

Numero 2 / 2024

Paolo PASCUCCI

Dalla tragedia di Firenze alla patente in edilizia.

Prime osservazioni sulla *ratio* dell'art. 29, comma 19, del d.l. n. 19/2024 dopo la conversione in legge (l. n. 56/2024)

Dalla tragedia di Firenze alla patente in edilizia. Prime osservazioni sulla *ratio* dell'art. 29, comma 19, del d.l. n. 19/2024 dopo la conversione in legge (l. n. 56/2024)

Paolo PASCUCCI

Università di Urbino Carlo Bo

SOMMARIO: 1. Tragedie e invocazioni. – 2. Al cuore del problema. – 3. Difficili traduzioni. – 4. Risposte emergenziali: le disposizioni “prevenzionistiche” del d.l. n. 19/2024. – 5. Una sintetica ricognizione dei principali contenuti dell'art. 29, comma 19, del d.l. n. 19/2024: il nuovo art. 27 del d.lgs. n. 81/2008. – 6. Il sistema di qualificazione delle imprese nell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 prima del d.l. n. 19/2024. – 7. La *ratio* del nuovo art. 27 del d.lgs. n. 81/2008. – 8. La mancata considerazione dei sistemi di gestione e dei MOG. – 9. Conclusione.

1. Tragedie e invocazioni

L'ennesima tragedia collettiva sul lavoro si è consumata la mattina del 16 febbraio scorso a Firenze, con i suoi cinque morti e i suoi feriti, sepolti da un crollo terrificante in un cantiere costellato di appalti e subappalti e, probabilmente, anche di lavoro irregolare o sommerso.

Insieme alle tante manifestazioni di sdegno, è subito emersa la stessa domanda di sempre: che fare per porre fine a tutto questo?

A fronte della crescente e devastante destrutturazione delle filiere produttive, con imprese sempre più disarticolate e con la ovvia conseguenza che, più si scende nella filiera, più il lavoro è precario e insicuro, c'è chi propone di estendere agli appalti privati, quale era quello fiorentino, alcune garanzie del pur tanto criticato codice dei contratti pubblici¹, giacché nel settore privato le tutele sono ancora più labili, specie per quanto riguarda l'applicazione dei contratti collettivi e delle loro tutele, non dovendosi trascurare che l'insicurezza *del* lavoro, dovuta a contratti precari e a bassi salari, va di pari passo con l'insicurezza *sul* lavoro.

C'è chi invoca nuove sanzioni penali, forse però dimenticando che le norme prevenzionistiche italiane, riconosciute tra le migliori al mondo, sono sempre state presidiate da sanzioni penali e sono tuttora prevalentemente penali le sanzioni per le violazioni delle regole di condotta

¹ D.lgs. n. 36/2023.

contravvenzionali², come del resto quelle che emergono nei casi degli infortuni più gravi che integrano i delitti di omicidio colposo e di lesioni colpose gravi o gravissime³. Senza dover trascurare le sanzioni riconducibili alla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al d.lgs. n. 231/2001: una responsabilità formalmente amministrativa – perché secondo la Costituzione la responsabilità penale è solo personale – che tuttavia dipende dalla commissione dei cosiddetti delitti “presupposto” ed è valutata dal giudice penale. Fermo restando che, in merito all'introduzione di nuove fattispecie di reato, come l'omicidio sul lavoro, ci si dovrebbe chiedere se possa davvero trattarsi di un efficace deterrente, come non pare essere stato finora il reato di omicidio stradale.

C'è chi invoca giustamente più controlli e quindi l'aumento dei contingenti del personale ispettivo, che tuttavia dovrebbe riguardare non solo quello dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL), ma anche dei Dipartimenti di prevenzione delle Aziende sanitarie locali (ASL), ugualmente competenti a vigilare in materia di salute e sicurezza sul lavoro⁴ e pesantemente penalizzati dalla crisi che attanaglia il Sistema sanitario nazionale.

