

DSL

1-2025

Ad un anno dall'entrata in vigore del d.l. n. 19/2024: luci e ombre della patente a crediti per la sicurezza sul lavoro^{**}

di Evan Rago^{*}

SOMMARIO: Premessa. – 1. La patente a crediti: genesi legislativa e finalità pratiche. – 2. L'ambito di applicazione oggettivo. – 3. L'ambito di applicazione soggettivo. – 4. I requisiti per il rilascio della patente. – 5. La presentazione della domanda. – 6. La revoca della patente. – 7. Contenuto informativo e monitoraggio delle attività. – 8. La disciplina generale della sospensione della patente. – 8.1 (segue) La sospensione della patente in caso di evento infortunistico mortale. – 8.2 La sospensione della patente per inabilità permanente o irreversibile menomazione suscettibile di essere accertata immediatamente. – 8.3 Durata della sospensione della patente e impugnazione del provvedimento. – 9. La disciplina generale dei crediti. – 9.1 (segue) La decurtazione dei crediti. – 9.2 La sospensione dell'incremento dei crediti. – 9.3 Il recupero dei crediti minimi. – 10. Le ipotesi di operatività in cantiere. – 11. Le sanzioni per lo svolgimento di attività nei cantieri in caso di assenza della patente o sotto la soglia minima. – 12. Il committente e il responsabile dei lavori tra responsabilità e sanzioni. – 13. La lista di conformità INL. – 14. Il ruolo ispettivo e la centralità delle funzioni assegnate all'INL. – 15. Un provvedimento "blindato". – 16. Considerazioni conclusive. – 17. Aspettative disattese. 1. Fenomenologia dell'esternalizzazione produttiva e sicurezza sul lavoro: il filo conduttore della tutela dei lavoratori "indiretti". – 2. La lenta erosione giurisprudenziale della tesi dell'esonero del Committente dall'obbligo di sicurezza. – 3. Il quadro normativo e il diritto dell'Unione: l'approccio fattuale alla prevenzione e i suoi corollari. – 4. Il nodo della responsabilità solidale del Committente per il risarcimento dei danni.

Premessa

Con il recente decreto-legge n. 19/2024, convertito con modificazioni nella legge n. 56/2024 (cd. Decreto P.N.R.R. 2024) il Governo è nuovamente intervenuto in materia di sicurezza con l'intento di rispondere alla crescente preoccupazione pubblica e istituzionale¹, sicuramente acuita da alcuni eventi drammatici come il crollo del cantiere Esselunga a Firenze nel febbraio 2024 e

^{*} Evan Rago è dottorando di ricerca presso la Fondazione Marco Biagi – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. evan.rago@unimore.it

^{**} L'articolo sviluppa i contenuti della relazione presentata al Convegno su "Gli obblighi di sicurezza come prevenzione di tipo organizzativo: i modelli di organizzazione e gestione e i sistemi di qualificazione delle imprese", organizzato dalla Fondazione Marco Biagi – Osservatorio Salute, Sicurezza e Ambiente nei luoghi di lavoro, dall'Osservatorio Lavoro Digitale Multilocale dell'Università di Roma Tre – Dipartimento di Economia e dall'Osservatorio Olympus dell'Università di Urbino Carlo Bo, svoltosi il 4 aprile 2025 presso l'Università degli Studi di Urbino, dal titolo: "Il nuovo sistema di qualificazione delle imprese: tra intenti preventivi e derive sanzionatorie".

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

¹ Si pensi anche a quanto espresso dal Consiglio di Stato nel Parere n. 1154, del 29 agosto 2024 relativo al d.m. n. 132/2024: «Anche alla luce dell'elevato livello di violazione delle norme in materia di salute e sicurezza dei lavoratori che a tutt'oggi si registra nel nostro Paese, all'origine di un numero del tutto inaccettabile di vittime del lavoro».

l'incidente di Brandizzo². Tali episodi hanno evidenziato carenze significative nei controlli e nella gestione della sicurezza, sollevando interrogativi sull'adeguatezza dell'attuale quadro normativo e sull'efficacia delle misure di prevenzione sinora adottate. Tra le misure introdotte, la cd. patente a crediti è sicuramente la più rilevante³. Essa si propone l'obiettivo di rafforzare la prevenzione degli infortuni sul lavoro attraverso un meccanismo di qualificazione e controllo delle imprese, nonché dei lavoratori autonomi, operanti nei cantieri temporanei o mobili. La patente a punti si colloca nel solco delle politiche di contrasto all'endemico fenomeno delle morti sul lavoro, cercando di coniugare la necessità di una maggiore responsabilizzazione degli operatori con strumenti di incentivazione per le imprese virtuose. L'adozione di questo meccanismo mira ad introdurre un sistema che opera *ex ante* mediante una progressiva attribuzione (o sottrazione) di crediti a fronte del rispetto (o della violazione) degli obblighi in materia di salute e sicurezza. Inoltre, il possesso della patente diviene un vero e proprio requisito di accesso al mercato del lavoro: solo i soggetti economici in regola con gli *standard* di sicurezza e contribuzione potranno operare nei cantieri temporanei o mobili.

Tuttavia, nonostante le finalità dichiarate, le prime applicazioni della normativa rivelano alcune criticità che ne minano l'efficacia complessiva. In altre parole, vi è il pericolo che la patente a punti si riduca a un mero strumento burocratico, orientato più al controllo amministrativo che a un effettivo miglioramento delle condizioni di prevenzione e tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori⁴.

1. La patente a crediti: genesi legislativa e finalità pratiche

Inizialmente introdotta attraverso l'art. 29, comma 19, del d.l. n. 19/2024, la patente a crediti ha previsto una nuova modalità di qualificazione per le imprese e i lavoratori autonomi che operano nei cantieri temporanei mobili, così come definiti dall'art. 89, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 81/2008⁵. Restano esclusi dal suo ambito di applicazione tutti coloro che effettuano mere forniture o prestazioni di

² Sul tema della legislazione d'emergenza in materia di salute e sicurezza sul lavoro si veda: C. CATANOSO, *Habemus patente a crediti*, in *www.puntosicuro.it*, 16 maggio 2024, n. 5620, p. 1, ove viene ricostruito il quadro degli interventi volti alla ricerca di una «soluzione definitiva» al problema degli infortuni sul lavoro.

³ Art. 19, comma 29, del d.l. n. 19/2024.

⁴ In dottrina, nello stesso senso cfr. P. PASCUCI, M. GIOVANNONE, *La patente tramite crediti nei cantieri temporanei o mobili: uno strumento di qualificazione delle imprese o di verifica di regolarità?*, in "Diritto della sicurezza sul lavoro", 2024, n. 2, p. 330; P. TULLINI, *Il micro-riformismo legislativo della patente a crediti e la sicurezza sul lavoro*, in "Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale", 2024, n. 4, p. 647; N. CANCIANI, *Il decreto attuativo per l'applicazione della patente a punti*, in "Rivista Ambiente e Lavoro", 2024, p. 1 ss.

⁵ Art. 89, comma 1, lett. a): «cantiere temporaneo o mobili, di seguito denominato cantiere: qualunque luogo in cui si effettuano lavori edili o di ingegneria civile il cui elenco è riportato nell'Allegato X».

natura intellettuale⁶. La norma è entrata in vigore soltanto il 1° ottobre 2024 e ha completamente novellato il testo dell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, riformulandone la rubrica in «Sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi tramite crediti».

A un primo sguardo, desta evidente perplessità la scelta del Governo di adottare un decreto-legge per introdurre uno strumento che secondo l'art. 77 della Costituzione, dovrebbe rispondere a criteri di necessità ed urgenza dato che l'art. 29, comma 19, del d.l. n. 19/2024 ha iniziato a produrre i suoi effetti solo a decorrere dal 1° ottobre 2024⁷. Inoltre, la concreta implementazione della patente è stata subordinata a una serie di interventi legislativi e regolamentari ulteriori, fra cui l'emanazione di un decreto ministeriale⁸ e l'adozione, in sede di Conferenza Stato-Regioni, dell'Accordo in materia di formazione⁹.

Non mancano, altresì, perplessità sotto il profilo sistematico, a proposito dell'incidenza della novella sul dettato originario dell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008¹⁰. In passato, la rubrica della disposizione faceva riferimento a un «sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi» che ricomprendeva nel suo ambito applicativo anche settori ulteriori a quello edile. Va infatti ricordato che il comma 1-*bis* della previgente versione del medesimo art. 27 contemplava la necessità di dotarsi di uno «strumento che consenta la continua verifica della idoneità delle imprese e dei lavoratori autonomi», successivamente realizzato proprio dall'art. 29, comma 19, del d.l. n. 19/2024. Tuttavia, la configurazione

⁶ Ai sensi dell'art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008 e dell'art. 1, comma 2, del d.m. n. 132/2024.

⁷ In merito all'entrata in vigore del regolamento attuativo, il Consiglio di Stato, nel parere del 29 agosto 2024, n. 1154, ha sollevato perplessità riguardo al regime di *vacatio legis* del decreto ministeriale n. 132/2024. In particolare, ha richiamato il principio secondo cui l'efficacia delle leggi e dei regolamenti decorre di norma quindici giorni dalla pubblicazione, a garanzia di una conoscibilità presunta da parte dei destinatari. La fissazione di una data unica (1° ottobre 2024) per l'entrata in vigore rischiava di ridurre o azzerare tale intervallo, vanificando la funzione della *vacatio*. Il Consiglio, inoltre, ha ribadito l'impossibilità di prescindere dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale per la determinazione della data di efficacia, riconoscendo in ciò un «valido fondamento» della scelta dell'Amministrazione di incidere sulla *vacatio legis*. Conseguentemente, la Sezione Consultiva ha ritenuto che la data del 1° ottobre potesse restare ferma soltanto se il regolamento fosse pubblicato almeno il giorno precedente. Tale criticità è stata superata mediante l'emanazione del d.m. n. 132/2024 in data 18 settembre, in linea con le indicazioni del Consiglio di Stato.

⁸ Poi emanato, si fa riferimento al decreto ministeriale n. 132/2024.

⁹ Approvato in data 17 aprile, Repertorio Atti n. 59/CSR, «Accordo, ai sensi dell'art. 37, comma 2, del d. lgs. n. 81/2008, per l'individuazione della durata e dei contenuti minimi dei percorsi formativi in materia di salute e sicurezza sul lavoro», G.U., serie generale, n. 109 del 24 maggio 2025, reperibile sul portale della Conferenza Stato-Regioni.

¹⁰ Per approfondire vedi: 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). Commentario al decreto legislativo n. 81/2008 come modificato e integrato dal decreto legislativo n. 106/2009*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 119 ss.; N. PACI, *Sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e sicurezza dei lavoratori*, Milano, Ipsoa, 2010, p. 376 ss.; P. TULLINI, *Art. 27 – Sistema di qualificazione delle imprese*, in C. ZOLI (a cura di), *Principi comuni*, in Commentario diretto da L. MONTUSCHI, *La nuova sicurezza sul lavoro*, Bologna, Zanichelli, 2011, p. 382 ss.; P. PASCUCCI (con la collaborazione di L. ANGELINI, A. DELOGU, C. LAZZARI), *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro: il titolo I del d. lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act*, Fano, Aras edizioni, 2017, p. 163 ss.

normativa antecedente, nel comma 1, delineava una qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi finalizzata a selezionare soggetti idonei a operare in uno specifico settore produttivo sulla base di *standard* di sicurezza pre-individuati, da attuare mediante decreto del Presidente della Repubblica¹¹. Quest'ultimo sarebbe poi stato adottato a norma del secondo periodo dell'art. 6 comma 8, lett. g) «su proposta del ministro del Lavoro e delle politiche sociali, acquisito il parere della Conferenza per i rapporti permanenti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da emanarsi entro dodici mesi dell'entrata in vigore del presente decreto».

Sebbene tale termine non fosse perentorio, esso lasciava comunque intendere un percorso di definizione coordinato tra istituzioni e parti sociali, con una chiara impronta premiale¹². La concezione originaria rifletteva in effetti un modello basato non soltanto sul possesso degli essenziali requisiti giuridici, ma anche su elementi aggiuntivi quali, ad esempio, la virtuosa gestione delle misure di prevenzione, la partecipazione a percorsi formativi qualificati, l'assenza di violazioni specifiche in materia di tutela delle condizioni di lavoro, e l'adozione di notevoli standard organizzativi. Inoltre, il possesso della qualificazione, inizialmente presupposto essenziale per la partecipazione a gare pubbliche e l'accesso a fondi o contributi pubblici, è in seguito divenuto un fattore meramente preferenziale, di natura ancor più premiale. Tale assetto incentivava le imprese a aderire spontaneamente ai livelli di sicurezza superiori alla soglia minima di legge per ottenere un vantaggio competitivo nel settore degli appalti pubblici. Diversamente dall'attuale, il sistema precedente, non contemplava soltanto un controllo di regolarità formale, ma mirava soprattutto a promuovere un effettivo processo di qualificazione delle imprese.

Al di là di ciò, preme rilevare come, nella versione originaria dell'art. 27, fosse stata demandata alla Commissione consultiva permanente¹³ per la salute e la sicurezza sul lavoro l'elaborazione dei criteri per la fase iniziale, coinvolgendo, di conseguenza, attori privati e parti sociali.

¹¹ L'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, a seguito della novella attuata dall'art. 32 del d.l. n. 69/2013 prevedeva che: «con il decreto del Presidente della Repubblica di cui all'art. 6, comma 8, lett. g) sono individuati i settori, ivi compresi i settori della sanificazione del tessilo e dello strumento 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'art. 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».

¹² 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 "LavoroDirittiEuropa", 2024, n. 2, p. 9; Per approfondire vedi anche M. GIOVANNONE, *Responsabilità datoriale e prospettive regolative della sicurezza sul lavoro. Una proposta di ricomposizione*, Torino, Giappichelli, 2024, p. 94; *Amplius* M. GIOVANNONE, *Il sistema di qualificazione delle imprese dopo il "Decreto PNRR 2024"*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", Inail, 2023, n. 3, p. 201 ss.

¹³ Art. 6, comma 8, lett. g), del d.lgs. n. 81/2008.

La novella al succitato articolo, pertanto, da un lato disattende la finalità tipicamente premiale della previgente disciplina e, dall'altro, produce una compressione dell'ambito di applicazione della disposizione, in quanto la patente a crediti oggi introdotta risulta confinata (almeno in questa fase di prima attuazione) pressoché al settore dell'edilizia. E difatti, seppur risponde al vero che al comma 14 del presente articolo prevede la possibilità di estendere «le disposizioni di cui ai commi da 1 a 13» anche ad ulteriori ambiti di attività «da individuare con decreto ministeriale, sentite le parti sociali» allo stato degli atti, tale estensione non è stata ancora realizzata. A conferma di quanto poc'anzi sostenuto, il decreto ministeriale n. 132/2024¹⁴, adottato in base alla previsione di cui all'art. 27, comma 3, del d. lgs. n. 81/2008, stabilisce le modalità per la presentazione della domanda utile al conseguimento della patente, ne definisce i contenuti informativi e regola i presupposti e il procedimento per l'emanazione del relativo provvedimento. Nulla, tuttavia, viene stabilito in merito ad un possibile ampliamento dell'ambito di applicazione della patente a settori diversi dall'edilizia, limitando, di fatto, la portata generale che in origine il legislatore intendeva attribuire al «sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi».

Peraltro, l'art. 29, comma 19, del d.l. n. 19/2024 prevedeva espressamente che la sostituzione dell'art. 27 fosse necessaria «al fine di rafforzare l'attività al contrasto al lavoro sommerso e di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro», finalità indiscutibilmente meritevoli, ma forse poco compatibili con il più ampio disegno di promuovere una qualificazione sostanziale e formale delle imprese¹⁵. A ciò si aggiunge un'ulteriore criticità, legata alla scelta di procedere per mezzo di decreto-legge senza un preventivo e sostanziale coinvolgimento delle parti sociali, le quali, invece, ben avrebbero potuto contribuire a definire i parametri e le modalità operative della patente. Ad oggi, tale coinvolgimento appare ridotto ad un ruolo meramente eventuale, giacché si ipotizza la consultazione delle organizzazioni solo in funzione di un eventuale estensione della patente a crediti in altri settori. Resta così ridimensionato il ruolo concertativo proprio della Commissione e compresso il potenziale arricchimento tecnico e partecipativo che, invece, nella disciplina originaria del d.lgs. n. 81/2008, appariva invece strutturale.

¹⁴ Trattasi del d.m. 18 settembre 2024, n. 132, che predispone 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*.

¹⁵ P. PASCUCCI, *Dalla tragedia di Firenze alla patente in edilizia*, cit., p. 11, «Fermo restando che un'impresa di qualità non può ovviamente avvalersi di lavoro sommerso o irregolare, la sua qualificazione non sembrerebbe dover corrispondere ad un dato negativo – il non utilizzo di lavoro sommerso o irregolare, che altro non è, a ben guardare, che il “minimo sindacale” che qualunque impresa deve rispettare per dirsi tale ai sensi dell'art. 41 Cost. – ma parrebbe poter presupporre che oltre a ciò vi sia dell'altro, vale a dire che l'impresa abbia effettuato scelte organizzative di qualità che la collochino su di un piano indubbiamente superiore al mero rispetto delle prescrizioni di legge».

2. L'ambito di applicazione oggettivo

L'ambito di applicazione oggettivo della patente a crediti pone diversi problemi interpretativi in relazione ai soggetti destinatari. Difatti, così come delineato all'art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, l'obbligo di possedere la patente riguarda le imprese e i lavoratori autonomi che operano all'interno dei cantieri temporanei o mobili di cui all'art. 89, comma 1, lettera *a*), ad esclusione di coloro che effettuano mere forniture o prestazioni di natura intellettuale.

Tali cantieri sono definiti come «qualunque luogo in cui si effettuano lavori edili o di ingegneria civile il cui elenco è riportato nell'allegato X»¹⁶, il quale, a sua volta, richiama i «lavori di costruzione, manutenzione, riparazione, demolizione, conservazione, risanamento, ristrutturazione o equipaggiamento, la trasformazione, il rinnovamento o lo smantellamento di opere fisse, permanenti o temporanee, in muratura, in cemento armato, in metallo, in legno o in altri materiali, comprese le parti strutturali delle linee elettriche e le parti strutturali degli impianti elettrici, le opere stradali, ferroviarie, idrauliche, marittime, idroelettriche e, solo per la parte che comporta lavori edili o di ingegneria civile, le opere di bonifica, di sistemazione forestale e di stesso», nonché «lavori di costruzione edile o di ingegneria civile, gli scavi, ed il montaggio e lo smontaggio di elementi prefabbricati utilizzati per la realizzazioni di lavori edili o di ingegneria civile»¹⁷.

In merito a tale aspetto, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (d'ora in avanti, INL) è recentemente intervenuto attraverso la FAQ n. 14, confermando ulteriormente l'orientamento già espresso nelle precedenti FAQ nn. 10 e 13). In particolare, l'Ispettorato ha ribadito che l'obbligo di possedere la patente a crediti non dipende esclusivamente dalla tipologia di attività svolta, ma risulta strettamente connesso anche al contesto operativo nel quale tale attività viene esercitata. Il riferimento esplicito è ai cantieri temporanei o mobili, i quali, per la loro intrinseca pericolosità, sono suscettibili dell'auspicata «maggior tutela» monitorata con il nuovo sistema di qualificazione delle imprese ivi operanti¹⁸.

¹⁶ Ribadito anche nella FAQ n. 10): «Pertanto, laddove le imprese [...] si trovino ad operare all'interno di un cantiere che rientri nell'elenco di cui al citato Allegato X, esse saranno tenute al possesso della patente».

¹⁷ Sul punto, sembra opportuno richiamare l'art. 88, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 81/2008, il quale prevede che le disposizioni di cui al presente Titolo si applichino anche agli spettacoli musicali, cinematografici e teatrali, nonché alle manifestazioni fieristiche, tenendo conto delle specifiche esigenze connesse allo svolgimento di tali attività. Tali esigenze dovevano essere individuate mediante un decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, di concerto con il Ministero della Salute, previa consultazione della Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro, da emanarsi entro il 31 dicembre 2013. In concreto, il relativo provvedimento è stato adottato solo il 22 luglio 2014 (cosiddetto Decreto palchi), a seguito di alcune vicende drammatiche verificatesi nel corso del tempo. Tale decreto, pubblicato in G.U. n. 183 del 12 agosto 2014, disciplina, tra l'altro, le operazioni di montaggio e smontaggio delle strutture allestite per concerti di grandi dimensioni, introducendo misure finalizzate ad innalzare gli standard di salute e sicurezza in un ambito che, fino ad allora, aveva evidenziato non poche criticità.

