. 90 comma 9 e Allegato XVII).

Inoltre, l'attestazione SOA non è una qualificazione a crediti, non prevede alcun sistema di crediti né ovviamente alcuna decurtazione.

Le circostanze che comportano decurtazione dei crediti in danno dei soggetti possessori di patente a crediti sono pertanto del tutto indifferenti per chi è titolare di attestazione SOA; il D.L. n. 19/24 non prevede nulla nei confronti di questi, né sarebbe materialmente possibile applicare la decurtazione rispetto ad una attestazione che non funziona con i crediti.

Ci sono dunque due sistemi di qualificazione diversi, di cui uno è sottratto a tutta la disciplina dei crediti e del relativo sistema sanzionatorio.

L'ultima annotazione sulle relazioni con il sistema SOA riguarda il fatto che, secondo l'art. 100 comma 10 del Codice dei Contratti Pubblici, il sistema di qualificazione dovrebbe essere esteso con apposito regolamento anche agli appalti di servizi e di forniture. Potrebbe derivarne un ulteriore effetto sul sistema della patente nei cantieri, in relazione alle imprese e lavoratori autonomi che in cantiere svolgono servizi e forniture e non lavori; a maggior ragione ci sarebbero rilevanti effetti se il sistema della patente venisse esteso "*ad altri ambiti di attività*" (nuovo art. 27, comma 10) diversi dai cantieri temporanei o mobili.

## **5. Il provvedimento di rilascio della patente**

Sul funzionamento della procedura di rilascio della patente non si può dire molto, in attesa non solo della conversione in legge, ma anche del decreto del Ministero del Lavoro che ne definirà i contenuti.

Per ora, si può osservare che la patente si ottiene a domanda del soggetto interessato (nuovo art. 27, comma 9), cui segue un apposito provvedimento di rilascio da parte della competente sede territoriale dell'Ispettorato nazionale del lavoro.

Il procedimento sarà verosimilmente diverso se il controllo dei requisiti da parte delle sedi INL sarà configurato come "check list" per verificare la mera presenza dei documenti (auspicabilmente non basterà l'autocertificazione), o invece come vero e proprio esame nel merito del contenuto degli stessi. La prima ipotesi appare più plausibile in termini di fattibilità concreta, di tempi di risposta, ed anche di "qualificazione" dell'autorità controllante; sarebbe tuttavia la conferma che il sistema, più che sulla qualificazione, poggia sui crediti e sulla loro decurtazione. La seconda ipotesi, in ogni caso, rischierebbe di trasformare le sedi INL in una sorta di depositarie dell'interpretazione autentica del Decreto 81, da cui dipenderebbe la prosecuzione stessa dell'attività del richiedente.

Nel senso di un controllo “leggero” dei requisiti in sede di esame della domanda sembra essere anche la regola secondo cui “*nelle more del rilascio della patente è comunque consentito lo svolgimento delle attività*” (nuovo art. 27, comma 2). Di fatto, ciò che abilita l’impresa non è il rilascio della patente, ma la presentazione della domanda.

Fa eccezione l’ipotesi di una eventuale “*diversa comunicazione notificata*” dall’INL; regola tutta da chiarire, implicando un potere ostativo di INL all’esercizio di attività di impresa, per il quale non potrà non esserci una disciplina a dir poco rigorosa.

Altrettanto rigorosa disciplina dovrà essere prevista per il sindacato (amministrativo e giurisdizionale) del provvedimento finale dell’INL sulla domanda di patente; di certo non si tratta di un atto di polizia giudiziaria “non connotato da alcuna discrezionalità, neppure tecnica, ed emesso sotto la direzione funzionale dell’autorità giudiziaria” che ne esclude l’impugnabilità.<sup>9</sup>

## **6. I crediti. La decurtazione come nuova sanzione che si aggiunge a quelle esistenti.**

### Una sanzione automatica

Il Decreto Legge assegna ad ogni patente una dotazione iniziale di trenta crediti, esposta a possibili decurtazioni che fanno venire meno l’abilitazione quando si scende sotto la soglia minima di almeno quindici crediti.