C'è chi invoca strumenti di specializzazione delle strutture investigative anche per colmare alcune lacune sul versante della magistratura inquirente, ipotizzandosi l'istituzione di una procura nazionale *ad hoc* sebbene in questo caso non vi sia ovviamente alcuna forma di criminalità organizzata. Se una simile richiesta si giustifica con l'esigenza di creare un coordinamento degli indirizzi investigativi, a ciò potrebbe contribuire anche una maggiore attenzione sul tema nei programmi della Scuola superiore della magistratura, specialmente per quanto riguarda gli strumenti che meglio di tutti garantiscono gli standard di prevenzione, vale a dire i modelli di organizzazione e di gestione evocati anche dal legislatore del 2008⁵ e che, oltre alla loro funzione esimente rispetto alla responsabilità di cui al d.lgs. n. 231/2001, indicano la giusta strada per la costruzione di un credibile ed efficace sistema aziendale di prevenzione (v. *infra* § 8).

2. Al cuore del problema

² Art. 55 e ss. del d.lgs. n. 81/2008.

³ Artt. 589 e 590 c.p.

⁴ Art. 13 del d.lgs. n. 81/2008.

⁵ Art. 30 del d.lgs. n. 81/2008.

Senonché, al di là di tutti gli strumenti che si possono mettere in campo, occorrerebbe finalmente prendere consapevolezza che la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro costituisce il primo problema che deve affrontare chi si avvale del lavoro altrui nell'organizzazione della propria attività produttiva, sia essa privata o pubblica, imprenditoriale e non.

Infatti, in un'attività organizzata in cui sia dedotto lavoro umano la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro non è, né può essere, qualcosa di marginale o secondario rispetto all'organizzazione dell'attività produttiva. La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro è invece consustanziale all'organizzazione dell'attività produttiva nel senso che quest'ultima non può non essere salubre e sicura fin dal suo stesso concepimento, richiedendosi di considerare la tutela della salute e della sicurezza di chi lavora non certamente meno di quanto sia attentamente considerato l'obiettivo economico-produttivo dell'organizzazione.

A pretenderlo non sono soltanto le previsioni normative internazionali e sovranazionali, ma anche l'art. 41 Cost. quando, prevedendo che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o «in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana», evidenzia che il “non recare danno” non è che la conseguenza del «modo» in cui si svolge l'attività organizzata, la quale pertanto deve essere concepita ed esercitata «in modo» da evitare tale conseguenza⁶.

E a pretenderlo è la stessa gerarchia dei valori di cui, piaccia o meno, è difficile negare l'esistenza nella Costituzione, nella quale il valore del lavoro è inscindibilmente connesso con il valore della persona umana e dei suoi diritti fondamentali e inalienabili⁷.

3. Difficili traduzioni

È peraltro evidente come posizionare “al centro” l'obbligo di sicurezza costituisca spesso oggetto di una traduzione difficile, non dovendosi trascurare che la malintesa concezione del ruolo e del significato della prevenzione dei rischi lavorativi che le impedisce in molti casi di assumere la centralità che merita nelle strategie imprenditoriali è non solo il frutto di un'immatunità organizzativa e gestionale, quando non di colpevole incoscienza, ma è spesso condizionata anche da fattori economici, tanto più rilevanti quanto più sia fragile la dimensione delle strutture

⁶ PASCUCCI, *Le nuove coordinate del sistema prevenzionistico*, in *Dir. sic. lav.*, 2023, 2, I, p. 37 ss., qui p. 48 ss.

⁷ PERULLI, *Il diritto del lavoro: un mondo di valori*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2023, p. 677 ss.

organizzative: un problema che non può essere affrontato solo in termini di sgravi e incentivi, ma che esige adeguate politiche industriali ed idonei strumenti di supporto e di crescita per le realtà di minori dimensioni.

D'altro canto, la solidità dei sistemi di prevenzione aziendale oggi è messa a repentaglio anche dalle metamorfosi del mercato e delle regole del lavoro, a causa della progressiva riduzione delle tutele e della diffusione di contratti di lavoro flessibili o temporanei, i quali, indebolendo la posizione contrattuale dei lavoratori, spesso li inducono ad esporsi maggiormente ai rischi. E altrettanto dicasi per la rilevanza delle crescenti trasformazioni degli assetti produttivi, interessati non solo da processi di disarticolazione e frammentazione dell'organizzazione del lavoro, ma anche dal crescente impatto dell'innovazione tecnologica, cui si connette anche l'incremento dei rischi psico-sociali.

In realtà, se non si affrontano seriamente anche le cause “a monte” dell'insicurezza sul lavoro (mercato del lavoro e assetti produttivi), il pur necessario rafforzamento dei sistemi di prevenzione “a valle” (a livello aziendale) rischia di rivelarsi insufficiente, non dovendosi peraltro trascurare che oggi occorre anche ripensare le stesse tecniche di tutela che, lungi dal cristallizzarsi sulla sicurezza nel luogo di lavoro, debbono proiettarsi a garantire una sicurezza della persona che lavora al di là di dove e quando lo faccia.

