PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 28 - numero 6014 di Lunedì 09 febbraio 2026

Edilizia: le criticità applicative dell'istituto della patente a crediti

Un saggio si sofferma sulle criticità applicative della patente a crediti alla luce delle previsioni normative e regolamentari in materia e delle indicazioni operative fornite dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Urbino, 9 Feb ? Secondo la Relazione annuale 2024 dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (Inail), il 13% delle circa 413 mila **denunce di infortunio** in occasione di lavoro (esclusi, quindi, gli infortuni in itinere), presentate nel corso dell'anno, ha riguardato il **settore delle costruzioni**. E nel medesimo arco temporale, i decessi segnalati nel settore sono stati 182, rispetto ai 886 complessivamente verificatisi in occasione di lavoro. Anche le malattie professionali hanno un'incidenza rilevante nel settore: quasi 17 mila denunce sulle circa 88 mila presentate complessivamente nel 2024.

A ricordarlo è una nota all'interno di un interessante saggio pubblicato sul **numero 2/2025** della rivista "**Diritto della sicurezza sul lavoro**", pubblicazione online dell'Osservatorio Olympus dell' Università degli Studi di Urbino.

Il saggio, dal titolo "**Criticità applicative della patente a crediti**" e a cura di **Gianluca Bonanomi** (assegnista di ricerca in Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Brescia), parte proprio da questi dati per segnalare che il settore delle costruzioni è "costantemente tra quelli al vertice per indice di sinistrosità". E ricorda che dopo l'incidente che si è verificato il 16 febbraio 2024 durante i lavori di realizzazione di un supermercato a Firenze, il Governo "è intervenuto sulla **disciplina in materia di salute e sicurezza nei cantieri**.

In particolare l'articolo 29, comma 19, lett. a) del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni nella legge 29 aprile 2024, n. 56, ha "modificato la disciplina relativa ai sistemi di qualificazione contenuta nel d.lgs. n. 81/2008, riscrivendo interamente l'art. 27 e prevedendo che, dal 1° ottobre 2024, le imprese e i lavoratori autonomi operanti nei cantieri temporanei e mobili sono tenuti al possesso della **patente a crediti**".

Si indica che l'attuazione della misura è stata poi demandata alla disciplina regolamentare, nonché alle ulteriori indicazioni fornite dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) attraverso circolari, note esplicative e risposte alle FAQ (*Frequently asked questions*). Tali successivi interventi, "seppur indispensabili per rendere effettivo lo strumento, altrimenti inapplicabile nel concreto si sono caratterizzati per un **notevole margine di discrezionalità**". E distaccandosi dalla logica sottostante alle previsioni normative, "in numerose ipotesi, le disposizioni attuative hanno previsto un tutt'altro che trascurabile '**alleggerimento**' della disciplina della patente a crediti che ne riduce grandemente l'ambito di intervento e le finalità prevenzionistiche".

Presentando brevemente il saggio, che è una rielaborazione di una relazione al convegno "*Mercato, Lavoro, Legalità*" del 20 maggio 2025, l'articolo affronta i seguenti temi:

- L'istituto della patente a crediti e le sanzioni

- L'istituto della patente a crediti e il sistema di qualificazione delle imprese
- La patente a crediti come un mero strumento di controllo

Pubblicità

L'istituto della patente a crediti e le sanzioni

Il contributo pubblicato sulla rivista dell'Osservatorio Olympus analizza, dunque, la disciplina della patente a crediti in edilizia evidenziandone le criticità in termini di efficacia alla luce delle precisazioni contenute nel decreto 18 settembre 2024 n. 132 e nelle indicazioni interpretative fornite dall'INL

Tra i tanti argomenti trattati ci soffermiamo sul tema delle **sanzioni**.

Si ricorda che alle imprese e ai lavoratori autonomi che operano in mancanza della patente o con una patente con punteggio inferiore a 15 crediti "si applicano una **sanzione amministrativa** pari al 10 per cento del valore dei lavori e, comunque, non inferiore a 6.000,00 euro, non soggetta alla procedura di diffida, nonché l'esclusione dalla partecipazione ai lavori pubblici per un periodo di 6 mesi (art. 27, comma 11)". E si segnala che la Circolare n. 4 del 23 settembre 2024 precisa che '*ferma restando la competenza di ciascun organo accertatore di notificare l'illecito, si ritiene che l'emanazione della relativa ordinanza-ingiunzione spetti al competente Ispettorato territoriale*'.