Sul sistema di attribuzione dei crediti, sul numero degli stessi, sulle modalità di decurtazione o di recupero, è inevitabile attendere la conversione in legge.

Quello che già ora si può dire è che la decurtazione dei punti è, a tutti gli effetti, una sanzione per l’impresa o il lavoratore autonomo: una sanzione nuova per natura, presupposti e disciplina, ma sicuramente una sanzione; inoltre, una sanzione che si aggiunge a tutte le altre che l’ordinamento già prevede, e che non vengono toccate (né menzionate) dal nuovo art. 27.

E’ una sanzione che si applica, nel testo attuale, in maniera automatica: ciascuna tipologia di violazioni ha una sua sanzione predeterminata dalla legge; l’autorità che emana il provvedimento definitivo non ha nessun potere, per quanto è dato capire, né sull’an della decurtazione (se irrogarla o meno) né sul *quantum* (non ci sono criteri di graduazione o di proporzionalità rispetto al caso concreto).

In sostanza, l’autorità che emana il provvedimento ha soltanto una funzione di registrazione del dato numerico, che va indicato all’interno del provvedimento medesimo: “*ciascun provvedimento riporta i crediti decurtati*” (comma 5); dopodiché ha una funzione di trasmissione: “*l’amministrazione che ha formato gli atti e i provvedimenti definitivi...ne dà notizia, entro trenta giorni dalla notifica ai destinatari, anche alla competente sede territoriale dell’Ispettorato nazionale del lavoro, la quale procede entro trenta giorni dalla comunicazione alla decurtazione dei crediti*” (comma 6).

La decurtazione opera come conseguenza automatica della emanazione dei provvedimenti definitivi, ma produce i suoi effetti soltanto per effetto di un apposito provvedimento da parte della competente sede territoriale dell’INL, verosimilmente riconnesso alla gestione del portale di cui al comma 9 (sarà da capire come si produrrà poi in concreto l’effetto ostativo allo svolgimento dell’attività lavorativa).

---

<sup>9</sup> In tal senso si veda ad esempio Consiglio di Stato, sez. III, 11.12.2012 n. 6340 per la prescrizione di regolarizzazione di cui al D.Lgs.n. 758/94.

L'automatismo della decurtazione e la gravità degli effetti che produce rendono fondamentale l'esame delle circostanze, che secondo il D.L. n. 19/2024 comportano la perdita di crediti: nello specifico, quali sono le violazioni punite e quali sono i provvedimenti che producono il loro effetto sulla patente.

#### La decurtazione per accertamento di violazioni

Le decurtazioni dei crediti sono *"correlate alle risultanze degli accertamenti e dei conseguenti provvedimenti definitivi"* aventi ad oggetto le violazioni, il cui elenco suddiviso per gruppi è contenuto nel comma 4 del nuovo art. 27, ciascuno con la sua quota di crediti sottratti

Il primo caso è *"l'accertamento delle violazioni di cui all'Allegato I"* (dieci crediti): sono le violazioni che determinano il provvedimento interdittivo previsto dall'art. 14 del Decreto 81.

Il secondo caso è *"l'accertamento delle violazioni che espongono i lavoratori ai rischi indicati nell'Allegato XI"* (sette crediti). A differenza del precedente, si tratta di una sorta di contenitore aperto, che ruota intorno al concetto di esposizione al rischio prima ancora che alla violazione in sé; è legittimo il dubbio sulla mancanza di tassatività della norma, come pure sulle difficoltà di coordinamento con le violazioni di cui al caso precedente, sicuramente sovrapponibili in numerose ipotesi.

Il terzo caso è dato dai *"provvedimenti sanzionatori"* di cui all'art. 3 del D.L. n. 12/2002 convertito in Legge n. 73/2002 (cinque crediti). Si tratta dell'impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato (questa violazione è oggetto anche di altra disposizione di questo stesso D.L., il comma 3 dell'art. 29, con cui è stata aggravata la misura della sanzione). Qui non si parla di accertamento di violazioni, ma direttamente di sanzioni. Non è comunque una fattispecie omogenea alle altre per tipologia di violazione.

