



REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 27 agosto 2024

## **NUMERO AFFARE 01090/2024**

OGGETTO:

Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Schema di Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali recante “*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, dei suoi contenuti informativi, dei presupposti e del procedimento per la sua sospensione nonché dei criteri di attribuzione di crediti ulteriori rispetto al punteggio iniziale e delle modalità di recupero dei crediti decurtati, ai sensi dell’articolo 27, commi 3 e 5, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n., 81, come modificato dall’articolo 29, comma 19, del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante Ulteriori disposizioni urgenti per, l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 aprile 2024, n. 56*”

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione prot. n. U.0007401 in data 31 luglio 2024, con la quale il Capo dell’Ufficio legislativo del Ministro del lavoro e delle politiche sociali ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull’affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Daniele Cabras;

Premesso:

1. Alla nota di trasmissione dell’Ufficio legislativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, oltre allo schema di decreto legislativo, sono allegati:

1) la relazione sul provvedimento, vistata dal Ministro, con la quale si autorizza la trasmissione al Consiglio di Stato; 2) la relazione illustrativa; 3) la relazione tecnica; 4) la Analisi tecnico-normativa; 5) il parere dell’Ispettorato nazionale del lavoro; 6) i contributi inviati dalle organizzazioni sindacali. L’Amministrazione fa inoltre presente che il provvedimento è stato predisposto a seguito di una protratta e articolata attività istruttoria che ha visto la costante partecipazione dell’Ispettorato nazionale del lavoro e delle organizzazioni sindacali.

Si invita l’Amministrazione a provvedere affinché la relazione tecnica venga verificata dal Ministero dell’economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. Non è stata inoltre allegata l’Analisi di Impatto della regolamentazione ovvero l’esonero dalla stessa AIR rilasciata dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri. L’Amministrazione è inoltre tenuta ad acquisire il parere del Garante per la tutela dei

dati personali in merito allo schema di regolamento. La necessità di tale adempimento emerge con chiarezza dal testo del provvedimento e, in particolare, dall'articolo 2 che disciplina i contenuti informativi della patente resi disponibili dal portale istituito presso l'Ispettorato del lavoro, prevedendo che alle informazioni ivi raccolte si acceda *“Nel rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati personali”*.

2. Con lo schema di decreto in esame si intende dare attuazione all'articolo 29, comma 19, lettera a), del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 aprile 2024, n. 56, recante *“Ulteriori disposizioni per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza”*, che ha sostituito integralmente l'articolo 27 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, *“Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro”*, prevedendo l'obbligo di possesso di una patente per le imprese e i lavoratori autonomi operanti nei cantieri temporanei o mobili, con decorrenza dal 1° ottobre 2024. Il legislatore ha inteso dettare una disciplina piuttosto puntuale della materia stabilendo, oltre i casi di esclusione del predetto obbligo, motivati in sostanza dalla preesistenza di una documentazione equipollente ovvero dalla natura dell'attività svolta, la dotazione iniziale di crediti della patente, pari a 30, e il numero minimo di crediti (non meno di 15) ai quali è subordinato lo svolgimento dell'attività nei cantieri. Sono inoltre indicati i requisiti per il rilascio della patente, le sanzioni amministrative in caso di violazione del divieto di attività, le fattispecie di violazioni che determinano una riduzione dei crediti, i casi di revoca della patente, le tipologie di infortuni che, qualora si verificano nei cantieri, possono determinare la sospensione della patente.