¹⁸ B. OLIVERI, *Patente a crediti: nuovi chiarimenti*, in "Diritto e Pratica del Lavoro", 2025, n. 7, p. 433.

Vi sono poi a norma dell'art. 88, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008, tutta una serie di lavori ai quali invece non si applica la disciplina del Titolo IV¹⁹.

3. L'ambito di applicazione soggettivo

Come già anticipato in riferimento all'art. 27, comma 1, del d. lgs. n. 81/2008 e all'art. 1, comma 2, del d.m. n. 132/2024, i soggetti obbligati, a partire dal 1° ottobre 2024, al possesso della patente a crediti sono individuati nelle imprese e nei lavoratori autonomi che operano nei cantieri temporanei o mobili. Tuttavia, in merito al campo di applicazione soggettivo, si rendono necessarie due essenziali puntualizzazioni.

In primo luogo, tale obbligo riguarda indistintamente tutte le imprese²⁰ che svolgano attività riconducibili alla definizione di “cantiere temporaneo o mobili” di cui all'art. 89, comma 1, lett. a), del d. lgs. n. 81/2008, indipendentemente dalla qualificazione dell'impresa come edile²¹. Pertanto, ai fini della sussistenza del suddetto obbligo, è sufficiente che l'impresa operi concretamente all'interno di un cantiere temporaneo o mobile, a prescindere dal settore merceologico di afferenza o dal contratto collettivo di lavoro ivi applicato.

In secondo luogo, l'obbligo del possesso della patente a crediti si estende anche ai lavoratori autonomi²² che operano fisicamente²³ all'interno dei cantieri

¹⁹ Restano pertanto esclusi dal prescritto possesso della patente: 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 della 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 mobili; 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.

²⁰ Sul punto sembra potersi fare riferimento tanto all'impresa esecutrice quanto a quella affidataria, secondo il combinato disposto dell'art. 89, comma 1, lett. i-bis) e i), del d.lgs. n. 81/2008, le quali rispettivamente definiscono: l'impresa esecutrice come quelle che esegue un'opera o parte di essa impegnando risorse umane e materiali; l'impresa affidataria come quella titolare del contratto di appalto con il committente, la quale, nell'esecuzione dell'opera appaltata può avvalersi di imprese subappaltatrici o di lavoratori autonomi, non essendo esclusa che possa anche eseguire in tutto o in parte l'opera medesima.

²¹ Circolare INL n. 4/2024.

²² Definito dall'art. 89, comma 1, lett. d) come «la persona fisica la cui attività professionale contribuisce alla realizzazione dell'opera senza vincolo di subordinazione».

²³ A titolo esemplificativo si riporta quanto emerge dalla FAQ n. 19) ove viene ribadito che: «le imprese di montaggio di sanitari o infissi interni/esterni rientrano certamente tra quelle che svolgono attività per le quali si opera fisicamente nei cantieri e, dunque, per le quali si è tenuti al possesso della patente».

temporanei o mobili di cui all'art. 89, comma 1, lett. *a*)²⁴, dovendosi inoltre ricomprendere anche le imprese prive di lavoratori subordinati²⁵.

I soggetti che svolgono prestazioni di natura esclusivamente intellettuale, e coloro che realizzano delle mere forniture sono espressamente esonerati dall'obbligo di possedere la patente a crediti ai sensi degli artt. 1, comma 2, del d.m. n. 132/2024 e 27, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008.

Con riferimento alle prestazioni di natura intellettuale, l'INL già nella circolare n. 4/2024²⁶ (e nella corrispondente FAQ n. 11) aveva precisato che tra i soggetti obbligati rientrano anche gli archeologi, dal momento che questi «operano fisicamente nei cantieri temporanei o mobili di cui all'art. 89, comma 1, lett. *a*), del d.lgs. n. 81/2008», e pertanto risultano obbligati al possesso della patente. Si tratta chiaramente di un paradosso dato che gli archeologi sono considerati lavoratori intellettuali (codici ATECO 79.90.99 e 72.20.00), e sono pertanto esentati dall'obbligo di iscrizione alla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura (d'ora in avanti CCIAA). Quest'ultima, tuttavia, deve intendersi quale requisito professionale generale, surrogabile dal possesso della partita IVA e dalla gestione separata INPS, necessari per l'esercizio della professione autonoma. Sul punto, preme precisare che, comunque, la misura dovrà essere valutata caso per caso, applicandosi esclusivamente agli archeologi fisicamente in cantiere, con esclusione di chi svolge attività di direzione dei lavori o valutazioni preventive di interesse archeologico.

In relazione alle imprese coinvolte, invece, attraverso un'interpretazione *a contrario* della nuova lett. *b-bis*) dell'art. 90, del d.lgs. n. 81/2008²⁷, risultano chiaramente escluse dall'obbligo di possedere la patente le imprese affidatarie che non assumano contemporaneamente il ruolo di imprese esecutrici ai sensi dell'art. 89, comma 1, lett. *i-bis*), del medesimo decreto²⁸, e quindi quelle che, pur avendo stipulato il contratto con il committente, subappaltano integralmente i lavori ad altre imprese esecutrici²⁹. Viceversa, laddove l'impresa affidataria sia anche impresa

²⁴ Bisognerà comunque accertare, caso per caso, se viene posta in essere una prestazione meramente intellettuale, per la quale, così come per le mere forniture vige ai sensi dell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 richiamato dell'art. 1, comma 2, del d.m. n. 132/2024, l'esclusione di tale obbligo.

²⁵ Circolare INL n. 4/2024.

²⁶ Ove, a titolo meramente esemplificativo, si evidenzia che alcune categorie professionali, quali ingegneri, architetti, geometri, ecc., pur operando nei cantieri temporanei o mobili *ex art.* 89, comma 1, lett. *a*), del d. lgs. n. 81/2008, sono escluse dall'obbligo del possesso della patente a crediti, in quanto non direttamente coinvolte nelle attività esecutive previste dall'Allegato X del medesimo decreto.

²⁷ Il quale impone al committente o al responsabile dei lavoratori, se nominato, di verificare il possesso della patente a punti o del documento equivalente alle sole imprese esecutrici e/o lavoratori autonomi.

²⁸ Ovvero quelle imprese che eseguono un'opera o una parte di essa impegnando le proprie risorse umane e materiali.

²⁹ Il che viene espressamente confermato anche dalla FAQ. n. 12) nella quale l'INL richiama il fatto che: «secondo quanto disciplinato dall'art. 90, comma 9, lett. *b-bis*), del d.lgs. n. 81/2008, il committente o il responsabile dei lavori, anche nel caso di affidamento dei lavori ad un'unica impresa o ad un lavoratore autonomo, è tenuto alla verifica del possesso della patente o del documento equivalente di cui all'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, nei confronti delle imprese esecutrici o dei lavoratori autonomi, anche nei casi di subappalto».

esecutrice, partecipando attivamente all'esecuzione dell'opera, non sarà esonerata dal possesso della patente. Sono considerate prestazioni intellettuali esenti dall'obbligo della patente anche quelle svolte dal personale dell'impresa affidataria (non esecutrice) che riveste il ruolo di *General Contractor*, con funzione di mero coordinamento delle attività realizzate dalle altre imprese coinvolte nella realizzazione di un'opera³⁰. In altre parole, si realizza una forma di deresponsabilizzazione normativa per le imprese affidatarie non esecutrici, sia in relazione all'obbligo diretto di possesso della patente che per quanto riguarda la verifica del possesso della patente a crediti in capo a imprese o lavoratori autonomi subappaltatori³¹.

Come già anticipato, i soggetti che effettuano mere forniture risultano espressamente esclusi dal conseguimento obbligatorio della patente³²: si tratta di tutti coloro che si dedicano esclusivamente all'attività di consegna di materiali o attrezzature in un cantiere senza che l'azienda fornitrice partecipi direttamente alle fasi operative di installazione, montaggio o utilizzo di tali beni³³. La mera fornitura si configura nei casi in cui in cui vi sia la consegna "senza posa in opera"³⁴, ossia di beni immediatamente fruibili dal destinatario³⁵, la cui fornitura pur richiedendo l'adozione di specifiche precauzioni³⁶, non determina interferenze significative con le attività in corso nel cantiere³⁷. Ulteriori precisazioni (sulle mere forniture) sono state effettuate dall'INL tramite la FAQ n. 26 nella quale viene chiarito che

³⁰ FAQ n. 18).

³¹ Così F. GALLO, *Limiti e prospettive di miglioramento della neonata patente a crediti*, in "Igiene & Sicurezza del Lavoro", 2024, n. 12, p. 618, che sottolinea come l'art. 97, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008 rimandi esclusivamente all'Allegato XVII, privo di ogni riferimento alla patente a crediti. Nello stesso senso vedi C. LAZZARI, *L'art. 26 del d. lgs. n. 81/2008 e la disciplina dei cantieri temporanei o mobili, fra norma generale e norma speciale*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", 2025, n. 1, I, p. 150 ss.

³² La circolare INL n. 4/2024 non provvede a fornirne la nozione.

³³ A contrario e a mero titolo esemplificativo non rientrerebbero nella mera fornitura il montaggio o l'installazione di materiali o attrezzature da parte della stessa impresa fornitrice; l'uso di macchinari da parte del personale della ditta fornitrice all'interno del cantiere; qualsiasi intervento che richieda una permanenza operativa in cantiere oltre la semplice consegna del materiale.

³⁴ A conferma di quanto espresso si richiama la FAQ n. 15) ove l'INL precisa che le operazioni di carico/scarico materiali, anche se effettuati con l'ausilio di attrezzature, rientrano nella definizione di "mera fornitura" in quanto l'uso delle attrezzature di lavoro è funzionale al carico ed allo scarico dei prodotti e dei materiali trasportati e pertanto le imprese ed i lavoratori autonomi che effettuino le suddette operazioni non sono tenute al possesso della patente.

³⁵ Nota di Confindustria del 29 luglio 2024.

³⁶ Per le quali si rimanda alla circolare n. 4/2007 e quella del 10 febbraio 2011 del Ministero del Lavoro, così come evidenziato dalla Nota di Confindustria del 24 settembre 2024. Nella prima circolare veniva fatto espresso riferimento al fatto che, le imprese che effettuavano una mera non erano tenute a redigere il Piano Operativo di Sicurezza (cosiddetto P.O.S.), poiché non eseguono direttamente i lavori rientranti nell'Allegato I del d.lgs. n. 494/1996 (oggi d.lgs. n. 81/2008); nella seconda, invece, veniva stabilito che, sebbene la fornitura di calcestruzzo potesse essere considerata una mera fornitura, era necessario adottare comunque specifiche misure di sicurezza durante il trasporto, lo scarico e la gestione del materiale.

³⁷ Il tutto trova conferma nell'art. 26, comma 3-bis, del d.lgs. n. 81/2008, che esclude l'obbligo di redazione del Documento Unico di Valutazione dei Rischi da Interferenze (cosiddetto DUVRI) per le mere forniture di materiali o attrezzature, rimanendo tuttavia applicabili gli obblighi generali di cooperazione e coordinamento imposti dai commi 1 e 2 del medesimo articolo. Per approfondire vedi C. LAZZARI, *L'art. 26 del d. lgs. n. 81/2008 e la disciplina dei cantieri temporanei*, cit., p. 135 ss.

rientrano nell'esenzione anche i servizi di pronto soccorso e antincendio, considerati come attività di natura esclusivamente emergenziale, prive dunque del carattere di operatività continuativa che giustificerebbe invece l'assoggettamento al sistema di qualificazione previsto dalla patente a crediti.

Da ultimo, il legislatore esclude dall'ambito applicativo della patente a crediti le imprese in possesso dell'attestazione di qualificazione SOA, in classifica pari o superiore a III (art. 100, comma 4, del d.lgs. n. 36/2023) a prescindere, in assenza di diverse indicazioni, della categoria di appartenenza³⁸. Questa circostanza è

³⁸ Gli organismi di attestazione SOA sono soggetti di diritto privato, autorizzati dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), ai quali è demandata la verifica della conformità dei soggetti esecutori di lavori pubblici alle disposizioni comunitarie in materia di contratti pubblici. L'attestazione SOA costituisce una certificazione obbligatoria per la partecipazione a gara d'appalto aventi ad oggetto l'esecuzione di lavori pubblici, comprovando in sede di gara la capacità dell'impresa i poter svolgere, direttamente o in subappalto, opere con base d'asta superiore a 150.000,00€. In sostanza, detta attestazione garantisce che l'impresa possieda tutti i requisiti previsti dalla normativa vigente in materia di contratti pubblici, con particolare riferimento sia agli aspetti economici-finanziari sia al profilo tecnico-professionale. Sul piano tecnico, gli organismi di attestazione SOA – in conformità alle disposizioni del d.P.R. n. 207/2010 e delle successive modifiche – analizzano, tra gli altri elementi, la regolarità contributiva (ad esempio tramite D.U.R.C.), la disponibilità di personale qualificato, le risorse strumentali e le attrezzature tecniche, nonché l'adeguatezza dell'organizzazione interna in termini di sicurezza e qualità. L'istruttoria di rilascio è basata sulla documentazione prodotta dall'impresa, generalmente riferita all'ultimo decennio di attività, con particolare riguardo ai migliori cinque esercizi lavorativi in tale arco temporale. Tali documenti includono, a titolo esemplificativo, elenchi analitici delle opere realizzate, bilanci o dichiarazioni fiscali, certificazioni di buona esecuzione dei lavori e ogni altro attestato idoneo a comprovare l'esperienza e la solidità gestionale del soggetto richiedente. La validità dell'attestazione SOA è quinquennale, a condizione che venga verificata la persistenza dei requisiti al terzo anno dal primo rilascio. Essa è rilasciata all'esito di un'istruttoria basata sulla documentazione prodotta dall'impresa, relativa agli ultimi dieci anni di attività (tenendo in considerazione, più specificamente, i cinque esercizi più significativi nell'arco temporale di riferimento). L'organismo di attestazione, in questo ambito, opera in qualità di soggetto autorizzato dall'AVCP (Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici, poi confluita nelle competenze di A.N.A.C.), valutando la conformità tecnica ed economica dell'impresa. La qualificazione conseguita tramite l'attestazione SOA individua specifiche categorie di opere e classi di importo, per le quali l'impresa è abilitata a partecipare a gare pubbliche. Le categorie, in numero di 52, si suddividono in 13 opere di carattere generale (ad esempio edilizia civile e industriale, fognature, acquedotti, strade, restauri, etc.) e 39 opere di carattere specializzato (quali impianti, restauri di superfici decorate, scavi, demolizioni, arredo urbano, finiture in legno, vetro e gesso, arginature, etc.). Il collegamento tra la categoria e l'attività di impresa si basa sulla tipologia di interventi effettivamente svolti nel periodo di riferimento. Le classifiche di qualificazione, invece, sono dieci, contrassegnate da numeri romani (I, II, III, III-*bis*, IV, V, VI, VII, VIII e IX) corrispondenti a soglie di importo crescenti: dalla Classe I (fino a 258.000€) fino alla classe IX (oltre i 15.494.000€). Tali soglie abilitano l'impresa a partecipare a gare di importo pari al relativo massimale migliorato di un quinto. La definizione di ciascuna classifica si fonda principalmente sulla capacità tecnica ed economica dell'impresa, valutata in termini di volumi e tipologia di lavori già eseguiti. Per quanto attiene ai riferimenti normativi si veda l'art. 100, comma 4 in combinato disposto con Allegato II.12 del d.lgs. n. 36/2023 rubricato disposizioni in merito al «sistema di qualificazione e requisiti per gli esecutori di lavori. Requisiti per la partecipazione alle procedure di affidamento dei servizi di ingegneria e architettura. In giurisprudenza sulla durata dell'attestazione SOA, si segnala la sentenza del Consiglio di Stato, Parere 29 agosto 2024, n. 1154 e la statuizione del TAR Lazio, Sez. III *bis*, 18 aprile 2023, n. 7680 nelle quali viene precisato che la richiesta di rinnovo dell'attestazione SOA deve essere richiesta almeno 90 giorni prima della sua scadenza, presso il medesimo o un diverso ente certificatore. Entrambe le pronunce riconoscono inoltre che – qualora la richiesta sia stata formalmente presentata nei termini stabiliti – l'attestazione mantiene efficacia (cd. *ultra vigenza*) sino alla conclusione dell'istruttoria. Secondo l'orientamento del Giudice amministrativo, l'unico onere a carico dell'impresa consiste nella stipulazione del contratto o nella presentazione della richiesta di

confermata anche dalle FAQ, in particolare dalla numero 2)³⁹. Sul punto, l'INL ha fornito ulteriori chiarimenti in merito all'obbligo di possesso della patente a crediti anche per le società consortili, con particolare riferimento alla rilevanza dell'attestazione di qualificazione SOA. Alla luce delle precisazioni fornite dall'Ispettorato, le società consortili dotate di autonoma personalità giuridica distinta da quella delle imprese consorziate (cd. "consorzi stabili") sono tenute a munirsi della patente a crediti, salvo il caso in cui siano in possesso di un'attestazione SOA di categoria pari o superiore a III, circostanza infatti che ne determina l'esonero⁴⁰.

Infine, oltre all'attestato di qualificazione SOA, deve comunque ritenersi ancora vigente ed applicabile anche lo specifico regime di qualificazione previsto per le lavorazioni in ambienti confinati o con sospetto di inquinamento, disciplinato dal d.P.R. n. 177/2011⁴¹. La recente riforma, in effetti, non ha espressamente affrontato la relazione intercorrente tra i due sistemi di qualificazione, lasciando spazio a dubbi applicativi. Da un punto di vista sistematico e teleologico, appare corretto ritenere prevalente il regime di qualificazione stabilito dal d.P.R. n. 177/2011, data la sua specialità e i requisiti più restrittivi e specifici rispetto al sistema generale della patente a crediti, soprattutto per quanto attiene alla certificazione obbligatoria dei contratti di lavoro⁴². Più in particolare, la normativa dedicata agli ambienti confinati o con sospetto di inquinamento risulta caratterizzata da una peculiare attenzione ai profili di salute, sicurezza e prevenzione, prevedendo obblighi e procedure di

rinnovo all'organismo SOA prescelto; ne discende che quest'ultimo risulta contrattualmente vincolato a svolgere le sue attività di verifica finalizzate al rilascio dell'attestazione.

³⁹ Ove è stato ribadito che il legislatore, così come indicato nella circolare 4/2024 dell'INL, esclude dall'ambito applicativo della patente a crediti 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 a prescindere dalla categoria di appartenenza.

⁴⁰ FAQ n. 16).

⁴¹ Per approfondire sui lavori in ambienti confinati e sospetti di inquinamento, si veda: V. A. ROTELLA, *Publicato il decreto sugli Spazi confinati*, in "Igiene & Sicurezza del Lavoro", 2011, n. 12, p. 809 ss.; M. TIRABOSCHI, M. GIOVANNONE, *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori negli ambienti confinati*, in "Guida al Lavoro", 2011, n. 45, p. 20 ss.; A. ROTELLA, P. RAUSEI, U. FONZAR, M. MARIGO, M. AREZZINI, *La sicurezza sul lavoro negli ambienti confinati*, Milano, Ipsoa, 2012; G. GAMBERINI, D. VENTURI, *Certificazione e qualificazione delle imprese: luoghi confinati e a sospetto di inquinamento*, in "Bollettino Certificazione", 2012, n. 4, p. 1 ss.; P. RAUSEI, *Il sistema di qualificazione delle imprese operanti negli ambienti confinati*, in "Igiene & Sicurezza del Lavoro", 2012, n. 1, p. 5; U. FONZAR, *Lavori in spazi confinati e ambienti a sospetto di inquinamento: gestione operativa*, in "Igiene & sicurezza del lavoro", 2012, n. 1, p. 31; P. PASCUCI, (con la collaborazione di L. ANGELINI, A. DELOGU, C. LAZZARI), *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro: il titolo I del d. lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act*, Fano, Aras edizioni, 2017, pp. 166-168; V. A. ROTELLA, *Spazi confinati: accento sulle misure di prevenzione*, in "Igiene & Sicurezza del lavoro", 2017, n. 1, p. 22 ss.