Quello che si può osservare è che per tutte le tre categorie di violazioni, l'ordinamento già prevede specifiche conseguenze sanzionatorie (ivi compresi effetti di sospensione delle attività) e specifici procedimenti per l'irrogazione delle stesse; ancora più rilevante appare il fatto, che esistono specifici procedimenti per la regolarizzazione delle violazioni contestate. Il Decreto Legge non regola in alcun modo il doppio binario che si determina tra il procedimento che sanziona la violazione ed il procedimento di decurtazione dei punti.

#### La decurtazione per accertamento di responsabilità per infortunio sul luogo di lavoro.

Altra ipotesi di decurtazione ricorre quando si verifica un infortunio - non si menziona la malattia professionale - *"sul luogo di lavoro"* (così testualmente la norma).

In questo caso la misura della decurtazione non è correlata alla violazione sottostante, bensì all'evento infortunio in sé, anzi più specificamente alle conseguenze dell'evento sulla persona del lavoratore: dai venti crediti in caso di morte si scende ai quindici in caso di inabilità permanente e infine ai dieci in caso di inabilità temporanea assoluta per più di quaranta giorni (condizione per la perseguibilità d'ufficio).

Presupposto della decurtazione è l'accertamento della responsabilità per l'infortunio; la norma parla di *"riconoscimento della responsabilità datoriale"*, e quindi alla lettera soltanto del datore di lavoro, mentre nel primo periodo del comma 4 i provvedimenti considerati sono quelli *"emanati nei confronti dei datori di lavoro, dirigenti o preposti"*; è un altro esempio di una tecnica legislativa incerta.

#### I provvedimenti che causano la decurtazione dei crediti



Come si è visto, le decurtazioni dei crediti sono *“correlate alle risultanze degli accertamenti e dei conseguenti provvedimenti definitivi”*.

Quali siano i provvedimenti, la norma non lo dice; dovrebbe trattarsi tanto di provvedimenti amministrativi quanto giurisdizionali; quanto al giudice, potrebbe non essere necessariamente quello penale (l'accertamento di una responsabilità datoriale in caso di infortunio potrebbe ben essere oggetto di sentenza del giudice civile o del lavoro).

#### La definitività

Se un tema è la natura del provvedimento e la individuazione del soggetto emanante, il tema davvero centrale riguarda la definitività del provvedimento.

Trattasi di requisito che appare a dir poco indispensabile, se solo si considera l'effetto espulsivo dal mercato che i provvedimenti in questione implicano, e ulteriormente se si considera che si tratta di una conseguenza automatica, sottratta perfino al potere dell'autorità che emana il provvedimento.

Rinviando a futuro esame tempi, modi e condizioni della definitività dei provvedimenti rispetto a ciascuna delle ipotesi di violazione, fin da subito si pone la questione, se nei provvedimenti definitivi vadano inclusi anche quei provvedimenti che, proprio rispetto alle violazioni catalogate nel nuovo art. 27, concludono il procedimento per effetto di regolarizzazione della violazione contestata e con accesso a forme sanzionatorie di natura premiale. Introdotti anche con specifica finalità di deflazione del contenzioso, tali sono, tipicamente, i provvedimenti che concludono la procedura di prescrizione e ottemperanza del Decreto 758/94 o la procedura di diffida del Decreto 124/04 o la procedura di sospensione dell'attività lavorativa di cui all'art. 14 del Decreto 81/08 quando si provvede a regolarizzazione e revoca del provvedimento di sospensione. In relazione all'effetto ostativo al rilascio del DURC delle violazioni indicate nell'Allegato A al D.M. Lavoro 30.1.2025, l'art. 8 comma 3 dello stesso D.M. lo esclude in caso di ottemperanza alla prescrizione o alla diffida con estinzione del reato (ed anche in caso di oblazione ex art. 162 e 162-bis c.p.), e davvero non pare possibile giungere qui a conclusioni diverse; vero è però che nel D.L. n. 19/2024 manca una disposizione analoga. Laddove si volesse vedere in tali provvedimenti premiali un qualche riconoscimento implicito di responsabilità e quindi fossero considerati provvedimenti di *“accertamento della violazione”*, quindi rilevanti ai fini della qualificazione delle imprese (più precisamente, ai fini della decurtazione dei crediti delle loro patenti), l'effetto sulla sopravvivenza stessa di tali strumenti potrebbe essere enorme.

