

FOCUS

Ambiente, sicurezza e responsabilità penale d'impresa

La qualificazione delle imprese nei cantieri mediante “patente a crediti”



La patente a crediti nei cantieri

Il d.l. 19/2024 (c.d. **decreto PNRR-bis**), conv. con mod. in l. 56/2024, sull'onda della tragica vicenda del cantiere di Firenze, ha introdotto nuove disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del lavoro irregolare, che impattano fortemente anche sotto il profilo degli adempimenti in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Tra le principali novità risalta l'introduzione dello strumento – non del tutto inedito, in quanto già previsto nella previgente versione dell'art. 27 d.lgs. 81/2008 e parzialmente attuato in materia di «*ambienti sospetti di inquinamento o confinati*» – del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi tramite crediti (c.d. **patente a crediti**).

La nuova disciplina dell'art. 27 d.lgs. 81/2008 prevede che, a partire dal **1 ottobre 2024**, il possesso della patente a crediti costituisca un titolo necessario al fine di poter operare nei **cantieri temporanei o mobili** (art. 89, comma 1, lett. *a*) d.lgs. 81/2008).

L'originaria disciplina introdotta dal d.l. 19/2024 è stata rivista in sede di conversione in legge (l. 56/2024), la quale ha demandato la definizione di alcuni profili specifici – modalità di presentazione della domanda di rilascio della patente, contenuti informativi della patente, disciplina del provvedimento di sospensione e per l'attribuzione di crediti ulteriori, nonché per il recupero dei crediti a seguito di decurtazione – a un successivo **decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**, da ultimo adottato con **d.m. 132/2024**.

La disciplina normativa, inoltre, è stata recentemente oggetto di “prime indicazioni” nella **Circolare 4/2024** e di due successive **Frequently Asked Questions (FAQ) dell'INL**, che ha fornito una serie di chiarimenti interpretativi per la fase di prima applicazione dell'istituto.

Chi deve dotarsi della patente a crediti?

Quanto all'ambito soggettivo di applicazione della normativa, la patente a crediti è richiesta – a far data dallo scorso 1 ottobre 2024 – per le **imprese** (anche non edili) e ai **lavoratori autonomi** che operano “fisicamente” nei cantieri temporanei o mobili (come individuati dall'Allegato X d.lgs. 81/2008), incluse – come specificato dall'INL – le imprese individuali senza lavoratori (che rientrano nella nozione di “lavoratore autonomo” dettata dall'art. 89 d.lgs. 81/2008).

Sono **esclusi** dalla disciplina, nel senso che non è loro richiesto il possesso della patente a crediti, coloro che «*effettuano mere forniture o prestazioni di natura intellettuale*», ad esempio – come precisato dall'INL – ingegneri, architetti e geometri, nonché coloro che svolgono operazioni di carico/scarico di materiali effettuati con l'ausilio di attrezzature di lavoro.

Disposizioni peculiari sono dedicate ai soggetti “**stranieri**”, ossia alle imprese e ai lavoratori autonomi che, rispettivamente, sono stabiliti in uno Stato membro dell'Unione europea diverso dall'Italia o in uno Stato non appartenente all'Unione europea:

- nel primo caso (soggetti stabiliti nell'Unione europea), è sufficiente il possesso di un **documento equivalente** rilasciato dalla competente autorità del Paese d'origine;
- nel secondo caso (soggetti extra-UE), è richiesto un analogo documento equivalente **ricosciuto secondo la legge italiana**.

L'INL ha osservato che, in mancanza di tale documento “equivalente”, anche i soggetti stranieri saranno tenuti a dotarsi, con le modalità ordinarie previste per i soggetti italiani, della patente a crediti.



Sono invece **esentati** dal conseguimento della patente le imprese in possesso dell'**attestazione di qualificazione SOA**, in classifica pari o superiore alla III, già richiesta per la qualificazione degli operatori per l'aggiudicazione di appalti pubblici "sopra soglia" (ossia per lavori di importo pari o superiore a 150.000 Euro) – secondo quanto rilevato dall'INL – indipendentemente dalla categoria (di opere) di appartenenza.

Come si ottiene la patente?

La patente a crediti deve essere richiesta dall'interessato attraverso apposita **domanda rivolta all'INL**.

