



Numero 4 / 2024

Andrea ASNAGHI

I controversi risvolti della patente a crediti

I controversi risvolti della patente a crediti

Andrea ASNAGHI

Consulente del lavoro

Dal 1° ottobre è divenuta operativa la patente a crediti nei cantieri. Non si vuole qui mettere in discussione l'avvio piuttosto avventuroso della norma - individuata all'inizio della primavera del 2024 - che ha visto il trascorrere di due stagioni prima di vedere alla luce il Decreto Ministeriale attuativo, a ridosso della scadenza inizialmente ipotizzata (e mantenuta forse più per punta d'orgoglio dell'Esecutivo che non per ragionevolezza ed efficacia operativa). Tale fretteolosità, che c'insegnarono fin da bambini difficilmente possa accompagnarsi con il fare bene, non solo ha messo in difficoltà il settore e gli operatori interessati dalla norma, ma ha addirittura suscitato, seppur accennata fra le righe, una certa perplessità nel Consiglio di Stato (parere 01090/2024 sullo schema di Decreto attuativo). Sarebbe ingeneroso, seppur onesto, soffermarsi inoltre sugli intoppi tecnici ed operativi che si sono palesati alla partenza della misura.

Vale invece la pena sottolineare come i sei mesi circa trascorsi fra l'ideazione della misura e la sua messa in funzione non pare siano stati fruttiferi per tentare di dipanare i numerosi dubbi e interrogativi che da subito i tecnici e gli operatori hanno posto, mettendo in risalto varie discrasie. Anche la tempestiva circolare dell'INL, giunta pochi giorni dopo il Decreto, al di là di qualche chiarimento, non ha potuto che prendere atto e replicare alcune fumose locuzioni normative e ministeriali, aggiungendovene altre di suo (ad esempio quella relativa alla certificazione della regolarità fiscale, che non ha alcun corrispettivo nella norma).

Ma se al mattino quello che si è visto non era certo un buongiorno, vorremmo andare agli albori della norma per riscontrare alcune criticità di fondo.

La norma in commento si innesta nel noto Testo Unico sulla Sicurezza sul Lavoro (D.lgs. n. 81/2018, d'ora in poi TUSL) ed ha quantomeno il pregio di tentare di dare avvio ad uno strumento che, seppure previsto sulla carta dal TUSL, era rimasto per sedici anni lettera morta. Ma forse la fretta di dare una risposta ai tanti, troppi infortuni che ancora si verificano nel nostro Paese (tanto da sembrare quasi una "risposta mediatica immediata" ai gravi fatti accaduti a Firenze il 16 febbraio 2024) non ha fatto, a parer di chi scrive, ben considerare il posizionamento della norma ed i suoi presupposti.

Andiamo con ordine.

L'art. 26 del TUSL, riguardante la sicurezza nelle operazioni di affidamento lavori a terzi (preferiamo usare questa espressione, più omnicomprensiva, anziché quella di appalto) prevede che il committente che richiede tali lavori all'interno della propria azienda o nell'ambito del proprio ciclo produttivo (purchè abbia la disponibilità giuridica dei luoghi in cui si svolge la prestazione affidata) debba farsi carico della verifica dell'idoneità tecnico-professionale dell'esecutore.

Riportiamo fedelmente il testo, tutt'ora in vigore, dell'art. 26 per la parte che interessa (grassetto a nostra cura):

Il datore di lavoro, in caso di affidamento di lavori, servizi e forniture all'impresa appaltatrice o a lavoratori autonomi all'interno della propria azienda, o di una singola unità produttiva della stessa, nonché nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima, sempre che abbia la disponibilità giuridica dei luoghi in cui si svolge l'appalto o la prestazione di lavoro autonomo:

a) verifica, con le modalità previste dal decreto di cui all'articolo 6, comma 8, lettera g), l'idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici o dei lavoratori

autonomi in relazione ai lavori, ai servizi e alle forniture da affidare in appalto o mediante contratto d'opera o di somministrazione. Fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui al periodo che precede, la verifica è eseguita attraverso le seguenti modalità:

- 1) *acquisizione del certificato di iscrizione alla camera di commercio, industria e artigianato;*
- 2) *acquisizione dell'autocertificazione dell'impresa appaltatrice o dei lavoratori autonomi del possesso dei requisiti di idoneità tecnico professionale, ai sensi dell'articolo 47 del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 28 dicembre 2000, n. 445; (omissis).*

Come si vede, l'art. 26

- si spinge più in là della mera nozione di appalto, ricomprendendo nel concetto di affidamento non solo il contratto d'opera ma anche le attività che pur sotto altre forme contrattuali (fornitura, somministrazione – che a parere di chi scrive dovrebbe intendersi come *somministrazione di beni ex art. 1559 c.c.*) possono ben prevedere l'esercizio di attività operative da parte di personale, che quindi dev'essere sottoposto a tutela;

- prevede l'accertamento da parte del committente dell'idoneità tecnico-professionale dell'esecutore, incombenza temporaneamente sostituita dall'acquisizione di almeno due documenti sostanzialmente banali (certificato CCIA, che peraltro non tutti i soggetti sono tenuti ad avere, nonché autocertificazione dei requisiti); proprio l'insignificanza di tali documenti avrebbe dovuto, credo e spero fosse nelle intenzioni del legislatore, costituire una spinta all'elaborazione di criteri verso una verifica più puntuale.