#### Gli effetti della dotazione inferiore alla soglia minima.

Come si è visto, la dotazione sotto i quindici crediti non consente l'esercizio di attività di impresa nei cantieri.

Le modalità con cui si produrrà, in concreto, l'effetto ostativo saranno da vedere; nel frattempo il comma 8 prevede una sorta di clausola di salvaguardia rispetto alla immediatezza di tali effetti ostativi, perché fa salvo *“il completamento delle attività oggetto di appalto o subappalto in corso al momento dell'ultima decurtazione dei crediti”*. Non è specificato a chi spetterebbe autorizzare tale completamento; deve presumersi che sia un potere ancora una volta dell'INL.

La norma necessita di chiarimento sulla atecnica locuzione *“attività”*, se si tratti cioè di lavorazione, di fase della esecuzione dell'opera, di oggetto del contratto stipulato; per dare la risposta occorrerebbe comprendere la *ratio* della norma, che appare poco coerente con il sistema.

Sicuramente il comma 8 riecheggia il comma 4 dell'art. 14 del Decreto 81, che consente il posticipo di efficacia della sospensione ex art. 14 *“dalla cessazione dell'attività lavorativa in corso che non può*

*essere interrotta*"; tuttavia, aldilà della ben maggiore specificazione di quest'ultima norma, è da capire in quali termini la salvezza del completamento delle attività sia compatibile con la sospensione della patente. La sospensione ex art. 14 infatti è un provvedimento interdittivo comunque temporaneo, con ragioni di tutela immediata dei lavoratori rispetto alle violazioni accertate, che sospende la *"parte dell'attività imprenditoriale interessata dalle violazioni"*. La sospensione della patente è invece uno strumento di qualificazione del mercato (sia pure in negativo, attraverso l'espulsione da esso, e non in positivo attraverso la valorizzazione delle imprese virtuose); sicchè per un verso il D.L. sancisce che un'impresa con meno di quindici crediti non può rimanere nel mercato, per il verso opposto però si concede che, almeno per un po', quella stessa impresa continui il suo lavoro.

#### La sospensione "cautelativa" della patente in caso di morte o inabilità permanente.

Il possesso della patente, fintantochè i crediti sono almeno quindici, consente alle imprese ed ai lavoratori autonomi di operare nei cantieri, indipendentemente da qualsiasi circostanza.

Esiste tuttavia una eccezione relevantissima a questa regola.

Secondo il comma 5 del nuovo art. 27, in caso di infortunio da cui sia derivata la morte o una inabilità al lavoro assoluta o parziale, la competente sede territoriale dell'INL *"può sospendere, in via cautelativa, la patente fino a un massimo di dodici mesi"*.

Si tratta, a nostro avviso, di una delle norme più problematiche dell'intero Decreto, a maggior ragione considerando che criteri, procedure e termini del provvedimento che dispone la sospensione saranno determinati dallo stesso INL.

Il primo aspetto da considerare di questo potere dell'INL riguarda il suo presupposto fattuale: in attesa dei contenuti che potrà avere la disciplina attuativa, il dato normativo dice che il verificarsi di un infortunio con morte o inabilità permanente può essere *da solo* sufficiente per decretare la sospensione della patente e quindi la impossibilità di un'impresa o di un lavoratore autonomo a lavorare. Non serve un provvedimento a monte per quanto provvisorio; non è necessario neanche che sia ravvisata o anche solo ipotizzata una responsabilità; tantomeno serve che l'infortunio venga ricondotto ad una qualsiasi violazione della normativa, anche solo contestata; per la sospensione è sufficiente il fatto storico dell'infortunio.