In particolare, il predetto articolo 27, al comma 3, dispone che *“Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito l'Ispettorato nazionale del lavoro, sono individuati le modalità di presentazione della domanda per il conseguimento della patente di cui al comma 1 e i contenuti informativi della patente medesima nonché i presupposti e il procedimento per l'adozione del provvedimento di sospensione di cui al comma 8”*, mentre il successivo comma 5, secondo periodo, prevede che *“Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito l'Ispettorato nazionale del lavoro, sono individuati i criteri di attribuzione di crediti ulteriori rispetto al punteggio iniziale nonché le modalità di recupero dei crediti decurtati”*. Ad entrambi i richiamati commi 3 e 5, come si legge nella relazione illustrativa, l'Amministrazione ha ritenuto di dare contestualmente attuazione con lo schema di regolamento in esame. Quanto al ruolo attribuito dal predetto articolo 27 all'Ispettorato generale del lavoro, va ricordato come, a norma del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149, recante *“Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 83”*, articolo 2, comma 2, lettera a), l'Ispettorato *“esercita e coordina su tutto il territorio nazionale, sulla base di direttive emanate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, contenenti anche specifiche linee di indirizzo per la vigilanza sul corretto utilizzo delle prestazioni di lavoro accessorio, la vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria nonché legislazione sociale, ivi compresa la vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro”*.

3. Lo schema di decreto si compone di 10 articoli.

L'articolo 1 (*Modalità di presentazione della domanda per il conseguimento della patente*), disciplina le modalità di presentazione, in via telematica e attraverso il portale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, della domanda per il conseguimento della patente. I requisiti necessari al relativo rilascio sono autodichiarati ai sensi degli articoli 46 e 47 del DPR 28 dicembre 2000, n. 445, da parte dei soggetti tenuti al possesso della patente e indicati dal novellato articolo 27, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2008. I predetti requisiti, individuati dal richiamato articolo 27, comma 1, vengono riprodotti nell'articolo in esame. La patente è rilasciata in formato digitale non appena completata la procedura telematica di presentazione della domanda. Nelle more del rilascio è comunque consentito – come prevede il richiamato articolo 27, comma 2, secondo periodo - lo svolgimento delle attività, salvo contrario avviso dell'Ispettorato generale del lavoro. La patente - come prevede il richiamato articolo 27 al comma 4 - è revocata qualora sia accertata in via

definitiva la non veridicità di una o più dichiarazioni rese sulla presenza dei predetti requisiti e ciò può avvenire – chiarisce la relazione illustrativa - senza limiti di tempo. Decorsi 12 mesi dalla revoca può essere richiesto il rilascio di una nuova patente.

L'articolo 2 (*Contenuti informativi della patente*), individua i contenuti informativi minimi della patente, prevedendo che risultino disponibili sul portale. L'accesso alle informazioni è consentito, sulla base delle modalità stabilite dall'Ispettorato generale del lavoro e nel rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati personali, ai soggetti titolari di un interesse qualificato, alcuni dei quali vengono individuati direttamente dal comma 2 dell'articolo in esame (titolari della patente e loro delegati, pubbliche amministrazioni, rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza ecc.).

L'articolo 3 (*Presupposti e procedimento per l'adozione del provvedimento cautelare di sospensione della patente*), disciplina i presupposti e il procedimento per l'adozione del provvedimento cautelare di sospensione della patente, demandandone la responsabilità all'Ispettorato del lavoro territorialmente competente. Viene inoltre disciplinato il caso, previsto dall'articolo 27 cit. al comma 8, in cui nei cantieri si verificano infortuni dai quali derivino la morte o l'invalidità permanente di uno o più lavoratori, prevedendo che, qualora emerga una responsabilità almeno a titolo di colpa grave, nel primo caso sia obbligatoria e nel secondo facoltativa l'adozione di un provvedimento cautelare di sospensione. Come già disposto dal legislatore, la sospensione non può protrarsi oltre i 12 mesi ed è ammesso ricorso all'Ispettorato interregionale del lavoro ai sensi dell'articolo 14, comma 14, del decreto legislativo n. 81 del 2008. Prima della ripresa dell'attività, l'Ispettorato nazionale del lavoro è tenuto a verificare il ripristino delle condizioni di sicurezza.

