PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 26 - numero 5721 di Venerdì 25 ottobre 2024

Sistema di qualificazione e patente a crediti: gli ambiti di applicazione

Un breve saggio si sofferma sulla patente a crediti nei cantieri temporanei o mobili. Focus sul concetto di qualificazione delle imprese per la sicurezza sul lavoro e sull'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo della disciplina della patente.

Urbino, 25 Ott ? In questi mesi, come ricordato anche nei nostri articoli, sono state sollevate, da più parti e con argomenti diversi, diverse perplessità sulla **patente a crediti** per imprese e lavoratori autonomi attivi nei cantieri temporanei o mobili, almeno con riferimento alla normativa che ha istituto e regolamentato l'obbligo dal primo ottobre 2024:

- decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19 "*Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*" e conversione, legge 29 aprile 2024, n. 56,
- decreto 18 settembre 2024 n. 132 recante il "*Regolamento relativo all'individuazione delle modalità di presentazione della domanda per il conseguimento della patente per le imprese e i lavoratori autonomi operanti nei cantieri temporanei o mobili*".

Ad esempio, si è detto che con queste novità normative più che a una "**norma di premialità**" per le imprese virtuose, si sia messo capo "ad un dispositivo sanzionatorio basato su un mero "**controllo di regolarità formale**", per di più di difficile praticabilità".

E varie criticità di carattere generale paiono poi "acuite dal **regolamento attuativo** che, sia per la tecnica normativa adottata che per il dettaglio delle singole disposizioni, rende vieppiù **complessa**, **contraddittoria** e **poco sistematica** l'efficacia prevenzionistica del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi".

A fare queste affermazioni è un breve saggio pubblicato sul numero 2/2024 di "**Diritto della sicurezza sul lavoro**", rivista online dell'Osservatorio Olympus dell' Università degli Studi di Urbino. Un breve saggio che PuntoSicuro ha già presentato nell'articolo " Patente a crediti: strumento di qualificazione o di verifica di regolarità?".

Si tratta del contributo "**La patente tramite crediti nei cantieri temporanei o mobili: uno strumento di qualificazione delle imprese o di verifica di regolarità?**", curato da **Paolo Pascucci** (professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Urbino Carlo Bo) e **Maria Giovannone** (ricercatrice di Diritto del lavoro nell'Università di Roma Tre), che ha analizzato in chiave critica il dispositivo del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi (art. 27 decreto legislativo 81/2008 ? Testo Unico) e la normativa correlata.

Per continuare nella presentazione di questo interessante saggio ci soffermiamo oggi sui seguenti temi:

- Concetto di qualificazione delle imprese e cultura della sicurezza
- Patente a crediti: ambito di applicazione oggettivo della disciplina
- Patente a crediti: ambito di applicazione soggettivo della disciplina

Pubblicità
<#? QUI-PUBBLICITA-MIM-[EL0917] ?#>

Concetto di qualificazione delle imprese e cultura della sicurezza

Riprendiamo brevemente dal saggio alcune note introduttive sul **concetto di qualificazione delle imprese per la sicurezza sul lavoro**.

Si indica che la risposta normativa al riacutizzarsi dell'emergenza infortunistica si è concretizzata in alcune disposizioni del DL 19/2024, convertito con legge 56/2024, che ha introdotto novità in materia apportando talune **modifiche al d.lgs. n. 81/2008** (artt. 27, 90 e 157). E specifica attenzione "è stata riservata al sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi attraverso la integrale riscrittura dell'art. 27 che, **restringendo decisamente il campo di applicazione oggettivo** della pregressa disposizione, oggi regola esclusivamente la '**patente tramite crediti**' per le imprese e i lavoratori autonomi che operino nell'ambito dei cantieri temporanei o mobili, rimettendo ad un successivo decreto del Ministero del lavoro, sentite le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative, la estensione del medesimo dispositivo ad altri settori di attività".

Gli autori si soffermano sull'impianto complessivo della previsione e sul "**crash di sistema**" che "essa sembra oggi operare rispetto alla filosofia prevenzionistica della proattività organizzativa e della premialità delle imprese virtuose, insite invece nella sua pregressa formulazione più volte rimaneggiata". All'origine, si trattava, "di un **dispositivo trasversalmente applicabile ad ogni settore o ambito di attività** non solo in ragione della rispettiva incidenza infortunistica e di rischio, ma di una più ampia e profonda analisi degli standard organizzativi, formativi, contrattuali e partecipativi negli stessi in uso e mediante la contrattazione collettiva, in ragione della sua naturale propensione ? oltre che di un chiaro rinvio alla stessa operata dalle norme di legge ? a declinare l'obbligazione prevenzionistica, di per sé ampia e a tratti indeterminata, tramite prescrizioni più specifiche e settoriali altresì ispirate a pratiche volontaristiche".