Il secondo aspetto che contraddistingue questo potere di sospensione cautelativa riguarda il fattore temporale. Il richiamo alla finalità *"cautelativa"* e la natura stessa di misura eccezionale rispetto alla sospensione ordinaria rivelano l'intento di collocare questa sospensione della patente in un momento ravvicinato rispetto all'evento, come una sorta di prima risposta all'accaduto. Ora, questa immediatezza temporale appare poco compatibile con l'ipotesi di infortunio che determini inabilità permanente, la quale presuppone una valutazione medico-legale necessariamente all'esito di un decorso clinico; ed è sicuramente da escludere che possa bastare una mera prognosi preventiva di inabilità, sia perché la norma riguarda infortuni *"da cui sia derivata"* l'inabilità, sia perché non può certo pensarsi che la norma abbia inteso attribuire all'INL una sorta di ruolo di preventiva autorità medico-legale al solo fine di sospendere la patente. Ben diverso però è il discorso in caso di infortunio mortale (quello probabilmente cui davvero pensava chi ha scritto la norma), dove non c'è nessun limite all'immediato esercizio del potere da parte dell'INL. Il solo baluardo è rappresentato dal requisito della finalità *"cautelativa"*, all'interno di un onere motivazionale che necessariamente dovrà concretizzarsi in qualcosa di più del tautologico riferimento all'evento appena accaduto.

Quanto agli effetti, la sospensione ha per oggetto la patente, cioè vieta, a chi la subisce, di operare in tutto e per tutto. Nessuna comparazione è possibile quindi, neanche in questo caso, con il potere di sospensione dell'attività attribuito dall'art. 14 del Decreto 81/08 al medesimo INL (oltre che ai servizi ispettivi delle ASL, qui ignorati): come detto sopra, quel potere presuppone la contestazione di una violazione, e poi si tratta di sospensione limitata alla parte dell'attività imprenditoriale interessata dalla violazione e la norma non vuole fermare l'attività *in toto* (tanto che alla irregolarità dell'unico occupato dell'impresa non segue la sospensione); inoltre quella sospensione è comunque suscettibile di revoca tramite regolarizzazione della fattispecie, mentre la sospensione cautelativa della patente può arrivare fino a dodici mesi, sempre ed esclusivamente a discrezione della sede INL, ed allo stato non prevede nessun meccanismo di revoca.

Rimane del tutto indeterminato, in tale generalissimo potere di sospensione "cautelativa", anche chi possa essere il destinatario del provvedimento interdittivo: la norma non fa nessun riferimento solo al datore di lavoro, sicché potrebbe essere sospesa l'impresa affidataria per infortunio del lavoratore in subappalto, o altre imprese o altri lavoratori autonomi comunque operanti nello stesso cantiere, oppure tutti.

L'ultima annotazione è legata sempre al profilo soggettivo: la sospensione cautelativa non potrà mai colpire le imprese ed i lavoratori autonomi che sono dotati di attestazione SOA. Il motivo è semplice: manca, in questo caso, la patente da sospendere.

## 7. Le vicende dei crediti

### La reintegrazione dei crediti e l'incremento dei crediti.

"I crediti decurtati possono essere reintegrati" (comma 7) tramite frequenza di corsi di formazione (non necessariamente specifici per il reintegro, a quanto pare, essendoci un rinvio generale ai corsi "di cui all'articolo 37, comma 7"). Ancora una volta non è il caso di entrare nel merito specifico del sistema di recupero dei crediti, del loro numero, delle procedure, fino a che non sarà convertita la norma.

La norma prevede anche un meccanismo di incremento dei crediti, uno per anno fino ad un massimo di dieci; questo incremento però è riconosciuto soltanto "trascorsi due anni dalla notifica degli atti e dei provvedimenti di cui ai commi 4 e 5", richiede la preventiva trasmissione all'INL di copia dell'attestato di frequenza a un corso di recupero dei crediti, e spetta soltanto a condizione che il beneficiario non sia stato destinatario "di ulteriori atti o provvedimenti di cui ai commi 4 e 5".