La domanda di rilascio è presentata sul **portale dedicato dell'INL** – oppure, come indicato dalla citata Circolare dell'INL, ma soltanto in via transitoria fino al 31 ottobre 2024, **a mezzo PEC** – da parte del legale rappresentante dell'impresa o dal lavoratore autonomo, eventualmente a mezzo di soggetto delegato in forma scritta (inclusi consulenti del lavoro, commercialisti, avvocati, CAF), previa autenticazione con SPID o CIE.

Con la presentazione della domanda devono essere comprovati – a seconda dei casi, definiti dal d.m. 132/2024, con dichiarazioni sostitutive di certificazione o di atto notorio (artt. 46 e 47 d.P.R. 445/2000), **rese a pena di falso** – una serie di **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. 81/2008**;
- c) possesso del documento unico di regolarità contributiva (**DURC**) in corso di validità;
- d) possesso del documento di valutazione dei rischi (**DVR**, di cui all'art. 29 d.lgs. 81/2008), nei casi previsti dalla normativa vigente;

- e) possesso della certificazione di regolarità fiscale (**DURF**), nei casi previsti dalla normativa vigente;
- f) avvenuta designazione del **RSPP**, nei casi previsti dalla normativa vigente.

Si tratta di requisiti che, in ragione del soggetto istante (impresa o lavoratore autonomo), non sempre sono richiesti, considerato ad esempio – come lo stesso INL ha osservato – che i lavoratori autonomi e le imprese prive di lavoratori non sono tenuti al possesso del DVR.

Allo stesso modo, l'INL ha recentemente precisato (FAQ dell'8 ottobre 2024) che per un'impresa dotata di più unità produttive – e quindi, potenzialmente, di più datori di lavoro e RSPP – il possesso dei predetti requisiti deve essere riferito a tutti i datori di lavoro.

A seguito del deposito della domanda, deve essere inviata apposita **informativa** al RLS o al RLS territoriale.

Una volta depositata la domanda, il portale dell'INL restituisce un codice univoco a cui è associata la **patente a crediti**, che sarà rilasciata in formato digitale.

Si segnala, peraltro, che, una volta presentata la domanda, nelle more del rilascio della patente, è comunque consentito lo svolgimento dell'attività di cantiere (salva diversa comunicazione dell'INL, qualora sia accertata l'assenza di uno o più requisiti in capo all'interessato).

È importante sottolineare che, in caso di domanda formulata con autodichiarazione a mezzo PEC – ossia con la modalità prevista per la fase transitoria sino al 31 ottobre 2024, la quale, secondo le indicazioni dell'INL, «*vincola l'operatore a presentare la domanda per il rilascio della patente mediante il portale dell'Ispettorato nazionale del lavoro entro la medesima data*» – sarà comunque necessario presentare domanda sul portale, dal momento che l'autocertificazione (come evidenziato dall'INL nelle FAQ dell'8 e del 15 ottobre, rese a precisazione delle – a dir vero non chiarissime – indicazioni della precedente Circolare) è un adempimento previsto per i soli



soggetti che stiano già operando sui cantieri e, in ogni caso, non equivale al rilascio del titolo autorizzativo.

Inoltre, le FAQ dell'INL del 15 ottobre hanno confermato che, a seguito dell'invio della PEC, non è previsto il rilascio di una ricevuta, ma soltanto le ordinarie ricevute di accettazione e di consegna della PEC medesima.

Una volta conseguita, la patente può essere sospesa o revocata?

Sono due le ipotesi applicative che possono determinare il venir meno – sempre comunque temporaneo – del titolo di legge per l'operatività nei cantieri.

a) Anzitutto, la patente, una volta conseguita, è **revocata** dall'INL nel caso di **dichiarazione non veritiera sulla sussistenza di uno o più requisiti**, accertata in sede di controllo successivo al rilascio.

Come precisato dall'INL, deve intendersi che la revoca opera soltanto nel caso in cui sia accertata la mancanza dei requisiti di legge **dichiarati inizialmente**, in fase di presentazione della domanda. Di modo che, l'assenza sopravvenuta dei requisiti (ad esempio, un DURC non più valido) non incide sull'utilizzabilità della patente (salve le altre conseguenze di legge).

Condivisibilmente, l'INL ha precisato che il provvedimento di revoca sarà emanato previo **contraddittorio** con il soggetto interessato, con particolare riferimento alla valutazione di gravità dei fatti in astratto idonei a determinare la revoca: così, un diverso e opposto disvalore sarà associato, ad esempio, alla totale assenza di formazione per tutti i dipendenti ovvero alla mancanza di formazione per il solo personale amministrativo o, ancora, all'avvenuto adempimento delle prescrizioni ricevute ai sensi del d.lgs. 758/1994.