4. Risposte emergenziali: le disposizioni “prevenzionistiche” del d.l. n. 19/2024

La risposta del Governo ai fatti fiorentini ed alla continua emergenza infortunistica si è concretizzata in alcune disposizioni contenute nel d.l. n. 19/2024, ora convertito con modificazioni dalla l. n. 56/2024 e, in particolare negli artt. 29, commi 19 e 20, e 31: il primo dedicato alla patente nel settore edile, il secondo al rafforzamento dei contingenti dell'INL.

In questa sede ci si soffermerà brevemente soltanto sulla *ratio* del primo dei due articoli (art. 29), dopo averne sommariamente ricordato i principali contenuti⁸.

⁸ Per un'ampia analisi dei contenuti del nuovo art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, relativa tuttavia alla versione originaria del d.l. n. 19/2024 (rispetto alla quale il testo definitivo della norma convertita in legge presenta varie differenze) v. SCUDIER, *Patente a crediti nei cantieri. Cosa cambia per le imprese (affidatarie ed esecutrici), i lavoratori autonomi, i committenti pubblici e privati*, 25 marzo 2024, reperibile alla pagina: <https://www.casellascudier.it/patente-a-crediti-nei-cantieri-cosa-cambia-per-le-imprese-affidatarie-ed-esecutrici-i-lavoratori-autonomi-i-committenti-pubblici-e-privati/> rispetto a quella definitiva.

5. Una sintetica ricognizione dei contenuti dell'art. 29, comma 19, del d.l. n. 19/2024: il nuovo art. 27 del d.lgs. n. 81/2008

Al fine di rafforzare l'attività di contrasto al lavoro sommerso e di vigilanza in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, l'art. 29, comma 19, del d.l. n. 19/2024 ha introdotto un nuovo testo dell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, il quale sostituisce integralmente quello precedentemente vigente.

In base al comma 1 del nuovo art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, a decorrere dal 1° ottobre 2024, le imprese e i lavoratori autonomi operanti nei cantieri temporanei o mobili di cui all'art. 89, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 81/2008 saranno tenuti al possesso della patente disciplinata dallo stesso art. 29⁹, la quale verrà rilasciata in formato digitale dall'INL in presenza di alcuni requisiti¹⁰ il cui possesso deve essere autocertificato¹¹, fermo restando che nelle more del rilascio della patente è comunque consentito lo svolgimento delle predette attività salva diversa comunicazione notificata dall'INL¹².

La patente, dotata di un punteggio iniziale di 30 crediti, consente ai soggetti autorizzati di operare nei suddetti cantieri purché dispongano di almeno 15 crediti¹³. Ove la patente abbia un punteggio inferiore è tuttavia consentito il completamento delle attività oggetto di appalto o subappalto in

⁹ Tale obbligo non vale per coloro che effettuano mere forniture o prestazioni di natura intellettuale, mentre 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 sarà 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.

Ai sensi del comma 15 dell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 sono altresì escluse dall'obbligo di possedere la patente le imprese in possesso dell'attestato di qualificazione SOA, in classifica pari o superiore alla III, di cui all'art. 100, comma 4, del d.lgs. n. 36/2023, la quale consiste in una certificazione necessaria a comprovare la capacità dell'impresa a concorrere ed eseguire opere pubbliche con importo maggiore a 150.000 euro, è rilasciata da appositi organismi di attestazione e dimostra che il concorrente possiede i requisiti necessari per poter contrarre con la pubblica amministrazione.

¹⁰ Vale a dire: iscrizione alla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura; 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; adempimento, da parte dei lavoratori autonomi, degli obblighi formativi previsti dal d.lgs. n. 81/2008; possesso del documento unico di regolarità contributiva in corso di validità (DURC); possesso del documento di valutazione dei rischi nei casi previsti dalla normativa vigente; possesso 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; avvenuta designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, nei casi previsti dalla normativa vigente. In base al comma 4 dell'art. 27, in caso di dichiarazione non veritiera sulla sussistenza di uno o più dei predetti requisiti, accertata in sede di controllo successivo al rilascio, la patente è revocata, potendo esserne richiesta una nuova decorsi dodici mesi dalla revoca.