Sembrirebbe dunque che l'incremento automatico dei crediti in virtù del decorso del tempo sia riconosciuto soltanto a chi sia incorso in uno dei casi di decurtazione, e non per i soggetti "virtuosi"; in sostanza, si tratterebbe di un'altra modalità di recupero dei crediti persi, e non di crediti-premio per coloro che non subiscono accertamenti di violazioni. Lo confermerebbe la circostanza, che i crediti recuperabili possono essere al massimo quindici, computo in cui vanno compresi tutti "i crediti riacquistati ai sensi del presente comma", quindi sia quelli da corsi di recupero sia quelli annuali (a meno che "riacquistati" non si riferisca solo ai corsi).

Urge chiarezza e anche semplificazione.

### I crediti per adozione di Modelli 231.

Ancora diversa fattispecie è quella prevista nell'ultimo periodo del comma 7, che sembrerebbe riconoscere cinque crediti aggiuntivi per le imprese che adottano "modelli di organizzazione e di gestione di cui all'art. 30", cioè modelli con efficacia esimente ai sensi del D.Lgs. n. 231/01. Diciamo "sembrirebbe" perché viene previsto che il punteggio è "inoltre" incrementato, configurando cioè

l'incremento come un meccanismo che si affianca alle misure previste nelle parti precedenti del comma 7, che riguardano solo i soggetti che hanno ricevuto atti e provvedimenti di decurtazione. Il dubbio poi è se anche questi cinque crediti concorrono al raggiungimento dei quindici che rappresentano il massimo dei crediti riacquistabili *"ai sensi del presente comma"*.

Si tratterebbe in sostanza di una sorta di *self cleaning* rispetto a pregresse violazioni, più che di una norma premiale per chi è dotato di MOG e cioè di una vera norma di *"qualificazione"*.

## **8. Le sanzioni**

Ai sensi del nuovo art. 27 comma 1, il possesso della patente è un obbligo per le imprese ed i lavoratori autonomi che operano nei cantieri; ai sensi del comma 8 secondo periodo, operare *"privi della patente"* comporta (i) una sanzione amministrativa da euro 6.000,00 a euro 12.000,00 non regolarizzabile con il pagamento agevolato dell'art. 301-bis; (ii) l'esclusione dalla partecipazione ai lavori pubblici per sei mesi (la norma riguarda ovviamente soltanto chi esegue lavori fino a 150.000 euro senza SOA; se c'è la SOA, non è configurabile l'illecito di attività senza patente perché non serve la patente).

Il medesimo regime sanzionatorio si applica a chi opera con una patente con meno di quindici punti, equiparando in sostanza ai fini sanzionatori chi perde più di quindici punti a chi non ha mai chiesto la patente.

Non esiste una sanzione specifica per chi opera in regime di patente sospesa in via cautelativa.

Il quadro sanzionatorio, tuttavia, non si esaurisce qui; l'assenza dei requisiti abilitanti potrà rilevare sotto innumerevoli profili, siano di essi di natura penale, civile, amministrativa, non solo in caso di ispezioni o di eventi infortunistici, ma anche ai fini della validità dei contratti stipulati o in generale della liceità stessa dell'esercizio di attività di impresa.

Il che conduce ad esaminare l'altro ambito in cui la patente a crediti impatta in maniera formidabile, che è quello della committenza e, più in generale, della organizzazione dei cantieri e della gestione degli appalti: tema che il legislatore ha affrontato con la modifica delle regole sulla verifica delle imprese e dei lavoratori autonomi da parte dei committenti pubblici e privati.

## **10. I committenti: la modifica dell'art. 90, comma 9 e dell'art. 157, comma 1, lettera c)**

Nuovi obblighi per il committente: verificare la patente e la SOA

Il committente di cantieri, cioè il soggetto che affida l'esecuzione di lavori edili o di genio civile di cui all'Allegato X del Decreto 81/08, ha un nuovo obbligo: *"verifica il possesso della patente di cui all'articolo 27 nei confronti delle imprese esecutrici o dei lavoratori autonomi, anche nei casi di subappalto, ovvero, per le imprese che non sono tenute al possesso della patente ai sensi del comma 8 del medesimo art. 27, dell'attestato di qualificazione SOA"* (nuovo art. 90, comma 9, lettera b-bis).

La violazione dell'obbligo è punita dal nuovo art. 157 comma 1 lettera c) *"con la sanzione amministrativa pecuniaria da 711,92 a 2.562,91 euro"*.

