

Sicurezza cantieri

Limiti e prospettive di miglioramento della neonata patente a crediti

Francesco Gallo - Ingegnere (*)

Riferimenti normativi e questioni irrisolte

Al testo dell'art. 27, D.Lgs. n. 81/2008, nato sotto la spinta emotiva dei plurimi incidenti mortali sul lavoro verificatisi in quest'ultimo anno, ha fatto seguito il decreto attuativo del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali 18 settembre 2024, n. 132, nonché la circolare INL 23 settembre 2024, n. 4 dal carattere squisitamente operativo. L'intento dei due recenti provvedimenti è quello di rendere effettivo lo strumento introdotto, altrimenti, inapplicabile nel concreto.

Nello specifico, il decreto risponde allo scopo di individuare le modalità di presentazione della domanda per il conseguimento della patente, i suoi contenuti informativi e presupposti, il procedimento per l'adozione del provvedimento di sospensione della stessa, i criteri per l'attribuzione dei crediti ulteriori rispetto al punteggio iniziale, nonché, le modalità di recupero di quelli decurtati.

La circolare INL definisce i primi profili applicativi concernenti il rilascio e la gestione della patente rivolti sia al personale ispettivo tecnico sia agli addetti ai lavori.

Il sistema sembra tuttavia presentare ancora nel complesso delle criticità che verranno illustrate nel presente articolo e che, se superate, possono aiutare a rendere più efficace la misura anche in considerazione delle ricadute sanzionatorie ed occupazionali non di poco conto previste a carico delle imprese e dei lavoratori autonomi investiti dalla riforma.

Il ruolo delle ASL, ATS, ASUR presso le Regioni

Con la parificazione delle competenze in materia di salute e sicurezza del lavoro in favore dell'INL si è assistito, a livello politico e nel volgere di qualche

anno, a un totale spostamento del baricentro dell'azione per il contrasto all'insicurezza del lavoro, dai Servizi di Prevenzione Ambienti di lavoro delle ASL (e loro diversi acronimi) all'INL. Lo si è visto in tutta la sua evidenza proprio con l'introduzione del nuovo strumento della patente a crediti. In tutto l'art. 27, D.Lgs. n. 81/2008 e, di conseguenza, in tutto il D.M. n. 132/2024, manca un qualsivoglia riferimento alle ASL, AUSL, ATS, ASUR ecc.

Ogni aspetto della patente a punti (dal rilascio fino alla revoca e/o sospensione, passando per la decurtazione o per l'accredito dei punti) compete all'INL centrale e alle sue strutture intermedie e/o periferiche. Tuttavia, l'irrilevanza legislativa riservata, dal decisore politico, alle ASL (o loro diversi acronimi regionali) piuttosto che essere un punto di forza della misura rischia di trasformarsi in un suo elemento di estrema debolezza.

Non aver assegnato alcun ruolo alle ASL se non quello di verificare il possesso della patente a crediti (o documento equivalente o autocertificazione/autodichiarazione) rischia di non farle sentire attori del sistema prevenzionistico con la conseguenza implicita di renderle indifferenti alla nuova misura, in parole povere di disinteressarsi allo strumento, limitandosi semmai a sanzionare il committente o, se nominato, il responsabile dei lavori, che non abbia richiesto la patente o il documento equivalente o, per ora, l'autocertificazione all'impresa e/o lavoratore autonomo.

Bisogna fare rete altrimenti la misura non raggiungerà lo scopo primario della riduzione degli infortuni. Per la lotta ai datori di lavoro "furbetti" già c'è, e funziona bene, l'ordinaria verifica I.T.P. dettata dall'art. 90, comma 9, D.Lgs. n. 81/2008 in combinato disposto con l'All. XVII.

(*) Professionista C.T.S.S. (Consulenza Tecnica Salute e Sicurezza) INAIL, già ispettore tecnico del lavoro ITL MN e formatore della sicurezza. Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo

del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza. Le note ai testi normativi sono dell'Autore.

Un esempio: un lavoratore autonomo la cui patente risulta contenere dichiarazioni mendaci. L'accertamento viene condotto dai TdP dell'ASL (o diversi acronimi regionali). Per come è impostato gli attuali commi 2 e 4, art. 27, D.Lgs. n. 81/2008 la conseguente revoca rimane di esclusiva competenza dell'INL. Non è nemmeno normato in questi commi il dovere, per l'altro Organo di vigilanza (le AUSL appunto), di comunicare all'ITL territorialmente competente la non veridicità del contenuto della patente del lavoratore autonomo. In questo modo viene a mancare la circolarità delle informazioni che è alla base del nuovo strumento.

La carenza strategica qui illustrata si riscontra per le ASL anche a livello di accessibilità al nascente Portale dell'INL, dove non è prevista una profilazione specifica per i TdP delle ASL. Ad es. manca una sezione specifica del Portale riservata alle comunicazioni tra Enti quando, ad es., si rinven- gono patenti dal contenuto mendace. In ogni caso l'interoperatività del Portale sulla patente a crediti è indissolubilmente legata all'estensione delle competenze relative a questa misura anche ai servizi S.P.S.A.L. delle ASL Regionali (tramite Accordo programmatico in sede di Conferenza Stato-Regioni), altrimenti, come si è detto, lo strumento parte zoppo.

Maggiore chiarezza sul concetto di lavoratore autonomo

Nella circolare INL n. 4/2024 si accenna, senza approfondirlo, al concetto di lavoratore autonomo, che rimane un'espressione utilizzata solo all'interno del D.Lgs. n. 81/2008: "Ai fini di una corretta presentazione della domanda va altresì ricordato che, ai sensi dell'art. 89, comma 1 lett. d), D.lgs. n. 81/2008, sono considerati lavoratori autonomi anche le imprese individuali senza lavoratori".

L'occasione della patente a crediti consente di definire i contorni di questa figura che, altrimenti, resterebbe circondata da un alone di incertezza, dilatandosi o restringendosi a fisarmonica a seconda della sensibilità dell'interlocutore (CSE, Organi di vigilanza, RSPP, dottrina, ecc.).

Sarebbe auspicabile un'interpretazione autentica dell'INL in merito a questa figura soprattutto per evitare di rivolgere ai lavoratori autonomi richieste di adempimenti non dovuti che alla fine sfociano nella mera burocrazia che nulla aggiunge alla sicurezza concreta e che tanto si vuole contrastare a parole.

Che cosa significa "operare fisicamente in cantiere"?

L'INL, nella circolare citata, ha chiarito come devono comportarsi la generalità delle imprese e dei lavoratori autonomi che "operano fisicamente" in cantiere, espressione che richiede un chiarimento per evitare gli equivoci che, come sempre, imperversano tra i Responsabili dei lavori e coordinatori per la sicurezza e che danno origine a interpretazioni estensive dell'obbligo del possesso della patente a crediti. In attesa di tale chiarimento, si rammenta che tale concetto non va interpretato letteralmente come riferito a tutti coloro che si trovano all'interno di un cantiere, inteso come luogo di lavoro circoscritto da una recinzione (compresi, quindi, gli studi tecnici che eseguono rilievi planimetrici, saggi nel terreno per scopi archeologici o che impiegano droni per riprese aeree o georadar per rilevamenti tecnici), ma a coloro che "operano fisicamente" nel determinato cantiere. Il concetto di operare va indissolubilmente legato a quello di cantiere che, per il D.Lgs. n. 81/2008, non è un semplice luogo circoscritto da una barriera per i non addetti ai lavori. Ai sensi dell'art. 89, comma 1, lett. A), D.Lgs. n. 81/2008, per cantiere temporaneo o mobile si intende "qualunque luogo in cui si effettuano lavori edili o di ingegneria civile il cui elenco è riportato Nell'allegato X" (dello stesso D.Lgs. n. 81/2008). Nell'Allegato X sono elencati quali sono questi lavori e per quali opere sono eseguiti: "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 sterro. Sono, inoltre, lavori di costruzione edile o di ingegneria civile gli scavi, ed il montaggio e lo smontaggio di elementi prefabbricati utilizzati per la realizzazione di lavori edili o di ingegneria civile".

Dunque, non basta essere presenti fisicamente in cantiere per svolgere attività strumentali al cantiere, bensì occorre che si tratti anche di imprese e/o lavoratori autonomi qualificati che vanno in cantiere per eseguire fasi o sottofasi lavorative connesse alla realizzazione in senso lato dell'opera. Per cui anche il "fisicamente" va associato all'operare in cantiere per

la finalità specifica per cui quel cantiere è stato attivato/aperto.

Anche l'INL, a parere di chi scrive, utilizza il "fisicamente" negli stessi termini suindicati. Pertanto, correttamente, si escludono anche tutte quelle imprese c.d. affidatarie pure come meglio specificato nel seguito.

Patente a crediti e montaggio di palcoscenici o tendostrutture per fiere

Come sappiamo, le disposizioni del Tit. IV, D.Lgs. n. 81/2008, relativo ai cantieri temporanei o mobili, si applicano agli spettacoli musicali, cinematografici e teatrali e alle manifestazioni fieristiche tenendo conto delle particolari esigenze connesse allo svolgimento delle relative attività, individuate col D.I. del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 22 luglio 2014. Pertanto, rientrano, in linea teorica, nell'obbligo del possesso della patente a crediti tutte quelle imprese, italiane e non, addette alle attività di montaggio e smontaggio di opere temporanee, compreso il loro allestimento e disallestimento con impianti audio, luci e scenotecnici e tendostrutture.