Si indica che è ormai, infatti, assodato come "il rispetto degli standard minimi di legge se può bastare ? e nemmeno sempre ? a garantire una compliance normativa di primo livello per la tutela dei lavoratori e la prevenzione delle responsabilità datoriali", di per sé non sia sufficiente "a traghettare gli operatori economici verso la fruizione di qualsivoglia premialità o priorità nell'accesso agli appalti ed ai subappalti pubblici e privati, né tantomeno al complesso e articolato sistema dei pubblici finanziamenti e delle pubbliche agevolazioni fondate sul virtuosismo organizzativo". E in un contesto ampiamente tutelato dalla libertà di iniziativa economica ex art. 41 Cost, è pacifico che "a consentire l'accesso a trattamenti di maggior favore di questo tipo non possa che essere la verifica, esercitata da parte dei committenti ovvero degli enti pubblici finanziatori o stazioni appaltanti, sulla effettiva adozione di standard prevenzionistici, organizzativi e contrattuali ulteriori rispetto alle prescrizioni minime di legge, tali da garantire un secondo livello di compliance aziendale con le pratiche di responsabilità sociale di impresa, eventualmente mediato dall'intervento di soggetti terzi certificatori o asseveratori".

Rimandiamo alla lettura del saggio che a questo proposito si sofferma su vari aspetti. Ad esempio, sui meccanismi prevenzionistici promozionali e premiali legati a doppia mandata con il sistema assicurativo INAIL, sulle attestazioni SOA del

previgente Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/2006), sul richiamo alla certificazione dei contratti di lavoro, di appalto e di subappalto e sulla responsabilità sociale di impresa.

Malgrado questi possibili sviluppi, con la nuova formulazione dell'art. 27 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, dopo il decreto PNRR 2024, dall'idea di una originaria "**norma di premialità**" sostanziale si arriva all'ennesima "**norma di regolarità**" formale ("peraltro autocertificata dalle stesse imprese"). E "neppure troppo originale in fatto di denominazione, regolazione dei requisiti di accesso e meccanismi interdittivo-sanzionatori dal sentore (para)penale".

Partendo da questa constatazione, gli autori si chiedono, se non siano maturi i tempi "per **affrancarsi da una cultura della sicurezza fondata sulla colpa e sulla repressione, che poco ha contribuito all'effettivo innalzamento delle tutele, per dare concreta e definitiva attuazione alle moderne previsioni premiali già presenti nel d.lgs. n. 81/2008**, senza tralasciare il fondamentale ruolo dell'apparato sanzionatorio nelle ipotesi di maggiore gravità e disvalore sociale".

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

Patente a crediti: ambito di applicazione oggettivo della disciplina

Dopo aver accennato, in generale, alla qualificazione delle imprese, ci soffermiamo su alcune analisi dell'articolazione normativa con riferimento al decreto ministeriale 132/2024, recante, come abbiamo indicato sopra, il regolamento relativo all'individuazione delle modalità di presentazione della domanda per il conseguimento della patente a crediti.

E partiamo dall'**ambito di applicazione**, che è sempre un aspetto molto importante e delicato quando si parla di obblighi normativi.

Riguardo all'**ambito di applicazione oggettivo** della disciplina della patente il saggio indica che, ai sensi dell'art. 27 del Testo Unico "l'obbligo di possedere a decorrere dal 1° ottobre 2024 la patente di cui allo stesso articolo riguarda le imprese e i lavoratori autonomi che operano nei cantieri temporanei o mobili di cui all'art. 89, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 81/2008, vale a dire '*qualunque luogo in cui si effettuano lavori edili o di ingegneria civile elencati nell'Allegato X*' dello stesso d.lgs. n. 81/2008".

Dunque si parla (**Allegato X**) dei 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". E tali sono anche "i lavori di costruzione edile o di ingegneria civile gli scavi, ed il montaggio e lo smontaggio di elementi prefabbricati

utilizzati per la realizzazione di lavori edili o di ingegneria civile".

Inoltre le disposizioni dello stesso Titolo IV "si applicano anche agli spettacoli musicali, cinematografici e teatrali e alle manifestazioni fieristiche tenendo conto delle particolari esigenze connesse allo svolgimento delle relative attività, le quali sono state individuate con il Decreto interministeriale 22 luglio 2014".

Mentre (art. 88, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008) **non rientra nell'ambito di applicazione della disciplina del Titolo IV**, "dovendosi quindi ritenere estranea a quella della patente, una serie di altri lavori, vale a dire:

a) i lavori di prospezione, ricerca e coltivazione delle sostanze minerali;

b) i lavori svolti negli impianti connessi alle attività minerarie esistenti entro il perimetro dei permessi di ricerca, delle concessioni o delle autorizzazioni;

c) i lavori svolti negli impianti che costituiscono pertinenze della miniera: gli impianti fissi interni o esterni, i pozzi, le gallerie, nonché i macchinari, gli apparecchi e utensili destinati alla coltivazione della miniera, le opere e gli impianti destinati all'arricchimento dei minerali, anche se ubicati fuori del perimetro delle concessioni;

d) i lavori di frantumazione, vagliatura, squadratura e trasporto dei prodotti delle cave ed alle operazioni di caricamento di tali prodotti dai piazzali;

e) le attività di prospezione, ricerca, coltivazione e stoccaggio degli idrocarburi liquidi e gassosi nel territorio nazionale, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale e nelle altre aree sottomarine comunque soggette ai poteri dello Stato;

f) i lavori svolti in mare;

g) le attività svolte in studi teatrali, cinematografici, televisivi o in altri luoghi in cui si effettuino riprese, purché tali attività non implichino l'allestimento di un cantiere temporaneo o mobile;

g-bis) i lavori relativi a impianti elettrici, reti informatiche, gas, acqua, condizionamento e riscaldamento che non comportino lavori edili o di ingegneria civile di cui all'Allegato X;

g-ter) le attività di cui al decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 272, che non comportino lavori edili o di ingegneria civile di cui all'Allegato X".