Si indica poi che "il **valore dei lavori** ? da considerarsi al netto dell'IVA ? deve essere sempre riferito al singolo contratto sottoscritto dal trasgressore" (la Nota INL n. 9326 del 9 dicembre 2024 individua quale "riferimento il capitolato dei lavori affidati e il costo degli stessi, nonché gli eventuali preventivi formulati dall'impresa/dal lavoratore autonomo e accettati dal committente").

Si tratta, quindi ? continua il saggio - di "sanzioni che non considerano **né il livello dimensionale dell'impresa, né la relativa forza economica**, mentre per garantire proporzionalità e una reale efficacia dissuasiva avrebbero dovuto probabilmente rapportarvisi".

Inoltre, oltre a quelle applicabili a imprese e lavoratori autonomi tenuti a possedere la patente a crediti, "sono state previste anche **sanzioni applicabili ai soggetti committenti**".

Ai sensi del nuovo art. 90, comma 9, 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: ... b-bis) verifica il possesso della patente a crediti nei confronti delle imprese esecutrici o dei lavoratori autonomi, anche nei casi di subappalto*' (verificare "il solo possesso della patente a crediti", non "l'assenza di uno o più requisiti richiesti per il rilascio della stessa") trasmettendo "all'amministrazione concedente, in caso di lavori oggetto di permesso di costruire o di denuncia di inizio attività, la dichiarazione di avvenuta verifica (lett. c)".

Il mancato adempimento di questo obbligo "comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di importo variabile" (art. 157, comma 1, d.lgs. n. 81/2008) e la nota INL n. 9326/2024 precisa che '*analoga sanzione troverà applicazione in caso di affidamento dei lavori a soggetti che, alla data dell'affidamento, siano in possesso di una patente con punteggio inferiore a 15 crediti*', ma non '*qualora, solo successivamente all'affidamento, il titolo abilitativo venga meno per sospensione,*

revoca o decurtazione dei crediti sotto i 15', chiarendo poi che '*in tali fattispecie appare fondamentale l'individuazione del momento dell'affidamento dei lavori sulla quale occorre svolgere ogni opportuno approfondimento senza basarsi esclusivamente sulla data riportata nel contratto sottoscritto tra le parti*". La sanzione '*trova applicazione* [unicamente nei confronti dei lavori affidati dopo il 1° ottobre 2024] *indipendentemente dal numero delle imprese esecutrici e/o lavoratori autonomi che operano nel cantiere alle quali non sia stato verificato il possesso del titolo*'.

Dunque, la sanzione sembra "essere unica e collegata al singolo cantiere, a prescindere dal numero di violazioni, ossia dal numero di imprese (che possono operare in cantiere anche in momenti differenti) a cui non è stata verificata la patente". E il soggetto tenuto alla verifica della patente a crediti "è sempre ed esclusivamente il committente, anche in caso di catene di appalti".

Infatti il comma 2 dell'art. 97 del d.lgs. n. 81/2008, "nell'estendere l'obbligo della verifica dell'idoneità tecnico professionale anche all'impresa affidataria, richiama, infatti, solo l'all. XVII e non anche l'art. 90, che prevede l'obbligo di verifica della patente a crediti". E tale circostanza "rischia di **deresponsabilizzare le imprese affidatarie** che, non solo non sono tenute a possedere la patente a crediti ove non siano anche esecutrici, ma nemmeno sono chiamate a controllare che ne siano in possesso le imprese a cui subappaltano".

L'istituto della patente a crediti e il sistema di qualificazione delle imprese

Rimandando all'approfondimento dei tanti aspetti approfonditi nel saggio riguardo alla patente a crediti, raccogliamo alcune considerazioni presenti nelle "**considerazioni conclusive**" dell'autore.