Per riallacciarsi a quest'ultimo concetto, è utile esaminare cosa prevede (tuttora) l'art. 6, comma 8 del TUSL a cui rimanda l'art. 26.

L'art. 6 prevede l'istituzione di una Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, istituita presso il Ministero del lavoro e composta da un rappresentante del Ministero del lavoro, uno del Ministero della salute, uno del Ministero dello sviluppo economico, uno del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, uno del Ministero dell'interno, uno del Ministero della difesa, uno del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, uno del Ministero dell'istruzione, oltre ad un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri, **sei rappresentanti delle regioni e delle province autonome**, sei esperti designati delle organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale, sei esperti designati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale, tre esperti in medicina del lavoro, igiene industriale e impiantistica industriale, un rappresentante dell'ANMIL.

Fra i compiti della suddetta Commissione vi è anche quello di cui al comma 8, lett. G, che riportiamo nella versione attuale (sempre grassetto a nostra cura):

*g) elaborare i criteri finalizzati alla **definizione del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi di cui all'articolo 27**. Il sistema di qualificazione delle imprese è disciplinato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, **acquisito il parere della Conferenza per i rapporti permanenti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano**, da emanarsi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto; (...).*

A questo punto, abusando ancora un po' della pazienza del lettore, sia acconsentito esporre l'art. 27 del TUSL nella versione **precedente** alle modifiche apportate dal D.l. n.19/2024 e poi in quella **attuale** (sempre evidenziando in grassetto a nostra cura parti che riteniamo utile sottoporre all'attenzione di chi legge).

Versione precedente

Articolo 27 - Sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi

1. Con il decreto del Presidente della Repubblica di cui **all'articolo 6, comma 8, lettera g)**, sono individuati i settori, ivi compresi i settori della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico, e i criteri finalizzati alla definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, con riferimento alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, **fondato sulla base della specifica esperienza, competenza e conoscenza, acquisite anche attraverso percorsi formativi mirati**, e sulla base delle attività di cui all' articolo 21, comma 2, nonché sull'applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera, anche in relazione agli appalti e alle tipologie di lavoro flessibile, certificati ai sensi del titolo VIII, capo I, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni.

1-bis. Con riferimento all'edilizia, il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi si realizza **almeno** attraverso la adozione e diffusione, nei termini e alle condizioni individuati dal decreto del Presidente della Repubblica di cui **all'articolo 6, comma 8, lettera g)**, di uno strumento che consenta **la 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. Tale strumento opera per mezzo della attribuzione alle imprese ed ai lavoratori autonomi di un punteggio iniziale che misuri tale idoneità, soggetto a decurtazione a seguito di accertate violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Versione attuale

Articolo 27 - Sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi

1. A decorrere dal 1° ottobre 2024, sono tenuti al possesso della patente di cui al presente articolo le imprese e i lavoratori autonomi che operano nei cantieri temporanei o mobili di cui all'articolo 89, comma 1, lettera a), ad esclusione di coloro che effettuano mere forniture o prestazioni di natura intellettuale. Per le imprese e i lavoratori autonomi stabiliti in uno Stato membro dell'Unione europea diverso dall'Italia o in uno Stato non appartenente all'Unione europea è sufficiente il possesso di un documento equivalente rilasciato dalla competente autorità del Paese d'origine e, nel caso di Stato non appartenente all'Unione europea, riconosciuto secondo la legge italiana. (OMISSIS...)

14. L'applicazione delle disposizioni di cui ai commi da 1 a 13 **può essere estesa ad altri ambiti di attività individuati con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentite le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative.**

Orbene a chi scrive appaiono evidenti forzature originali nella scrittura normativa sia sotto un profilo squisitamente giuridico che sotto risvolti pratici, con una perdita o una scarsa considerazione di aspetti fondamentali.

Cominciamo con il dire che il D.l. n.19/2024 interviene, con un'urgenza che non collima pienamente con la titolazione del decreto ("Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza": dov'è la correlazione fra le disposizioni di cui qui si parla e il PNRR?) su una materia che, come disposto correttamente dal TUSL deve (doveva) essere affrontata ed *elaborata* nell'ambito di una Commissione Consultiva di varia composizione. L'osservazione non è puramente formale se rileviamo come all'art. 117 della Costituzione, fra le materie a legislazione concorrente Stato-Regioni (e Province autonome) è inserita anche la Tutela della Salute e Sicurezza sul lavoro.