In ogni caso, decorsi **dodici mesi dalla revoca**, l'interessato può richiedere il rilascio di una **nuova patente**.

b) L'INL, inoltre, può disporre la **sospensione cautelare** della patente – per un periodo massimo di **dodici mesi** – se nei cantieri si verificano **infortuni** da cui deriva la **morte del lavoratore** o un'**inabilità permanente, assoluta o parziale**.

I presupposti della sospensione sono stati ulteriormente precisati dal d.m. 132/2024, il quale ha stabilito che:

- nel primo caso, deve trattarsi di infortuni da cui sia derivata la **morte di uno o più lavoratori**, imputabile al **datore di lavoro** (prevenzionistico), al **delegato ai sensi dell'art. 16 d.lgs. 81/2008** o al **dirigente** (prevenzionistico), **almeno a titolo di «colpa grave»**.

In tal caso, la sospensione è **obbligatoria**, salva diversa valutazione dell'INL (che, ad esempio, potrebbe valutare se dall'adozione del provvedimento e dalla cessazione dell'attività derivino situazioni di rischio per i lavoratori, per i terzi o per la pubblica incolumità);

- nel secondo caso, deve trattarsi di infortuni da cui sia derivata un'**inabilità permanente**, riconosciuta con provvedimento dell'INAIL, oppure anche una **«irreversibile menomazione suscettibile di essere accertata immediatamente»** – dunque, prima e indipendentemente del provvedimento dell'INAIL – imputabile agli stessi soggetti e allo stesso titolo di cui sopra.

In tal caso la sospensione è **facoltativa**, dovendo essere valutato se le esigenze cautelari non siano già state soddisfatte dell'eventuale provvedimento di sospensione reso ai sensi dell'art. 14 d.lgs. 81/2008 o di sequestro preventivo disposto dalle autorità penali.

Con riferimento alle due ipotesi di sospensione sopra descritte, l'INL ha chiarito – ai fini della valutazione dei presupposti della sospensione – che le indagini dell'Ispektorato (nonché di altri pubblici ufficiali che siano intervenuti sul



luogo e nell'immediatezza del fatto, redigendo verbale dell'accaduto) si debbano concentrare sull'analisi del **nesso di causa** tra condotta ed evento e debbano valutare (almeno) la ricorrenza della «*colpa grave*» (ad esempio, marcata violazione dei doveri di diligenza) dei soggetti ritenuti responsabili in base al criterio civilistico del "più probabile che non".

Infine, si prevede che, in entrambi i casi di sospensione:

- l'INL debba **verificare il ripristino delle condizioni di sicurezza** del cantiere in cui si è verificato l'infortunio;
- contro il provvedimento di sospensione è ammesso **ricorso** ai sensi dell'art. 14 d.lgs. 81/2008.

Il funzionamento della patente. Punteggio, incrementi, decurtazioni e recupero dei crediti decurtati.

Al momento del rilascio, la patente è dotata di un **punteggio di base** di trenta crediti, che può subire varie vicende modificative nel corso del periodo di validità della patente.

I) Anzitutto, i crediti possono subire un **incremento**, in fase di rilascio o successivamente alla presentazione della domanda – in ragione del possesso di determinati requisiti – fino a un massimo di cento crediti.

L'**incremento** dei crediti è riconosciuto al ricorrere di uno o più requisiti, nelle misure espressamente indicate dal d.m. 132/2024:

- per "**storicità dell'azienda**", ossia in ragione del periodo di tempo di iscrizione alla camera di commercio (massimo dieci crediti);
- per "**buona condotta**", ossia per «*mancaza di provvedimenti di decurtazione del punteggio*» (un credito per ciascun biennio successivo al rilascio della patente, fino a un massimo di venti crediti);

- per "**attività, investimento e formazione**" in materia di salute e sicurezza sul lavoro, comprensivi, tra gli altri, della **certificazione di un SGSL conforme alla norma UNI EN ISO 45001** da parte di organismi accreditati da Accredia, **asseverazione del Modello "231"** da parte degli organismi paritetici (previsti dall'art. 51 d.lgs. 81/2008) e adozione del DVR anche nei casi in cui sia possibile adottare le procedure standardizzate previste dal d.lgs. 81/2008;
- "**altre**" **attività, investimenti o formazione**, comprensivi, tra gli altri, dell'applicazione di determinati *standard* contrattuali e organizzativi "certificati" nell'impiego di manodopera o della formazione sulla lingua per lavoratori stranieri.