⁴² A seguito delle recenti note INL in merito alla chiarificazione di taluni dubbi interpretativi circa la certificazione dei contratti di lavoro in ambienti confinati, si veda invece M. BARBERIO, *La certificazione dei contratti di lavoro in ambienti confinati e sospetti di inquinamento alla luce delle note INL*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", 2024, n. 1, p. 161 ss. M. MAGRI, *La certificazione dei contratti in ambienti confinati alla ricerca di una soluzione definitiva*, in "Igiene & Sicurezza del lavoro", 2024, n. 3, p. 129 ss.; L. DEL VECCHIO, *La certificazione (ex art. 75 del d. lgs. n. 276/2003) dei contratti di appalto o subappalto in ambienti sospetti di inquinamento o confinati*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", 2024, n. 1, p. 81 ss.; M. ELMO, *La sicurezza del lavoro negli ambienti confinati e/o sospetti di inquinamento: la prospettiva della certificazione nelle catene di appalti*, in "Federalismi.it", p. 1 ss.

qualificazione dettagliati, tra cui i requisiti formativi specifici per il personale coinvolto, misure tecniche preventive e dispositivi di protezione individuale altamente specializzati. Pertanto, il regime *ex* d.P.R. n. 177/2011, essendo espressione di una disciplina mirata a gestire specificamente i rischi elevati connessi a tali ambienti, non può essere considerato superato dalla più recente disciplina della patente a crediti.

4. I requisiti per il rilascio della patente

L'art. 1, comma 1, del d.m. n. 132/2024 prevede che le imprese ed i lavoratori autonomi per poter ottenere la patente in formato digitale debbano dimostrare il possesso di determinati requisiti, che, a seconda dei casi vanno autocertificati ai sensi dell'art. 46 del d.P.R. n. 445/2000 oppure attestati tramite dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà ai sensi dell'art. 47 del medesimo decreto⁴³.

I requisiti che sono oggetto di autocertificazione sono: a) l'iscrizione alla Camera di commercio, Industria e Agricoltura; c) il possesso del DURC (documento unico di regolarità contributiva) in corso di validità⁴⁴; e) il possesso del documento unico di regolarità fiscale (DURF) di cui all'art. 17-*bis*, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 241/1997, nei casi previsti dalla normativa vigente.

Sono invece soggetti alla dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà: b) l'adempimento da parte dei datori di lavoro, dei dirigenti, dei preposti, dei lavoratori autonomi⁴⁵ e dei prestatori di lavoro, degli obblighi formativi previsti dal d.lgs. n. 81/2008; d) il possesso del documento di valutazione dei rischi (DVR) nei casi previsti dalla normativa vigente; f) l'avvenuta designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP) nei casi previsti dalla normativa vigente.

⁴³ In particolare per quanto attiene alle conseguenze penale dovute alle violazioni degli artt. 46 e 47 del d.P.R. n. 445/2000 si veda R. DUBINI, *Il nuovo regolamento e la patente a crediti: dettagli e implicazioni*, in *www.puntosicuro.it*, 2024, n. 5698, p. 6.

⁴⁴ Per il possesso del DURC vale il momento nel quale viene richiesta la patente: eventuali situazioni di non ottemperanza successive che verranno adottate dagli Organi di Vigilanza, seguiranno le ordinarie vie di contestazione e sanzione.

⁴⁵ Per quanto concerne il requisito *sub* b), relativo all'assolvimento degli obblighi formativi da parte dei lavoratori autonomi, la circolare INL n. 4/2024 precisa che la formazione è obbligatoria soltanto quando l'attività comporti l'impiego di attrezzature che richiedono competenze specifiche; negli altri casi resta invece facoltativa, conformemente a quanto stabilito dall'art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008. La stessa circolare richiama l'art. 71, comma 7, del medesimo decreto, il quale prevede che: «qualora le attrezzature richiedano per il loro impiego conoscenze o responsabilità particolare in relazione ai loro rischi specifici, il datore di lavoro prende le misure necessarie affinché: a) l'uso dell'attrezzatura di lavoro sia riservato ai lavoratori allo scopo incaricati che abbiano ricevuto una informazione, formazione ed addestramento adeguati; b) in caso di riparazione, di trasformazione o manutenzione, i lavoratori interessati siano qualificati in maniera specifica per svolgere detti compiti». Questa impostazione si rivela tuttavia problematica nel contesto di appalti e sub-appalti, ove non di rado attività a elevato rischio vengono delegate agli ultimi anelli della catena – ossia proprio ai lavoratori autonomi – i quali possono trovarsi esentati dall'obbligo formativo generale pur operando in condizioni che richiedono competenze specialistiche.

Occorre inoltre rilevare che non tutte le imprese o i lavoratori autonomi sono obbligati al possesso dei documenti richiesti né, di conseguenza, tenuti ad effettuare le relative dichiarazioni. Tale previsione trova fondamento nell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, che fa riferimento esplicito ai “casi previsti dalla normativa vigente”⁴⁶. Proprio per questo motivo, la procedura di richiesta della patente a crediti contempla espressamente, per ciascun requisito richiesto, la possibilità di dichiararne il non possesso, precisando se ciò derivi da una situazione di «non obbligatorietà» oppure da una specifica «esenzione giustificata»⁴⁷.

Pertanto, il lavoratore autonomo non è tenuto alla nomina del RSPP ed alla presentazione del documento di valutazione dei rischi⁴⁸, analogamente a quanto previsto per l'impresa priva di lavoratori. Inoltre, in merito a tali ultimi due obblighi, viene previsto che qualora «un'azienda abbia diverse unità produttive e quindi, eventualmente, siano individuabili diversi datori di lavoro, il possesso di tali requisiti si deve intendere riferito all'intera azienda e quindi tutti i datori di lavoro dovranno aver nominato i RSPP e redatto i relativi DVR»⁴⁹.

Per quanto attiene invece al DURF, non tutte le imprese possono essere in possesso di tale certificazione⁵⁰. Basti pensare all'impresa che sia in attività da meno di tre anni o che abbia eseguito nel corso dei periodi d'imposta cui si riferiscono le

⁴⁶ Ovvero quelli di cui alle lettere *d*), *e*) e *f*).

⁴⁷ Nella FAQ n. 17) l'INL provvede a chiarire le differenze tra la non obbligatorietà e l'esenzione giustificata, precisando che: «la non obbligatorietà dovrà essere indicata quando non si è soggetti al possesso di un determinato requisito; ad esempio, nel caso di un lavoratore autonomo per il quale non è prevista la redazione del DVR o la designazione del RSPP. L'esenzione giustificata va invece indicata nei casi in cui in linea teorica è previsto, in capo al richiedente, il possesso di un determinato requisito il quale tuttavia, per giustificate ragioni che attengono al caso concreto, non si possiede al momento della dichiarazione (ad esempio non si è ancora materialmente in possesso del DURC ma è stata appena richiesta una rateazione contributiva e si è in attesa di acquisire il documento). L'esenzione giustificata va inoltre indicata nei casi in cui non si è in possesso di un determinato requisito poiché il soggetto che richiede la patente ha attivato un contenzioso volto, direttamente o indirettamente, a metterne in discussione l'obbligatorietà nei suoi confronti». Sulla distinzione si sono poi espresse inoltre le FAQ nn. 27 e 28 nelle quali, tuttavia, l'INL sembrerebbe essere giunta ad una definizione contrastante rispetto ai concetti sin ora espressi, definendo, due richieste analoghe, con due decisioni differenti.

⁴⁸ Sul punto è intervenuto l'INL nella FAQ n. 24 precisando che: nel caso di impresa familiare ha ritenuto corretta la richiesta della patente del richiedente qualificatosi come lavoratore autonomo, con conseguente esclusione dei requisiti di cui alle lettere *b*), *d*) e *f*) stante quanto stabilito dall'art. 21 del d.lgs. n. 81/2008, richiamando inoltre l'interpello del 29 novembre 2010 il quale ha stabilito che: «nel caso di impresa familiare il titolare della stessa non verrà ad assumere la veste di datore di lavoro e, pertanto, non soggiacerà a tutti gli obblighi previsti dal T.U. in materia».

⁴⁹ FAQ n. 3).

⁵⁰ E difatti a norma dell'art. 17-*bis*, comma 5 sono tenute al possesso del DURF le imprese appaltatrici o affidatarie o subappaltatrici di cui al comma 1, le quali siano in possesso dei «seguenti requisiti: a) risultino in attività da almeno tre anni, siano in regola con gli obblighi dichiarativi e abbiano eseguito nel corso dei periodi di 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 risultati dalle dichiarazioni medesime; b) non abbiano iscrizioni a ruolo o accertamenti esecutivi o avvisi di addebito affidati agli agenti della riscossione relativi alle imposte sui redditi, all'imposta regionale sulle attività produttive, alle ritenute e ai contributi previdenziali per importi superiori ad euro 50.000,00€, per i quali i termini di pagamento siano scaduti o siano ancora dovuti pagamenti o non siano in essere provvedimenti di sospensione. Le disposizioni di cui al periodo precedente non si applicano per le somme oggetto di piani di rateazione per i quali non sia intervenuta decadenza».

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 medesime.

Con riferimento alle imprese straniere, preme evidenziare che anch'esse sono sottoposte all'obbligo del possesso della patente a crediti, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 1, commi 4 e 5, del d.m. n. 132/2024. Tale normativa stabilisce specifici requisiti per il rilascio della patente, distinguendo chiaramente fra imprese e lavoratori autonomi provenienti da Stati Membri dell'Unione Europea e da Paesi Extra-UE.

In particolare, le imprese e i lavoratori autonomi stabiliti in altri Stati membri dell'Unione Europea, 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, sono tenuti a presentare tramite il portale dedicato un'autocertificazione che comprovi il possesso del documento equivalente rilasciato dalle autorità competenti del Paese d'origine. All'esito della presentazione della domanda, sul portale verrà resa disponibile la patente in formato digitale con i contenuti informativi di cui all'art. 2 del d.m. n. 132/2024. Tuttavia, qualora tale documento equivalente non sia disponibile, essi dovranno necessariamente adempiere agli stessi obblighi richiesti ai soggetti stabiliti in Italia.

Analogamente, le imprese e i lavoratori autonomi stabiliti in Stati non appartenenti all'Unione Europea saranno tenuti a presentare, sempre tramite il portale INL, un'autocertificazione attestante l'avvenuto riconoscimento secondo la legge italiana del documento equivalente rilasciato dalla competente autorità del Paese d'origine. All'esito della presentazione della domanda, sul portale verrà resa disponibile la patente in formato digitale con i contenuti informativi di cui all'art. 2 del d.m. n. 132/2024. Anche in questo caso, in mancanza del suddetto documento equivalente, le imprese e i lavoratori autonomi stranieri dovranno richiedere la patente secondo le modalità ordinarie previste per le imprese e i lavoratori autonomi italiani.

Da quanto sin qui esposto, discendono due riflessioni di fondamentale importanza: in primo luogo, la differenziazione operata dal legislatore tra imprese UE ed extra-UE, laddove solo per le prime risulta ammesso direttamente il possesso di documenti equivalenti al DURC⁵¹ (ad esempio il modello A1⁵²).

In secondo luogo, dato che la patente a crediti rappresenta uno strumento del tutto inedito nel panorama giuridico internazionale, essa non trova riscontri in alcun ordinamento europeo o extraeuropeo. Da un'analisi comparatistica, emerge la differenza sostanziale fra il sistema obbligatorio e formalmente preventivo, di recente introdotto in Italia e i modelli vigenti in altri Paesi (es. Francia e Germania).

⁵¹ Nota di Confindustria del 24 settembre 2024.

⁵² Il modello A1 è un documento rilasciato dall'istituzione previdenziale competente che certifica l'iscrizione di un lavoratore al sistema di sicurezza sociale di un determinato Stato membro dell'Unione Europea, dello Spazio Economico Europeo o della Svizzera, che attesta quale legislazione in materia di sicurezza sociale si applica ad un lavoratore in situazione di mobilità transnazionale. Tale documento è previsto dal Regolamento (CE) n. 883/2004 e dal Regolamento di applicazione (CE) n. 987/2009, con l'obiettivo di evitare la doppia imposizione contributiva e garantire la continuità della copertura previdenziale del lavoratore.

Nel contesto francese, la qualificazione preventiva delle imprese discende dalla facoltà discrezionale riconosciuta alle amministrazioni aggiudicatrici, mentre in Germania opera un sistema di pre-qualificazione volontaria – *präqualifikation* – gestito da organismi privati e finalizzato prevalentemente a semplificare le procedure. Il sistema italiano, si colloca quindi su un piano del tutto differente rispetto ai modelli considerati⁵³. Tale circostanza implica che tutte le imprese straniere intenzionate a operare sul territorio italiano dovranno conformarsi alla normativa vigente, richiedendo obbligatoriamente il rilascio della patente alle autorità italiane.

Infine, si segnala che, in conformità con quanto disposto dall'art. 27, comma 15, del d.lgs. n. 81/2008, anche le imprese straniere – sia UE che extra UE – sono esonerate dall'obbligo della patente laddove in possesso dell'attestazione di qualificazione SOA, in classifica pari o superiore a III, di cui all'art. 100, comma 4, del d.lgs. n. 36/2023.

5. La presentazione della domanda

Ai sensi dell'art. 27, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008 e dell'art. 1 del d.m. n. 132/2024, la richiesta di rilascio della patente a crediti deve essere presentata attraverso l'apposito portale dell'INL, ove la stessa verrà successivamente resa disponibile in formato digitale. La domanda può essere presentata direttamente dal legale rappresentante dell'impresa o dal lavoratore autonomo, ovvero tramite un soggetto delegato in forma scritta, compresi i consulenti del lavoro, i commercialisti, gli avvocati e i centri di assistenza fiscale (CAF), individuati ai sensi dell'art. 1 della legge n. 12/1979. In tali ipotesi, i soggetti delegati devono acquisire preventivamente le dichiarazioni del legale rappresentante o del lavoratore autonomo relative al possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente⁵⁴; tali dichiarazioni dovranno poi essere esibite in caso di accertamenti ispettivi.

In fase di prima applicazione del nuovo obbligo, sebbene il portale fosse già operativo al 1° ottobre 2024, è stata previsto un periodo transitorio fino al 31 ottobre 2024, durante il quale era possibile presentare la domanda di rilascio della patente utilizzando il modello allegato alla circolare, inviando tramite PEC⁵⁵ una autocertificazione/dichiarazione sostitutiva, ai sensi degli artt. 46 e 47 del d.P.R. n. 445/2000, attestante il possesso dei requisiti indicati dall'art. 1, comma 1, del d.m. n. 132/2024. Tale comunicazione non comportava il rilascio automatico della patente dato che era comunque indispensabile perfezionare l'istanza in un secondo momento attraverso il portale telematico entro il 31 ottobre 2024.

⁵³ F. NUTI, *La qualificazione delle imprese nell'ordinamento italiano: profili comparati e spunti problematici*, in "Rivista degli infortuni e delle malattie professionali", 2011, n. 1, pp. 72-75.

⁵⁴ Così come confermato anche dalla FAQ n. 9), la quale aggiunge che: «il soggetto delegato, accedendo alla piattaforma, dovrà a sua volta dichiarare di essere in possesso della delega».

⁵⁵ Indirizzata a dichiarazionepatente@pec.ispettorato.gov.it.

Dal 1° novembre 2024, dunque, l'autocertificazione/dichiarazione sostitutiva trasmessa esclusivamente tramite PEC non ha più alcuna efficacia ai fini dell'operatività nei cantieri temporanei o mobili di cui all'art. 89, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 81/2008. Resta fermo, pertanto, che le imprese o i lavoratori autonomi che non avessero effettuato la richiesta tramite portale entro tale termine non hanno potuto operare nei cantieri a decorrere dal 1° novembre 2024⁵⁶. Inoltre, successivamente alla presentazione della domanda e nelle more del rilascio della patente, sarà possibile operare nei cantieri salvo diversa comunicazione notificata dall'INL, che si ha nei casi in cui è già stata accertata la mancanza di uno o più requisiti per il rilascio della patente stessa.

In tale quadro normativo si inseriscono anche le recenti precisazioni fornite dall'Ispettorato in ordine alle conseguenze derivanti dalla perdita, integrale o parziale, dell'attestazione SOA di classifica pari o superiore alla III, che comporta l'esenzione dall'obbligo della patente. In queste circostanze sorge l'immediato obbligo per l'impresa di presentare tempestivamente la richiesta di rilascio della patente a crediti tramite l'apposito portale, al fine di garantire la continuità operativa. Infatti ai sensi dell'art. 27 comma 2, del d.lgs. n. 81/2008, «è comunque consentito lo svolgimento dell'attività» nelle more del rilascio del titolo abilitativo. Non è pertanto contemplato alcun periodo transitorio tra il venir meno della condizione di esenzione e l'istanza di rilascio della patente tramite il portale⁵⁷.

6. La revoca della patente

Il d.m. n. 132/2024 stabilisce che, nel caso in cui vengano riscontrate dichiarazioni non veritiere circa la sussistenza di uno o più requisiti, accertate in via definitiva in sede di controllo successivo al rilascio, l'Amministrazione procederà in conformità all'art. 27, comma 4, del d.lgs. n. 81/2008. A tal riguardo, si precisa che la veridicità della dichiarazione deve essere valutata al momento della sua presentazione. Il provvedimento di revoca della patente viene adottato dall'INL a seguito di accertamenti che dimostrino inequivocabilmente l'assenza, fin dall'origine, di uno o più requisiti dichiarati dal richiedente. Tuttavia, questi controlli verranno effettuati soltanto a campione, sia d'ufficio che in occasione di accessi ispettivi condotti dall'Ispettorato o da altri organi di vigilanza⁵⁸. La competenza per l'adozione del provvedimento di revoca spetta, in via generale, alla Direzione Interregionale o, nel caso di imprese straniere oppure operanti in territori di competenza di più Direzioni Interregionali, alla Direzione Centrale vigilanza e Sicurezza sul lavoro dell'INL. In ogni caso, l'adozione della revoca deve necessariamente essere preceduta da una fase di contraddittorio con l'impresa o

⁵⁶ Così come confermato anche nelle FAQ nn. 5), 7), 8), e 1): «[...] tenendo presente che a partire dal 1° novembre l'operatività in cantiere sarà ammessa esclusivamente per le imprese ed i lavoratori autonomi che abbiano fatto richiesta della patente tramite portale».

⁵⁷ FAQ n. 21).

⁵⁸ Circolare INL n. 4/2024.

con il lavoratore autonomo interessato, oltre che da una rigorosa valutazione circa la gravità delle circostanze riscontrate, al fine di verificare la corretta applicazione della misura⁵⁹. In ogni caso, trascorsi dodici mesi dalla revoca della patente, le imprese e i lavoratori autonomi sono ammessi a presentare una nuova istanza per il rilascio della stessa.

Peraltro, secondo quanto indicato dalla Circolare dell'INL n. 4/2024, l'eventuale carenza dei requisiti necessari rileva esclusivamente nella fase iniziale della verifica; al contrario, «il venir meno di uno o più requisiti in un momento successivo⁶⁰ non potrà incidere sulla validità della patente»⁶¹, fatte comunque salve le eventuali conseguenze di carattere sanzionatorio relative alle singole violazioni. Sul punto, si rileva altresì che le dichiarazioni mendaci comporteranno necessariamente conseguenze di carattere penale ai sensi del d.P.R. n. 445/2000. La scelta del legislatore di far perdere rilevanza ai requisiti necessari per il rilascio della patente nel periodo successivo alla sua concessione non è priva di criticità.