Come già altre volte in passato, potrebbe pertanto aprirsi un conflitto di competenza a livello costituzionale sollevato dai suddetti Enti, che non risultano - da alcun documento ufficiale -

essere stati consultati (a parte che il ruolo ad essi assegnato sulla materia specifica non appare meramente consultivo).

A queste riflessioni potrebbe essere obiettato, sotto un profilo tecnico, che l'urgenza di approvazione della norma in commento fosse in linea con l'attuazione del PNRR, misura di radice UE, e pertanto uscisse, sempre a norma dell'art. 117 Cost., dalla concorrenza legislativa. Tuttavia né nelle relazioni illustrative o accompagnatorie di tale provvedimento, comprese quelle relative ai capitoli di spesa, chi scrive ha notato un qualsiasi riferimento al PNRR.

Si noti tuttavia che l'esclusione dei soggetti istituzionali è prevista anche per il futuro dal comma 14 del nuovo articolo 27. Fuori da ogni urgenza, pertanto, il Ministro del lavoro potrà estendere la patente a crediti ad altri settori con semplice decretazione, sentite le OO.SS. (anche in questo caso, in una funzione meramente consultiva). Ancora una volta: e le Regioni?

Su un versante psicologico-emozionale, si potrebbe comunque obiettare che l'urgenza sia stata determinata dalla lunga (e colpevole) inerzia sul punto: sedici anni per dare attuazione ad una disposizione sembrano davvero troppi anche a chi è abituato alle lungaggini della burocrazia. E se si volesse seguire il detto per cui "il meglio è nemico del bene" (in altre parole, se aspetti da fare una cosa perfetta non la farai mai), bisognerebbe quantomeno apprezzare lo sforzo di aver dato una smossa alla questione.

Ma a questo punto bisogna però chiedersi - ed è *la seconda, e forse ancor più incisiva, criticità* che ci eravamo proposti di rilevare con il presente contributo - che tipo di smossa sia stata data, e a quale prezzo.

Come si vede dal confronto dei testi di legge riportati, fino a prima del D.l. n.19/2024, il TUSL imponeva (e impone ancora) ad un committente (qualsiasi, purché avesse la disponibilità giuridica dei luoghi dove si svolgono i lavori commissionati) di rilevare l'idoneità tecnico professionale degli esecutori (compresi autonomi e fornitori di beni o servizi, se si realizzasse un'attività lavorativa ricadente entro il suddetto perimetro). Idoneità non solo documentale, come ribadito non solo dalla legge ma dalla Magistratura (fra le tante, cfr. Cass. Pen., n.15081/2010), che giustamente ha sempre messo in risalto *la natura sostanziale e non meramente formale* degli adempimenti in materia di sicurezza.

Questa idoneità avrebbe dovuto realizzarsi, come si vede, attraverso un sistema di qualificazione delle imprese previsto dall'art. 27 all'esito dell'elaborazione dei criteri indicati da una Commissione Consultiva Permanente più volte ridefinita nella sua composizione, che (forse anche per questo) sul punto è stata latente.

Se si osserva la previgente esposizione dell'art. 27, l'istituzione di un sistema di patente a crediti in edilizia, oltre a dover essere in ogni caso determinato sulla base dei criteri della Commissione Consultiva (e si ritorna ancora al "peccato originale" esposto nelle osservazioni che precedono) non è il contenuto dell'art. 27 ma *solo del comma 1/bis*.

La sostituzione integrale dell'art. 27 TUSL operata dal D.l. n.19/2024, nel cercare di attuare una norma ritenuta necessaria ed urgente, non solo ne ha depotenziato i contenuti per il settore cantieristico (attestandosi su una considerazione formale che non rispetta nemmeno il *minimum* previsto dalla norma che ha sostituito) *ma ha fatto completamente sparire l'esigenza di una definizione completa di un sistema di qualificazione per l'intero mondo produttivo delle esternalizzazioni*, salvo riservarsi di estendere un provvedimento, comunque formalistico e burocratico com'è la patente, ad altri settori.

Resta pertanto l'impressione di un provvedimento non ben articolato e poco ponderato, non solo nella sua realizzazione (la cui difficoltà stiamo constatando giorno per giorno) ma addirittura nel suo momento genetico, con l'effetto paradossale di un depotenziamento del sistema di controllo

e di qualificazione che, si spera almeno nei pii desideri, si sarebbe voluto incrementare e che invece si è completamente sacrificato sull'altare di una presunta urgenza.