Gli eventuali incrementi, peraltro, sono **sospesi**, qualora siano contestate una o più violazioni che comportano le decurtazioni (Allegato I-*bis* d.lgs. 81/2008), fino alla decisione definitiva sull'impugnazione (ove proposta). Resta salva l'ipotesi in cui l'interessato, dopo la notifica del verbale di accertamento della violazione, abbia conseguito l'asseverazione del Modello "231" rilasciata dai citati organismi paritetici.

II) Il punteggio dei crediti, attribuito in via originaria ed eventualmente incrementato, può subire **decurtazioni** che sono «*correlate alle risultanze dei provvedimenti definitivi*» emanati nei confronti dei datori di lavoro, dirigenti e preposti o dei lavoratori autonomi, nei casi di **violazioni** previste e secondo le misure indicate nell'**Allegato I-*bis* d.lgs. 81/2008**.

A differenza della versione originaria del d.l. 19/2024 (ove si faceva riferimento anche a meri "accertamenti", dunque non definitivi), in sede di conversione la decurtazione dei crediti è stata ancorata all'emanazione di "**provvedimenti definitivi**", per tali intendendosi, ai sensi di legge, le sentenze passate in giudicato e le ordinanze-ingiunzione (art. 18 l. 689/1981) divenute definitive, a seconda che



la violazione rilevante integri un reato o un illecito amministrativo, ovviamente riferiti – come ribadito dall'INL – a condotte successive al 1 ottobre 2024.

Tra le **violazioni** di maggior rilevanza, anche pratica, indicate nel citato Allegato I-*bis* d.lgs. 81/2008 si rammentano l'omessa elaborazione del DVR, l'omessa formazione e addestramento, l'omessa elaborazione del POS, varie ipotesi di omessa valutazione di rischi specifici, nonché infortuni di lavoratori dipendenti dell'impresa che comportino, a seconda dei casi, un'inabilità temporanea assoluta (che importi l'astensione dal lavoro per più di sessanta giorni), una parziale o assoluta inabilità permanente al lavoro, la morte o una malattia professionale.

In un'ottica di favore e di contenimento delle decurtazioni, peraltro, è previsto che, ove nell'ambito del medesimo accertamento ispettivo siano contestate più violazioni, i crediti sono decurtati in misura non eccedente il doppio di quella prevista per la violazione più grave.

In ogni caso, è importante ricordare che la riduzione del punteggio al di sotto del **minimo "inderogabile"** di quindici crediti non consente alle imprese e ai lavoratori autonomi di operare sui cantieri.

In caso di inosservanza di tale divieto, sono previste due tipologie di **"sanzioni"** a carico dell'impresa:

- da un lato, una sanzione amministrativa pari al dieci per cento del valore dei lavori e, comunque, non inferiore a euro 6.000 (non soggetta alla procedura di estinzione agevolata dell'art. 301-*bis* d.lgs. 81/2008);
- dall'altro, l'esclusione dalla partecipazione ai lavori pubblici (ai sensi del nuovo Codice dei contratti pubblici, d.lgs. 36/2023) per un periodo di sei mesi.

In tali casi, peraltro, è fatto salvo il completamento delle attività oggetto di appalto o subappalto in corso di esecuzione, quando i lavori eseguiti sono superiori al trenta per cento del valore del contratto (ma tale clausola di salvezza non opera in caso di

adozione dei provvedimenti di sospensione previsti dall'art. 14 d.lgs. 81/2008).

III) I crediti oggetto di decurtazione – si noti bene, **solo nel caso in cui il punteggio sia stato ridotto al di sotto del minimo "inderogabile" di legge** – possono essere successivamente **recuperati «fino a 15 crediti»**.

Il dettato normativo, peraltro, risulta ambiguo, non essendo chiaro se i quindici crediti in questione rappresentino l'ammontare massimo di crediti conseguibili in sede di recupero – opzione preferibile – oppure se il recupero sia possibile fino al minimo necessario per tornare a operare sui cantieri.

Ai fini del recupero dei crediti, sono valorizzati, da parte di apposita Commissione territoriale, **l'adempimento dell'obbligo formativo in materia di salute e sicurezza sul lavoro** da parte dei soggetti responsabili delle violazioni e dei lavoratori occupati presso il cantiere interessato dalla violazione e dalla realizzazione di uno o più degli **investimenti** sopra descritti.

Modello organizzativo "231" e patente a crediti: quali rapporti?