L'obbligo non sostituisce la verifica di idoneità tecnico-professionale di cui all'art. 90, comma 9 lettera a) effettuata secondo l'Allegato XVII: questa norma rimane invariata.

Si tratta dunque di un obbligo aggiuntivo: oltre che i documenti dell'Allegato XVII, il committente deve chiedere anche la patente a crediti o la attestazione SOA, posto che l'impresa o il lavoratore autonomo necessariamente devono possedere o l'una o l'altra.

In forza di questa sommatoria di obblighi, il committente deve verificare che esistano i requisiti sostanziali che comprovano l' idoneità a fini di sicurezza di una impresa o di un lavoratore autonomo (Allegato XVII); però poi deve verificare anche il possesso di un requisito formale, la patente o la SOA.

Per i committenti privati la novità è assoluta: è nuovo dover richiedere la patente a crediti, che non esisteva; è nuovo dover richiedere la SOA, che era strumento tipico dei cantieri pubblici ma che ora diventa invece strumento "ordinario" anche per i cantieri privati.

Per i committenti pubblici la novità riguarda tutti gli affidamenti di lavori per i quali la SOA non è necessaria ai sensi del Codice dei Contratti Pubblici, perché necessariamente il committente deve richiedere la patente a crediti. Per tutti i cantieri in cui la SOA era e rimane requisito per l' affidamento in base al Codice dei Contratti Pubblici, non cambia nulla sul piano materiale dei documenti da acquisire; la differenza è rappresentata dal fatto che la eventuale mancanza di SOA non viola soltanto la normativa sugli appalti pubblici, ma configura un nuovo illecito che colpisce chi nella stazione appaltante è il committente, cioè la violazione dell' art. 90 comma 9 lettera b-bis): ovviamente la criticità investe in generale tutto il cantiere, stante la presenza di un operatore privo di abilitazione ai fini della sicurezza.

#### La verifica dei subappaltatori

I nuovi obblighi valgono per il committente "anche nei casi di subappalto": vale a dire che il committente deve verificare direttamente patente o SOA anche dei subappaltatori (nozione restrittiva, rispetto al più generale novero dei sub-affidatari che includono naturalmente tante altre soluzioni contrattuali).

L' obbligo è coerente con la disciplina dettata dall' art. 90 comma 9 lettera a) del Decreto 81, che impone al committente di provvedere alla verifica di itp sia nei confronti dell' impresa affidataria che di tutte le imprese esecutrici e lavoratori autonomi. Coerentemente, anche la verifica del possesso della patente deve essere svolta rispetto a tutti i livelli della filiera; anzi, ciò si spiega a maggior ragione per uno strumento come la patente, che almeno negli intenti mira proprio ad un migliore controllo della filiera degli appalti.

#### La verifica da parte dell' impresa affidataria

Il riferimento ai subappaltatori pone la questione, se la verifica del possesso della patente debba essere svolta anche dall' affidataria nei confronti dei propri sub-affidatari.

L' art. 90 non ne fa cenno, ma è una norma che non riguarda l' affidataria: gli obblighi di questa sono contenuti nell' art. 97, il cui comma 2 in particolare prevede l' obbligo di verifica dell' itp dei subaffidatari tramite un rimando all' art. 26 e salvo specificare che le modalità non sono quelle dell' art. 26 comma 1 lettera a) ma sono quelle dell' Allegato XVII.

Non avere previsto la verifica della patente da parte dell' impresa affidataria è verosimilmente una lacuna da correggere, non essendo ragionevole un sistema che esonera dall' obbligo di verificare la qualificazione dei propri subaffidatari proprio l' impresa che ha ruolo centrale nella filiera del cantiere, cioè appunto l' affidataria. D' altra parte, anche in mancanza di una specifica contravvenzione, difficilmente potrebbe ritenersi priva di conseguenze la condotta di un' impresa affidataria che introducesse in cantiere un proprio subappaltatore privo di un requisito abilitante, quale è la patente.