¹¹ Art. 27, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008.

¹² Art. 27, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008. Il comma 3 dello stesso art. 27 attribuisce ad un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito l'INL, il compito di individuare le modalità di presentazione della domanda per il conseguimento della patente, i suoi contenuti informativi nonché i presupposti e il procedimento per l'adozione del provvedimento di sospensione di cui al successivo comma 8.

¹³ Art. 27, comma 5, del d.lgs. n. 81/2008, in base al quale, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito l'INL, sono individuati i criteri di attribuzione di crediti ulteriori rispetto al punteggio iniziale nonché le modalità di recupero dei crediti decurtati.

corso di esecuzione, quando i lavori eseguiti siano superiori al 30% del valore del contratto, salva l'adozione dei provvedimenti di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008¹⁴.

Il punteggio della patente subisce decurtazioni correlate ai provvedimenti definitivi¹⁵ 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 al d.l. n. 19/2024¹⁶, fermo restando che, ove nell'ambito del medesimo accertamento ispettivo siano contestate più violazioni tra quelle indicate nello stesso allegato, i crediti sono decurtati in misura non eccedente il doppio di quella prevista per la violazione più grave¹⁷.

Ove poi nei cantieri si verificano infortuni da cui derivi la morte del lavoratore o un'inabilità permanente, assoluta o parziale, il comma 8 dell'art. 27 prevede che l'INL possa sospendere, in via cautelare, la patente fino a dodici mesi, potendosi ricorrere contro tale provvedimento *ex art. 14, comma 14, del d.lgs. n. 81/2008*¹⁸.

¹⁴ Art. 27, comma 10, del d.lgs. n. 81/2008.

¹⁵ Si considerano "provvedimenti definitivi" le sentenze passate in giudicato e le ordinanze-ingiunzione *ex art. 18 della l. n. 689/1981* divenute definitive: tali provvedimenti sono comunicati, entro trenta giorni, anche con modalità informatiche, dall'amministrazione che li ha emanati all'INL ai fini della decurtazione dei crediti.

¹⁶ In base all'allegato I-bis sono decurtati i seguenti crediti: 5 per l'omessa elaborazione del documento di valutazione dei rischi; 3 per l'omessa elaborazione del piano di emergenza ed evacuazione; 2 per l'omissione di formazione e addestramento; 3 per l'omessa costituzione del servizio di prevenzione e protezione o nomina del relativo responsabile; 3 per l'omessa elaborazione del piano operativo di sicurezza; 2 per l'omessa fornitura del dispositivo di protezione individuale contro le cadute dall'alto; 3 per l'omessa mancanza di protezioni verso il vuoto; 2 per la mancata installazione delle armature di sostegno, fatte salve le prescrizioni desumibili dalla relazione tecnica sulla consistenza del terreno; 2 per lavori in prossimità di linee elettriche in assenza di disposizioni organizzative e procedurali idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi; 2 per la presenza di conduttori nudi in tensione in assenza di disposizioni organizzative e procedurali idonee a proteggere i lavoratori dai conseguenti rischi; 2 per la mancanza di protezione contro i contatti diretti e indiretti (impianto di terra, interruttore magnetotermico, interruttore differenziale); 2 per l'omessa vigilanza in ordine alla rimozione o modifica dei dispositivi di sicurezza o di segnalazione o di controllo; 1 per l'omessa notifica all'organo di vigilanza prima dell'inizio di lavori che possono comportare il rischio di esposizione all'amianto; 3 per l'omessa valutazione dei rischi derivanti dal possibile rinvenimento di ordigni bellici inesplosi ai sensi dell'art. 28; 3 per l'omessa valutazione del rischio biologico e da sostanze chimiche; 3 per l'omessa individuazione delle zone controllate o sorvegliate ai sensi del d.lgs. n. 101/2020; 2 per l'omessa valutazione del rischio di annegamento; 2 per l'omessa valutazione dei rischi collegati a lavori in pozzi, sterri sotterranei e gallerie; 3 per l'omessa valutazione dei rischi collegati all'impiego di esplosivi; 1 per l'omessa formazione dei lavoratori che operano in ambienti confinati o sospetti di inquinamento ai sensi del regolamento di cui al d.P.R. n. 177/2011; 1 per la condotta sanzionata *ex art. 3, comma 3, lett. a)*, del d.l. n. 12/2002; 2 per la condotta sanzionata *ex art. 3, comma 3, lett. b)*, del d.l. n. 12/2002; 3 per la condotta sanzionata *ex art. 3, comma 3, lett. c)*, del d.l. n. 12/2002; 1 per la condotta sanzionata *ex art. 3, comma 3-quater*, del d.l. n. 12/2002, in aggiunta alle condotte di cui alle precedenti lett. a), b), e c) della stessa disposizione; 8 per l'infortunio di un lavoratore dipendente dell'impresa, occorso a seguito di violazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro di cui al d.lgs. n. 81/2008, che comporti una parziale inabilità permanente al lavoro; 15 per l'infortunio di un lavoratore dipendente dell'impresa, occorso a seguito di violazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro di cui al d.lgs. n. 81/2008¹⁵, che comporti un'assoluta inabilità permanente al lavoro; 20 per l'infortunio mortale di un lavoratore dipendente dell'impresa, occorso a seguito di violazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro di cui al d.lgs. n. 81/2008; 10 per la malattia professionale di un lavoratore dipendente dell'impresa, derivante dalla violazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro di cui al d.lgs. n. 81/2008.