Si ricorda, ad esempio, che il **sistema di qualificazione delle imprese mediante un modello a punti** era "già stato ipotizzato dalla precedente versione dell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 che ne definiva anche le precise modalità di attuazione". Tale sistema avrebbe dovuto essere realizzato attraverso la c.d. patente a punti (vedi quanto contenuto nell'abrogato art. 27, comma 1-bis del D.Lgs. 81/2008), uno strumento "in grado di consentire una continua verifica della idoneità delle imprese e dei lavoratori autonomi, in assenza di violazioni alle disposizioni di legge e con riferimento ai requisiti previsti, tra cui la formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro e i provvedimenti impartiti dagli organi di vigilanza". E tale modalità, specifica per il settore edile, "si sarebbe dovuta affiancare al generale sistema di qualificazione delle imprese, applicabile in ogni settore e ambito di attività". Sempre l'art. 27, nella sua precedente versione, demandava "alla Commissione consultiva permanente l'individuazione dei settori e dei criteri finalizzati alla definizione di un sistema generale di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi".

A seguito della riforma del 2024 è, invece, "venuto meno il richiamo ? contenuto nel comma 1 dalla precedente versione dell'art. 27 ? al generale sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi. Tale richiamo non è stato reintrodotto nemmeno in sede di conversione ad opera della l. n. 56/2024". Modifica che, peraltro, "manca anche di coordinamento con l'art. 6, comma 8, lett. g), del d.lgs. n. 81/2008 che ? non essendo stato interessato dalla novella ? tuttora attribuisce alla Commissione consultiva permanente il compito di elaborare i criteri finalizzati alla definizione del predetto sistema di qualificazione".

Dunque, l'attuale sistema di qualificazione ha "un **ambito di applicazione più ristretto** rispetto a quello previsto dalla precedente disciplina". E se per cercare di ovviare, "è stato previsto che la patente a crediti possa essere estesa ad altri ambiti di attività individuati con decreto del Ministro del lavoro, sentite le organizzazioni sindacali e le associazioni datoriali comparativamente più rappresentative", tale estensione ? ad oggi non ancora attuata ? "comporterebbe, in ogni caso, l'applicazione del medesimo strumento per tutte le tipologie di attività, senza poter valorizzare ? come, invece, previsto dalla

precedente disciplina ? le particolarità del singolo settore".

La patente a crediti come un mero strumento di controllo

Riguardo poi alla patente a crediti secondo il nuovo articolo 27, l'autore indica che, per come è stata strutturata, "sembra avere uno **scopo minimalista** e, limitandosi a prevedere solo dei requisiti di base, non può operare quale strumento realmente in grado di effettuare una selezione tra gli operatori del settore".

In definitiva più che un sistema di qualificazione di imprese e lavoratori autonomi, "la patente a crediti si configura come un **mero strumento di controllo**". E il nuovo art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 "si risolve in una norma di regolarità formale, attestata, peraltro, mediante autocertificazione di requisiti 'di base', mentre un vero sistema di qualificazione si sarebbe dovuto fondare su elementi realmente qualificanti". E, tra l'altro, alla luce delle criticità riscontrate dall'autore, "si corre anche il rischio che la patente a crediti non riesca a svolgere neppure la sua funzione di strumento di mera verifica di regolarità, con la necessità di correre prontamente ai ripari".

Un'occasione per tali aggiustamenti, conclude il saggio, potrebbe essere il previsto "**aggiornamento della disciplina regolamentare** attuativa ad opera del Ministero del lavoro sulla base dei dati forniti dall'INL e raccolti nell'ambito del monitoraggio da avviare entro la fine del mese di settembre 2025 (art. 27, comma 13, del d.lgs. n. 81/2008)". E non ci si può che augurare che il "suddetto monitoraggio non si limiti a una mera raccolta di dati numerici, ma che si estenda a una verifica nel merito delle criticità applicative riscontrabili nella regolamentazione della patente a crediti".

Rimandiamo, infine, alla lettura integrale del saggio che si sofferma su molti altri aspetti connessi all'istituto della patente a crediti:

- i soggetti obbligati
- i requisiti per il rilascio
- le cause di revoca
- i contenuti informativi
- il punteggio
- la decurtazione dei crediti
- il completamento delle opere
- il recupero dei crediti
- la sospensione cautelare

Tiziano Menduto

Scarica il documento da cui è tratto l'articolo e la normativa di riferimento:

Università di Urbino Carlo Bo, Osservatorio Olympus, Diritto della sicurezza sul lavoro, "Criticità applicative della patente a crediti", a cura di Gianluca Bonanomi (assegnista di ricerca in Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Brescia),

Diritto della Sicurezza sul Lavoro (DSL) n. 2/2025.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Decreto 18 settembre 2024 n. 132 - 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.

 Licenza Creative Commons

www.puntosicuro.it