L'articolo 4 (*Attribuzione dei crediti*), al comma 1, stabilisce che i soggetti tenuti al possesso della patente possono ottenere un punteggio massimo non superiore a 100 crediti ed individua il numero massimo dei crediti che è possibile conseguire nelle diverse categorie (al momento del rilascio della patente (lett. a)), per la storicità dell'azienda ai sensi dell'articolo 6, comma 1 (lett. b)), per attività di investimenti e formazione in tema di salute e sicurezza sul lavoro di cui all'articolo 5, comma 1, (lett c)).

L'articolo 5 (*Criteri di attribuzione di crediti ulteriori*), disciplina l'attribuzione di crediti ulteriori rispetto a quelli disciplinati dall'articolo 4, da riconoscere sempre ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera c), in quanto della stessa tipologia. Vengono quindi indicate le singole attività che possono dare luogo all'attribuzione di tali crediti relative non solo ad investimenti e formazione ma anche a determinati requisiti dell'azienda. I crediti ulteriori sono attribuiti al momento della presentazione della domanda di rilascio della patente qualora ne ricorrano le condizioni, ovvero successivamente al verificarsi delle condizioni stesse.

L'articolo 6 (*Incremento dei crediti*), disciplina l'incremento dei crediti per effetto del decorso del tempo in mancanza di provvedimenti di decurtazione del punteggio. In particolare, è previsto l'incremento di un credito per ciascun biennio successivo al rilascio della patente, sino ad un massimo di 20 crediti. Viene inoltre disciplinata la sorte dell'incremento periodico nelle more di un accertamento definitivo di una violazione (di regola l'incremento è sospeso) e nel caso di adozione di un provvedimento definitivo di accertamento di una violazione (l'incremento periodico non si applica per un periodo di tre anni).

L'articolo 7 (*Modalità di recupero dei crediti decurtati*), disciplina il recupero dei crediti allorché il punteggio della patente si riduca al di sotto dei 15 crediti per effetto delle decurtazioni subite. In tal caso il recupero fino a 15 crediti è subordinato alla valutazione di una Commissione territoriale composta da rappresentanti dell'Ispettorato nazionale del lavoro e dell'INAIL, tenuto conto dell'obbligo formativo e degli investimenti in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro nonché dei lavoratori occupati presso i cantieri dove si sono verificate le violazioni.

L'articolo 8 (*Ulteriori disposizioni*), disciplina i casi in cui il soggetto titolare della patente muti in seguito a fusioni, anche attraverso incorporazione, ovvero per trasformazioni societarie o

conferimento dell'azienda in società da parte dell'imprenditore individuale. Nel primo caso è previsto che venga accreditato il punteggio della società con il maggior numero di crediti. Nel secondo il nuovo soggetto giuridico conserva il punteggio della patente del soggetto trasformato o conferente.

L'articolo 9 (*Copertura finanziaria*), fa presente che, fatti salvi gli oneri quantificati e coperti dalla norma primaria - l'articolo 29, comma 20, del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 aprile 2024, n. 56 - derivanti dall'applicazione dell'articolo 27 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, come integralmente riformulato dall'articolo 29, comma 19, lettera a), del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 aprile 2024, n. 56 - dal regolamento in esame, come si evince dalla relazione tecnica, non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'articolo 10 (*Entrata in vigore*), prevede che il regolamento entri in vigore il 1° ottobre 2024, data a partire dalla quale i soggetti interessati sono tenuti al possesso della patente ai sensi dell'articolo 27, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2008.

Considerato:

1. L'oggetto del regolamento in esame è puntualmente definito dall'articolo 27, commi 3 e 5, del decreto legislativo n. 81 del 2008 ed attiene all'individuazione delle modalità di presentazione della domanda per il conseguimento della patente, dei contenuti informativi della patente medesima nonché dei presupposti e del procedimento per l'adozione del provvedimento di sospensione cautelare della patente stessa. E' inoltre demandata al regolamento l'individuazione dei criteri di attribuzione dei crediti ulteriori rispetto al punteggio iniziale della patente nonché delle modalità di recupero dei crediti decurtati. IL regolamento viene in sostanza a completare una disciplina che il legislatore ha voluto per i restanti profili riservare alla fonte primaria.