¹⁷ Art. 27, comma 6, del d.lgs. n. 81/2008.

¹⁸ Su quest'ultima disposizione v. *amplius* GIOVANNONE, *La sospensione dell'attività d'impresa dopo il Decreto Fiscale: tra vecchia e nuova disciplina*, in *Dir. sic. lav.*, 2021, 2, I, p. 79 ss.

Fatta salva la possibilità di svolgere le attività nelle more del rilascio della patente, il comma 11 dell'art. 27 punisce le imprese e i lavoratori autonomi che operano nei cantieri senza la patente o con una patente con meno di 15 crediti con una sanzione amministrativa¹⁹ e con l'esclusione per sei mesi dalla partecipazione ai lavori pubblici di cui al d.lgs. n. 36/2023²⁰.

L'applicazione dello strumento della patente 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 rappresentative²¹.

6. Il sistema di qualificazione delle imprese nell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 prima del d.l. n. 19/2024

Per la verità, una certa curiosità potrebbe destare il fatto che, sebbene sia contenuta in un provvedimento che richiede i presupposti di necessità e di urgenza ai sensi dell'art. 77 Cost., la previsione di cui all'art. 29, comma 19, del d.l. n. 19/2024 in materia di patente nel settore edile produrrà effetti nei confronti delle imprese e dei lavoratori autonomi di tale settore non prima del prossimo autunno: evidentemente, poiché l'allestimento del nuovo strumento richiederà un certo tempo, il Governo ha ben pensato intanto di introdurlo.

Ben altra considerazione merita invece la ricaduta sistematica dell'art. 29, comma 19, del d.l. n. 19/2024 sulla disciplina della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro se si considera che, come anticipato, tale articolo sostituisce integralmente l'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008²², il quale,

¹⁹ Pari al 10% del valore dei lavori e, comunque, non inferiore a euro 6.000, non soggetta alla procedura di diffida di cui all'art. 301-bis del d.lgs. n. 81/2008.

²⁰ Gli introiti derivanti dalle sanzioni sono destinati al bilancio dell'INL e concorrono al finanziamento delle risorse necessarie all'implementazione dei sistemi informatici necessari al rilascio e all'aggiornamento della patente.

Le informazioni relative alla patente sono annotate in un'apposita sezione del Portale nazionale del sommerso di cui all'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 124/2004 unitamente a ogni utile informazione contenuta nel Sinp di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 81/2008 (art. 27, comma 12, del d.lgs. n. 81/2008). L'INL avvia il monitoraggio sulla funzionalità del sistema della patente a crediti entro dodici mesi dal 1° ottobre 2024 e trasmette al Ministero del lavoro e delle politiche sociali i dati raccolti per l'eventuale aggiornamento dei decreti ministeriali previsti dal nuovo art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 (art. 27, comma 13, del d.lgs. n. 81/2008).

²¹ Art. 27, comma 14, del d.lgs. n. 81/2008.