In realtà, va precisato che sono escluse dall'applicazione del Capo I, Tit. IV alcune attività di montaggio e allestimento di minore complessità e rilevanza (v. artt. 2, Capo I e 6, Capo II, D.I. 22 luglio 2014). Questa espressa esclusione comporta che le imprese impiegate in attività di montaggio minori, non rientrando nella cantieristica, sono escluse dal possesso della patente a crediti. Le altre imprese (compresi i lavoratori autonomi), invece, che non rientrano nei due articoli succitati del D.I. in questione, sono, in linea teorica, comprese nell'obbligo. Si è detto "in linea teorica" perché il decreto interministeriale succitato ha comunque previsto, in merito alla verifica di idoneità tecnico-professionale delle imprese e/o lavoratori autonomi, delle semplificazioni (artt. 3, comma 1, lett. F), Capo I e 8, comma 1, lett. F), Capo II): in materia di verifica di idoneità tecnico-professionale "Non trovano applicazione le disposizioni di cui alle lettere b) e c) del medesimo comma" (9 dell'art. 90, D.Lgs. n. 81/2008). "Nei confronti delle imprese esecutrici straniere la verifica dell'idoneità tecnico-professionale può essere dimostrata per mezzo del modello di cui all'allegato II".

Dunque la semplificazione prevista per le imprese italiane che operano in questo settore consiste nella mancata applicazione delle lettere:

b) inerente all'esibizione della dichiarazione dell'organico medio annuo, distinto per qualifica, corredata dagli estremi delle denunce dei lavoratori 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; c) riguardante la trasmissione all'amministrazione concedente il titolo abilitativo (permesso di costruire o denuncia di inizio attività (oggi SCIA) della copia della notifica preliminare, del DURC delle imprese e dei lavoratori autonomi e della dichiarazione attestante l'avvenuta verifica della ulteriore documentazione di cui alle lett. a), b) e b-bis).

Dunque, attualmente, la lett. b-bis), appena introdotta, non è ricompresa tra le lettere la cui applicazione è esclusa dal D.I. 22 luglio 2014. Ma, come adesso vedremo, ciò comporta una disparità di trattamento tra imprese e lavoratori autonomi italiani e stranieri. Infatti, mentre le imprese e i lavoratori autonomi italiani, operanti in questo settore, devono esibire al committente o responsabile dei lavori, se nominato, oltre alla visura camerale, anche la patente a punti (o, fino al 31 ottobre 2024, l'autocertificazione/autodichiarazione del possesso dei requisiti per ottenere la stessa), per le imprese e i lavoratori autonomi stranieri (comunitari e non) continua a valere la semplificazione contenuta nell'ultimo periodo della lett. F) sia dell'art. 3 che dell'art. 8, D.I. 22 settembre 2014.

In sintesi, ad oggi, queste ultime si devono limitare a compilare e mostrare agli Organi di vigilanza la dichiarazione contenuta nell'Allegato II del suddetto decreto interministeriale 22 luglio 2014.

Sarebbe auspicabile un intervento legislativo volto ad armonizzare la disciplina della patente a crediti con quella relativa agli spettacoli musicali, cinematografici, teatrali e alle manifestazioni fieristiche. Il che significa o estendere la semplificazione già in essere per le imprese straniere (con l'aggiunta della lett. b-bis) alle disposizioni già escluse elencate dagli artt. 3 e 8 lett. F) del D.I. citato) alle imprese/lavoratori autonomi italiani attivi in questo specifico settore, oppure, escludere dall'attuale semplificazione anche le imprese/lavoratori autonomi stranieri, abrogando di conseguenza l'allegato II, D.I. 22 luglio 2014.

Ripetitività dei contenuti della patente a crediti

In base all'art. 27, comma 1, D.Lgs. n. 81/2008 nonché all'art. 1, comma 1 del decreto attuativo n. 132/2024, la patente è rilasciata in formato digitale "subordinatamente" al possesso dei seguenti requisiti:

- a) iscrizione alla camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura;
- b) adempimento, da parte dei datori di lavoro, dei dirigenti, dei preposti, dei lavoratori autonomi e dei prestatori di lavoro, degli obblighi formativi previsti dal D.Lgs. n. 81/2008;
- c) possesso del documento unico di regolarità contributiva in corso di validità (DURC);
- d) possesso del documento di valutazione dei rischi (DVR), nei casi previsti dalla normativa vigente;
- e) possesso della certificazione di regolarità fiscale (DURF), di cui all'art. 17-bis, commi 5 e 6, D.Lgs. 9 luglio 1997, n. 241, nei casi previsti dalla normativa vigente;

f) avvenuta designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, nei casi previsti dalla normativa vigente.

Se si comparano (Tabella 1) i documenti che devono essere posseduti e dichiarati dall'impresa e/o lavoratore autonomo per ottenere il rilascio della patente in formato digitale, emerge, in tutta la sua evidenza disarmante, la presenza di duplicazioni con quanto già faceva parte della tradizionale verifica di idoneità tecnico-professionale condotta dal committente o, se nominato, dal responsabile dei lavori definita dall'art. 90, comma 9 in combinato disposto con l'Allegato XVII, D.Lgs. n. 81/2008.

Tabella 1 - Documenti richiesti per la patente a punti

Art. 90, comma 9 in combinato disposto con l'Allegato XVII, D.Lgs. n. 81/2008	Allegato XVII, D.Lgs. n. 81/2008, p. 2	Comparazione degli elenchi ex art. 27 comma 1 e D.M. n. 132/2024 con quelli "storici", contenuti nell'All. XVII, D.Lgs. n. 81/2008
"Ai fini della verifica dell'idoneità tecnico-professionale le imprese, le imprese esecutrici nonché le imprese affidatarie, ove utilizzino anche proprio personale, macchine o attrezzature per l'esecuzione dell'opera appaltata, dovranno esibire al committente o al responsabile dei lavori almeno":	Rivolta ai lavoratori autonomi, la norma già richiede il possesso dei seguenti documenti:	Si denota subito la presenza dei seguenti doppioni:
a) iscrizione alla camera di commercio, industria e artigianato con oggetto sociale inerente alla tipologia dell'appalto;	a) iscrizione alla camera di commercio, industria e artigianato con oggetto sociale inerente alla tipologia dell'appalto;	a) iscrizione alla camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura (rivolta sia alle imprese che ai lavoratori autonomi);
	b) specifica documentazione attestante la conformità alle disposizioni di cui al presente decreto legislativo di macchine, attrezzature e opere provvisoria;	
b) documento di valutazione dei rischi di cui all'articolo 17, comma 1, lettera a) o autocertificazione di cui all'articolo 29, comma 5, del D.Lgs. n. 81/2008 (1);		d) possesso del documento di valutazione dei rischi (DVR);*
c) documento unico di regolarità contributiva (DURC) di cui al decreto ministeriale 24 ottobre 2007;	e) documento unico di regolarità contributiva di cui al decreto ministeriale 24 ottobre 2007 (DURC).	c) possesso del documento unico di regolarità contributiva in corso di validità (DURC) (rivolta già sia alle imprese che ai lavoratori autonomi);
	c) elenco dei dispositivi di protezione individuali in dotazione;	
d) dichiarazione di non essere oggetto di provvedimenti di sospensione o interdittivi di cui all'articolo 14 del D.Lgs. n. 81/2008		
	d) attestati inerenti alla propria formazione e alla relativa idoneità sanitaria ove espressamente previsti dal D.Lgs. n. 81/2008.	d) attestati inerenti alla propria formazione e alla relativa idoneità sanitaria ove espressamente previsti dal D.Lgs. n. 81/2008 (obbligo finora richiesto dall'All. XVII citato per i soli lavoratori autonomi).
* Valida solo per le imprese tenute all'obbligo, ossia quelle che abbiano lavoratori nei termini declinati dall'art. 2, comma 1, lett. A), D.Lgs. n. 81/2008.		

(1) Si ricorda che l'autocertificazione non è più in vigore dal 2012, anno in cui è stata pubblicata il D.L. 14 maggio 2012, n. 111

convertito nella legge 12 luglio 2012, n. 101 pubblicata sulla G.U. 13 luglio 2012, n. 162.

Questa ridondanza di contenuti non è di alcuna utilità pratica e non fa che appesantire la mole di adempimenti formali già esistente come dimostra questa comparazione.

Inoltre, quantomeno sui requisiti duplicati, la verifica I.T.P. tradizionale già era ben roduta e si era rilevata un successo dato che tutti i tecnici, ad esempio i coordinatori per la sicurezza, l'hanno sempre eseguita (anche al di fuori di un incarico ufficiale come responsabile dei lavori), con la sola esclusione dal "sempre" del committente, persona fisica.

Delle due l'una: o si eliminano dall'Allegato XVII in vigore le lettere succitate (a - b - d, par. 1 - ed f, par. 2) in modo da rimuovere inutili duplicazioni, oppure si rimodulano i contenuti informativi della patente semmai inserendo al posto di quelli appena citati e da rimuovere, ulteriori requisiti a dimostrazione della competenza e professionalità dell'impresa o lavoratore autonomo.

Si tratta di requisiti che si potrebbero chiamare sostanziali in quanto riportano al centro dell'attenzione quello che dovrebbe essere il centro dell'idoneità tecnico-professionale, il saper lavorare bene in sicurezza. Le parole usate nell'art. 89, comma 1, lett. L), D.Lgs. n. 81/2008 sembrano ormai profetiche: "possesso di capacità organizzative, nonché disponibilità di forza lavoro, di macchine e di attrezzature, in riferimento ai lavori da realizzare".