La patente a crediti per i cantieri rappresenta uno strumento che ben può e deve essere valorizzato nel Modello organizzativo "231" di cui l'impresa si sia dotata (o intenda dotarsi), con il quale risulta strettamente connesso ai fini della prevenzione dei reati in materia di salute e sicurezza sul lavoro (art. 25-*septies* d.lgs. 231/2001).

In primo luogo, l'ottenimento della patente a crediti costituisce evidenza dell'attuazione delle misure del Modello organizzativo inerenti ai titoli abilitativi, sia per le imprese committenti che per le imprese esecutrici che operano nei cantieri, in quanto integra l'adempimento di un obbligo cogente di legge (che il committente è tenuto a verificare e che l'impresa esecutrice è tenuta a compiere).

Inoltre, la patente rappresenta un ulteriore presidio di controllo del Modello organizzativo, dal momento che, esigendo l'attestazione di



tutta una serie di requisiti in capo all'impresa richiedente, consente il monitoraggio nel tempo – sia da parte del committente che delle imprese appaltatrici – circa il possesso di tali requisiti, con funzione di prevenzione dei reati presupposto in materia prevenzionistica (si pensi all'adempimento degli obblighi formativi e al possesso del DVR), e di sfruttamento della manodopera (DURC in corso di validità).

In tal senso, la patente a crediti rappresenta un utile strumento anche ai fini dell'attività di vigilanza dell'OdV, il quale potrà condurre mirate verifiche a campione circa il possesso della patente da parte delle imprese coinvolte, nonché dei sottostanti requisiti per il rilascio.

In caso di ottenimento di crediti ulteriori per effetto della certificazione del SGSL o dell'asseverazione del Modello organizzativo, l'OdV sarà in grado di ottenere un ulteriore riscontro dell'idoneità delle misure di prevenzione dei reati presupposto rilevanti, a valere anche sulla programmazione delle proprie attività.



M. CHILOSI-M. RICCARDI, *Il decreto PNRR-bis in materia lavoristica e prevenzionistica. Una riforma che dimentica il D.Lgs. 231/2001*, in www.aodv231.it, 7 marzo 2024



R. GUARINIELLO, *Patente a punti: problemi applicativi e dubbi ermeneutici*, in *Dir. prat. lav.*, 2024, 40, 2350 ss.



S. MARGIOTTA, *Patente a crediti in materia di sicurezza del lavoro: tre questioni cruciali*, in *Dir. prat. lav.*, 2024, 32-33,

Focus a cura di



Mara Chilosì
Partner

mara.chilosì@chilosimartelli.com



Matteo Riccardi
Senior Associate

matteo.riccardi@chilosimartelli.com

Professionisti esperti in diritto ambientale, salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e responsabilità degli enti ai sensi del d.lgs. 231/2001.

I professionisti del Team Penale prestano attività di difesa in procedimenti giudiziari penali in materia ambientale e di sicurezza sul lavoro e, più in generale, in procedimenti a carico degli enti ai sensi del d.lgs. 231/2001, ambito in cui hanno maturato una particolare esperienza processuale. I professionisti prestano altresì consulenza in sede stragiudiziale.

Il Team cura inoltre l'implementazione dei modelli di organizzazione, gestione e controllo ai sensi del d.lgs. 231/2001, svolge attività di formazione e di auditing su tali modelli e offre il proprio supporto nell'assunzione delle scelte strategiche e organizzative nel crisis management, nella formazione dei soggetti apicali e nella definizione dei sistemi di potere (compreso il conferimento di deleghe di funzioni).

Il Team fornisce altresì supporto alle imprese nell'istituzione, adeguamento e implementazione dei canali di segnalazione interna whistleblowing in conformità al d.lgs. 24/2023, assume l'incarico di "gestore esterno" ai sensi della predetta disciplina e svolge attività di internal investigations (anche in forma di investigazioni difensive) per il seguito delle segnalazioni. I professionisti svolgono attività di formazione e di addestramento pratico in favore dei gestori whistleblowing.

I Focus di ChilosìMartelli si propongono di fornire informazioni di carattere generale sull'argomento trattato, con finalità informative e divulgative. Non contengono quindi una disamina completa del tema e non costituiscono parere legale.

MILANO | ROMA | VERONA | BOLOGNA

Via Gerolamo Turrone, 8 | 20129 Milano | T +39 02 65560496 | F +39 02 62912004

info@chilosimartelli.com | chilosimartelli.com