L'impostazione normativa è foriera di ambiguità, dato che, in base a quanto disposto dall'Allegato I-*bis*, i presupposti richiesti *ex ante* per il rilascio della patente costituiscono la premessa per la decurtazione dei crediti qualora vengano meno in un'epoca successiva al conseguimento del titolo abilitativo. Da un lato, la legge impone un sistema rigoroso di requisiti sostanziali, indispensabili per il conseguimento iniziale della patente. Dall'altro, la carenza di uno o più elementi essenziali al rilascio della patente in un momento successivo produce una semplice e irragionevole riduzione dei crediti attribuiti⁶². Tale impostazione, sembra trovare una spiegazione nella volontà di favorire con un certo margine di tolleranza, un percorso graduale di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi operanti nei cantieri temporanei o mobili di cui all'art. 89, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 81/2008⁶³.

⁵⁹ Nella nota di Confindustria del 24 settembre 2024, a titolo esemplificativo viene fatto riferimento: «al requisito dell'assolvimento degli obblighi formativi, pur a fronte di una dichiarazione sostitutiva ritenuta non veritiera, dovrà valutarsi la gravità dell'omissione (da ad esempio dalla totale assenza di formazione tenendo conto del numero dei lavoratori interessati in rapporto alla consistenza aziendale), la circostanza secondo cui l'eventuale omissione riguardi personale che non sia destinato ad operare in cantiere (ad esempio personale amministrativo) o che l'impresa abbia ottemperato o meno alle prescrizioni impartite ai sensi del d.lgs. n. 758/1994».

⁶⁰ Come ad esempio il DURC.

⁶¹ Concetto ribadito anche nella FAQ n. 25) ove l'INL specifica che «salva la veridicità dei requisiti autocertificati, la variazione o il venir meno di uno dei requisiti in un momento successivo alla richiesta della patente a crediti non potrà incidere sulla sua utilizzabilità».

⁶² Sul punto P. PASCUCCI, M. GIOVANNONE, *La patente tramite crediti nei cantieri temporanei o mobili*, cit., p. 314. Ove si pone un'attenta riflessione anche sui rischi possono derivare da tale circostanza/scelta normativa, rilevando che: «Non vi è chi non veda come, ove si disponga di una patente con un numero di crediti poco più che sufficiente per operare, il venir meno dei predetti requisiti, con la conseguente decurtazione dei crediti, potrebbe impedire all'impresa di operare».

⁶³ Tesi che in realtà sembrerebbe trovare conferma anche in P. TULLINI, *Il micro-riformismo legislativo della patente a crediti e la sicurezza sul lavoro*, cit., p. 654, ove viene affermato che: «Se si aggiunge che il controllo – per espresso chiarimento dell'INL – è solo eventuale e si svolge a campione, è facile comprendere come non vi siano eccessivi ostacoli al conseguimento della qualificazione».

7. Contenuti informativi e monitoraggio dell'attività

All'esito della procedura di presentazione della domanda, viene rilasciata e resa disponibile la patente a crediti in formato digitale, il cui contenuto informativo è espressamente disciplinato dall'art. 2 del d.m. n. 132/2024. In particolare, tale disposizione prevede che la patente riporti: i dati identificativi della persona giuridica, dell'imprenditore individuale o del lavoratore autonomo titolare della patente; i dati anagrafici del soggetto che ne ha fatto richiesta; la data di rilascio ed il numero identificativo della patente; il punteggio inizialmente attribuito alla data del rilascio nonché quello aggiornato alla data di interrogazione del portale; gli esiti di eventuali provvedimenti di sospensione adottati ai sensi dell'art. 27, comma 8, del d.lgs. n. 81/2008, conseguenti ad infortuni sul lavoro da cui sia derivata la morte o l'inabilità permanente di un lavoratore; gli esiti di eventuali provvedimenti definitivi, di natura amministrativa o giurisdizionale, dai quali sia derivata la decurtazione di crediti della patente di cui all'art. 27, comma 6, del d.lgs. n. 81/2008.

Il medesimo art. 2 del d.m. n. 132/2024 demanda inoltre all'INL, previo parere favorevole del Garante per la protezione dei dati personali, l'adozione di uno specifico provvedimento finalizzato a disciplinare le modalità di accesso e consultazione delle informazioni contenute nella patente. Nello specifico, è previsto che tali dati possano essere resi accessibili ai titolari della patente o ai loro delegati, alle Pubbliche Amministrazioni individuate dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2000, ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriale, agli organismi paritetici iscritti nell'apposito repertorio nazionale di cui all'art. 51, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 81/2008, al responsabile dei lavori, ai coordinatori per la sicurezza in fase di progettazione e di esecuzione, nonché ai soggetti intenzionati ad affidare lavori o servizi ad imprese o lavoratori autonomi operanti nei cantieri temporanei o mobili secondo quanto definito dall'art. 89, comma 1, lett. *a*), del d.lgs. n. 81/2008.

Tutte le informazioni contenute nella patente a crediti saranno conservate per l'intera durata della validità della stessa, ad eccezione dei dati relativi ai provvedimenti di sospensione e decurtazione che potranno essere mantenuti nel portale esclusivamente per un periodo massimo di cinque anni dalla data della loro iscrizione.

Inoltre, le imprese che, ai sensi dell'art. 1, comma 6, del d.m. n. 132/2024, sono obbligate al possesso della patente a crediti, hanno l'onere di comunicare, entro cinque giorni dal deposito della domanda, l'avvenuta presentazione della richiesta di rilascio della patente a crediti al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza e il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale⁶⁴.

⁶⁴ Con la FAQ n. 23), l'INL asserisce che «non precisando la norma le modalità di trasmissione dell'informazione al RLS o al RLST [...] è possibile dimostrare l'avvenuto adempimento con qualsiasi mezzo». Sul punto, si evidenzia l'opinione critica di P. TULLINI, *Il micro-riformismo legislativo della patente a crediti e la sicurezza sul lavoro*, cit., p. 654, secondo cui «pur se resta ipotetico il carattere precettivo del vincolo, e dunque, la sua efficacia, in quanto non si prevedono

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 Sommerso⁶⁵ (d'ora in avanti, Pns), di cui all'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 124/2004, unitamente ad ogni informazione utile contenuta nel Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP)⁶⁶, di cui all'art. 8, del d.lgs. n. 81/2008, con l'obiettivo di una più efficace programmazione dell'attività ispettiva e del monitoraggio della stessa. A questo proposito, l'art. 1, comma 11, del d.l. n. 160/2024 novellando l'art. 10, comma 1-ter, di cui al d.lgs. n. 124/2004 ha previsto che l'INL assicuri l'accessibilità al Pns a favore delle Pubbliche amministrazioni ed Enti che erogano o gestiscono fondi pubblici, per le finalità di verifica, rispetto alle attività di propria competenza. Con tale previsione, vista anche l'ingente quantità di dati della patente che confluiranno nel Pns è chiara la volontà governativa di voler garantire, anche ai gestori di fondi pubblici,⁶⁷ la possibilità di verificare costantemente la presenza di eventuali contestazioni in materia di lavoro e legislazione sociale a carico dei datori di lavoro⁶⁸.

In questo modo, il legislatore sembra aver cercato di prefigurare un sistema che garantisca alle stazioni appaltanti un efficace strumento di valutazione preventiva della solidità delle imprese affidatarie di appalti pubblici, consentendo loro di accertare, con una maggiore attendibilità, il livello di affidabilità degli operatori economici in relazione all'assenza di violazioni della normativa laburistica e sociale.

Infine il comma 13 del nuovo art. 27, del d.lgs. n. 81/2008 prevede che l'INL avvii un monitoraggio sulla funzionalità del sistema della patente a crediti entro 12 mesi dal 1° ottobre 2024 e trasmetterà le risultanze al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per l'eventuale aggiornamento dei decreti ministeriali inerenti alla presentazione della domanda, al recupero dei crediti ed ai crediti aggiuntivi.

Al riguardo, è auspicabile che l'attività di monitoraggio non si esaurisca in una mera rilevazione quantitativa dei dati concernenti il numero degli attestati

conseguenze negative per l'inadempimento o il ritardo da parte dell'impresa». Sulle difficoltà operative vedi anche R. GUARINIELLO, *Parente a punti: problemi applicativi e dubbi ermeneutici*, in "Diritto e Pratica del Lavoro", 2024, n. 40, p. 2358.

⁶⁵ Con l'art. 19 del d.l. n. 36/2022, convertito dalla legge n. 79/2022 nel contesto degli interventi per l'attuazione del PNRR, è stato modificato l'art. 10 comma 1, del d. lgs. n. 124/2004, prevedendo la costituzione del «Portale Nazionale del Sommerso», gestito dall'INL, al fine di una efficace programmazione dell'attività ispettiva e del monitoraggio del fenomeno del lavoro sommerso su tutto il territorio nazionale. Al suo interno vi confluiscono i verbali ispettivi ed ogni altro provvedimento adottato in conseguenza dell'attività di vigilanza svolta dall'INL, dal personale ispettivo dell'Inps, dell'Inail, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, avverso violazioni in materia di lavoro sommerso e in materia di lavoro e legislazione sociale.

⁶⁶ Tuttavia, ancora ad oggi, a distanza di 17 anni non si è ancora riuscito a far realmente funzionare ed implementare il sistema informativo unico tra tutte le istituzioni coinvolte.

⁶⁷ Sul punto secondo la lettera dell'art. 10 comma 1-ter, del d.lgs. n. 124/2004: «che con uno o più decreti del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali da emanare entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della norma, siano individuati i dati oggetto di condivisione all'interno del Pns ed i soggetti abilitati ad accedere al Portale nazionale del sommerso ai sensi del presente comma».

⁶⁸ Tale intenzione emerge con particolare chiarezza dalla combinazione di quanto sin ora espresso con l'iscrizione nelle liste di conformità INL, per il cui approfondimento vedi *infra* § 13.

rilasciati, delle sospensioni o revoche delle patenti senza includere un'attenta analisi qualitativa delle criticità riscontrate nel nuovo sistema normativo introdotto. Solo in questo modo, infatti, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali potrebbe acquisire informazioni realmente utili e propositive per perfezionare l'impianto normativo esistente. E difatti, la mera rilevazione quantitativa dei dati raccolti rischia di compromettere il perseguimento della finalità eminentemente preventiva della misura, corroborando, invece, l'opposta prospettiva, ossia quella di una patente a crediti ridotta ad un esercizio formale di un mero controllo amministrativo. In ultimo, una puntuale e rigorosa attività di rilevamento e analisi dei dati raccolti potrebbe consentire al legislatore di valutare concretamente un'eventuale implementazione della patente a crediti anche ad ulteriori ambiti⁶⁹, recuperando così il riferimento al più ampio schema regolatorio originariamente delineato dall'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008.

8. *La disciplina generale della sospensione della patente*

Ai sensi del nuovo art. 27, comma 8, del d.lgs. n. 81/2008, è stato stabilito che, qualora «nei cantieri si verificano infortuni da cui deriva la morte del lavoratore o un'inabilità permanente, assoluta o parziale, l'INL può sospendere, in via cautelare, la patente di cui al presente articolo fino a dodici mesi», precisando altresì che «avverso il provvedimento di sospensione è ammesso il ricorso ai sensi e per gli effetti dell'art. 14, comma 14, del d.lgs. n. 81/2008». L'adozione di tale provvedimento è tuttavia subordinata a una preliminare e adeguata motivazione da parte dell'Ispettorato del Lavoro d'Area Metropolitana o dall'Ispettorato territorialmente competente, in relazione al luogo in cui si è verificato l'evento infortunistico. Inoltre, prima di adottare il provvedimento di sospensione, gli Uffici territoriali hanno la possibilità di richiedere, qualora lo ritengano opportuno, il parere – non vincolante – della Direzione Centrale Vigilanza e Sicurezza sul Lavoro. Si tratta, in sostanza, di un provvedimento emesso *ante iudicium*, ossia in un momento anteriore all'accertamento definitivo della responsabilità, e in assenza di eventuali pronunce irrevocabili in sede giudiziaria.

Tuttavia, la misura, pur concepita come un presidio cautelare e temporaneo, in attesa della definizione degli esiti processuali, rischia di non adempiere pienamente alla funzione di raccordo tra l'evento infortunistico e il provvedimento sanzionatorio definitivo, ove la durata massima fissata non risulti sufficiente a coprire i tempi di accertamento necessari per giungere ad una decisione irrevocabile⁷⁰.

⁶⁹ P. PASCUCI, M. GIOVANNONE, *La patente tramite crediti nei cantieri temporanei o mobili*, cit., p. 316.

⁷⁰ Nello stesso senso P. TULLINI, *Il micro-riformismo legislativo della patente a crediti e la sicurezza sul lavoro*, cit., p. 657, nel quale si evidenzia che: «[...] la durata massima della sospensione [...] appare inadeguata al presumibile scopo di coprire il periodo di attesa dei provvedimenti definitivi nei confronti dei responsabili dei gravi infortuni».

L'INL ha poi ulteriormente esplicitato la necessità di circoscrivere il perimetro di operatività del provvedimento alle violazioni commesse successivamente all'entrata in vigore della disciplina.

Con riferimento, invece, ai presupposti per l'adozione del provvedimento cautelare di sospensione della patente, l'art. 3 del d.m. n. 132/2024 li individua negli eventi infortunistici: «da cui deriva la morte di uno o più lavoratori imputabile al datore di lavoro, al suo delegato ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. n. 81/2008, ovvero al dirigente almeno a titolo di colpa grave» nonché «da cui deriva 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 2 almeno a titolo di colpa grave».

Come emerge dalla Circolare INL 4/2024, l'attività di indagine sugli eventi infortunistici che possono determinare la sospensione della patente compete anche personale diverso da quello dell'INL⁷¹ tant'è che, secondo il d.m. n. 132/2024 all'art. 3, comma 2, si prevede che «l'accertamento degli elementi oggettivi e soggettivi della fattispecie finalizzata all'adozione del provvedimento [...] tiene conto, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2700 c.c., dei verbali redatti da pubblici ufficiali intervenuti sul luogo di lavoro e nelle immediatezze del sinistro, nell'esercizio delle proprie funzioni».

La circolare INL n. 4/2024 stabilisce che le indagini da espletare debbano concentrarsi sul nesso causale fra l'evento infortunistico e la condotta attiva od omissiva posta in essere dal datore di lavoro, dal delegato o dal dirigente. Ciò premesso, viene poi precisato che, sebbene l'accertamento definitivo del reato compete all'Autorità Giudiziaria, l'organo accertatore è chiamato comunque ad acquisire ogni elemento utile all'individuazione di un'eventuale responsabilità diretta, applicando il criterio del cd. "più probabile che non". Qualora, invece, la responsabilità non emerga con sufficiente chiarezza e necessiti di approfondimenti demandati esclusivamente al procedimento penale, la sospensione non potrà essere disposta.

La predilezione per il criterio di giudizio civilistico, in luogo del parametro del "oltre ogni altro ragionevole dubbio" proprio del processo penale, solleva alcune riflessioni di ordine sistematico. Da un lato, sembra collidere con i principi fondamentali che tradizionalmente distinguono la responsabilità penale da quella civile; dall'altro suscita perplessità alla luce della recente riforma introdotta dal d.lgs. n. 150/2022 (cosiddetta "Riforma Cartabia"). Quest'ultima, intervenendo sull'art. 408 c.p.p.⁷², ha innalzato i requisiti necessari per il rinvio a giudizio, passando dalla

⁷¹ Sono difatti ricomprese ad esempio anche le ASL, sebbene a causa di diverse e rilevanti perplessità sotto un punto di vista non solo normativa ma anche operativo, sorgono diverse difficoltà applicative del nuovo istituto della patente a crediti. Per approfondire si veda R. DUBINI, *Nuova nota sulla patente a crediti: le perplessità normative ed operative*, in www.puntosicuro.it, 17 gennaio 2025, p. 1 ss.

⁷² Per un quadro complessivo, occorre ricordare che l'intervento ha riguardato non soltanto l'articolo citato, ma anche gli artt. 425 e 554-ter c.p.p. nell'ambito dell'udienza preliminare e della citazione diretta a giudizio, ove invece la formulazione originaria, incentrata sulla mera "idoneità degli elementi a sostenere l'accusa in dibattimento".

mera constatazione che «gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari siano idonei a sostenere l'accusa» - come originariamente previsto – alla più stringente richiesta di una «ragionevole previsione di condanna»⁷³.

Il risultato è una evidente dicotomia: mentre l'ordinamento penale innalza l'asticella probatoria per la prosecuzione dell'azione penale, la normativa in tema di sospensione cautelare della patente, come delineata dalla circolare INL, arretra verso un modello probabilistico, destinato a trovare un più coerente radicamento nel sistema civilistico⁷⁴. A tutto ciò consegue il rischio di una non perfetta armonizzazione che può certamente generare potenziali incertezze in sede di applicazione concreta del provvedimento. Tuttavia, sembra lecito affermare che un tale discostamento potrebbe forse essere giustificato proprio in virtù della natura amministrativa dell'attività dell'organo accertatore e del provvedimento finale di sospensione della patente.

L'INL descrive puntualmente il concetto di colpa grave riferendolo ad una «marcata violazione dei doveri di diligenza, specificamente connessi alla prevenzione dei rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori». Più in particolare, sotto il profilo della negligenza, la colpa grave presuppone un comportamento che si discosta notevolmente da ciò che sarebbe considerato ragionevolmente esigibile in termini di diligenza. Per quanto concerne invece la violazione delle norme di sicurezza, essa si concreta in una notevole inosservanza di specifiche disposizioni prevenzionistiche come «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»⁷⁵. Da ultimo, si evidenzia come la

⁷³ Per approfondire vedi G. SPANGHER, *Riforma Cartabia a "trazione anteriore"*, in "Diritto e Processo", 2022, n. 12, p. 1485 ss.; C. NAIMOLI, *Considerazioni sulla "ragionevole previsione di condanna" per l'archiviazione e per la sentenza di non luogo a procedere*, in "Diritto Penale e Processo", 2022, n. 6, p. 831 ss.; C. CONTI, M. CASSANO, *Due opposte letture della riforma Cartabia: mero efficientismo o ritorno al sistema?*, in "Diritto e Processo", 2023, n. 10, p. 1257 ss.; L. FORTE, *L'udienza predibattimentale: tra "nuova" regola di giudizio ed efficienza nel "sistema Cartabia"*, in "Diritto Penale e Processo", 2023, n. 3, p. 456 ss.; T. RAFARACI, *Archiviazione e udienza preliminare nella riforma Cartabia*, in "Diritto Penale e Processo", 2023, n. 1, p. 160 ss.; C. CONTI, *L'iscrizione della notizia di reato nel prisma dell'azione: nuovi requisiti e finestre di giurisdizione*, in "Diritto Penale e Processo", 2023, n. 1, p. 142 ss.; C. CONTI, *La ragionevole previsione di condanna: verso un sistema accusatorio temporaneo*, in "Diritto penale e Processo", 2024, n. 12, p. 1543 ss.

⁷⁴ In merito alla distinzione dei criteri del "più probabile che non" e "oltre ogni ragionevole dubbio", Cass. civ., Sez. III, ordinanza 11 giugno 2024, n. 16199: "Il criterio della probabilità logica è un criterio sostanziale di accertamento del nesso di causalità materiale nel giudizio civile e penale, da distinguere dai diversi standard probatori richiesti nei due ambiti processuali ("più probabile che non" in sede civile, "oltre ogni ragionevole dubbio" in sede penale). *Ex multis*: Cass. pen., Sez. IV, ordinanza, 8 giugno 2023, n. 30386; Cass. pen., Sez. IV, 24 luglio 2023, n. 31812; Cass. pen., Sez. IV, 11 maggio 2023, n. 19938; Cass. civ., Sez. III, 26 aprile 2023, n. 10978; Cass. civ., Sez. II, 6 febbraio 2019, n. 3487; Cass. civ., Sez. IV, ordinanza, 29 dicembre 2016, n. 27449; Cass. civ., Sez. III, 19 marzo 2018, n. 6698; Cass. civ., Sez. III, 13 gennaio 2015, n. 278; Cass. civ., Sez. III, 26 luglio 2012, n. 13214; Cass. civ., Sez. III, 8 luglio 2010, n. 16123; Cass. civ., Sez. III, 18 giugno 2012, n. 9927; Cass. civ., Sez. III, 11 maggio 2009, n. 10741; Cass. civ., Sez. Unite, 11 gennaio 2008, n. 581.