#### **11. Gli effetti sull' art. 26, comma 1, lettera a).**

Secondo l'art. 26 comma 1 lettera a), il committente che affida lavori "intra-aziendali" deve eseguire la verifica di itp delle imprese appaltatrici o dei lavoratori autonomi richiedendo visura camerale e autocertificazione, ma solo fino alla data di entrata in vigore "del decreto di cui all'art. 6 comma 8 lettera g)": vale a dire, il decreto destinato a dare attuazione al sistema di qualificazione di cui all'art. 27. In sostanza, nel disegno dell'art. 26, una volta introdotto un sistema di qualificazione, questo dovrebbe valere anche ai fini della verifica di itp.

Ora, se è vero che il D.L. n. 19/2024 non menziona affatto l'art. 6 comma 8 lettera g), ed anzi come si è visto lo ha sostanzialmente rimosso dall'ordinamento, è altrettanto vero che la patente a crediti costituisce, almeno per i lavori edili, il sistema di qualificazione di cui all'art. 27; e l'art. 6 comma 8 lettera g) doveva, appunto, dettare i criteri per quel sistema. E' lecito quindi concludere che, nella sostanza, la patente a crediti rappresenta quel sistema di qualificazione il cui avvento avrebbe dovuto significare la fine della verifica di itp tramite visura e autocertificazione.

Se si dà prevalenza al fatto che i lavori edili rendono il luogo un cantiere, si applicano le regole del cantiere (quelle secondo cui verifica di itp e verifica della patente si sommano); se si dà prevalenza al fatto che i lavori si svolgono all'interno dell'azienda, si applicano le regole dell'appalto intra-aziendale (e quindi la verifica di itp coincide con la verifica della patente).

Poiché non appare ragionevole che la patente operi in maniera diversa per un cantiere a seconda che sia o non sia "intra-aziendale", a noi pare logico concludere che, ai fini della qualificazione e della verifica di itp, le regole dell'art. 90 comma 9 (e cioè la sommatoria delle due verifiche) vale per tutti i cantieri edili, ivi compresi quelli "intra-aziendali" formalmente riconducibili anche all'art. 26.

Però la scelta del legislatore mostra due cose: da un lato, rivela una sottovalutazione dell'art. 27, norma di sistema molto più di quanto il D.L. mostri di considerarla; dall'altro lato, sembra la conferma che della patente a crediti si è voluto esaltare, almeno per ora, la valenza punitiva piuttosto che una efficacia qualificatoria cui nemmeno il legislatore sembra davvero credere, visto che rimane in vigore l'obbligo di verifica della idoneità tecnico-professionale.

## **12. La sicurezza è organizzazione. La patente è organizzazione, o è solo sanzione?**

Al netto delle innumerevoli e vistose criticità, la patente a crediti presenta un indiscutibile profilo di novità.

L'introduzione di un requisito formale abilitante, quale è la patente, può avere un impatto molto importante sugli appalti; sugli appalti, prima ancora che sui cantieri.

La distinzione è qui voluta, per rimarcare come non si tratti solo di prevenzione nei luoghi "fisici" del lavoro, ma anche se non soprattutto di organizzazione, di gestione, di adeguato approfondimento degli aspetti contrattuali, organizzativi e procedurali.

Sia per i committenti, sia per le imprese affidatarie, sia per le altre figure dell'appalto, la patente pone in luce, con la sua sola esistenza, la centralità delle scelte organizzative; enfatizza la necessità di prefigurare fin da subito come sarà il cantiere; di individuarne i protagonisti; di mettere a punto i livelli della filiera. Inoltre, essendo un requisito che deve essere mantenuto nel tempo, e come tale nel tempo va verificato, incide sulla gestione; e poi ancora, sui contenuti dei contratti che regolano i rapporti tra le parti.

E' questo il senso ultimo della patente che, a nostro avviso, deve essere valorizzato.



L'auspicio è che vengano superate, in sede di conversione del D.L. n. 19/2024, non soltanto le numerose imperfezioni tecniche e incertezze letterali, ma anche e soprattutto i meccanismi sommari ed autoreferenziali che esso introduce, incoerenti non soltanto con i principi fondamentali dell'ordinamento, ma con le stesse regole della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.



STUDIO LEGALE