Per darne il giusto peso si potrebbe puntare l'attenzione sui seguenti elementi:

- *curriculum* dell'impresa che riporti in evidenza quali e quanto lavori della stessa specie di quelli richiesti sono stati già svolti dall'impresa/lavoratore autonomo (con indicazione dei committenti per i quali si sono seguiti lavori);
- relazione sugli infortuni e le malattie professionali dichiarate negli ultimi tre anni;
- obbligo di un sopralluogo preliminare sul luogo oggetto del possibile intervento e, solo successivamente, fornire l'elenco delle macchine e attrezzature che l'impresa/lavoratore autonomo intende impiegare per svolgere il lavoro;
- volume d'affari dell'ultimo biennio (fatturato);
- dichiarare di avere disponibilità di attrezzature di lavoro e di mezzi d'opera acquisiti mediante contratti di vendita, noleggio o locazione finanziaria per un valore minimo convenzionale di 50.000 euro. In caso di proprietà dei mezzi d'opera dichiarare se essi risultano marcati CE oppure no;
- dichiarare se per l'esecuzione del lavoro ci si avvarrà di proprio personale dipendente o equiparato

(nei termini di cui all'art. 2, comma 1, lett. A), D.Lgs. n. 81/2008) oppure se si farà ricorso a uno o più contratti di subappalto e/o prestazioni d'opera.

Chissà che prima o poi non si possa ottenere dal legislatore anche un innalzamento del livello tecnico dei requisiti di I.T.P. dell'impresa o lavoratore autonomo, visto che stiamo parlando di un settore specialistico come la sicurezza del lavoro e non di fisco, contributi, regolare assunzione e premi assicurativi.

Che cosa si intende con "nei casi previsti dalla normativa vigente"?

In merito a questo aspetto, nella circolare n. 4/2024, l'INL ha ben chiarito che "Non tutti i citati requisiti" (per ottenere la patente) "sono evidentemente richiesti a tutte le categorie di soggetti interessati, tant'è che il legislatore inserisce, alle lett. d), e) e f), la precisazione "nei casi previsti dalla normativa vigente" e prosegue: "A titolo esemplificativo il DVR non è infatti richiesto ai lavoratori autonomi e alle imprese prive di lavoratori ... altri" (requisiti) "sono invece normalmente richiesti solo alle imprese e non anche ai lavoratori autonomi (ad esempio possesso del DVR e designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione) ed altri sono richiesti solo in determinate ipotesi (ad esempio gli obblighi formativi in capo ai lavoratori autonomi sono obbligatori solo in caso di utilizzo di attrezzature per le quali sia richiesta una specifica formazione)". Quindi, laddove (lett. d), e), f), art. 27, D.Lgs. n. 81/2008) è presente la precisazione "nei casi previsti dalla normativa vigente" bisogna tener conto di quanto è previsto dalla normativa che disciplina quel particolare requisito. Ciò vale anche per il DURF che non è sempre obbligatorio per le imprese e/o lavoratori autonomi. Non a caso la lett. f) del nuovo art. 27, comma 1, D.Lgs. n. 81/2008 afferma che si deve trattare "della certificazione di regolarità fiscale, di cui all'art. 17-bis, commi 5 e 6, del D. Lgs. n. 241/1997, nei casi previsti dalla normativa vigente". Poi va detto che, dell'articolo citato, vengono richiamati unicamente i commi 5 e 6.

A fare chiarezza ha provveduto nel tempo l'Agenzia delle Entrate, dapprima, con la circolare n. 1/E del 12 febbraio 20 e, poi, con la nota della Direzione Centrale piccole e medie imprese, sempre dell'Agenzia, il 14 gennaio 2021. Si scopre così che la disposizione citata ha un ambito soggettivo e oggettivo di applicazione che, come vedremo, riduce al massimo i casi in cui l'impresa e/o il lavoratore autonomo devono produrre il DURF al committente o, se nominato, al Responsabile dei lavori.

Ma andiamo per gradi e iniziamo questo breve *excursus* illustrando i contenuti salienti dell'art. 17-bis, D.Lgs. n. 241/1997.

Il comma 1 del predetto articolo impone “ai soggetti che rivestono la qualifica di sostituti d'imposta sui redditi di lavoro dipendente e assimilati, residenti ai fini delle imposte sui redditi nel territorio dello Stato, che affidano il compimento di una o più opere o di uno o più servizi di importo complessivo annuo superiore a euro 200.000 a un'impresa, tramite contratti di appalto, subappalto, affidamento a soggetti consorziati o rapporti negoziali comunque denominati caratterizzati da prevalente utilizzo di manodopera presso le sedi di attività del committente con l'utilizzo di beni strumentali di proprietà di quest'ultimo o ad esso riconducibili in qualunque forma, di richiedere all'impresa appaltatrice o affidataria e alle imprese subappaltatrici, obbligate a rilasciarle, ritenute, copia delle deleghe di pagamento relative al versamento delle trattenute dall'impresa appaltatrice o affidataria e dalle imprese subappaltatrici ai lavoratori direttamente impiegati nell'esecuzione dell'opera o del servizio”.

L'Agenzia delle Entrate chiarisce, in merito a questo primo comma, che costituisce il presupposto per la messa in atto dei successivi commi 5 e 6 richiamati dalla lett. b-bis) dell'art. 90, comma 9, lett. A), D.Lgs. n. 81/2008, che: “Come espressamente chiarito dal comma 1 dell'articolo 17-bis, i soggetti” (tenuti all'obbligo) “devono essere residenti ai fini delle imposte sui redditi nello Stato”.

L'Agenzia passa poi al setaccio questa precisazione elencando quali sono i soggetti esclusi dall'obbligo della verifica in quanto non residenti in Italia ai fini dell'applicazione dell'imposta sui redditi nello Stato: “Sono perciò in primo luogo esclusi dall'ambito di applicazione della disposizione normativa in esame i soggetti non residenti senza stabile organizzazione in Italia ...”, ma anche i soggetti non residenti senza stabile organizzazione in Italia affidatari delle opere o dei servizi, perché gli stessi non rivestono la qualifica di sostituti d'imposta ai sensi degli articoli 23 e 24 del d.P.R. n. 600 del 1973.

Quindi, non un semplice committente come, da addetti alla sicurezza del lavoro, siamo abituati a pensare leggendo l'art. 89, comma 1, lett. B), D.Lgs. n. 81/2008, il quale parla di “soggetto per conto del quale l'intera opera viene realizzata, indipendentemente da eventuali frazionamenti della sua realizzazione. Nel caso di appalto di opera pubblica, ... soggetto titolare del potere decisionale e di spesa relativo alla gestione dell'appalto”, bensì di soggetto “qualificato” che deve:

- 1) avere stabile organizzazione in Italia;
- 2) essere sostituito d'imposta sui redditi da lavoro dipendente.

L'Agenzia continua, poi, affermando, che “Sono poi esclusi dall'ambito di applicazione del comma 1 dell'articolo 17 bis i soggetti residenti che non esercitano attività d'impresa o non esercitano imprese agricole o non esercitano arti o professioni, perché non rientrano tra i soggetti di cui all'articolo 23, comma 1, del d.P.R. n. 600 del 1973 ... Si pensi alle persone fisiche e alle società semplici che non esercitano attività d'impresa o agricola o arti o professioni”.

Dunque, tutti i committenti persone fisiche, e per esse i loro responsabili dei lavori, se nominati, non sono tenuti all'obbligo di richiedere il DURF.

Ma la circolare esplicativa stabilisce che: “Anche i condomini sono da escludersi dall'ambito di applicazione del comma 1 dell'articolo 17-bis perché, pur rientrando tra i soggetti di cui al comma 1 dell'articolo 23 del d.P.R. n. 600 del 1973, richiamato dal comma 1 dell'articolo 17-bis, non detengono in qualunque forma beni strumentali, in quanto non possono esercitare alcuna attività d'impresa o agricola o attività professionale ... Per le medesime ragioni sono da escludersi dall'ambito di applicazione del comma 1 dell'articolo 17-bis gli enti non commerciali (enti pubblici, associazioni, trust ecc.) limitatamente all'attività istituzionale di natura non commerciale svolta”.

Anche le due precisazioni appena illustrate sono importantissime dato che la maggior parte degli interventi edili interessano condomini con o senza dipendenti gestiti da amministratori ma, anche, tramite gare indette secondo il Codice dei contratti pubblici, Enti pubblici.

Infine, in questa categoria rientrano anche le associazioni e simili in quanto enti non commerciali.

L'Agenzia poi affronta anche il caso delle c.d. catene di soggetti, al fine della corretta collocazione dell'obbligo: “il soggetto che affida il compimento di una o più opere o di uno o più servizi, tramite contratto di subappalto o tramite affidamento a soggetti consorziati, non può che essere l'appaltatore o il consorzio, che sono quindi da ritenersi ‘committenti’ nel senso fatto proprio dal comma 1 in esame. Di conseguenza, allorché il citato comma 1 fa espresso riferimento ai ‘committenti’ presso le cui sedi di attività è utilizzata la manodopera, gli stessi potranno essere indifferentemente gli originari committenti, gli appaltatori, i subappaltatori, i consorzi, i consorziati e le altre tipologie di soggetti che stipulano gli altri rapporti negoziali”.