⁷⁵ Val la pena segnalare, a titolo ulteriormente esemplificativo, alcuni casi pratici: a) la mancanza di dispositivi di protezione individuale, anche in presenza di rischi ben noti e specifici per il cantiere; b) omissione di controlli e manutenzione su macchinari e attrezzature essenziali per garantire la sicurezza; c) non rispetto delle procedure di sicurezza stabilite nel Piano operativo di Sicurezza, nonostante la presenza di rischi documentati; d) formazione o addestramento

consapevolezza del rischio assume un ruolo fondamentale nella determinazione della colpa grave, dal momento che il soggetto responsabile, pur essendo (o dovendo essere) pienamente consapevole del pericolo, omette di adottare le misure volte a scongiurare l'evento infortunistico.

Pertanto, non sarà sufficiente la semplice violazione normativa quando non accompagnata da una verifica sulla causalità tra la trasgressione del precetto e la produzione dell'evento. In altri termini, l'infortunio mortale o con esito lesivo deve risultare causalmente ricollegabile alla mancata adozione di specifiche misure di sicurezza, sia pur in base al paradigma probabilistico⁷⁶. Soltanto in presenza di un nesso eziologico fra la violazione delle norme prevenzionistiche e l'evento lesivo è possibile affermare la sussistenza della colpa grave, legittimando così l'adozione del provvedimento di sospensione. Qualora, invece, dall'istruttoria amministrativa non emerga alcuna circostanza idonea a soddisfare i presupposti di legge necessari per l'annullamento, l'Ispettorato competente procederà all'archiviazione della pratica, corredandola di un'apposita relazione agli atti dell'Ufficio.

8.1 (segue) La sospensione della patente in caso di evento infortunistico mortale

In caso di evento infortunistico mortale, l'art. 27, comma 8, del d.lgs. n. 81/2008 contemplava originariamente la facoltà, per l'INL, di adottare il provvedimento cautelare di sospensione della patente a crediti. Tuttavia, a seguito dell'entrata in vigore del d.m. n. 132/2024, tale provvedimento è di regola obbligatorio, salva la possibilità da parte dell'INL di rinunciare all'adozione in presenza di una «diversa valutazione» che deve essere «adeguatamente motivata». È stata così recuperata in via di eccezione quella discrezionalità inizialmente contemplata dal legislatore e successivamente consolidatasi a seguito del contrasto evidenziato in sede consultiva dal Consiglio di Stato.

Quest'ultimo, infatti, nel proprio parere n. 1154 del 29 agosto del 2024, ha sottolineato come l'ipotesi di sospensione della misura, se pure possa ritenersi compatibile con l'esercizio della potestà regolamentare dell'amministrazione (specie laddove sia ascrivibile a colpa grave) non debba mai comportare il totale annullamento dell'elemento discrezionale⁷⁷. Non sorprende, dunque, che il Ministero del Lavoro, nella versione definitiva del decreto, abbia introdotto la succitata formulazione, al fine di evitare che la sospensione divenga un

insufficiente o inesistente per i lavoratori esposti a rischi specifici, come previsto dal d.lgs. n. 81/2008.

⁷⁶ Nota di Confindustria del 24 settembre 2024.

⁷⁷ Nel Parere n. 1154/2024 del Consiglio di Stato si sottolinea che «Avendo il legislatore espressamente demandato alla fonte regolamentare la disciplina della sospensione cautelare di cui al comma 8 e in particolare il compito di definire "i presupposti e il procedimento" per l'adozione dei relativi provvedimenti, la scelta di prevedere, nella sola ipotesi di colpa grave, di regola l'irrogazione del provvedimento di sospensione può ritenersi compatibile con l'esercizio della predetta potestà regolamentare attribuita all'amministrazione purché non venga del tutto eliso il carattere discrezionale del provvedimento».

provvedimento automatico e, di conseguenza, sostanzialmente punitivo. In questo contesto, il d.m. n. 132/2024, dispone altresì che, qualora sussistano i presupposti per la sospensione, l'Ispettorato ne dispone l'adozione salvo che dalla cessazione dell'attività derivino rischi gravi per la salute dei lavoratori, dei terzi o, più in generale per la pubblica incolumità. Ove tali rischi siano effettivamente ravvisati, i motivi che giustificano la mancata sospensione – pur in presenza delle condizioni di legge – dovranno essere motivatamente esplicitati in un'apposita relazione dell'Ufficio.

Il risultato, alla luce delle osservazioni del Consiglio di Stato e delle successive modifiche apportate dal legislatore nel d.m. n. 132/2024, è che il quadro normativo delineatosi in materia di sospensione della patente a crediti in caso di infortuni mortali evidenzia una dialettica costante tra obbligatorietà del provvedimento e potere discrezionale attribuito all'INL. Se, da un lato, l'originaria formulazione prevedeva un obbligo di sospensione che era stato percepito come veicolo di un intento essenzialmente sanzionatorio, dall'altro, la sopravvenuta previsione di un margine di discrezionalità non sembra aver dissipato ogni ambiguità in merito alla reale natura della misura.

Infatti, l'assenza di un chiaro ancoraggio a parametri oggettivi di valutazione del rischio residuo e i possibili automatismi nel ricorso alla sospensione inducono a ritenere che, nella prassi, la finalità cautelare sia ridimensionata per favorire un utilizzo sostanzialmente punitivo di tale strumento. In tal modo, la *ratio* preventiva, che pure dovrebbe ispirare lo strumento, rischia di essere attenuata, se non vanificata, alimentando ulteriormente il dubbio circa la coerenza interna del sistema e la tenuta complessiva di un assetto normativo nato al solo scopo di garantire in concreto la salute e la sicurezza dei lavoratori, ma potenzialmente esposto al rischio di ridursi in un mero automatismo sanzionatorio privo di qualsivoglia efficacia preventiva.

8.2 La sospensione della patente per inabilità permanente o irreversibile menomazione suscettibile di essere accertata immediatamente

Come già esaminato in precedenza, l'art. 3, comma 3, del d.m. n. 132/2024 prevede i presupposti e le conseguenze della sospensione della patente derivanti dagli infortuni non mortali previsti dall'art. 27, comma 8, del d.lgs. n. 81/2008. Tale disposizione distingue tra i casi di inabilità assoluta o parziale e quelli di irreversibile menomazione suscettibile di essere immediatamente accertabile, tenuto conto della presenza del requisito comune della imputabilità dell'evento, almeno a titolo di colpa grave.

In particolare, nei casi di sospensione derivante da un evento che comporti un'inabilità permanente assoluta o parziale, la sospensione della patente è subordinata all'adozione di un formale «provvedimento di riconoscimento della stessa inabilità da parte dell'INAIL». Tale ente dovrà poi tempestivamente

trasmettere alla sede territorialmente competente dell'INL le proprie determinazioni, accompagnata da tutte le informazioni rilevanti ai fini della definizione delle «eventuali responsabilità ascrivibili al datore di lavoro, al delegato o al dirigente».

Diversamente, qualora si verifichi un evento infortunistico che determini invece una «irreversibile menomazione suscettibile di immediato accertamento»⁷⁸ non è obbligatorio attendere il provvedimento di riconoscimento dell'inabilità permanente da parte dell'INAIL. In quest'ultima ipotesi, infatti, l'intervento dell'INL per la sospensione della patente può precedere tale riconoscimento, risultando quest'ultimo rilevante esclusivamente ai fini della determinazione del grado di inabilità. Tuttavia, permane un margine di discrezionalità per l'ispettorato competente, che potrebbe ritenere opportuno attendere il pronunciamento dell'INAIL, laddove lo stesso risulti essenziale per una più approfondita valutazione, tanto della responsabilità per colpa grave, quanto della congrua determinazione della durata della sospensione stessa.

In ogni caso, viene previsto all'art. 3, comma 3, del d.m. n. 132/2024 che «la sospensione può essere adottata se le esigenze cautelari non sono soddisfatte mediante il provvedimento di cui all'art. 14 del d. lgs. n. 81/2008 o all'art. 321 c.p.p.».

Dunque, nell'ambito del procedimento in esame, l'INL disporrebbe di un margine di valutazione più ampio circa la decisione di procedere alla sospensione cautelare della patente. Tale discrezionalità è condizionata al fatto che il cantiere interessato non sia già stato destinatario di misure preventive quali la sospensione *ex art.* 14 del d.lgs. n. 81/2008, applicabile tanto per le violazioni in materia di sicurezza sul lavoro quanto per l'impiego di lavoratori irregolari, ovvero di un sequestro preventivo disposto dall'Autorità Giudiziaria ai sensi dell'art. 321 c.p.p.⁷⁹, ponendosi in relazione a queste in un rapporto di alternatività⁸⁰. Resta salvo il caso in cui tali provvedimenti, rispetto all'effettivo rischio che ha determinato l'evento infortunistico, risultino palesemente inadeguati a prevenire le reiterazioni degli incidenti.

Alla luce delle considerazioni svolte, due profili assumono particolare rilevanza ai fini della presente analisi.

In primo luogo, le disposizioni di cui all'art. 3, comma 3, del d.m. n. 132/2024 e all'art. 27, comma 8, del d.lgs. n. 81/2008, hanno conferito una funzione squisitamente preventiva-cautelare alla sospensione (cautelare) della patente, reindirizzando la misura in esame nella «giusta direzione»⁸¹.

In secondo luogo, pur avendo il legislatore operato una distinzione terminologica espressa tra le ipotesi di inabilità permanente assoluta o parziale, è tuttavia significativo che una tale distinzione non si traduca in differenze sostanziali

⁷⁸ Come, ad esempio, la perdita di un arto.

⁷⁹ Sequestro preventivo che non è stato invece richiamato nelle ipotesi di infortuni mortali.

⁸⁰ P. TULLINI, *Il micro-riformismo legislativo della patente a crediti e la sicurezza sul lavoro*, cit., p. 659.

⁸¹ P. PASCUCCI, M. GIOVANNONE, *La patente tramite crediti nei cantieri temporanei o mobili*, cit., p. 321.

nella procedura di sospensione sul piano applicativo. Pertanto, la diversificazione prevista, seppur concettualmente apprezzabile, appare assumere prevalentemente una funzione classificatoria piuttosto che incidere concretamente sulle modalità operative del provvedimento (di sospensione).

8.3 *Durata della sospensione della patente e impugnazione del provvedimento*

Secondo il combinato disposto di cui all'art. 4, commi 4, 5 e 6, del d.m. n. 132/2024 e all'art. 27, comma 8, del d.lgs. n. 81/2008, la durata della sospensione della patente non può superare i dodici mesi ed è determinata in relazione alla gravità dell'evento infortunistico e delle violazioni in materia di salute e sicurezza e alle eventuali situazioni di recidiva. Inoltre, nell'ipotesi di adozione di un provvedimento di natura cautelare, è richiesto all'Ispettorato di verificare il ripristino delle condizioni di sicurezza presso il cantiere ove si è verificata la violazione, avvalendosi delle informazioni relative agli eventi infortunistici fornite dall'INAIL in virtù di un'ampia collaborazione istituzionale prevista.

Avverso il provvedimento di sospensione è ammesso ricorso alla Direzione interregionale del Lavoro territorialmente competente entro il termine di trenta giorni dalla notifica ai sensi dell'art. 14, comma 14, del d.lgs. n. 81/2008⁸². Tale ricorso deve essere proposto alla Direzione interregionale del Lavoro competente in relazione all'Ufficio che ha emanato il provvedimento – Ispettorato d'area metropolitana o Ispettorato territoriale del lavoro – che dispone di trenta giorni per pronunciarsi. Il sindacato della Direzione investe sia il rispetto dei presupposti della sospensione, sia la corretta determinazione della durata. Il termine in questione è perentorio: decorsi inutilmente trenta giorni senza un espresso provvedimento della Direzione interregionale del Lavoro, la sospensione stessa decade automaticamente⁸³.

Una volta trascorso il periodo di sospensione, l'Ispettorato territorialmente competente è tenuto a verificare, entro un congruo lasso di tempo, il «ripristino delle condizioni di sicurezza dell'attività lavorativa presso il cantiere ove si è verificata la violazione» (art. 3, comma 5, del d.m. n. 132/2024). Tale attività di controllo, compatibilmente con le informazioni disponibili, deve essere preceduta da un accertamento volto a stabilire se il cantiere oggetto della sospensione sia ancora operativo, soprattutto qualora la misura interdittiva abbia avuto una durata di diversi mesi⁸⁴.

A prima vista, l'assetto normativo descritto solleva alcune perplessità, in particolare riguardo all'ipotesi in cui la regolarizzazione delle condizioni di sicurezza sia stata realizzata prima del termine finale di sospensione. Come rilevato nella nota di Confindustria del 30 settembre 2024 in merito al d.m. n. 132/2024,

⁸² Art. 27, comma 8, del d.lgs. n. 81/2008.

⁸³ Circolare INL n. 4/2024.

⁸⁴ Circolare INL n. 4/2024.

non sussiste, infatti, una procedura *ad hoc* dedicata a disciplinare la revoca anticipata del provvedimento. Posta la natura cautelare della sospensione, il venir meno delle esigenze che ne hanno giustificato l'applicazione dovrebbe consentire un'interruzione anticipata. In assenza di uno specifico riferimento normativo a tale revoca, la sospensione permane fino al termine stabilito, con il rischio di generare un effetto squisitamente sanzionatorio. Una prospettiva che appare irragionevole e in contrasto con la finalità cautelare propria dell'istituto, che dovrebbe operare nei limiti e per la durata strettamente necessari ad eliminare o ridurre il rischio, in linea con i principi di proporzionalità e adeguatezza comuni alle misure di matrice cautelare. Sotto questo profilo, si potrebbe utilmente riproporre il meccanismo delineato dall'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, rievocato anche dall'art. 27, comma 8, del d.lgs. n. 81/2008 sui provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale in caso di gravi violazioni delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro nonché in merito al lavoro irregolare. In questa sede, infatti, è prevista la possibilità di revoca o cessazione della sospensione qualora l'impresa provveda a sanare le violazioni e a ripristinare gli *standard* di sicurezza adeguati, fermo restando l'onere di darne prova all'autorità competente. Il raffronto, seppur breve, tra le due discipline pone in risalto il contrasto con la *ratio* preventiva che accomuna le due misure di sospensione. L'adozione di un meccanismo ispirato al modello di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008 – in cui la rimozione del rischio giustifica la cessazione dell'efficacia del provvedimento – consentirebbe di conservare una certa coerenza sistematica dell'istituto e di evitare che esso assuma una valenza principalmente punitiva.

9. La disciplina generale 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 dispone di un punteggio iniziale di 30 crediti, suscettibile di successivi incrementi. In ogni caso – come stabilito dai commi 5 e 10 dell'art. 27, del d.lgs. n. 81/2008 – è consentito operare soltanto con una dotazione di crediti pari o superiore a 15, fermo restando, tuttavia, il completamento delle attività oggetto di appalto o subappalto in corso di esecuzione quando i lavori già eseguiti superano il 30% del valore contrattuale e sempre che non vengano adottati i provvedimenti di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008.

Per quanto concerne i mutamenti societari, l'art. 8 del d.m. n. 132/2024 prevede che, in caso di fusione (ivi inclusa quella per incorporazione), alla società risultante sia accreditato il punteggio della persona giuridica originariamente titolare della patente che presenti il maggior numero di crediti, fatte salve le variazioni necessarie a riflettere il nuovo assetto societario. Analogamente, nelle ipotesi di trasformazioni disciplinate dagli artt. 2500 e ss. del Codice civile, o nel caso di conferimento d'azienda in società da parte dell'imprenditore individuale, il nuovo soggetto giuridico mantiene il punteggio del dante causa, con la sola riserva

di aggiornamento dei crediti corrispondente alle modifiche dell'assetto societario. Le modalità di comunicazione dell'INL sono demandate allo stesso istituto, il quale, nella circolare n. 4/2024, ha annunciato ulteriori specifiche di carattere operativo, sottolineando come tali operazioni rilevino esclusivamente per i soggetti che abbiano già inoltrato la richiesta di rilascio della patente.

Soffermandosi invece sulla possibilità di incrementare il punteggio della patente, di particolare interesse è la previsione di cui all'art. 5 del d.m. n. 132/2024 che prevede la possibilità di aumentare i 30 crediti iniziali sino ad un massimo di 100. Stando alla circolare INL, ciò potrà avvenire soltanto dopo l'implementazione delle necessarie integrazioni sulla piattaforma informatica ministeriale, delle quali sarà data comunicazione sul sito internet dell'INL stesso. Ciò che più impressiona è la possibilità di raggiungere una soglia alquanto elevata di crediti⁸⁵, oltre che l'ampia discrezionalità regolamentare in merito alle singole casistiche di incremento, suscitando doverose riflessioni in merito all'efficacia deterrente complessivamente espressa dal sistema rispetto ad eventuali violazioni.

In concreto, l'attribuzione di crediti aggiuntivi è disciplinata dall'art. 5 del d.m. n. 132/2024, che individua quattro criteri fondamentali. Il primo è legato alla storicità dell'azienda, in forza della quale possono essere assegnati fino a 10 crediti in ragione della data di iscrizione del soggetto richiedente alla camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura secondo la tabella allegata al d.m. n. 132/2024⁸⁶. Il secondo criterio prevede invece che una volta trascorsi due anni dal rilascio della patente senza alcuna violazione (e conseguente decurtazione), la patente sia incrementata di 1 credito per ciascun biennio, fino ad un massimo di 20 complessivi nel lungo periodo⁸⁷. Il terzo criterio stabilisce che il punteggio può aumentare fino a 30 crediti complessivi qualora siano implementate iniziative, progetti corsi o sostenuti costi per la formazione e/o l'adeguamento strutturale in materia prevenzionistica⁸⁸. L'ultimo criterio, di carattere residuale rispetto al precedente, dispone che è possibile acquisire fino a 10 ulteriori crediti per iniziative, investimenti o attività formative di natura affine a quelle indicate nel punto precedente, ma non pienamente rientranti in tale previsione⁸⁹.

L'attribuzione dei crediti aggiuntivi è disposta nel momento in cui il soggetto richiedente, attraverso la piattaforma informatica appositamente dedicata, dimostra

⁸⁵ In senso critico P. PASCUCCI, M. GIOVANNONE, *La patente tramite crediti nei cantieri temporanei o mobili*, cit., p. 323.

⁸⁶ Si rinvia all'Allegato al d.m. n. 132/2024, nn. 1-4.

⁸⁷ Si rileva che in precedenza era prevista una simile possibilità, poi venuta meno però in materia di reintegrazione dei crediti. E difatti, veniva stabilito nell'originaria previsione del d.l. n. 19/2024 che trascorsi due anni dagli atti o dei provvedimenti di sospensione, previa trasmissione alla competente sede dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro di copia dell'attestato di uno dei corsi di formazione riguardanti la salute e la sicurezza sul lavoro, la patente è incrementata di un credito per ciascun anno successivo al secondo, sino ad un massimo di dieci crediti se l'impresa o il lavoratore autonomo non siano destinatari di ulteriori atti o provvedimenti analoghi. Criterio inoltre strettamente collegato alla sospensione dell'incremento dei crediti per il cui approfondimento vedi *infra* § 9.2.

⁸⁸ Si rinvia all'Allegato al d.m. n. 132/2024, nn. 5-13.

⁸⁹ Si rinvia all'Allegato al d.m. n. 132/2024, nn. 14-25.

il possesso dei requisiti previsti. Qualora essi vengano conseguiti successivamente alla presentazione dell'istanza, il punteggio della patente sarà aggiornato previa trasmissione della documentazione prevista dall'art. 1 dello stesso decreto. Inoltre, in caso di certificazioni a validità periodica, la scadenza o la revoca delle medesime comporta la decurtazione dei crediti precedentemente acquisiti in forza delle stesse.