²² Su cui cfr. *amplius* TIRABOSCHI, *Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*, in TIRABOSCHI, FANTINI (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009). Commentario al decreto legislativo n. 81/2008 come modificato e integrato dal decreto legislativo n. 106/2009*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 119 ss.; PACI, *Sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*, in ZOPPOLI, PASCUCCI, NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e sicurezza dei lavoratori*, Milano, Ipsoa, 2010, p. 376 ss.; TULLINI, *Art. 27 – Sistema di qualificazione delle imprese*, in ZOLI (a cura di), *Principi comuni*, in Commentario diretto da L. MONTUSCHI, *La nuova sicurezza sul lavoro*, Bologna, Zanichelli, 2011, p. 382 ss.; FANTINI, *La qualificazione delle imprese: obiettivi normativi, stato dell'arte e prospettive di sviluppo*, in PERSIANI, LEPORE, *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, Torino, Utet, 2012, p. 495 ss.; BARBERIO, *L'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008: la prospettiva della responsabilità sociale*, in *Dir. sic. lav.*, 2022, 1, I, p. 19 ss.

come emergeva nella sua rubrica, era dedicato al “Sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi” non solo in relazione al settore edile.

Infatti, se è vero che l'introduzione della patente nel settore edile era già “annunciata” nel comma 1-bis del precedente testo dell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, cui l'art. 29, comma 19, del d.l. n. 19/2024 non fa che dare attuazione, va tuttavia ricordato che il precedente testo dell'art. 27, nel suo comma 1, prevedeva che: «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».

Il decreto del Presidente della Repubblica evocato in tale disposizione è appunto quello di cui parla l'art. 6, comma 8, lett. g), del d.lgs. n. 81/2008, il quale, nel primo periodo, affida alla Commissione consultiva permanente il compito di «elaborare i criteri finalizzati alla definizione del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi di cui all'articolo 27», prevedendo, nel secondo periodo, che il sistema di qualificazione delle imprese sia «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».

Al di là di quest'ultimo termine, da intendersi evidentemente come ordinatorio e non perentorio, è peraltro evidente l'importanza che il legislatore aveva assegnato alla qualificazione delle imprese, affidandone l'elaborazione dei criteri all'organismo istituzionale – la Commissione consultiva permanente – rappresentativo di tutti gli attori pubblici e privati del sistema. Una volta elaborati tali criteri, sarebbe poi intervenuto il decreto presidenziale, acquisito il parere della Conferenza Stato-regioni, a disciplinare formalmente il sistema di qualificazione delle imprese finalizzato alla

tutela della salute e sicurezza sul lavoro, che doveva essere peraltro fondato sulla valorizzazione di elementi come la specifica esperienza, la competenza e la conoscenza acquisite anche attraverso percorsi formativi mirati, nonché sull'applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera, anche in relazione agli appalti e alle tipologie di lavoro flessibile.

Ne emergeva pertanto un quadro nel quale, da un lato, il sistema della qualificazione delle imprese sarebbe stato definito grazie al contributo di tutti gli attori del sistema e, dall'altro lato, si sarebbe dovuto fondare su elementi realmente qualificanti, vale a dire non limitati solo al possesso dei requisiti di base previsti dalla legge, bensì ulteriori, come in particolare una formazione mirata (aggettivo che pare alludere ad un *quid pluris* rispetto a quella di base), oltre all'applicazione di standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera, essendo evidente come un uso irregolare o distorto della stessa favorisca un'organizzazione opaca e maggiormente esposta a rischi (come confermano le recenti tragiche vicende).

Per la verità, questa disciplina – risultante dal combinato disposto dell'art. 6, comma 8, lett. g), e dell'art. 27, comma 1 – si era sovrapposta, in virtù di successive modifiche legislative²³, a quella originariamente prevista dal d.lgs. n. 81/2008, che era tutta incentrata sul ruolo della Commissione consultiva permanente, la quale aveva il compito di definire (e non elaborare) i criteri²⁴, e nel cui ambito, «anche tenendo conto delle indicazioni provenienti da organismi paritetici», venivano individuati i settori 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»²⁵.

Nonostante le modifiche legislative, prima dell'avvento del d.l. n. 19/2024 nell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 restava comunque fermo il riferimento alla rilevanza dei percorsi formativi mirati.

7. La *ratio* del nuovo art. 27 del d.lgs. n. 81/2008

È evidente che l'integrale sostituzione, ad opera dell'art. 29, comma 19, del d.l. n. 19/2024, del precedente testo dell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, nonché della sua rubrica – nella quale ora

²³ Ad opera del d.lgs. n. 106/2009, del d.l. n. 69/2013 e del d.lgs. n. 151/2015.