Con quest'ultima precisazione l'Agenzia afferma, nientedimeno, che rivestono la qualifica di committenti tutti i soggetti della catena purché la manodopera venga impiegata, per eseguire l'intervento o di parte di esso, presso la sede o una delle sedi di attività del committente. Allora è necessario chiarire cosa si intenda per "sede di attività del committente" intesa nei termini larghi indicati dall'Agenzia. La circolare lo specifica evitando libere interpretazioni: "Nel contesto della disposizione normativa in esame, volta a perseguire finalità di deterrenza di comportamenti fiscali illeciti, le sedi di attività del committente coincidono con tutte le sedi destinate allo svolgimento della sua attività imprenditoriale o agricola o professionale.". Nel dettaglio: "Vi rientrano, tra le altre, la sede legale, le sedi operative, gli uffici di rappresentanza, i terreni in cui il committente svolge l'attività agricola, i cantieri, le piattaforme e ogni altro luogo comunque riconducibile al committente destinati allo svolgimento dell'attività d'impresa, agricola o professionale".

Quindi, l'Agenzia non solo introduce il concetto di sub-committente, con riferimento alle varie imprese o lavoratori autonomi che, man mano, vengono chiamati ad eseguire i lavori in cantiere, ma, afferma che i luoghi da equipararsi al concetto di "sede del committente" sono anche i cantieri.

Tuttavia, questa precisazione dell'AdE sul concetto di committente non giova nel contesto della verifica d'idoneità tecnico-professionale quando il committente originario è uno dei soggetti esclusi dall'obbligo, dato che "il capostipite della catena" ne è escluso. Questo comporta che, nonostante la catena di appalti e sub-appalti a imprese, difettando il requisito in capo al committente originario che è l'unico destinatario dell'obbligo dato che il D.Lgs. n. 81/2008 non contempla il concetto di sub-committente o committente derivato, l'obbligo non si palesa.

Ciò è ben chiarito dalla recentissima FAQ prodotta dall'INL il 15 ottobre 2024: "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 il possesso della patente o del documento equivalente di cui all'art. 27 nei confronti delle imprese esecutrici o dei lavoratori autonomi, anche nei casi di subappalto, ovvero, per le imprese che non sono tenute al possesso della patente ai sensi del comma 15 del medesimo art. 27, dell'attestazione di qualificazione SOA".

Dunque, a maggior ragione dopo la FAQ dell'INL citata, non vi sono dubbi che quando in cantiere è

presente, come committente primario, uno dei soggetti esclusi dall'obbligo di richiedere la documentazione fiscale (il cui elenco è contenuto al par. 2.2 della circolare AdE n. 1/E suindicata) anche l'attestazione di regolarità fiscale (DURF), disciplinata dai commi 5 e 6, art. 17, D.Lgs. n. 127/1999, non è dovuta.

Tanto premesso, vediamo quali soggetti sono tenuti a esigere la documentazione fiscale consistente nella copia delle deleghe di pagamento relative al versamento delle ritenute, trattenute dall'impresa appaltatrice o affidataria e dalle imprese subappaltatrici ai lavoratori direttamente impiegati nell'esecuzione dell'opera o del servizio, che chiameremo primari (per distinguerli dai sub-committenti come definiti dall'AdE che non sono di interesse per la verifica del DURF che interessa al D.Lgs. n. 81/2008):

- enti e società indicati nell'art. 73, comma 1, TUIR residenti nel territorio dello Stato che esercitano imprese commerciali o imprese agricole;
- società e associazioni indicate nell'art. 5, TUIR residenti nel territorio dello Stato che esercitano imprese commerciali o imprese agricole;
- persone fisiche residenti nel territorio dello Stato che esercitano imprese commerciali ai sensi dell'art. 55, TUIR o imprese agricole;
- persone fisiche residenti nel territorio dello Stato che esercitano arti e professioni;
- curatore fallimentare e commissario liquidatore residenti nel territorio dello Stato.

Anche nel caso in cui si rientri nell'elenco precedente, sono necessari altri requisiti:

- 1) affidamento a un'impresa del compimento di un'opera o più opere o di uno o più servizi di importo complessivo annuo superiore ad euro 200.000;
- 2) affidamento tramite contratti di appalto, subappalto, affidamento a soggetti consorziati o rapporti negoziali comunque denominati.

Altresì, i contratti di cui al punto 2 devono essere caratterizzati da:

- prevalente utilizzo di manodopera;
 - prestazione svolta presso le sedi di attività del committente;
 - utilizzo di beni strumentali di proprietà del committente o ad esso riconducibili in qualunque forma.
- Il concetto di "sede" è stato già sviscerato. Restano da definire i concetti di "prevalente utilizzo di manodopera" e "di beni strumentali del committente o ad esso riconducibili".

In merito al punto 2.2. la circolare 1/E dell'AdE dice che si deve trattare di contratti "labour intensive". Ai fini della prevalenza, "occorrerà fare riferimento, al numeratore, alla retribuzione lorda riferita ai soli

percettori di reddito di lavoro dipendente e assimilato, stante l'espresso richiamo contenuto nel comma 1 dell'articolo 17-bis agli articoli 23 e 24 del d.P.R. n. 600 del 1973, e al denominatore al prezzo complessivo dell'opera (o dell'opera e del servizio nel caso di contratti misti). La prevalenza si intenderà superata quando il rapporto tra numeratore e denominatore è superiore al 50%. Il concetto di "manodopera" ricomprende per l'Agenzia tutte le tipologie di lavoro: manuale e intellettuale.

Con riguardo al punto 2.3. succitato l'AdE afferma che "i beni strumentali sono 'ordinariamente' i macchinari e le attrezzature che permettono ai lavoratori di prestare i loro servizi, ma ciò non esclude che siano utilizzate altre categorie di beni strumentali. La riconducibilità dei beni strumentali ai committenti potrà avvenire a qualunque titolo giuridico: proprietà, possesso, detenzione". È comunque fornita una precisazione: "l'utilizzo di beni strumentali del committente, non indispensabili per l'esecuzione dell'opera o del servizio, non comportano il ricorrere della condizione di applicabilità in esame".

I requisiti finora delineati mostrano come l'obbligo generale finalizzato a ricevere copia delle deleghe di pagamento relative al versamento delle ritenute, trattenute dall'impresa appaltatrice o affidataria e dalle imprese subappaltatrici ai lavoratori direttamente impiegati nell'esecuzione dell'opera o del servizio potrebbe comunque non sussistere anche quando si tratta di committente "professionale e qualificato" perché devono ricorrere contemporaneamente gli altri requisiti appena illustrati.

In ogni caso, fin qui non si è parlato del DURF che è l'unico documento cui fanno riferimento i commi 5 e 6, art 17-bis citato. A tutti gli effetti il DURF è una sottocategoria dell'obbligo generale dettato dall'art. 17-bis citato ed è, a sua volta regolato, dai commi 5 e 6 richiamati, a ragion veduta, dall'art. 27, comma 1, D.Lgs. n. 81/2008.

Il comma 5 subordina la certificazione, attestata tramite il DURF, alla sussistenza dei seguenti requisiti:

- a) l'impresa/lavoratore autonomo risulti in attività da almeno tre anni;
- b) sia in regola con gli obblighi dichiarativi;
- c) abbia eseguito nel corso dei periodi d'imposta cui si riferiscono le dichiarazioni dei redditi presentate nell'ultimo triennio complessivi versamenti registrati nel conto fiscale per un importo non inferiore

al 10% dell'ammontare dei ricavi o compensi risultanti dalle dichiarazioni medesime;

d) non abbia 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 e siano ancora dovuti pagamenti o non siano in essere provvedimenti di sospensione.

In ogni caso quanto elencato non si applica per le somme oggetto di piani di rateazione per i quali non sia intervenuta decadenza.

In poche parole, l'ambito effettivo di applicazione del nuovo obbligo, dall'analisi condotta sulla base degli orientamenti espressi dall'AdE, è assai più limitato di quanto appare se non si dà il giusto peso all'inciso "nei casi previsti dalla normativa vigente".

Tuttavia, in giro per l'Italia imperversano i c.d. falchi della sicurezza che instillano nelle titolari di imprese paure basate sul rischio dei famigerati controlli con il loro carico di provvedimenti sanzionatori ovvero revoca della patente, al fine di ottenere un'applicazione "a tappeto" della norma, cioè senza se e senza ma. Per questo sarebbe auspicabile l'emanazione di un'ulteriore circolare di chiarimento dell'INL (sentito l'Ufficio legislativo del MLPS) o anche una semplice FAQ che smorzi il proliferare di indebite richieste di DURF da parte di tecnici poco attenti e inclini all'approfondimento.

Le commissioni per il recupero dei crediti e l'INAIL

L'art. 27, comma 5, secondo periodo, D.Lgs. n. 81/2008 annuncia che mediante decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito l'Ispettorato nazionale del lavoro, sono individuate le modalità di recupero dei crediti decurtati. Il D.M. n. 132/2024, in ossequio a questa previsione, inserisce al suo interno l'art. 7 che tratta proprio "Le modalità di recupero dei crediti decurtati", affermando che, in caso l'impresa e/o lavoratore autonomo abbia un punteggio inferiore a 15 crediti (2) "il recupero fino a 15 crediti è subordinato alla valutazione di una Commissione territoriale composta dai rappresentanti dell'INL e dell'INAIL, tenuto conto dell'adempimento dell'obbligo formativo in relazione ai corsi in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, da parte dei soggetti

(2) Dovuto a decurtazioni susseguenti a provvedimenti definitivi.

responsabili di almeno una delle violazioni di cui all'allegato I-bis del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, nonché dei lavoratori occupati presso il cantiere o i cantieri ove si è verificata la predetta violazione, e della eventuale realizzazione di uno o più investimenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro secondo quanto indicato dall'articolo 5, comma 4, lett. a)".