Tra i criteri sopra elencati, assume notevole rilievo l'adozione dei modelli di organizzazione e gestione (MOG). In particolare, la disciplina originaria – introdotta dal d.l. n. 19/2024 – contemplava la possibilità di reintegrare il punteggio decurtato attraverso l'adozione del MOG ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 (art. 29, comma 19, n. 7). Tale previsione, tuttavia, occupava una posizione marginale e rischiava di sminuire l'importanza di uno strumento davvero strategico e fondamentale rispetto al funzionamento dei sistemi di prevenzione. La susseguente conversione in legge del decreto, peraltro, aveva eliminato ogni specifico riferimento, suscitando perplessità nella dottrina che intravedeva in quella disposizione un significativo stimolo per le imprese a adottare MOG⁹⁰. Le criticità iniziali sono state soltanto in parte superate dal d.m. n. 132/2024, il quale, all'art. 5, lett. a), punto 2, ha reintrodotto la possibilità di attribuire crediti mediante l'asseverazione del MOG. Allo stesso tempo, però, lo stesso decreto ministeriale, all'art. 6, ha introdotto un regime di sospensione dell'incremento dei crediti in presenza di violazioni contemplate nell'Allegato I-*bis* al d.lgs. n. 81/2008, fatta salva un'eccezione qualora, successivamente alla contestazione, il titolare della patente consegua l'asseverazione del MOG. Tale combinazione normativa, apre a tutta una serie di nuove problematiche interpretative: in particolare, ci si interroga sulla coerenza sistematica di una disciplina che, a fronte di gravi violazioni in materia prevenzionistica, consenta di recuperare l'incremento dei crediti mediante un'asseverazione potenzialmente ottenuta in un momento successivo e, dunque, teoricamente “riparatoria” rispetto alle carenze organizzative già emerse.

Un ulteriore profilo meritevole di attenzione concerne la formazione che, in un primo stadio della disciplina, consentiva di reintegrare fino a 5 crediti presentando un semplice attestato di partecipazione a un corso di salute e sicurezza sul lavoro. Tale soluzione, tuttavia, si prestava a notevoli perplessità, dal momento che una formula eccessivamente generica (la previsione originaria di cui all'art. 29, comma 19, n. 7, del d.l. n. 19/2024) avrebbe potuto alimentare il fenomeno dei corsi fittizi e delle certificazioni di dubbia provenienza, in mancanza di un sistema di controlli efficaci. L'introduzione dell'Accordo Stato-Regioni del 17 aprile 2025, arricchito dalle disposizioni del d.m. n. 132/2024, sembra oggi contribuire ad attenuare – seppur non in modo risolutivo – i rischi sopra evidenziati. Il nuovo assetto, infatti, colma la frammentarietà delle intese pregresse definendo in modo unitario: la durata e i contenuti minimi dei percorsi formativi, i criteri di qualificazione degli enti erogatori nonché un sistema di monitoraggio degli attestati e dei soggetti formatori. Tali prescrizioni rendono, di riflesso, più chiara anche la

⁹⁰ P. PASCUCCI, *Dalla tragedia di Firenze alla patente in edilizia*, cit., p. 12; R. GUARINIELLO, *Parente a punti*, cit., p. 2358 ss.

disciplina e l'applicazione della patente a crediti, poiché precisano il requisito formativo al quale il relativo meccanismo fa riferimento per l'attribuzione, l'incremento ed il recupero del punteggio.

9.1 (segue) *La decurtazione dei crediti*

L'art. 27, commi 6 e 7, del d.lgs. n. 81/2008 disciplina la decurtazione dei punteggi della patente rinviando all'Allegato I-*bis* sia per quanto concerne le tipologie di violazioni che la "misura" delle sanzioni. In particolare, il comma 6 stabilisce che il punteggio venga ridotto a seguito dell'emissione dei provvedimenti definitivi emessi nei confronti dei datori di lavoro, dirigenti e preposti, oppure di lavoratori autonomi. È inoltre precisato che, qualora nel medesimo accertamento ispettivo siano contestate più violazioni tra quelle ivi indicate, la somma dei crediti decurtati non possa superare il doppio del punteggio previsto per la violazione più grave. Al comma 7, il legislatore chiarisce poi che sono considerati provvedimenti definitivi ai sensi del comma 6, sia le sentenze passate in giudicato sia le ordinanze-ingiunzione *ex* art. 18 della legge n. 689/1981 non più ordinariamente impugnabili. Da tale impianto normativo si ricava, in via interpretativa, che la decurtazione del punteggio non opera in maniera immediata, proprio in ragione dei tempi tecnici necessari affinché i provvedimenti sanzionatori acquisiscano il carattere di definitività, specie nell'ambito del procedimento penale⁹¹. Inoltre, il meccanismo sanzionatorio non opera qualora le violazioni siano state definite attraverso l'adempimento della prescrizione di cui agli artt. 20 e ss. del d.lgs. n. 758/1994. Tale procedura, difatti, consente di estinguere l'illecito mediante la regolarizzazione e il versamento di una sanzione amministrativa in misura ridotta, con la conseguenza che numerose infrazioni in materia di sicurezza sul lavoro – normalmente risolte in questa fase – non giungono a un effettivo giudizio, rendendo di fatto inoperante la decurtazione dei crediti.

Analogamente, il ragionamento si estende alle violazioni per le quali l'Allegato I-*bis* del d.lgs. n. 81/2008 commina una sanzione amministrativa, suscettibile di estinzione agevolata ai sensi dell'art. 301-*bis* del medesimo decreto⁹².

Il meccanismo di decurtazione dei crediti pone in risalto un'evidente asimmetria nel momento in cui requisiti ritenuti essenziali per il rilascio della patente – come la redazione del Documento di Valutazione dei Rischi (DVR), la nomina del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione (RSPP) e, dopo l'adozione dell'accordo Stato-Regioni, anche l'assolvimento dell'obbligo formativo

⁹¹ Sul punto la circolare INL precisa che, ferma restando l'ipotesi delle ordinanze-ingiunzione, di competenza dell'INL, «occorre che ciascun Ispettorato territoriale prenda contatti con le competenti sede giudiziaria al fine di rappresentare la necessità, da parte delle relative cancellerie, di trasmettere eventuali sentenze passate in giudicato relative agli illeciti indicati e commessi da datori di lavoro, dirigenti e preposti».

⁹² P. PASCUCI, M. GIOVANNONE, *La patente tramite crediti nei cantieri temporanei o mobili*, cit., p. 326.

– sono, allo stesso tempo, trattati come elementi a cui corrispondono, in caso di assenza, riduzioni di punteggio.

In altre parole l'assenza di un elemento essenziale costituente un presupposto fondamentale per l'ottenimento della patente a crediti, è sanzionata con una semplice decurtazione dei crediti, anziché con la revoca, salvo l'eventualità che da controlli successivi – peraltro a campione – emerga la loro assenza originaria.

E ancora, a titolo esemplificativo, è opportuno richiamare anche il Piano di Emergenza ed Evacuazione, vale a dire quello strumento volto a stabilire le misure e le procedure operative in caso di pericolo grave e immediato, non altrimenti evitabile⁹³. L'allegato I-*bis* del d.lgs. n. 81/2008 ne sanziona l'omessa elaborazione con una decurtazione pari a 3 crediti, mentre l'art. 1, comma 3, del d.m. 2 settembre 2021 esclude la sua obbligatoria adozione per i cantieri temporanei o mobili, disciplinati dal Titolo IV del medesimo decreto legislativo (fatta salva la parte relativa alla formazione e informazione antincendio). Si profila, dunque, una potenziale incongruenza: da un lato, il mancato adempimento è tecnicamente oggetto di riduzione del punteggio, dall'altro, la norma ministeriale non ne contempla l'obbligo per il caso specifico dei cantieri, derivando, nel complesso, evidenti incertezze applicative.

In ultimo, alcune perplessità pregresse, originariamente sorte a causa di divergenze tra le previsioni relative all'Allegato XI (riguardanti, ad esempio, i rischi di caduta dall'alto e di seppellimento) che prevedevano una decurtazione minore di crediti rispetto ai rischi di cui all'Allegato I, paiono oggi in parte risolte. Permangono tuttavia dubbi circa le fattispecie di cui al nuovo Allegato I-*bis* del d.lgs. n. 81/2008, per le quali la sanzione in termini di crediti risulta potenzialmente inadeguata. Si considerino a tal riguardo la mancata valutazione del rischio biologico o l'omessa formazione del lavoratore chiamato ad operare in ambienti confinati o a rischio inquinamento: nonostante l'elevata gravità delle possibili conseguenze, la decurtazione di crediti prevista appare non proporzionata rispetto all'effettiva lesione in termini di sicurezza sul lavoro.

9.2 La sospensione dell'incremento dei crediti

La sospensione dell'incremento dei crediti è disciplinata dall'art. 6 del d.m. n. 132/2024, il quale prevede che, in presenza di una o più violazioni previste nell'Allegato I-*bis* al d.lgs. n. 81/2008, sia sospeso l'incremento contemplato dall'art. 5, comma 3, sino alla pronuncia definitiva sull'eventuale impugnazione. È tuttavia prevista una deroga qualora il titolare della patente, successivamente alla

⁹³ Il Piano di emergenza ed evacuazione ai sensi del d.m. 2 settembre 2021, risulta obbligatorio per: i luoghi di lavoro in cui sono occupati almeno dieci lavoratori; i luoghi di lavoro aperti al pubblico, caratterizzati dalla presenza contemporanea di oltre cinquanta persone, indipendentemente dal numero di lavoratori impiegati; i luoghi di lavoro compresi nell'Allegato I al d.P.R. n. 151/2011.

notifica del verbale di accertamento, consegua l'asseverazione del modello di organizzazione e gestione rilasciato da un organismo paritetico iscritto nel repertorio nazionale di cui all'art. 51, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008.

Sussiste pertanto un rapporto di stretta interdipendenza tra la disciplina dell'incremento dei crediti e l'adozione del MOG. Quest'ultimo, infatti, non è limitato esclusivamente alla sua funzione esimente in tema di responsabilità amministrativa degli enti da reato di cui al d.lgs. n. 231/2001, ma assume un importante ruolo incentivante nel quadro complessivo della normativa recentemente introdotta. Tuttavia, ciò pare suscettibile di esporsi a diverse questioni critiche circa la coerenza interna del sistema. E difatti, è ragionevole prevedere che difficilmente un organismo paritetico potrà rilasciare l'asseverazione di un MOG in presenza di una o più violazioni contemplate dall'Allegato I-*bis* del d.lgs. n. 81/2008⁹⁴. Tali violazioni, infatti, rivestono un'indubbia rilevanza sotto il profilo prevenzionistico e pongono seri dubbi sulla reale compatibilità tra la presenza di irregolarità così gravi e la natura intrinseca del procedimento di asseverazione, che presuppone necessariamente una rigorosa verifica circa l'effettività del modello organizzativo adottato dall'impresa da parte dell'ente certificatore. Da questo punto di vista, sembra lecito affermare che la scelta legislativa rischia di pregiudicare significativamente la funzione preventiva attribuita agli stessi modelli, vanificando oltre che il senso ultimo dell'istituto anche la finalità primaria perseguita dal legislatore.

Infine, a partire dal 1° ottobre 2024, il legislatore ha ulteriormente irrigidito la disciplina con l'introduzione di un regime più restrittivo. In particolare, nell'ipotesi di contestazione di una o più violazioni previste dall'Allegato I-*bis* del d.lgs. n. 81/2008, l'incremento dei crediti non può essere attribuito per il triennio successivo alla definitività dell'accertamento della violazione (art. 27, comma 7, d.lgs. n. 81/2008).

9.3 Il recupero dei crediti minimi

In ottemperanza a quanto previsto dall'art. 27, comma 5, secondo periodo, del d.lgs. n. 81/2008⁹⁵, il d.m. n. 132/2024 – all'art. 7 – ha introdotto le disposizioni volte a disciplinare le modalità di recupero dei crediti decurtati. Nello specifico, la norma prevede che, qualora il punteggio assegnato all'impresa o al lavoratore autonomo risulti inferiore alla soglia minima di 15 crediti, il suo ripristino fino al

⁹⁴ Per approfondire vedi P. PASCUCCI, *L'asseverazione dei modelli di organizzazione e gestione*, in "I Working Paper di Olympus", 2015, n. 43, p. 1 ss.; P. PASCUCCI, M. GIOVANNONE, *La patente tramite crediti nei cantieri temporanei o mobili*, cit., p. 327; A. DELOGU, *L'asseverazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza sul lavoro di cui all'art. 30 del d. lgs. n. 81/2008*, in "Diritto della Sicurezza del Lavoro", 2018, n. 1, I, p. 7 ss.; sul ruolo degli organismi paritetici vedi anche C. LAZZARI, *Gli organismi paritetici nel decreto legislativo, 9 aprile 2008, n. 81*, in "I Working Paper di Olympus", 2013, n. 21, p. 1 ss.

⁹⁵ Secondo il quale: «Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, sono individuati i criteri di attribuzione di crediti ulteriori rispetto al punteggio iniziale nonché le modalità di recupero dei crediti decurtati».

limite stabilito sia subordinato ad una preventiva valutazione demandata a una Commissione territoriale appositamente istituita, composta dai rappresentanti dell'INL e dell'INAIL⁹⁶.

In particolare, la Commissione è chiamata a svolgere un accertamento rigoroso, finalizzato anzitutto a verificare l'effettivo adempimento degli obblighi formativi in materia di salute e sicurezza sul lavoro da parte dei soggetti che si siano resi responsabili di almeno una delle violazioni elencate nell'Allegato I-*bis* del d.lgs. n. 81/2008, nonché a valutare la partecipazione ai relativi corsi da parte dei lavoratori impiegati nel cantiere dove la violazione è stata rilevata. Ulteriore criterio di valutazione risiede nella realizzazione di uno o più investimenti concreti in tema di salute e sicurezza sul lavoro, conformemente a quanto previsto dall'art. 5, comma 4, lett. a), del medesimo d.m. n. 132/2024⁹⁷.

La disciplina ministeriale richiamata prevede, altresì, l'invito alla partecipazione alle sedute della Commissione territoriale anche dei rappresentanti delle Aziende Sanitarie Locali (ASL) nonché del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza Territoriale (RLST). Tuttavia, mentre all'RLST è riconosciuta una funzione di informazione e di vigilanza coerente con le sue prerogative di tutela dei lavoratori, lo stesso non può dirsi per i rappresentanti delle ASL, limitati ad un ruolo meramente consultivo, privo di effettivi poteri decisionali⁹⁸. Da ultimo, per garantire un'istruttoria tempestiva, è verosimile che le Commissioni territoriali possano essere organizzate su base provinciale, così da assicurare la necessaria prossimità territoriale e una maggiore operatività nella gestione delle istanze di recupero dei crediti.

10. Le ipotesi di operatività in cantiere

L'art. 27, comma 10, del d.lgs. n. 81/2008 disciplina le condizioni alle quali è consentita la prosecuzione dei lavori, finalizzata al completamento dell'opera, anche qualora il titolare della patente a crediti risulti privo del punteggio minimo di 15 crediti. In particolare, in deroga al minimo legale previsto, le imprese possano completare le attività oggetto di appalto o subappalto in corso di esecuzione, purché il valore dei lavori già svolti sia superiore al 30% di quanto complessivamente pattuito nel relativo contratto. Resta ferma, in ogni caso, l'applicazione dei provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008.

⁹⁶ Più precisamente la Circolare 4/2024 specifica che: «La Commissione, nominata con provvedimento del Dirigente della competente sede territoriale dell'Ispettorato, sarà composta, oltre che dal medesimo Dirigente, da almeno due funzionari esperti nelle materie prevenzionistiche possibilmente operanti presso il medesimo Ufficio, nonché da almeno due rappresentanti indicati dal dirigente della sede territorialmente competente dell'INAIL».

⁹⁷ Ad esempio l'asseverazione del MOG ex art. 30 del d.lgs. n. 81/2008.

⁹⁸ Sul ridimensionamento dei poteri dell'ASL vedi *infra* § 14.

Questa previsione aveva un precedente nella versione originaria del d.l. n. 19/2024, ma il completamento dei lavori era consentito sulla sola base del contratto in essere, a prescindere dalla percentuale di avanzamento raggiunta. Ciò anche quando i lavori non erano neppure stati avviati. È evidente, dunque, la volontà del legislatore di restringere la possibilità di proseguire i cantieri rispetto alla novellata disciplina, poiché, se i lavori non risultano ancora iniziati, era chiaramente irragionevole garantirne la realizzazione.

Di qui la rilevanza di stabilire il momento in cui effettivamente opera la decurtazione dei crediti: individuare con precisione il tempo in cui la patente scende sotto la soglia minima consente di accertare se, a quella data, l'impresa (o il lavoratore autonomo) abbia effettivamente realizzato almeno il 30% dell'attività prevista. A tal proposito, la circolare n. 9326/2024 precisa che detto valore va commisurato al singolo appalto o subappalto – come risultante dal capitolato o dal contratto – e non al valore complessivo dei lavori riferiti all'intero cantiere. L'onere di fornire la prova del superamento di questa soglia percentuale incombe sul titolare della patente, pena l'impossibilità di avvalersi della deroga prevista dall'art. 27, comma 10, del d.lgs. n. 81/2008. Nel caso in cui l'impresa interessata abbia raggiunto una percentuale superiore al 30% dei lavori affidati, le sarà consentito concludere l'attività in corso su quel cantiere, mentre su ogni altro sito di lavoro per il quale non sia stata raggiunta la medesima percentuale, l'attività dovrà cessare, stante l'assenza del necessario titolo abilitante⁹⁹.

11. Le sanzioni per lo svolgimento di attività nei cantieri in caso di assenza della patente o sotto soglia minima

L'art. 27, comma 11, del d.lgs. n. 81/2008 introduce un sistema sanzionatorio per le imprese e i lavoratori autonomi che operino in assenza della patente o con un punteggio inferiore a 15 crediti. Fatte salve le ipotesi che consentono lo svolgimento dell'attività nelle more del rilascio della patente, nonché quelle relative al completamento dell'opera in caso di perdita del punteggio minimo, è prevista l'applicazione di una sanzione amministrativa pari al 10% del valore dei lavori – comunque non inferiore a 6.000,00 € - sottratta alla procedura di diffida disciplinata dall'art. 301-*bis* del medesimo decreto. A ciò si aggiunge l'esclusione dalla

⁹⁹ Precisa poi la nota di Confindustria 13 gennaio 2025, in un'esemplificazione pratica che: «a) al fine di verificare la percentuale dei lavori eseguiti, si prendono a riferimento i lavori affidati nello stesso cantiere. Tuttavia laddove l'azienda operi in più cantieri e in virtù di diversi contratti di appalto, per ciascuno di questi dovrà essere effettuata la medesima verifica (con riferimento al valore di ciascun contratto di appalto o subappalto); b) se, per ciascuno degli appalti in essere, al momento della decurtazione, era già in corso una attività ed era già stato eseguito il 30% del valore di ciascun contratto di appalto, queste attività potranno continuare fino al completamento dell'impegno contrattuale; c) per i cantieri per i quali pur essendo l'attività già avviata prima della decurtazione, la parte già eseguita è inferiore al 30% dei valori dell'opera commissionata nello specifico appalto, l'azienda non può portare a conclusione l'attività commissionata».

partecipazione alle procedure di affidamento dei lavori pubblici di cui al d.lgs. n. 36/2023, per la durata di sei mesi.

La circolare INL precisa che la decurtazione dei crediti al di sotto della soglia minima può produrre effetti soltanto «nel corso di un'attività già iniziata», così sottolineando la differenza rispetto all'ipotesi in cui l'impresa intraprenda un nuovo cantiere già priva della patente valida. Da un punto di vista pratico, l'effettiva applicazione di tale criterio risulta particolarmente complessa, poiché il legislatore non fornisce un parametro chiaro ed univoco per individuare l'esatto momento in cui l'attività di cantiere deve ritenersi «avviata». In mancanza di un riferimento normativo specifico, si pongono questioni interpretative circa la definizione del *dies a quo* da cui far decorrere l'effetto interdittivo. Tale incertezza si riverbera sulle verifiche ispettive, dal momento che, qualora il punteggio scenda al di sotto del limite consentito, la decurtazione incide su tutti i cantieri in cui l'impresa è impegnata. Gli organi di vigilanza, quindi, dovranno accertare caso per caso se l'attività di ciascun cantiere fosse effettivamente in corso al momento della decurtazione.