Secondo un consolidato orientamento di questa Sezione, la fonte regolamentare non deve riprodurre, in tutto o in parte, disposizioni di rango legislativo ovvero riproporne nella sostanza i contenuti modificandone la formulazione. Una siffatta ridondanza della fonte regolamentare contrasterebbe infatti con le esigenze di semplificazione e di chiarezza del dettato normativo.

Venendo all'esame delle singole disposizioni dello schema di decreto, si osserva preliminarmente come sarebbe opportuno inserire nelle premesse un riferimento all'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, avendo il decreto la natura di un regolamento ministeriale.

All'articolo 1, comma 1, dello schema di decreto si suggerisce di evitare di disciplinare i requisiti ai quali è subordinato il rilascio della patente, riproducendo il contenuto della seconda parte del comma 1 dell'articolo 27 de decreto legislativo n. 81 del 2008. Non sembra inoltre vi sia la necessità di riproporre, al primo periodo, secondo comma, dell'articolo 1 il primo periodo del comma 1 dello stesso articolo 27, al quale peraltro fa rinvio anche il comma 1 dell'articolo 1.

Il comma 7 dell'articolo 1 riproduce il secondo periodo del comma 2 dell'articolo 27 e può quindi essere eliminato.

Al comma 8 dell'articolo 1 viene riprodotto il primo periodo del comma 4 dell'articolo 27 cit. in materia di "revoca" della patente. Piuttosto che riprodurre pedissequamente il dettato legislativo, occorrerebbe riformulare la disposizione in esame nei termini seguenti: "*Nel caso di dichiarazioni non veritiere in merito alla sussistenza di uno o più requisiti accertate in sede di controllo successivo al rilascio, l'Amministrazione provvede ai sensi dell'articolo 27, comma 4, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.*" Dal comma sono inoltre da espungere le parole da "*e con riferimento al requisito di cui*" sino alla fine del comma volte a modificare la portata di un requisito stabilito dalla norma primaria.

Il comma 9 dell'articolo 1 va soppresso in quanto meramente riproduttivo del contenuto del comma 4, secondo periodo, dell'articolo 27 cit.

All'articolo 3, comma 2, viene previsto che, qualora nei cantieri si verificano infortuni da cui derivi

la morte di uno o più lavoratori imputabile al datore di lavoro o ad altri suoi stretti collaborati specificamente indicati, almeno a titolo di colpa grave, l'adozione del provvedimento di sospensione è obbligatoria. A riguardo va osservato come il comma 8 dell'articolo 27 cit. disponga che, anche nel caso di morte del lavoratore, l'Ispettorato nazionale del lavoro "può sospendere in via cautelare la patente". Tuttavia, va rilevato come la norma regolamentare preveda la sospensione obbligatoria esclusivamente qualora la morte del lavoratore sia imputabile "almeno a titolo di colpa grave". Avendo il legislatore espressamente demandato alla fonte regolamentare la disciplina della sospensione cautelare di cui al comma 8 cit. e, in particolare, anche il compito di definire "i presupposti e il procedimento" per l'adozione dei relativi provvedimenti, la scelta di prevedere, come detto, nella sola ipotesi di colpa grave, di regola l'irrogazione del provvedimento di sospensione può ritenersi compatibile con l'esercizio della predetta potestà regolamentare attribuita all'amministrazione purché non venga del tutto eliso il carattere discrezionale del provvedimento (ad es., facendosi comunque salva una diversa motivata valutazione dell'amministrazione fondata sulla assoluta esclusione di rischi per la sicurezza dei lavoratori). Questo anche alla luce dell'elevato livello di violazione delle norme in materia di tutela e sicurezza dei lavoratori che a tutt'oggi si registra nel nostro Paese, all'origine di un numero del tutto inaccettabile di vittime del lavoro. Il comma 5 dell'articolo 3 va soppresso in quanto meramente riproduttivo del secondo periodo del comma 8 dell'articolo 27 cit.