In ottemperanza a questa disposizione saranno istituite con ogni probabilità, presso ogni provincia, Commissioni per il recupero dei crediti per le patenti sotto i 15 punti, appartenenti a imprese e/o lavoratori autonomi con sede legale nel territorio di competenza della singola Commissione. Ognuna di queste Commissioni si doterà senz'altro di un Regolamento interno che ne regolerà il funzionamento sulla falsariga di un modello di Regolamento che sarà predisposto dall'INL a livello centrale e affronterà diverse tematiche, come, la competenza territoriale, la periodicità delle riunioni della Commissione, le modalità per l'adozione delle decisioni (se col criterio della maggioranza o dell'unanimità), a chi sarà affidata la presidenza della Commissione, a chi saranno assegnati i compiti di segreteria, modalità e tempistiche di convocazione dei membri di diritto (INL, INAIL), se i rappresentanti e/o delegati dell'impresa e/o del lavoratore autonomo avranno diritto di chiedere un'audizione dinanzi alla commissione, quale tipo di ricorso sarà possibile esperire avverso i provvedimenti di rigetto adottati dalla Commissione ecc.

“Alle sedute della Commissione sono invitati a partecipare i rappresentanti delle ASL e il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale (3)” (primo periodo, art. 7, D.M. citato). Se ne deduce che ai soggetti indicati è assegnata dal legislatore una semplice funzione consultiva; quindi la loro eventuale assenza dalle riunioni della Commissione non inficerà il raggiungimento del *quorum* per la validità della singola seduta (valida costituzione della Commissione). Allo stesso modo ai membri consultivi (rappresentanti ASL e RLST) non sarà attribuito alcun diritto di voto ai fini dell'adozione o meno del provvedimento di accoglimento o rigetto da parte della Commissione.

Anche in questo caso all'INAIL è assegnato il compito di certificare l'avvenuta riabilitazione dell'impresa o lavoratore autonomo che ha deciso, volente o nolente, di dimostrare di voler cambiare rotta.

Rimodulazione delle comunicazioni previste dall'art. 14, D.Lgs. n. 81/2008 al fine del mantenimento della validità della SOA

In base all'art. 27, comma 15, D.Lgs. n. 81/2008 sappiamo ormai che “Non sono tenute al possesso della patente ... le imprese in possesso dell'attestazione di qualificazione SOA, in classifica pari o superiore alla III, ...”. Sul punto l'INL, nella circolare n. 4/2024 citata, ha ben chiarito che ai fini dell'esclusione dall'obbligo del possesso della patente a crediti si deve “prescindere, in assenza di diverse indicazioni, dalla categoria di appartenenza”. Ciò vuol dire che il legislatore ha voluto tenere conto della sola classificazione della SOA, posseduta dall'impresa e/o lavoratore autonomo, prescindendo dalle categorie sottostanti che, a loro volta, si distinguono in 13 categorie di opere generali (OG) e 52 opere specializzate (OS) e che descrivono il tipo di lavorazione per cui l'impresa può partecipare alla gara pubblica indetta dalla Stazione Appaltante. Infatti, la certificazione SOA non è altro che un'attestazione di qualificazione per la partecipazione a gare d'appalto per l'esecuzione di appalti pubblici di lavori. Quale connessione c'è tra la sospensione dell'attività imprenditoriale ex art. 14, D.Lgs. n. 81/2008 con la SOA e la patente a crediti?

Quanto si dirà sul punto vale solo per le imprese esecutrici e non per i lavoratori autonomi che, ad oggi, non possono essere oggetto del provvedimento di sospensione ex art. 14, D.Lgs. n. 81/2008.

Il comma 2 dell'art. 14 citato afferma che “Per tutto il periodo di sospensione è fatto divieto all'impresa di contrattare con la pubblica amministrazione le stazioni appaltanti così come definite dal Codice dei contratti pubblici secondo il D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50. A tal fine il provvedimento di sospensione è comunicato all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, per gli aspetti di rispettiva competenza al fine dell'adozione da parte del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili del provvedimento interdittivo”. Poiché la comunicazione della sospensione dell'attività imprenditoriale alle Autorità di cui alla disposizione appena richiamata, non è subordinata alla mancata revoca della sospensione (che si ottiene pagando la somma aggiuntiva prevista in funzione del tipo e numero delle violazioni contenute nell'All. I, D.Lgs. n. 81/2008 nonché regolarizzando le infrazioni riscontrate in

(3) Attivo in ciascuna provincia.

modo tale che non sussistano più pericoli per l'incolumità fisica dei lavoratori di quella ditta operanti in cantiere), accade sempre, nella prassi ispettiva, di ricevere i provvedimenti interdittivi dal Ministero delle Infrastrutture e mobilità sostenibili molto tempo dopo i fatti che hanno portato alla sospensione e che, a loro volta, quasi sempre, sono stati risolti in quanto la ditta ha, nel frattempo, ottenuto la revoca della sospensione.

A seguito del provvedimento interdittivo, l'ANAC procede all'iscrizione dell'operatore economico nel Casellario Informativo dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ai sensi dell'art. 222, comma 10, D.Lgs. n. 36/2023, istituito all'interno della Banca dati nazionale dei contratti pubblici.

In base all'art. 94, comma 5, lett. A), D.Lgs. n. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici) il provvedimento interdittivo derivante dalla sospensione ex art. 14, D.Lgs. n. 81/2008 comporta l'esclusione automatica dell'impresa dalle procedure di gara e dagli affidamenti di subappalto. D'altronde a disporre che si proceda con i controlli e tutte le conseguenze associate, sono gli artt. 96, comma 1 e 99 del codice dei contratti pubblici. L'art. 99 comma 1, infatti, afferma che le stazioni appaltanti sono tenute a verificare l'assenza di una delle cause di esclusione automatica di cui all'art. 94 attraverso l'esame "del fascicolo virtuale dell'operatore economico di cui all'articolo 24 del medesimo Codice dei contratti pubblici, la consultazione degli altri documenti allegati dall'operatore economico, nonché tramite l'interoperabilità con la Piattaforma Digitale Nazionale Dati di cui all'articolo 50-ter del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e con le banche dati delle pubbliche amministrazioni".

Ne discende che ad oggi la mancata previsione di un termine trascorso il quale l'ispettore deve procedere alla comunicazione ex art. 14, comma 2, D.Lgs. n. 81/2008 lo induce, per dovere di legge, a procedere alla comunicazione *de quo*, anche quando di lì a breve la ditta compirà tutti i passaggi necessari per ottenere la revoca della sospensione della propria attività imprenditoriale in quel cantiere. L'unica conseguenza sarà a carico dell'impresa che si ritroverà, suo malgrado, a distanza di molti mesi dalla stessa revoca, con la SOA decaduta pur avendo ricevuto la remissione degli effetti del provvedimento ex art. 14, D.Lgs. n. 81/2008 per aver fatto tutto ciò che era necessario per ottenerla.

La decadenza della SOA deriva dalla lettura combinata di più articoli.

L'art. 24, comma 3, Il periodo del codice dei contratti pubblici afferma: "L'ANAC garantisce l'accessibilità al fascicolo virtuale dell'operatore economico ... agli organismi di attestazione di cui all'articolo 100, comma 4, limitatamente ai dati di rispettiva competenza".

L'art. 100, comma 4 del codice in base al quale "L'attestazione di qualificazione è rilasciata da organismi di diritto privato autorizzati dall'ANAC. Il sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, articolato in rapporto alle categorie di opere ed all'importo delle stesse è disciplinato dall'allegato II.12".

Infine, deriva dall'art. 18, comma 1, All. II.12 ai sensi del quale "i requisiti d'ordine generale occorrenti per la qualificazione sono quelli di cui al Capo II del Titolo IV ..."

E proprio l'art. 94 col suo comma 5, lett. A) (sospensione dell'attività ex art. 14, D.Lgs. n. 81/2008) rientra nel Capo II, Tit. IV del codice succitato.

Ciò comporta che il provvedimento interdittivo, con efficacia retroattiva, emesso dal MIT e inserito nel Casellario ANAC muta *in peius* la posizione dell'impresa rispetto al mantenimento dei requisiti per la SOA dato che, da quel momento in poi e fino alla relativa correzione, essa risulterà avere documentazione non più conforme non solo per il mantenimento della SOA ma anche per la partecipazione alle gare di appalto anche se in realtà quel provvedimento racconta una verità ormai superata (il provvedimento interdittivo del MIT non sarebbe mai dovuto essere emanato in quanto la ditta ha già da tempo ottenuto la revoca del provvedimento sospensivo ex art. 14, D.Lgs. n. 81/2008). Infatti, l'art. 18, comma 4, inizio I periodo, All. II.12 dispone: "Le SOA non rilasciano l'attestazione di qualificazione ai soggetti che, ai fini della qualificazione, hanno presentato documentazione falsa in relazione ai requisiti di ordine generale di cui al comma 1 (v. art. 18 co. 1 su riportato che rimanda al Capo II del TIT. IV del Codice in cui è inserito l'art. 94 co. 5 lett. A) sull'esclusione automatica in caso di provvedimento di sospensione ex art. 14 D.Lgs. n. 81/2008)". E, come si è anticipato, nel caso di impresa già in possesso di SOA, questa situazione comporterà ai sensi del comma 4, II periodo, dell'art. 18 dell'All. II 12 "la pronuncia di decadenza dell'attestazione di qualificazione dell'impresa da parte della SOA che ne dà comunicazione all'ANAC, ovvero da parte dell'ANAC in caso di inerzia della SOA".