Mentre la disciplina previgente prevedeva una cornice edittale fissa di importo compreso tra 6.000,00€ e 12.000,00€ (introdotta dall'art. 29, comma 8, del d.l. n. 19/2024), quella attuale cerca di perseguire una maggiore proporzionalità delle sanzioni. Tuttavia, l'assenza di una distinzione su base dimensionale – e dunque economica – tra piccole, medie e grandi imprese riduce l'incisività della sanzione nei confronti dei gruppi di maggiori dimensioni, con il rischio che i lavoratori autonomi e le micro-imprese risultino maggiormente penalizzati.

In merito all'esatto computo della sanzione, la nota INL n. 9326 del 9 dicembre 2024 chiarisce che il 10% del valore dei lavori – al netto dell'IIVA – debba essere sempre riferito al singolo contratto sottoscritto dal trasgressore. In mancanza di tale documentazione, possono altresì rilevare eventuali preventivi formulati dall'impresa o dal lavoratore autonomo e accettati dal committente¹⁰⁰. La novità introdotta dall'INL consiste nella precisazione che, qualora nell'ambito di un appalto o subappalto il valore dei lavori non risulti formalizzato¹⁰¹ (e dunque non sia possibile determinare la quota del 10%), la sanzione venga fissata nella misura minima di 6.000,00€. Successivamente, una volta individuato il valore di riferimento¹⁰², la concreta quantificazione segue le disposizioni dell'art. 16 della legge n. 689/1981; competente a emanare la relativa ordinanza-ingiunzione è l'Ispettorato del lavoro del territorio in cui è avvenuto l'accertamento dell'illecito.

Dunque, se, da un lato, la portata afflittiva della sanzione è attenuata, dall'altro è confermata la limitata incidenza del criterio proporzionale, che rischia di risultare inadeguato a garantire un effettivo equilibrio sanzionatorio tra operatori di diversa struttura organizzativa e finanziaria e di indebolirne la funzione

¹⁰⁰ Si ricorda che nella fase accertativa è sempre possibile formulare apposita richiesta di esibizione del contratto/capitolato/preventivo sottoscritto per accettazione, ai sensi dell'art. 4 della l. n. 628/1961, tanto all'impresa o al lavoratore autonomo quanto al committente.

¹⁰¹ Ad esempio per difetto di documentazione contrattuale.

¹⁰² Il 10% oppure nella misura minima poc'anzi indicata, laddove inferiore o non determinabile.

dissuasiva. Inoltre, il legislatore ha voluto escludere il ricorso alla procedura di diffida di cui all'art. 301-*bis* del d.lgs. n. 81/2008 perché ritiene che il mancato possesso della patente non sia sanabile con una semplice rettifica in corso d'opera, ma un prerequisito giuridico essenziale per accedere al cantiere. In questa prospettiva, si sarebbe rischiato di legittimare un'esecuzione dei lavori in cantiere pur in difetto di titolo abilitativo. Il legislatore sembra in tal modo voler rafforzare l'aspetto dissuasivo della disposizione, forzando i soggetti interessati a munirsi della patente prima di intraprendere l'attività.

Analogamente a quanto previsto per il provvedimento di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, l'INL evidenzia inoltre la necessità che l'organo accertatore comunichi l'irrogazione della sanzione all'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.A.C.) e al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Ciò al fine di consentire a quest'ultimo di adottare il provvedimento interdittivo semestrale alla partecipazione alle procedure di appalto pubblico.

Inoltre, come specificato dalla nota INL n. 9326 del 9 dicembre 2024, tanto nell'ipotesi prevista dal comma 10, quanto in quella del comma 11 dell'art. 27, del d.lgs. n. 81/2008, il personale ispettivo dovrà provvedere, con gli effetti previsti dall'art. 650 c.p., ad allontanare l'impresa o il lavoratore autonomo dal cantiere oggetto dell'accertamento, informando i medesimi soggetti dell'impossibilità di operare all'interno di qualunque cantiere temporaneo o mobile di cui all'art. 89, comma 1, lett. a), in assenza di patente o di documento equivalente ovvero con una patente con un punteggio inferiore ai 15 crediti.

Dunque, pur a fronte della formulazione piuttosto ampia contenuta nella nota, è ragionevole ritenere che rimanga applicabile la previsione di cui all'art. 27, comma 10, del d.lgs. n. 81/2008, in base alla quale, per ciascun cantiere nel quale l'impresa sia effettivamente operativa, è comunque consentito il completamento dei lavori, a condizione che sussistano i requisiti prescritti dalla legge.

Viene infine stabilito che i relativi introiti confluiscono nel bilancio dell'INL, concorrendo al finanziamento delle risorse necessarie per l'implementazione dei sistemi informatici destinati al rilascio e all'aggiornamento della patente.

12. Il committente e il responsabile dei lavori tra responsabilità e sanzioni

In concomitanza alle modifiche introdotte dall'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, il d.l. n. 19/2024 è intervenuto anche sull'art. 90 del medesimo decreto, inserendovi al comma 9, lett. *b-bis*), un'ulteriore previsione che, a far data dal 1° ottobre 2024, attribuisce al committente¹⁰³ o al responsabile dei lavori¹⁰⁴ uno specifico obbligo di

¹⁰³ Nello specifico si definisce committente, ai sensi dell'art. 89, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 81/2008, «il soggetto per conto del quale l'intera opera viene realizzata, indipendentemente da eventuali frazionamenti della sua realizzazione».

¹⁰⁴ Si definisce invece responsabile dei lavori, ai sensi dell'art. 89, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 81/2008, «il soggetto che può essere incaricato dal committente per svolgere i compiti ad esso attribuiti».

verifica già in sede di affidamento, della sussistenza della patente, del documento equivalente o dell'attestazione SOA in capo alle imprese esecutrici e ai lavoratori autonomi, ivi comprese le ipotesi di subappalto. Tali mutamenti normativi si collocano nel contesto delle integrazioni apportate dall'art. 29, comma 19, lett. b) e c), del citato d.l. n. 19/2024, incidendo inoltre sul regime sanzionatorio di cui all'art. 157 del d.lgs. n. 81/2008 ed ampliando, di conseguenza, l'originario spettro di responsabilità del committente o del responsabile dei lavori.

Sul punto, la nuova lettera *b-bis*), introdotta all'art. 90, comma 9, del d.lgs. n. 81/2008, stabilisce che il committente o il responsabile dei lavori – anche qualora si proceda all'affidamento di un'unica impresa o di un solo lavoratore autonomo – sia tenuto, oltre che agli accertamenti di cui alle lett. a) e b) del presente articolo¹⁰⁵, a verificare il possesso, da parte delle imprese esecutrici e/o dei lavoratori autonomi, della patente o del documento equivalente di cui all'art. 27 del succitato decreto, ivi incluse le ipotesi di subappalto¹⁰⁶. Nelle situazioni in cui, ai sensi del comma 15, del medesimo art. 27, l'impresa non risulta assoggettata all'obbligo di dotarsi della patente, occorrerà accertare il possesso dell'attestazione di qualificazione SOA.

Parallelamente, la lettera c) vincola i medesimi soggetti a trasmettere all'amministrazione concedente – prima dell'inizio dei lavori oggetto del permesso di costruire o della presentazione della denuncia di inizio di attività – una serie di documenti, quali: la notifica preliminare di cui all'art. 99 del d.lgs. n. 81/2008, il documento unico di regolarità contributiva delle imprese e dei lavoratori autonomi¹⁰⁷ e una dichiarazione attestante l'avvenuta verifica della documentazione richiesta dalle lett. a), b), e *b-bis*).

¹⁰⁵ Più precisamente, l'art. 90, comma 9, del d.lgs. n. 81/2008, stabilisce, alla lett. a) che il committente o il responsabile dei lavori – anche nel caso di affidamento dei lavori ad un'unica impresa o ad un lavoratore autonomo – debba verificare «l'idoneità tecnico-professionale delle imprese affidatarie, delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi in relazione alle funzioni o ai lavori da affidare, con le modalità di cui all'Allegato XVII. Nei cantieri la cui entità presunta è inferiore a 200 uomini-giorno e i cui lavori non comportano rischi particolari di cui all'Allegato XI, il requisito di cui al periodo che precede, si considera soddisfatto mediante presentazione da parte delle imprese e dei lavoratori autonomi del certificato di iscrizione alla Camera di commercio, industria e artigianato e del documento unico di regolarità contributiva, corredato da autocertificazione in ordine al possesso degli altri requisiti previsti dall'Allegato XVII»; Parallelamente, la lett. b) dispone che egli è altresì tenuto a chiedere «alle imprese esecutrici una dichiarazione dell'organico medio annuo, distinto per qualifica, corredata dagli estremi delle denunce dei lavoratori effettuate all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), all'Istituto nazionale assicurazione infortuni sul lavoro (INAIL) e alle casse edili, nonché una dichiarazione relativa al contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, applicato ai lavoratori dipendenti. Nei cantieri la cui entità presunta è inferiore a 200 uomini-giorno e i cui lavori non comportano rischi particolari di cui all'Allegato XI, il requisito di cui al periodo che precede si considera soddisfatto mediante presentazione da parte delle imprese del documento unico di regolarità contributiva, fatto salvo quanto previsto dall'art. 16-*bis*, comma 10, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazione, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e dall'autocertificazione relativa al contratto collettivo applicato».

¹⁰⁶ Si rinvia alla circolare INL n. 9326/2024 circa le diverse ipotesi a titolo esemplificativo rispetto a tale obbligo.

¹⁰⁷ Fatte salve le disposizioni di cui all'art. 16-*bis*, comma 10, del d.l. n. 185/2008, convertito con modificazioni in legge n. 2/2009.

Da un punto di vista operativo, dunque, l'onere di controllo grava a monte sul committente o sul responsabile dei lavori, anche in presenza di subappalto. Ciò significa che il soggetto che affida l'opera è chiamato ad assicurarsi che tutte le imprese esecutrici, partecipanti alla realizzazione della commessa, siano in regola con la patente a crediti o con l'attestazione SOA ove previsto. Ne consegue che, qualora l'impresa affidataria non coincida con quella sub-affidataria – o più genericamente, subappaltatrice – che esegue materialmente i lavori, il committente o il responsabile dei lavori dovrà comunque verificare il possesso del titolo abilitante anche in capo a questi terzi soggetti, sia nel caso in cui il subappalto sia espressamente contemplato all'atto della stipula contrattuale, sia ove venga autorizzato successivamente¹⁰⁸.

Da ultimo, gli obblighi così delineati trovano censura, al fine di consolidare il profilo di responsabilità del committente e del responsabile dei lavori, all'art. 157, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 81/2008, il quale prevede una sanzione amministrativa pecuniaria compresa tra €711,92 e €2.562,00 per la violazione dell'art. 90, comma 7 e 9, lett. b-bis) e c), nonché dell'art. 101, comma 1, primo periodo, del medesimo decreto. A tal riguardo si osserva che tale sanzione si cristallizza al momento dell'affidamento dei lavori, rendendo così irrilevanti eventuali sopravvenienze quali la perdita di punteggio, la revoca o la sospensione successiva della patente¹⁰⁹.

13. La lista di conformità INL

Nel quadro delle disposizioni integrative originariamente introdotte dal decreto-legge n. 19/2024, l'articolo 29 aveva istituito un meccanismo premiale finalizzato ad incentivare la conformità dei datori di lavoro alla normativa in materia di diritto del lavoro e della legislazione sociale. In particolare, al termine delle attività di vigilanza – comprese le verifiche relative alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro – l'INL avrebbe dovuto rilasciare un attestato di conformità in assenza di violazioni o irregolarità. Successivamente, previo assenso del datore di lavoro, si sarebbe proceduto all'iscrizione dello stesso in un apposito elenco informatico denominato «Lista di conformità INL»¹¹⁰. Tale elenco era stato concepito per concentrare le attività di controllo su un numero più ampio di

¹⁰⁸ Tale impostazione trova conferma nelle recenti FAQ nn. 12 e 22, emanate in materia. Più precisamente, la prima ribadisce che il committente (o il responsabile dei lavori) debba procedere a verificare il possesso della patente o del documento equivalente, tanto in caso di lavori affidati ad un'unica impresa o a un solo lavoratore autonomo, quanto nell'ipotesi di subappalto; mentre la seconda, concentrandosi più sui subappaltatori, non ha fatto altro che confermare l'orientamento interpretativo già consolidatosi.

¹⁰⁹ In merito, la circolare INL n. 9326/2024, precisa inoltre che tale sanzione si fonda su un'omissione di controllo in senso generale: non si avrà dunque una contestazione per ciascun'impresa eventualmente non verificata, essendo sufficiente, ai fini sanzionatori, che sia mancato il controllo anche di una sola impresa esecutrice.

¹¹⁰ Si precisa che l'iscrizione all'elenco informativo dovrà avvenire necessariamente nel rispetto della disciplina di cui al Regolamento UE n. 679/2016.

aziende, riducendo, allo stesso tempo, la frequenza di ulteriori interventi ispettivi presso quelle risultate conformi. Nella formulazione originaria dell'art. 29, comma 8, del d.l. n. 19/2024, questo elenco produceva esclusivamente l'effetto di evitare, ai datori di lavoro, cui era stato rilasciato l'attestato, di essere sottoposti per un periodo di dodici mesi dalla data di iscrizione, ad ulteriori verifiche da parte dell'INL nelle materie già oggetto di accertamenti. Facevano tuttavia eccezione le verifiche in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, le eventuali richieste di intervento, nonché le attività di indagine disposte dalla Procura della Repubblica¹¹¹. In caso di violazioni o irregolarità accertate attraverso elementi di prova successivamente acquisiti dagli organi di vigilanza, l'INL avrebbe provveduto (e provvede tutt'ora) alla cancellazione del datore di lavoro dalle liste di conformità.

La *ratio legis* era evidentemente quella di premiare le imprese virtuose, non solo riducendo la probabilità di successivi controlli (garantendo una sorta di "immunità temporanea"), ma anche offrendo, tramite la pubblicazione del nome dell'azienda sul sito dell'INL, un vantaggio reputazionale di non scarsa rilevanza. Ciò avrebbe infatti consentito alle imprese di rafforzare la propria credibilità e competitività sul mercato, soprattutto perché le realtà che devono affidarsi a terzi in regime di appalto e subappalto avrebbero avuto a disposizione un ulteriore strumento per valutare l'affidabilità dei propri *partner*.

Tuttavia, la normativa in questione aveva sollevato non poche perplessità, in particolare nell'eventualità che, nel periodo immediatamente successivo alla prima ispezione in azienda o nel cantiere, potessero emergere nuove violazioni, date le continue evoluzioni dei processi produttivi e delle condizioni di lavoro. Pur riconoscendo l'utilità di un sistema di incentivi, si è segnalato il rischio che la soluzione adottata potesse favorire condotte elusive. Non si poteva infatti escludere che l'inserimento nelle liste di conformità diventasse uno strumento di aggiramento della vigilanza ispettiva, attraverso la produzione di attestati o certificazioni di "buona condotta" rilasciati da soggetti privati o consulenti, con conseguenze negative sull'efficacia dei controlli istituzionali. Si profilava dunque il rischio che l'introduzione di tale meccanismo potesse determinare, per le imprese, la creazione di una sorta di "zona franca"¹¹², suscettibile di porsi in contrasto con le finalità delle nuove disposizioni normative, specificamente orientate al contrasto del lavoro irregolare e sommerso, nonché alla riduzione degli infortuni sul lavoro¹¹³.

¹¹¹ Se ne evidenzia dunque il carattere "relativamente assoluto" in quanto viene affermato dalla stessa norma che nuovi accessi possono essere effettuati a seguito di specifica richiesta della Procura della Repubblica, di una richiesta di intervento presentata da un lavoratore, direttamente o attraverso una organizzazione sindacale alla quale ha conferito il mandato, o in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

¹¹² V. LIPPOLIS, *Nuove misure di contrasto al lavoro sommerso*, in "Diritto e Pratica del Lavoro", 2024, n. 46, p. 2726.

¹¹³ C. DAMIANO, *Lista di conformità e tutela del lavoro regolare e sicuro*, in "Diritto e Pratica del lavoro", 2024, n. 26, p. 1615.

Proprio in risposta a tali criticità, il legislatore è intervenuto con il d.l. n. 160/2024¹¹⁴, che, all'art. 1, comma 4, ha modificato l'art. 29, comma 8, del d.l. n. 19/2024. In virtù di tale intervento normativo, il datore di lavoro che riceve l'attestato di conformità INL viene definito a «basso rischio di irregolarità», con la conseguenza che l'Ispettorato può decidere, a propria discrezionalità, di non procedere ad ulteriori verifiche nelle materie che hanno determinato l'iscrizione nella lista di conformità. Restano tuttavia salve, così come previsto in precedenza, le verifiche in materia di salute e sicurezza, nonché quelle eventualmente richieste su iniziativa dell'Autorità Giudiziaria¹¹⁵ o di altri «soggetti legittimati». In sostanza, mentre nella formulazione originaria l'esclusione da ulteriori accertamenti per dodici mesi costituiva una sorta di «diritto assoluto» strettamente collegato all'iscrizione alla Lista di conformità, con la nuova disciplina essa assume la sembianza di una mera facoltà rimessa all'esclusivo apprezzamento dell'INL, il quale può chiaramente decidere se intervenire o meno in relazione alle fattispecie già oggetto di accertamento.

14. *Il ruolo ispettivo e la centralità delle funzioni assegnate all'INL*

Oltre alle precedenti considerazioni, è possibile osservare come il nuovo sistema introdotto a partire dal d.l. n. 19/2024 abbia determinato un evidente accentramento delle competenze in capo all'INL, marginalizzando significativamente il ruolo delle Aziende Sanitarie Locali¹¹⁶ (d'ora in avanti, ASL), sebbene queste ultime siano ugualmente titolari del potere di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro¹¹⁷.

Con la parificazione delle competenze tra INL e ASL, concretizzatasi negli ultimi anni, si è assistito, sotto il profilo amministrativo, ad un netto spostamento del baricentro delle attività di controllo. Tale tendenza è resa particolarmente evidente dalla lettura dell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 e del recente d.m. n. 132/2024, i quali non contengono alcun riferimento alle ASL¹¹⁸, contribuendo così

¹¹⁴ Recante «Disposizioni urgenti in materia di lavoro, università, ricerca e istruzione per una migliore attuazione del PNRR».

¹¹⁵ Si segnala che in precedenza, in senso più restrittivo, veniva fatto riferimento solo ed esclusivamente alla Procura della Repubblica.

¹¹⁶ Un esempio significativo si rinviene nell'art. 3, comma 6, del d.m. n. 132/2024, il quale dispone che: «l'INAIL mette a disposizione dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, in cooperazione applicativa, ogni informazione concernente gli eventi infortunistici». Tale previsione testimonia la chiara volontà del legislatore di consolidare il flusso delle informazioni tra le Amministrazioni coinvolte, omettendo tuttavia un esplicito riferimento alle ASL e confermando, in via indiretta, l'intenzione di ridimensionarne il ruolo in ambito ispettivo.

¹¹⁷ Art. 13 del d.lgs. n. 81/2008.

¹¹⁸ Salvo che alle sedute della Commissione per il recupero dei crediti, sulle quale però si esprime in senso critico F. GALLO, *Limiti e prospettive di miglioramento della neonata patente a crediti*, cit., p. 616 il quale evidenzia come «ai soggetti indicati è assegnata dal legislatore una mera funzione consultiva; quindi la loro eventuale assenza alle riunioni della Commissione non inficerà il raggiungimento del *quorum* per la validità della singola seduta» e che «ai membri consultivi (ASL e RLST) non sarà attribuito alcun diritto di voto ai fini dell'adozione del provvedimento di accoglimento o rigetto della Commissione».

a rendere ancor meno chiaro il raccordo tra i soggetti istituzionali coinvolti nell'esercizio delle funzioni ispettive¹¹⁹.

Di fatto, tutte le attività connesse alla gestione della patente a crediti risultano oggi affidate esclusivamente all'INL, sia nelle sue strutture centrali che in quelle periferiche, nonostante il d.lgs. n. 81/2008 riconosca tuttora formalmente la competenza di entrambi gli organismi. Tale scelta appare problematica, specialmente alla luce dell'obiettivo prioritario della prevenzione degli infortuni nonché degli eventi mortali sul lavoro, per il cui efficace perseguimento sarebbe invece indispensabile una piena collaborazione ed un costante coordinamento di tutti i soggetti istituzionali preposti alla tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Viceversa, la concentrazione delle funzioni ispettive presso l'INL rischia di depotenziare il ruolo tradizionalmente svolto dalle ASL¹²⁰, le quali costituiscono organismi di vigilanza indipendenti e dotati di specifiche competenze in materia sanitaria, oltre che di una presenza capillare sul territorio. Per tali ragioni, l'attuale impostazione normativa merita di essere ripensata, valorizzando, come già avvenuto in passato, il ruolo fondamentale delle ASL nel complessivo sistema di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro¹²¹.