²⁴ V. il testo originario dell'art. 6, comma 8, lett. g), del d.lgs. n. 81/2008.

²⁵ V. il testo originario dell'art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008.

campeggia significativamente l'espressione «tramite crediti» – fa venir meno tutti i riferimenti del precedente testo ad un sistema di qualificazione fondato anche su altri criteri e proiettato anche al di là dell'ambito cantieristico, oltre a cancellare quella specifica funzione della Commissione consultiva permanente.

Né in tal senso può sopperire il fatto che il nuovo art. 27, comma 14, preveda che le previsioni relative al sistema della patente possano essere estese ad altri ambiti di attività individuati con decreto ministeriale. Infatti, tale previsione non fa che confermare ulteriormente come l'attuale legislatore identifichi il sistema di qualificazione delle imprese esclusivamente con lo strumento della patente, trascurando quanto era previsto nelle precedenti versioni della norma.

Un'altra conferma che quanto ora è previsto non coincide esattamente con quanto il legislatore precedente aveva inteso con l'espressione “sistema di qualificazione delle imprese” (che solo in parte riguardava il sistema dei crediti²⁶) si ricava agevolmente dall'*incipit* dello stesso art. 29, comma 19, del d.l. n. 19/2024, che, come già premesso, riconduce il nuovo art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 (ed il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi ivi previsti) «al fine di rafforzare l'attività di contrasto al lavoro sommerso e di vigilanza in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro», vale a dire ad un obiettivo indubbiamente nobile e condivisibile, ma che non esaurisce in sé il significato che dovrebbe avere la qualificazione delle imprese.

Infatti, fermo restando che un'impresa “di qualità” non può ovviamente avvalersi di lavoro sommerso o irregolare, la sua qualificazione non sembrerebbe dover corrispondere soltanto ad un dato negativo – il non utilizzo di lavoro sommerso o irregolare, che altro non è, a ben guardare, che il “minimo sindacale” che qualunque impresa deve rispettare per dirsi tale ai sensi dell'art. 41 Cost. – ma parrebbe poter presupporre che oltre a ciò vi sia dell'altro, vale a dire che l'impresa abbia effettuato scelte organizzative “di qualità” che la collochino su di un piano indubbiamente superiore al mero rispetto delle prescrizioni di legge.

D'altro canto, lo scopo minimalista della nuova disposizione e la sua incerta attinenza ad un vero concetto di “qualificazione” potrebbe desumersi anche a causa della scomparsa di qualunque riferimento a quei “percorsi formativi mirati” che il vecchio testo dell'art. 27 aveva pur sempre conservato nonostante le sue modificazioni. Percorsi formativi mirati non necessariamente coincidenti solo con gli obblighi formativi *ex d. lgs. n. 81/2008* il cui adempimento è ora incluso

²⁶ V. il citato comma 1-bis del precedente testo dell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008.

nel testo definitivo del nuovo art. 27, comma 1, lett. b), fra i requisiti necessari per il rilascio della patente²⁷.

8. La mancata considerazione dei sistemi di gestione e dei MOG

In relazione a quanto appena osservato, colpisce inoltre non poco che, nel testo definitivo del nuovo art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 emerso dopo la conversione in legge del d.l. n. 19/2024, non compaia più alcun riferimento ai modelli di organizzazione e di gestione (MOG) di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008, laddove, prima di tale conversione in legge, la versione del comma 7 dell'art. 27 proposta dal d.l. n. 19/2024 almeno prevedeva un incremento di 5 crediti del punteggio della patente che fosse stato decurtato ove l'impresa, non incorrendo più in violazioni, adottasse²⁸ i modelli di organizzazione e di gestione di cui all'art. 30.

Occorre infatti osservare che, fermo restando il rispetto dei vari requisiti legali lavoristici, contributivi e prevenzionistici che valgono per ogni impresa, proprio l'adozione e l'efficace attuazione dei MOG e dei connessi sistemi di gestione (come l'UNI ISO 45001) dovrebbe costituire il vero elemento che contraddistingue in senso virtuoso un'impresa "di qualità", dato che l'adozione e l'efficace attuazione di tali modelli costituisce il frutto di una opzione volontaria (e non imposta, al di là dell'onere connesso alla scriminante di cui al d.lgs. n. 231/2001) che si estrinseca innanzitutto in una scelta "etica" mediante la definizione della "politica" della sicurezza sul lavoro dell'impresa²⁹. Non a caso, d'altronde, l'Inail prevede stanziamenti e agevolazioni per le imprese che adottino i predetti modelli organizzativi.