Questo risultato, purtroppo, farà sentire le sue conseguenze sulla nuova verifica d'idoneità tecnico-

professionale introdotta, giacché la ditta non potrà più esibire con successo la SOA agli ispettori del lavoro, in quanto essa non risulterà più efficace se si interroga il Casellario ANAC. A quel punto il legale rappresentante dell'impresa sarà equiparato dagli ispettori a un soggetto privo di patente, e si delinearanno i presupposti per l'applicazione a suo carico della sanzione amministrativa "pari al 10 per cento del valore dei lavori e, comunque, non inferiore a euro 6.000 ... nonché per l'esclusione dalla partecipazione ai lavori pubblici di cui al codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 36/2023), per un periodo di sei mesi" (v. art. 27, comma 10, D.Lgs. n. 81/2008). Così facendo l'impresa sarà costretta a presentare una serie di ricorsi amministrativi e/o giudiziale contro il provvedimento di diffida amministrativa dell'ITL competente, contro la decadenza indebita della SOA, contro l'eventuale decisione assunta dalla o dalle Stazioni Appaltanti di estrometterla dalla partecipazione alla/alle gara/e. Il tutto per colpa di un provvedimento interdittivo che non avrebbe mai dovuto essere adottato per assenza dei presupposti legittimanti.

Per di più, pur di poter continuare a lavorare la stessa ditta che presenterà i ricorsi (spendendo un capitale in spese legali), dovrà richiedere all'ITL competente per territorio, nelle more del loro esito, la patente a crediti.

Questa circostanza kafkiana è frutto del disallineamento temporale delle comunicazioni che con ogni probabilità si manifesterà. Per superare questo cortocircuito, basterebbe intervenire modificando l'attuale comma 2, II periodo, dell'art. 14, D.Lgs. n. 81/2008 con l'introduzione del seguente inciso (in grassetto nero): "A tal fine, se gli effetti sospensivi del provvedimento di cui al presente articolo permangono, il provvedimento di sospensione è comunicato all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, per gli aspetti di rispettiva competenza al fine dell'adozione da parte del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili del provvedimento interdittivo". In questo modo si subordinerebbe l'inoltro della comunicazione della sospensione agli Enti prima visti solo una volta che l'ispettore abbia accertato l'esito negativo del procedimento sospensivo sul piano della revoca. Il vantaggio è evidente: si eliminerebbero inutili diseconomie per le imprese oltre alla decadenza infondata della SOA.

Il concetto di provvedimento definitivo: maggiore chiarezza da parte dell'INL

Si è diffusa la voce ingiustificata secondo cui la decurtazione dei punti sulla patente avvenga ogniqualvolta gli ispettori sanzionino l'impresa e/o il lavoratore autonomo per una o più delle violazioni elencate nell'All. I-bis del D.Lgs. n. 81/2008. Niente di più falso: basta leggere il comma 6 dell'art. 27 dello stesso D.Lgs. n. 81/2008 che afferma: "Il punteggio della patente subisce le decurtazioni correlate alle risultanze dei provvedimenti definitivi emanati nei confronti dei datori di lavoro, dirigenti e preposti delle imprese o dei lavoratori autonomi, nei casi e nelle misure indicati nell'allegato I -bis ...".

Esaminando la disposizione suindicata, balza agli occhi l'utilizzo dell'espressione "risultanze dei provvedimenti definitivi". Che cosa significa definitivi e quali sono i provvedimenti considerati tali?

La definizione di provvedimenti definitivi è fornita nel successivo comma 7 del nuovo art. 27, TUSL. Ne fanno parte soltanto le sentenze passate in giudicato e le ordinanze ingiunzione divenute definitive. Dunque, col termine definitivi si fa riferimento a tutti quei provvedimenti che acquisiscono efficacia definitiva il che ha luogo in tutti i casi in cui sono trascorsi inutilmente i termini per presentare gravame al giudice (e il gravame non è stato proposto) o si sono svolti tutti e tre i gradi di giudizio fino all'emissione in Cassazione della sentenza conclusiva dell'*iter* processuale. È evidente che per acquisire tale efficacia sono necessari anni dall'evento che lo ha determinato. Prima di allora nessun punto può essere decurtato.

Inoltre, ai più attenti non sarà sfuggito che non è menzionato, nel comma 7 citato, lo strumento della prescrizione obbligatoria di cui al D.Lgs. n. 758/1994 impiegato proprio dagli ispettori ASL/ATS e INL nell'ambito dell'accertamento in cantiere (4). Nel caso delle prescrizioni obbligatorie, non vi potrà essere alcuna sentenza penale passata in giudicato, essendo prevista l'estinzione del reato se il contravventore regolarizza la/e violazione/i contestate e paga la sanzione amministrativa (v. art 24, D.Lgs. n. 758/1994). Allo stesso modo le sanzioni amministrative possono essere pagate tempestivamente e anche in questo caso il procedimento si archivia per estinzione dell'illecito invece di dar luogo all'emissione da parte

(4) C. Catanoso, "Habemus 'Patente a crediti'", Newsletter Punto Sicuro del 16 maggio 2024 https://www.puntosicuro.it/normativa-C-65/habemus-patente-a-crediti-AR-24323/?utm_source=

[newsletter&utm_medium=email&utm_content=3&utm_campaign=n120240516%2BPuntoSicuro%3A+sommario+del+16+maggio+2024&iFromNewsletterID=5559](https://www.puntosicuro.it/normativa-C-65/habemus-patente-a-crediti-AR-24323/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_content=3&utm_campaign=n120240516%2BPuntoSicuro%3A+sommario+del+16+maggio+2024&iFromNewsletterID=5559).

dell'ITL competente del provvedimento di ordinanza-ingiunzione.

Dunque, tranne l'evento infortunistico (v. punti dal 25 al 29 dell'All. I-bis, D.Lgs. n. 81/2008) dal quale scaturisca un procedimento penale e la mancanza del DVR nelle aziende indicate nell'art. 55, comma 2, D.Lgs. n. 81/2008 (si tratta delle aziende di cui all'art. 31, comma 6, lett. a), b), c), d), f) e g) 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/o mutageni, delle attività di manutenzione, rimozione smaltimento e bonifica di amianto; delle attività disciplinate dal Tit. IV caratterizzate dalla compresenza di più imprese e la cui entità presunta di lavoro non sia inferiore a 200 uomini-giorno), tutte le altre violazioni indicate nell'All. I-bis citato che risultano punite con la sanzione alternativa dell'arresto o dell'ammenda mediante il provvedimento di prescrizione obbligatoria degli OdV, o le violazioni punite con l'illecito amministrativo (vedi maxi-sanzione per lavoro nero) non danno luogo ad alcuna decurtazione di punti, se ottemperate e pagate.

Ne consegue che, sostanzialmente, la patente a crediti può subire decurtazioni solamente con riferimento agli eventi infortunistici e, comunque, dopo che la responsabilità penale sia accertata con provvedimento definitivo, il che riduce sensibilmente la portata applicativa della decurtazione con riferimento alla situazione più ricorrente in cantiere: la verifica condotta dagli ispettori INL e tecnici della prevenzione ASL, ATS ecc. con l'applicazione delle sanzioni pecuniarie conseguenti all'emanazione del provvedimento prescrizione dagli stessi emesso per ragioni di servizio.

Questo è senz'altro un elemento che deve tranquillizzare le imprese e i lavoratori autonomi "edili" oggi letteralmente spaventati dalla cattiva interpretazione scaturita e diffusa finora dagli instancabili "falchi" della sicurezza. La circolare l'INL conferma questa lettura quando dice: "Ferma restando l'ipotesi delle ordinanze-ingiunzione, la cui adozione è già di competenza dell'INL, occorre pertanto che ciascun Ispettorato territoriale prenda contatti con le competenti sedi giudiziarie 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".

Altresì l'INL conferma un altro principio: "I provvedimenti sanzionatori in questione devono evidentemente riguardare le condotte illecite poste in essere a partire dal 1° ottobre 2024".

L'INL per ora non ha ritenuto necessario puntualizzare che nel concetto di sentenza penale passata in giudicato rientra anche il c.d. decreto penale di condanna divenuto definitivo che ha luogo sia nel caso di non ottemperanza alla prescrizione obbligatoria emessa dagli OdV sia nel caso di mancato pagamento, entro i successivi 30 giorni (termine perentorio), della sanzione pecuniaria abbinata al provvedimento di ottemperanza e ammissione al pagamento della prescrizione obbligatoria emessa dagli OdV. In questi due casi l'ispettore, nella veste di U.P.G., ne dà informativa alla Procura territorialmente competente affinché emetta (sempre a distanza di tempo) e notifichi all'imputato (D.L., titolare o legale rappresentante dell'impresa) il c.d. decreto penale di condanna. Esso diventa definitivo quando trascorra il termine di cui all'art 461 c.p.p. (15 giorni) senza che il soggetto imputato presenti opposizione.

In merito a quest'ultima fattispecie è possibile che vengano emanate altre circolari di chiarimento dall'INL anche attraverso l'implementazione della sezione dedicata alle FAQ.