15. Un provvedimento "blindato"

Un aspetto nodale per comprendere la portata effettiva della patente a crediti concerne la disciplina della decurtazione, la quale, ai sensi del nuovo art. 27, comma 7, del d.lgs. n. 81/2008, può essere unicamente disposta in presenza di sentenze penali passate in giudicato ovvero di ordinanze di ingiunzione divenute definitive. Questa configurazione – definita dal legislatore come «provvedimento definitivo» – postula che si sia formato il giudicato. Prima di tale epilogo, non è possibile procedere ad alcuna riduzione del punteggio della patente.

La pregnanza di tale previsione è accentuata dal fatto che lo strumento della prescrizione obbligatoria di cui al d.lgs. n. 758/1994, ampiamente utilizzato in tema di prevenzione e sicurezza, non rientra tra i provvedimenti che danno luogo alla decurtazione dei crediti. Preme soprattutto evidenziare che in forza di tale istituto, gli ispettori dell'ASL e dell'INL, dinanzi a violazioni contravvenzionali in materia di sicurezza sul lavoro, sono legittimati ad impartire prescrizioni la cui regolare ottemperanza, accompagnata dal pagamento di una sanzione amministrativa,

¹¹⁹ P. TULLINI, *Il micro-riformismo legislativo della patente a crediti e la sicurezza sul lavoro*, cit., p. 653 ss. Sul punto si segnala inoltre la nota della Regione Emilia-Romagna, Assessorato politiche per la salute - Coordinamento Commissione Salute, del 23 dicembre 2024, indirizzata agli Assessori e ai Direttori generali alla salute delle Regioni, che ha fornito ai Servizi di Medicina del lavoro delle Aziende Sanitarie Locali le prime indicazioni operative in seguito all'entrata in vigore della patente a crediti per le imprese e i lavoratori autonomi ai sensi dell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008.

¹²⁰ P. PASCUCCL, *Dalla tragedia di Firenze alla patente in edilizia*, cit., p. 3.

¹²¹ Sulle difficoltà operative delle ASL si veda F. GALLO, *Limiti e prospettive di miglioramento della neonata patente a crediti*, cit., p. 611; R. DUBINI, *Nuova nota sulla patente a crediti: le perplessità normative e operative*, in *www.puntosicuro.it*, 2025, p. 1 ss.

determina l'estinzione del reato. Pertanto, in siffatti casi, è evidente che non si giungerà mai ad una pronuncia di condanna né, tantomeno, a una statuizione definitiva. Di conseguenza, la maggior parte delle infrazioni tipiche rilevabili nei cantieri edili risulta – in concreto – esclusa dal rischio di decurtazione dei crediti, fatta eccezione per le ipotesi di infortuni particolarmente gravi¹²² o la mancata predisposizione del DVR nelle aziende indicate all'art. 55, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008¹²³, situazioni in cui può instaurarsi un procedimento penale, stante l'impossibilità di estinzione del reato mediante il meccanismo della prescrizione. Per contro, tutte le altre violazioni contemplate nell'Allegato I-*bis* che sono generalmente punite o con la sanzione alternativa dell'arresto o dell'ammenda e soggette al provvedimento di prescrizione obbligatoria di cui all'art. 20 e ss. del d.lgs. n. 758/1994, o con sanzione amministrativa¹²⁴, non danno luogo ad alcuna potenziale decurtazione dei crediti se ottemperate¹²⁵.

Né va trascurata l'eventualità che, a fronte di lungaggini processuali, possa operare il nuovo meccanismo dell'improcedibilità di cui all'art. 344-*bis* c.p.p., con la conseguenza di precludere ulteriormente l'emanazione di un provvedimento definitivo di condanna. In un'ottica sistematica, dunque, la patente a crediti si presenta come “difficilmente scalfibile”; infatti, oltre a richiedere il massimo grado di accertamento giurisdizionale, e cioè la definitività del provvedimento, opera in un contesto in cui numerosi illeciti trovano definizione anticipata o restano assorbiti da fattori processuali estintivi.

Questo profilo di “blindatura” appare ancora più marcato laddove si considera la possibilità, per le imprese e/o i lavoratori autonomi, di incrementare i crediti della patente sino a 100. Di conseguenza, anche qualora dovessero emergere profili di responsabilità tali da condurre, a distanza di tempo, ad una condanna irrevocabile, la futura decurtazione potrebbe risultare influente su un punteggio già sufficientemente elevato da scongiurare la discesa sotto la soglia minima di 15 crediti.

In definitiva, sebbene la patente a crediti sia formalmente impostata su un'architettura di verifica e sanzione, in concreto presenta una fisionomia altamente “resistente” e di difficile revocabilità, quanto meno nel breve termine. In altri termini, ci si trova di fronte ad un provvedimento “blindato”, ideato come strumento di razionalizzazione e deterrenza, ma strutturato in modo tale da

¹²² Artt. 25-29 di cui all'Allegato I-*bis*, del d. lgs. n. 81/2008.

¹²³ Si tratta delle aziende di cui all'art. 31, comma 6, lett. *a*), *b*), *c*), *d*), *e*) e *f*) in cui è obbligatoria l'istituzione del servizio di prevenzione e protezione interno, delle aziende in cui si svolgono attività che espongono i lavoratori a rischi biologici di cui all'art. 268, comma 1, lett. *c*) e *d*), ad atmosfere esplosive, ad agenti cancerogeni e mutageni, delle attività di manutenzione, rimozione smaltimento e bonifica di amianto; delle attività disciplinate dal Titolo IV caratterizzate dalla compresenza di più imprese e la cui entità presunta di lavoro non sia inferiore a 200 uomini-giorno.

¹²⁴ A titolo esemplificativo, si pensi alla cd. maxi sanzione per il lavoro irregolare.

¹²⁵ Si precisa inoltre che anche in caso di instaurazione del procedimento penale per inadempimento alla prescrizione impartita ai sensi del d.lgs. n. 758/1994, permane la possibilità di richiedere l'estinzione del reato ai sensi dell'art. 162-*bis* c.p. mediante oblazione speciale. Tuttavia, tale possibilità è rimessa alla valutazione discrezionale del giudice e non opera in via automatica come invece accade nell'ipotesi di cui all'art. 162 c.p.

garantire alle imprese un significativo margine di protezione, tanto attraverso l'esigenza di un provvedimento sanzionatorio definitivo, quanto mediante le diverse e molteplici opportunità legate all'incremento dei crediti iniziali.

16. Considerazioni conclusive

Come abbiamo potuto constatare, la disciplina della patente a crediti, delineata dal rinnovato art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 e dalle disposizioni attuative di più recente introduzione, presenta un quadro piuttosto articolato che si espone a diverse problematiche. L'analisi condotta nei paragrafi precedenti ha contribuito ad evidenziare talune criticità che, incidendo sia sulla struttura sanzionatoria sia sui meccanismi premiali di incremento dei crediti, rischiano di comprimerne particolarmente l'efficacia operativa.

Un primo aspetto critico, che emerge con particolare evidenza dalle disposizioni in vigore, riguarda il DVR, posto che la normativa si limita a richiederne la disponibilità quale presupposto per il conseguimento della patente, ma dall'altro lato se ne sanziona l'assenza (in caso di controllo), non prevedendo comunque la revoca della patente¹²⁶. Altre considerazioni potrebbero esser fatte poi in merito alla verifica del DVR. Seguendo la lettera della norma, emerge la necessità di tale documento prescindendo però dal fatto che lo stesso possa ad esempio risultare incompleto, inadeguato o non veritiero, tutte situazioni che, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, sono equiparabili alla sua totale assenza¹²⁷. Pur riconoscendo la volontà del legislatore di punire il datore di lavoro che ometta integralmente di predisporre il DVR, non si prevede però alcun meccanismo sanzionatorio nel caso in cui quest'ultimo risulti inidoneo o palesemente insufficiente. In tal modo l'impresa potrebbe formalmente soddisfare l'obbligo previsto dalla legge, ma non garantire un'analisi effettiva e approfondita dei rischi lavorativi.

Una ulteriore contraddizione deriva dal largo impiego del meccanismo della prescrizione obbligatoria di cui al d.lgs. n. 758/1994. Se, da un lato, esso consente di premiare la regolarizzazione, ancorché tardiva, estinguendo il reato una volta adempiute le prescrizioni impartite e corrisposta la sanzione pecuniaria, dall'altro resta il dato oggettivo che l'impresa ha comunque commesso violazioni prevenzionistiche. Sotto questo profilo, la disciplina appena delineata pare suscitare un paradosso: da una parte, si intende incentivare un "ravvedimento operoso" dell'impresa coinvolta, dall'altra non si valorizza adeguatamente il soggetto che investe *ex ante* in prevenzione per evitare future irregolarità da chi interviene *ex post* al solo fine di sanare l'illecito contestato. Da ciò discende una deterrenza tutto sommato contenuta, condizionata anche dal fatto che la prescrizione non rientra nemmeno tra i provvedimenti definitivi necessari per la decurtazione dei crediti. In

¹²⁶ Analogamente per quanto accade in relazione alla nomina del RSPP.

¹²⁷ Cfr. Cass. pen., Sez. IV, 1° giugno 2006, n. 19183.

aggiunta, anche tra i requisiti previsti per l'incremento del punteggio, come ad esempio quello della storicità dell'azienda, si registra una forte distorsione che può facilmente collegarsi alle considerazioni poc'anzi effettuate: un'impresa che abbia ripetutamente fatto ripetutamente ricorso alla prescrizione obbligatoria nel corso degli anni potrebbe apparire come "perfetta" e accedere comunque all'incremento dei crediti. Ben avrebbe potuto il legislatore ponderare in modo più rigoroso la rilevanza quanto meno delle ripetute violazioni, al fine di non affievolirne eccessivamente gli effetti e di evitare che un ricorso sistematico alla prescrizione rendesse di fatto inesistente l'impatto delle decurtazioni.

Infine merita soffermarsi sulla mancata armonizzazione del nuovo meccanismo di qualificazione con gli altri strumenti già vigenti nell'ordinamento in tema di sicurezza sul lavoro. In particolare, il d.lgs. n. 81/2008 contempla istituti come la sospensione dell'attività d'impresa *ex art.* 14, e in altri contesti normativi, rilevano disposizioni specifiche quali quella del d.P.R. n. 177/2011 in materia di ambienti confinati e il d.lgs n. 276/2003. In assenza di previsioni che consentano un vero coordinamento tra tali istituti e la patente a crediti, rischia di emergere un sistema del tutto frammentario e di complessa comprensione, in cui ciascuno strumento opera in modo parallelo e poco sinergico. Manca quindi un raccordo tra le varie discipline, un'integrazione coerente che ne possa rafforzare l'efficacia, così da poter meglio perseguire la finalità preventiva sottesa al *corpus* normativo in materia di tutela della sicurezza e della salute sul lavoro.

17. *Aspettative disattese*

Ad un anno dall'entrata in vigore della patente a crediti, i dati a disposizione delineano un quadro piuttosto "distante" dagli obiettivi inizialmente prefigurati dal legislatore. In particolare, all'inizio di aprile 2025, risultano esser state rilasciate soltanto 440.000 patenti, rispetto alle circa 900.000 stimate in fase di avvio¹²⁸, comprendenti sia imprese sia lavoratori autonomi operanti nel settore edile. Questi numeri trovano una spiegazione nell'orientamento adottato da parte di molte imprese che, invece di richiedere la patente a crediti, preferiscono conseguire la certificazione SOA, ritenuta procedura più rodada e funzionale alla partecipazione agli pubblici.

Il risultato è che oltre la metà dei soggetti potenzialmente destinatari non ha nemmeno avviato la relativa procedura, confermando di fatto, i diversi dubbi sollevati in merito alla concreta efficacia di tale strumento.

Un ulteriore indicatore, rilevante sotto il profilo dell'operatività della patente è offerto dai 10.530 controlli ispettivi condotti nei primi cinque mesi di applicazione: da essi sono emersi soltanto 117 casi di mancato possesso della patente. Il dato forse più interessante è però rappresentato dalle 12 istruttorie

¹²⁸ M. FRONTERA, *Patente a crediti: su 10mila controlli solo 117 imprese senza il documento*, in "NT+ Enti Locali e Edilizia", il Sole 24 Ore, 04 aprile 2025.

finalizzate alla sospensione del titolo, le quali – *nihil sub sole novum*¹²⁹ – sono state tutte archiviate per insufficienza di prove.

Queste rilevazioni, quasi emblematiche di una scarsa incidenza del nuovo istituto, sembrano confermare la difficoltà di pervenire a un completo accertamento nell'ambito della mera attività ispettiva, tanto più se si considerano gli *standard* probatori normalmente richiesti in sede giurisdizionale.

Considerati tali riscontri, è oltremodo evidente come il provvedimento – che il legislatore aveva presentato come un possibile strumento risolutivo per contrastare le morti sul lavoro – non stia producendo l'effetto auspicato¹³⁰. Lungi dall'aver risolto in modo definitivo il problema della mancata prevenzione degli infortuni, la patente a crediti, risulta, al contrario, poco diffusa e rischia di rivelarsi come un ulteriore adempimento burocratico. Se, in astratto, essa avrebbe quanto meno potuto costituire uno strumento di regolarità formale¹³¹, di fatto, data la scarsa adozione da parte degli operatori, non sembra in grado di incidere in modo apprezzabile nemmeno in tal senso.

Le ragioni di questa limitata attuazione sono plurime. Anzitutto, si registra il ritardo nell'integrazione di diverse banche dati e nella messa a punto delle liste di conformità, tutt'ora non del tutto operative anche a causa del mancato completamento del Portale Nazionale del Sommerso, la cui emanazione è attesa non prima del 30 maggio 2025. A ciò si aggiungono le difficoltà di coordinamento tra le varie amministrazioni competenti e il mancato pieno coinvolgimento delle ASL nei compiti ispettivi legati alla patente, fattori che riducono ulteriormente la potenziale efficacia della patente a crediti.

Se si valuta, la questione sotto il profilo “istituzionale”, è chiaro che la scelta di intervenire con un decreto-legge, senza il coinvolgimento delle parti sociali e, allontanandosi in parte dal moderno assetto normativo del d.lgs. n. 81/2008¹³², non ha di certo giovato al successo della riforma¹³³. L'originario sistema di *compliance* previsto dal legislatore del 2008¹³⁴, incentrato su un meccanismo premiale, ma

¹²⁹ P. PASCUCI, M. GIOVANNONE, *La patente tramite crediti nei cantieri temporanei o mobili*, cit., p. 319 nel quale veniva espresse le seguenti perplessità in merito al provvedimento di sospensione: «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, [...] il competente ispettorato archivi la pratica unitamente a una apposita relazione agli atti dell'Ufficio».

¹³⁰ Per un'analisi più approfondita si veda il Comunicato Inail del 7 marzo 2025 “Denunce di infortuni e malattie professionali, i dati Inail di gennaio”: da cui emerge un crescente aumento dei decessi rispetto al primo mese del 2024, pari a +36,4%, in <https://www.inail.it/portale/it/inail-comunica/comunicati-stampa/comunicato-stampa.2025.03.denunce-di-infortuni-e-malattie-professionali-i-dati-inail-di-gennaio.html>.

¹³¹ Soprattutto in termini di requisiti per la richiesta e di eventuali controlli sugli obblighi documentali.

¹³² M. GIOVANNONE, *Responsabilità datoriale e prospettive regolative della sicurezza sul lavoro. Una proposta di ricomposizione*, Torino, Giappichelli, 2024, p. 344 ss.

¹³³ Nello stesso senso, A. ASNAGHI, *I controversi risvolti della patente a crediti*, in “LavoroDirittiEuropa”, 2024, n. 4, p. 6.

¹³⁴ P. PASCUCI, *Modelli organizzativi e tutela dell'ambiente interno ed esterno all'impresa*, in “Lavoro e Diritto”, 2022, n. 2, p. 335 ss.

soprattutto partecipato, anche attraverso la Commissione consultiva, risulta in larga parte smantellato e privato d'efficacia. Al suo posto, il nuovo assetto sembra caratterizzato da un controllo essenzialmente amministrativo dei requisiti e da un intervento sanzionatorio postumo e condizionato alla definitività del provvedimento giurisdizionale.

In definitiva, non si può certo negare che la riforma, per lo meno così come è impostata, rifletta chiaramente una tendenza di impronta repressiva, ma prima di reale incisività: manca quello slancio preventivo capace di dare vita a un sistema realmente prevenzionistico, in quanto operante *ex ante*. La premialità citata dal legislatore è, di fatto, ridotta dalla possibilità di incrementare fino a 100 i crediti di partenza e si basa su criteri che risultano di fatto poco incisivi sul piano operativo. L'obiettivo dichiarato di contenere gli infortuni sul lavoro, dunque, pare ancora lontano e difficilmente realizzabile. Allo stato attuale, il bilancio complessivo resta non soddisfacente, sia per la scarsa diffusione del titolo, sia per i limiti intrinseci di un sistema che interviene prevalentemente *ex post*, sottraendo alla prevenzione quel ruolo centrale di sistema che il legislatore del 2008 – attraverso il d.lgs. n. 81 – aveva saputo ben intuire e valorizzare. L'impianto originario, infatti, mirava a incentivare comportamenti virtuosi da parte delle imprese e a costruire una vera e propria “cultura partecipata” della sicurezza, della quale, allo stato degli atti, se ne è sostanzialmente persa ogni traccia.

Abstract

Il saggio esamina le recenti innovazioni introdotte dal d.l. n. 19/2024 (convertito con modificazioni dalla legge n. 56/2024), che hanno ridefinito il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi mediante l'istituzione della «patente a crediti» ora collocata nell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008. Benché l'intento originario del legislatore fosse quello di arginare la recrudescenza del fenomeno infortunistico e contrastare il lavoro irregolare, le modifiche introdotte, però, paiono discostarsi dall'originaria portata incentivante del sistema delineato dal d.lgs. n. 81/2008 segnando il passaggio verso una logica prevalentemente sanzionatoria. Dopo aver ricostruito l'evoluzione dell'istituto e il suo inquadramento nel più ampio sistema di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, l'analisi valuta inoltre la tenuta complessiva del nuovo assetto alla luce del d.m. 18 settembre 2024, n. 132, soffermandosi sugli aspetti applicativi più controversi e sulle interferenze con gli strumenti preesistenti che potrebbero comprometterne le finalità preventive. Particolare attenzione sarà dedicata anche all'orientamento formale assunto dal legislatore, il quale appare privilegiare un controllo meramente documentale della regolarità rispetto alla promozione effettiva di un sistema premiale per le imprese virtuose.

The essay examines the recent innovations introduced by legislative decree n. 19/2024 (converted with amendments by law n. 56/2024), which redefined the qualification system for companies and self-employed workers through the institution of the “credit license” now set out in Article 27 of legislative decree no. 81/2008. Although the legislator's original intent was to stem the resurgence of the accident phenomenon and combat irregular work, the changes introduced, however, seem to depart from the original incentive scope of the system outlined by legislative decree n. 81/2008, marking a shift towards a predominantly sanctioning logic. After reconstructing the evolution of the institute and its framework in the broader system of occupational health and safety protection, the analysis also assesses the overall stability of the new structure in the light of Ministerial decree n. 132 of 18 September 2024, focusing on the most controversial application aspects and on interferences with pre-existing instruments that could compromise its preventive purposes. Particular attention will also be paid to the formal orientation taken by the

legislator, which appears to favour a merely documentary control of regularity over the effective promotion of a reward system for virtuous companies.

Parole chiave

Patente a crediti, qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, salute e sicurezza sul lavoro, cantiere temporaneo o mobile

Keywords

Credit-based license, qualification of companies and self-employed workers, occupational health and safety, temporary and mobile construction site