Si potrebbe tuttavia ipotizzare che la mancata considerazione nel testo definitivo del nuovo art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 dei MOG possa essere ascrivibile al fatto che nella legge di conversione non è più prevista quella specifica disposizione sul recupero dei crediti decurtati che era invece contenuta nel citato comma 7 dell'originaria versione del nuovo art. 27. Tematica, questa, che riaffiora ora nel comma 5 del testo definitivo del nuovo art. 27 là dove, come anticipato, esso

²⁷ Né coincidenti con i percorsi formativi mirati di cui al precedente testo dell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 parevano essere i corsi di formazione di base per datore di lavoro, dirigenti e preposti di cui all'art. 37, comma 7, del d.lgs. n. 81/2008 che il comma 7 del nuovo art. 27 nella versione del d.l. n. 19/2024 antecedente alla conversione in legge aveva evocato al fine del reintegro dei crediti decurtati (previsione poi cancellata dalla legge di conversione).

²⁸ Trascurando però di menzionare anche la necessaria "efficace attuazione" prevista anch'essa dall'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008.

²⁹ PASCUCCI, *Salute e sicurezza sul lavoro, responsabilità degli enti, modelli organizzativi e gestionali*, in *Riv. giur. lav.*, 2021, I, p. 537 ss.

affida ad un decreto ministeriale il compito di individuare i criteri di attribuzione di crediti ulteriori rispetto al punteggio iniziale nonché le modalità di recupero dei crediti decurtati.

A ben guardare, quest'ultima previsione potrebbe consentire di valorizzare i MOG e, peraltro, non più solo in relazione ad un incremento di crediti rispetto ad una precedente decurtazione, bensì – come espressamente dispone la norma – anche rispetto al punteggio iniziale di 30 crediti, il che appunto consentirebbe di proiettare lo strumento della patente oltre la semplice dimensione della pur necessaria regolarità dell'impresa.

9. Conclusione

Come anticipato, il limitato scopo di questo scritto era essenzialmente quello di comprendere la *ratio* e la finalità della nuova disposizione e non certo quello di analizzarne il dettaglio tecnico, sul quale peraltro occorrerà cimentarsi con attenzione in una prossima occasione.

La complessiva impressione che traspare dalla nuova norma è che essa, più che inscrivere nel solco di un'effettiva qualificazione delle imprese, costituisca un ulteriore strumento di controllo della loro regolarità, come d'altronde paiono confermare, oltre all'*incipit* già richiamato del comma 19 dell'art. 29 del d.l. n. 19/2024, sia la stessa rubrica dello stesso articolo – “Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del lavoro irregolare” – sia il ruolo centrale assegnato all'INL, senza che siano peraltro mai coinvolti gli organismi ispettivi delle Aziende sanitarie locali, titolari anch'essi della stessa competenza in materia di vigilanza sulla sicurezza sul lavoro.

Sia chiaro. Un rafforzamento delle funzioni ispettive (cui concorre anche l'art. 31 dello stesso d.l. n. 19/2024) è certamente necessario e salutare, così come l'introduzione di strumenti che consentano di rendere più effettivo tale controllo, che, del resto, non lo si deve dimenticare, era pur sempre previsto nel citato comma 1-bis del vecchio testo dell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008: e ciò tanto più in un paese come l'Italia in cui la regolarità spesso appare come un miraggio.

Tutto ciò però non può esaurire quell'obiettivo di qualificare le imprese che il legislatore del 2008 aveva giustamente introdotto come uno dei passaggi più innovativi del suo provvedimento. Infatti, quando si parla di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro non si parla solo, come pure è ovvio, di diritti fondamentali delle persone che lavorano, ma anche, e neppure troppo indirettamente, della qualità dell'organizzazione nella quale esse prestano la propria opera a favore del datore di lavoro.

Ben avrebbe potuto quindi prima l'Esecutivo e poi il Parlamento introdurre il nuovo strumento della patente nell'ambito dei cantieri senza tuttavia sostituire integralmente, come invece è accaduto, il precedente testo dell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, il quale ben poteva – e doveva – essere conservato fatta ovviamente eccezione per il suo comma 1-bis e la parte del suo comma 2 ad esso collegato, che non sarebbero stati più necessari alla luce della nuova disciplina della patente.