L'impresa affidataria "pura" deve possedere la patente a crediti? La FAQ INL

La nuova lett. b)-bis dell'art. 90, D.Lgs. n. 81/2008 impone al committente o al responsabile dei lavori, se nominato, di verificare il possesso della patente a punti o del documento equivalente (o, fino al 31 ottobre 2025, della relativa autocertificazione) alle sole imprese esecutrici e/o lavoratori autonomi. Non sono richiamate le imprese affidatarie "pure" ossia quelle imprese che non sono anche esecutrici ai sensi dell'art. 89, comma 1, lett. I-bis), D.Lgs. n. 81/2008, e che, dopo aver stipulato il contratto col committente, subappaltano *in toto* le lavorazioni ad altre imprese esecutrici.

L'art. 97 richiama in tema di verifica ITP posta in capo all'affidataria, (vedasi comma 2), solo l'All. XVII e l'art. 26 che non hanno subito alcuna modifica con l'introduzione della patente a punti!

Se si legge il comma 1 dell'art. 27 si indica che "... sono tenuti al possesso della patente ... le imprese e i lavoratori autonomi" e si potrebbe pensare che l'obbligo valga per tutte le imprese, comprese quelle affidatarie non esecutrici.

A prevalere però tra questa disposizione e l'obbligo indicato nell'art. 90, comma 9, lett. b-bis) è la

seconda in virtù del principio di specialità sancito nell'art. 298, D.Lgs. n. 81/2008 in base al quale "Quando uno stesso fatto è punito da una disposizione prevista dal Titolo I e da una o più disposizioni previste negli altri titoli, si applica la disposizione speciale".

Che l'interpretazione qui fornita sia quella corretta è avallato dalla FAQ pubblicata dall'INL il 15 ottobre scorso. Si tratta della risposta alla domanda n. 12: "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 nei confronti delle imprese esecutrici o dei lavoratori autonomi, anche nei casi di subappalto, ...".

Quindi la risposta alla domanda "l'impresa affidataria 'pura' deve possedere la patente a crediti?" è negativa e così pure, tra l'altro, a livello sistemico.

Come si è appena detto, il comma 2, ult. periodo, dell'art. 97 TUSL nell'estendere l'obbligo della verifica ITP anche all'impresa affidataria richiama soltanto l'All. XVII e non anche l'art. 90, D.Lgs. n. 81/2008 all'interno del quale è stata inserita la nuova lett. b)-bis sulla patente a crediti. Ricade quindi sul solo committente o, se nominato, sul responsabile dei lavori, la verifica del possesso della patente a crediti. Questa soluzione, sebbene oggettiva in quanto scaturente dalla stretta lettera della norma, non può dirsi certo la migliore soluzione possibile.

Una delle soluzioni più innovative contenute nel solo Tit. IV, D.Lgs. n. 81/2008 è sempre stata la figura dell'impresa affidataria. Tale figura non si rinviene nel Tit. I, D.Lgs. n. 81/2008. Essa fino ad oggi, in tema di ITP, ha sempre condiviso con il committente o responsabile dei lavori la responsabilità di verificare, prima del loro ingresso in cantiere, la ITP dei propri subappaltatori. Questa inversione di rotta costituisce un depotenziamento dell'impianto finora perseguito in materia di ITP in quanto lascia il committente, soprattutto se persona fisica, solo: che cosa può sapere un privato della verifica di idoneità tecnico-professionale e della patente a crediti? Nulla o quasi, soprattutto se si tiene conto che nell'edilizia privata il subappalto è implicito in assenza di un divieto espresso in tal senso da parte del committente, il quale, se privato cittadino, non sa, né ha gli strumenti per sapere, quali altre imprese e/o lavoratori autonomi in subappalto sono presenti nel cantiere.

Eppure è il solo destinatario della sanzione amministrativa pecuniaria da 711,92 a 2.562,91 euro prevista dall'art. 157, D.Lgs. n. 81/2008 qualora si acclari, in sede ispettiva, che è mancata la citata verifica.

In conclusione, si tratta di una deresponsabilizzazione di tutte quelle imprese affidatarie pure (ossia che non hanno personale operaio in cantiere) le quali, non solo, non devono esibire la patente (si pensi ai *General Contractor*) al committente o R.L., se nominato, perché non soggette all'obbligo, ma, neppure, devono verificare il possesso della patente a punti/crediti delle imprese o L.A. chiamati in subappalto dato che, come si è detto, il comma 2 dell'art. 97 richiama solo l'All. XVII, D.Lgs. n. 81/2008 nel quale non c'è traccia della patente a crediti!

Speriamo che il legislatore estenda i due obblighi mancanti anche alle imprese affidatarie pure in modo tale da renderle attente alle vicende legate alla sicurezza del cantiere, visto che hanno comunque siglato il contratto di appalto col committente, sebbene non eseguano direttamente lavorazioni al suo interno. Altrimenti, per coerenza, il legislatore dovrebbe eliminare, per questa tipologia di imprese, sia l'obbligo di redigere il POS (che, invece, è attualmente richiesto ma è un "simulacro" privo di contenuti reali dato che fa riferimento a un'impresa che non ha maestranze proprie in cantiere), sia l'obbligo della parte tradizionale della verifica ITP che, invece, ancora permane.

Le "soluzioni tecnologicamente avanzate" ai fini dell'incremento dei crediti iniziali

All'art. 4, comma 2, D.M. n. 132/2024 si dispone che il punteggio iniziale di 30 punti può essere incrementato, ai sensi del successivo art. 5, fino al limite di 100 punti. Dei crediti aggiuntivi ottenibili 50 sono associati all'attivazione di diverse misure che sottendono però sia un controllo a campione di quanto si andrà ad allegare in corrispondenza della voce individuata (quando l'applicativo sulla patente sarà pienamente efficiente) sia un approfondito grado di conoscenza anche tecnica per vagliare la validità della documentazione a corredo della misura prescelta.

Un passo indietro. Il sistema per consentire all'impresa o al suo delegato di caricare i file relativi alla documentazione anche tecnica, associata alle misure prescelte per ottenere l'incremento dei punti della patente, non esiste ad oggi. La futura piattaforma *online* potrebbe essere impostata sulla falsariga

dell'eccellente piattaforma INAIL (accessibile, previa profilazione) che consente la presentazione della domanda OT24 (5).

La verifica tecnica (a campione) delle domande OT24 è attribuita dall'INAIL ai professionisti della Consulenza Tecnica Salute e Sicurezza presenti in ogni Regione d'Italia: a chi sarà affidato dall'INIL il controllo del contenuto dei file che saranno caricati sulla futura piattaforma?

Considerando la documentazione richiesta (Tabella 2), è evidente che sono necessarie competenze tecniche per vagliare la documentazione all'uopo depositata tramite *upload* a meno di non volersi fermare al concetto di documentazione "presente" o "non presente".

Nessuna premialità reale

L'approccio finora seguito dal legislatore per contrastare le morti sul lavoro è unicamente sanzionatorio-repressivo, quindi interviene sempre *ex post*, ossia sempre per punire condotte ormai violate. Non c'è la minima traccia di prevenzione nell'accezione letterale del termine (intesa come intervento *ex ante*) e purtroppo non si vede all'orizzonte nessun cambiamento di strategia, anzi.

Il legislatore ha introdotto un nuovo adempimento, la patente a crediti, e ha fornito la possibilità per l'impresa di incrementarne i punti fino a una certa soglia limite (100 punti, art. 4, comma 2, D.M. n. 132/2024): ma la premialità non dovrebbe consistere in una misura *ad hoc* nata per gratificare l'impresa e/o il

Tabella 2 - Esempi di documentazione che richiede una capacità tecnica di analisi

1) Asseverazione del Modello di organizzazione e gestione della salute e sicurezza conforme all'art. 30, D.Lgs. n. 81/2008 da parte di un organismo paritetico iscritto al repertorio nazionale di cui all'art. 51, D.Lgs. n. 81/2008 secondo la norma UNI 11751-1 "Adozione ed efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della Salute e Sicurezza sul lavoro (MOG-SSL) - Parte 1: Modalità di asseverazione nel settore delle costruzioni edili o di ingegneria civile".
2) Investimenti nella formazione dei lavoratori, in particolare a favore di lavoratori stranieri, ulteriore rispetto alla formazione obbligatoria prevista dalla vigente disciplina in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, erogata dai soggetti indicati dagli accordi in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano di cui agli artt. 34, comma 2, e 37, comma 2, D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81.
3) Possesso da parte del Mastro Formatore Artigiano di certificazione attestante la propria partecipazione all'addestramento/formazione pratica erogata in cantiere ai propri dipendenti specifica in materia di prevenzione e sicurezza.
4) Utilizzo di soluzioni tecnologicamente avanzate, ivi inclusi i dispositivi sanitari, in materia di salute e sicurezza sul lavoro sulla base di specifici protocolli di intesa stipulati, anche con l'azienda per la singola opera, tra le parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o di accordi sottoscritti dagli organismi paritetici iscritti al repertorio nazionale di cui all'art. 51, D.Lgs. n. 81/2008.
5) Adozione del documento di valutazione dei rischi previsto dall'art. 17, comma 1, lett. a), D.Lgs. n. 81/2008 anche nei casi in cui è possibile adottare le procedure standardizzate previste dall'art. 29, commi 6 e 6-bis, dello stesso D.Lgs. n. 81/2008.
6) Possesso della qualifica di Mastro Formatore Artigiano prevista dall'Accordo Rinnovo CCNL Edilizia Artigianato del 4 maggio 2022.
7) Possesso dell'attestazione di Certificazione SOA di I e II classifica.
8) 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 Tit. VIII, capo I, D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276; attività di consulenza e monitoraggio effettuate da parte degli organismi paritetici di cui al repertorio previsto dall'art. 51, D.Lgs. n. 81/2008 con esito positivo.
9) Formazione sulla lingua per lavoratori stranieri.
10) Riconoscimento dell'incentivo da parte della Cassa edile/Edilcassa per avere denunciati nel sistema Casse edili/Edilcassa operai inquadrati al primo livello, in forza da oltre 18 mesi, in numero pari o inferiore a un terzo del totale degli operai in organico.
11) Possesso dei requisiti reputazionali valutati sulla base di indici qualitativi e quantitativi, oggettivi e misurabili, nonché sulla base di accertamenti definitivi, che esprimono l'affidabilità dell'impresa in fase esecutiva, il rispetto della legalità, e degli obiettivi di sostenibilità e responsabilità sociale, di cui all'art. 109, D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36.
12) Certificazione del regolamento interno delle società cooperative ai sensi dell'art. 6, legge 3 aprile 2001, n. 142.