Rottura di un progetto normativo di premialità per le imprese virtuose

Patente a crediti: ambito di applicazione soggettivo della disciplina

Veniamo, infine, all'analisi dell'**ambito di applicazione soggettivo della disciplina della patente**.

Si indica che con riferimento all'art. 27 del d.lgs. 81/2008 e all'art. 1 del DM 132/2024, i soggetti obbligati dal 1° ottobre 2024 al possesso della patente "sono le **imprese** e i **lavoratori autonomi che operano nei cantieri temporanei o mobili**". E per quanto concerne le imprese, "esse **non sono esclusivamente quelle edili**, ben potendo trattarsi anche di altre imprese che operano nei cantieri e, quindi, anche imprese che applicano contratti collettivi di lavoro diversi da quelli del settore edile".

Inoltre il necessario collegamento tra l'art. 27 e il Titolo IV del d.lgs. n. 81/2008 "induce a ritenere che si tratti certamente della '**impresa esecutrice**' di cui all'art. 89, comma 1, lett. i-bis), del d.lgs. 81/2008, che la definisce come l'impresa che esegue un'opera o parte di essa impegnando proprie risorse umane e materiali". Ma non si può escludere "che si tratti anche della '**impresa affidataria**', per lo meno quando questa sia anche 'impresa esecutrice', dal momento che l'art. 89, comma 1, lett. i), del d.lgs. n. 81/2008 definisce quella affidataria come l'impresa titolare del contratto di appalto con il committente ? e quindi appaltatrice ? la quale, ai sensi, nell'esecuzione dell'opera appaltata può avvalersi di imprese subappaltatrici o di lavoratori autonomi, non essendo quindi escluso che possa anche eseguire in tutto o in parte l'opera medesima".

Quanto ai lavoratori autonomi, si parla del lavoratore che opera '**fisicamente**' nei cantieri (Circolare dell'INL del 23 settembre 2024), "dovendosi ritenere ricompreso anche il lavoratore autonomo occasionale dato che l'occasionalità della presenza in cantiere ? che riguarda la relazione contrattuale con il committente o l'affidatario e non certo la dimensione professionale del lavoratore ? non può costituire un elemento in grado di escludere l'applicazione della disciplina della patente". E come sottolineato nella Circolare dell'INL, "si considerano lavoratori autonomi anche le imprese individuali senza lavoratori".

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

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

Infine sono parimenti sottratte all'obbligo di possedere la 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 (Codice dei contratti pubblici) a prescindere, in assenza di diverse indicazioni, dalla categoria di appartenenza".

Una nota segnala poi che l'**attestazione SOA** è una "certificazione obbligatoria per la partecipazione a gare d'appalto per l'esecuzione di appalti pubblici di lavori, ovvero un documento necessario e sufficiente a comprovare, in sede di gara, la capacità dell'impresa di eseguire, direttamente o in subappalto, opere pubbliche di lavori con importo a base d'asta superiore a ? 150.000". Questa certificazione attesta e garantisce "il possesso da parte dell'impresa del settore delle costruzioni di tutti i requisiti previsti dalla attuale normativa in ambito di Contratti pubblici di lavori".

Concludiamo rimandando alla lettura integrale del saggio che si sofferma, riguardo all'analisi del nuovo sistema di qualificazione connesso alla patente a crediti, anche su altri temi:

- requisiti per ottenere la patente
- dichiarazioni non veritiere e revoca della patente
- modalità per presentare la domanda
- contenuti informativi della patente e la trasparenza
- sospensione della patente in caso di gravi infortuni
- provvedimento cautelare di sospensione della patente
- durata e impugnazione della sospensione della patente

- disciplina dei crediti e incremento di ulteriori crediti
- decurtazione dei crediti

Tiziano Menduto

Scarica il documento da cui è tratto l'articolo:

Università di Urbino Carlo Bo, Osservatorio Olympus, Diritto della sicurezza sul lavoro, "La patente tramite crediti nei cantieri temporanei o mobili: uno strumento di qualificazione delle imprese o di verifica di regolarità?", a cura di Paolo Pascucci (professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Urbino Carlo Bo) e Maria Giovannone (ricercatrice di Diritto del lavoro nell'Università di Roma Tre), Diritto della Sicurezza sul Lavoro (DSL) n. 2/2024.

Licenza Creative Commons

---

www.puntosicuro.it