(5) L'OT24, denominato "oscillazione per prevenzione", premia le aziende, operative da almeno un biennio, che eseguono interventi per il miglioramento delle condizioni di sicurezza e di

igiene nei luoghi di lavoro in aggiunta a quelli minimi previsti dal D.Lgs. n. 81/2008, con uno sconto sul premio dovuto all'INAIL.

lavoratore autonomo che opera da sempre o, da lungo periodo, nel rispetto delle regole? Si vuol far passare per premio il meccanismo messo a punto e qui richiamato che, in realtà, non implica alcuna spesa per lo Stato, in quanto non si tratta di un meccanismo agganciato a una misura economica che punti a rendere meno grigia la sicurezza del lavoro.

Manca a livello legislativo l'approccio proprio dei sistemi di gestione ISO che, sono parte integrante della cultura della sicurezza e che già sono impiegati con successo nei sistemi aziendali più evoluti e complessi in cui si coinvolgono nelle decisioni tutti i livelli dell'organizzazione (dai lavoratori ai consulenti agli RSPP al manager).

Si tratta del c.d. miglioramento continuo racchiuso nel ciclo di Deming (*plan - do - check - act*), basato su:

- 1) pianificazione della politica aziendale;
- 2) definizione preliminare degli obiettivi da raggiungere;
- 3) adozione di una strategia che implica la verifica della sua efficacia (mediante momenti di confronto);
- 4) ricerca delle falle del sistema per impostare una nuova politica più efficace della precedente;
- 5) ripetizione del ciclo.

Se i risultati sperati non arrivano, il ciclo prevede il cambio di strategia.

Un cambio di rotta vero, ad esempio, potrebbe consistere nel puntare sulla premialità incentivando economicamente i datori di lavoro a rispettare la sicurezza. Questo significa introdurre misure specifiche che possono derivare ad es. dal riordino (quindi senza trovare nuove risorse) della materia dei benefici contributivi che oggi sono accessibili solo in base alla mera appartenenza geografica dell'impresa a una determinata area o regione d'Italia ma che, in realtà, potrebbero essere conseguibili con la prova dell'avvenuta attuazione di misure migliorative della sicurezza negli ambienti di lavoro, slegata dalla geografia.

Nessun contemperamento fra diritti costituzionalmente garantiti

Il decreto prevede che con un punteggio inferiore a 15 crediti l'impresa non può più operare nei cantieri temporanei o mobili di cui al Tit. IV, D.Lgs. n. 81/2008, salvo il completamento dei lavori quando i lavori eseguiti siano superiori al 30% del valore del contratto. Quindi l'impresa dovrebbe autoescludersi dal mercato nella prospettiva di un ipotetico controllo ispettivo. Questo sembra prospettare un incremento dei contenziosi avviati da tutti quei committenti che indirettamente subiscono la sospensione dei lavori nel proprio cantiere per

l'impossibilità dell'impresa di proseguirli, a seguito della riduzione sotto soglia dei propri crediti.

Nell'art. 27 citato e nel D.M. n. 132/2024 non c'è la previsione di alcuna misura di sostegno per gli operai delle imprese che dovessero subire uno stop all'attività d'impresa. Cosa fa il datore di lavoro, li mette tutti in ferie forzate? E se non bastasse? Le ricadute occupazionali potrebbero essere molto rilevanti e gravose. Questo è l'esempio lampante di come la fretta nell'emanare un provvedimento impedisca un'adeguata ponderazione sulle possibili conseguenze giuridiche dello strumento introdotto. Per come è congegnata attualmente la patente a crediti essa si pone in una posizione di supremazia rispetto ad altri diritti costituzionalmente garantiti, quali il diritto al lavoro (art. 1 e art. 35 Cost.) e il diritto alla libera iniziativa economica (art. 41 Cost.).

Non è impensabile che a fronte delle sue prime applicazioni concrete alcune imprese sollevino, tramite i propri legali, eccezione di incostituzionalità per violazione degli altri diritti di pari rango costituzionale sopra citati.

Inoltre, la perdita di operatività dell'impresa sul mercato ufficiale, a seguito del venir meno del numero minimo di crediti utili, potrebbe avere quale effetto quello di indurre l'impresa a proporsi sul mercato a prezzi più bassi della concorrenza e/o a operare in giorni od orari in cui è maggiore la probabilità di non incorrere in ispezioni (il fine settimana, sabato mattina o pomeriggio *in primis*) o, addirittura, potrebbe alimentare il lavoro "nero", naturalmente in condizioni più precarie e insicure. Oppure si potrebbero diffondere i soliti meccanismi perversi, al limite della legalità, quali quello di mettere in liquidazione la società colpita dalla riduzione di punti aprendone contestualmente una nuova (a cui viene associata una nuova patente).

Che tipo di monitoraggio si vuole eseguire?

Il comma 13 del nuovo art. 27, D.Lgs. n. 81/2008 dispone che l'INL avvii un monitoraggio sulla funzionalità del sistema della patente a crediti ed 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 e ai crediti aggiuntivi.

Si spera che il monitoraggio sia volto a far emergere le falle del nuovo impianto ideato e non si limiti a una mera registrazione dell'attività condotta in termini di numero di patenti rilasciate e/o sospese, di decurtazioni, di revoche disposte per patenti sotto soglia (<15 crediti) o contenenti informazioni false in

modo tale da fornire utili spunti e suggerimenti al Ministero del lavoro per il miglioramento della misura, con tutte le conseguenze positive che ne potrebbero derivare.

Sacche resistenti al nuovo provvedimento

Da sempre le situazioni di maggiore pericolo e minore sicurezza, anche in termini di precarietà e irregolarità dei rapporti di lavoro, si riscontrano nei cantieri non soggetti a obbligo di notifica preliminare ai sensi dell'art. 99, D.Lgs. n. 81/2008 tra cui vi rientrano i casi in cui non è necessaria la designazione del CSP/CSE.

Si tratta di ipotesi non facilmente conoscibili dagli OdV. Si pensi ai cantieri di ristrutturazioni, soprattutto all'interno di appartamenti, o di rifacimento coperture in cascine isolate o, più in generale, ai lavori c.d. in edilizia libera, in orari e giornate non canonici, affidati a uno o più artigiani senza dipendenti o con personale in nero e gestiti, si fa per dire, direttamente dai committenti.

La patente a punti non ha nessuna presa o incidenza su questo "microcosmo" che continuerà ad essere il tallone d'Achille dell'azione amministrativa dello Stato.

Conclusioni

Bisognerebbe rispolverare alcune buone pratiche.

Ad esempio, le Linee guida ANAC, sotto la vigenza del previgente codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 50/2016) venivano pubblicate in bozza per consentirne la consultazione pubblica aperta ai gruppi di interesse.

Ancora oggi l'ascolto degli *stakeholder* è una fase fondamentale, codificata dai sistemi di gestione

ISO e viene applicata anche per la stesura e aggiornamento delle norme tecniche EN. Sarebbe già un ottimo segnale di innovazione se il legislatore, per le norme che implicano conoscenze tecniche trasversali, come la patente a crediti e la materia della SSL in generale, prevedesse in via permanente il confronto con i portatori di interesse. Significherebbe già rendere dinamico il c.d. monitoraggio previsto ma attribuito per legge (v. art. 27, comma 13 citato) solo all'INL, ente con vocazione esclusivamente repressiva e pertanto depositario di un unico punto di vista.

Aprire agli *stakeholder* significa ricevere dagli stessi (*in primis* i professionisti del settore della SSL e i rappresentanti delle imprese edili) osservazioni sui difetti attuali della misura così come sui possibili miglioramenti della stessa attraverso proposte e idee nuove. Si tratta di una strategia estensibile (quella di un tavolo di confronto permanente) a tutta la materia della sicurezza del lavoro cui associare a cadenze determinate dei controlli. Così facendo ci sarebbero più probabilità di individuare nuovi strumenti d'azione non necessariamente punitivi.

Si deve prendere coscienza che le soluzioni tecniche alle morti e infortuni sul lavoro richiedono un lavoro corale. Inoltre, non si deve guardare al contingente, altrimenti davanti a ogni nuovo evento infortunistico, anziché agire in maniera mirata sulle falle del sistema, si continuerà ad agire impulsivamente con azioni di corto respiro (sempre volte a introdurre nuove misure punitive) senza curare il "dopo", ossia quali siano state le reali ricadute che la misura o l'impianto pensato ha avuto rispetto all'obiettivo di ridurre i morti sul lavoro e gli infortuni in generale.