Il comma 5 dell'articolo 27 cit. demanda al regolamento in esame l'individuazione dei "criteri di attribuzione dei crediti ulteriori" rispetto al punteggio iniziale di trenta crediti. Lo schema di decreto reca disposizioni in materia di crediti ulteriori agli articoli 4, 5 e 6, peraltro denominando espressamente "crediti ulteriori" solo quelli di cui all'articolo 5 e operando una serie di rinvii tra i predetti articoli. La Sezione osserva come sarebbe possibile disciplinare in un unico articolo tutti i crediti in questione, rendendo in tal modo più agevole la ricostruzione della relativa disciplina. L'articolo 4 potrebbe pertanto avere ad oggetto solo il punteggio complessivo, non superiore a 100 crediti, specificando che 30 crediti vengono attribuiti al momento del rilascio della patente. All'articolo 5 (*Criteri di attribuzione dei crediti ulteriori*), potrebbero essere indicate tutte le diverse tipologie di crediti in questione, a partire dai "crediti per storicità dell'azienda", attualmente disciplinati all'articolo 4, comma 1, lettera b), ma da ritenersi anch'essi crediti ulteriori ai sensi del comma 5 dell'articolo 27 cit. Dovrebbe quindi seguire l'indicazione dei crediti attualmente disciplinati dall'articolo 4, comma 1, lettera c) e i crediti di cui all'articolo 5, commi 2 e 3, che, sulla base degli stessi rinvii incrociati attualmente presenti nello schema di decreto, risultano riconducibili a due distinte tipologie - i crediti di cui all'art. 4, lettera c), numero 1), hanno natura analoga a quelli di cui all'art. 5, comma 2, e quelli di cui all'articolo 4, lettera c), numero 2), presentano caratteristiche simili a quelli di cui all'articolo 5, comma 3 - nonostante i crediti di cui all'articolo 4, lettera c), siano da attribuirsi sulla base dei criteri indicati in una tabella allegata allo schema di decreto e quelli di cui all'articolo 5, commi 2 e 3, sulla base dei criteri indicati nel medesimo articolo. L'accorpamento nell'articolo 5 di tutti i crediti ulteriori appare opportuno anche alla luce del disposto del comma 4 dell'articolo 5 nella sua attuale stesura che deve ritenersi applicabile anche ai crediti ulteriori di cui all'articolo 4, comma 1, lettera b). Infine, all'articolo 6 dovrebbe essere soppresso il comma 1 e al comma 2 dovrebbe essere fatto rinvio all'articolo 5 dove troverebbe disciplina la categoria di crediti attualmente disciplinata nel predetto comma 1. La rubrica dell'articolo dovrebbe, conseguentemente, essere così riformulata "*Sospensione dell'incremento dei crediti*".

L'articolo 10 dispone che il regolamento entri in vigore "a far data dal 1° ottobre". Pur comprendendo come in tal modo l'Amministrazione intenda assicurare l'osservanza del comma 1 dell'articolo 27 cit. nella parte in cui dispone che "a decorrere dal 1° ottobre 2024" tutti i soggetti interessati "sono tenuti al possesso della patente", la Sezione nutre perplessità su una siffatta formulazione della norma. L'entrata in vigore delle leggi e dei regolamenti, ai sensi dell'articolo 10 delle "Disposizioni sulla legge in generale" premesse al Codice Civile, è infatti subordinata al decorso di un termine di 15 giorni decorrente dalla relativa pubblicazione, salvo che sia altrimenti

disposto. Il periodo di tempo decorrente dalla pubblicazione di un atto normativo al fine della relativa obbligatorietà è funzionale a consentirne la conoscenza da parte di tutti i destinatari. Decorso detto termine, tale conoscenza è presunta. La previsione di una data fissa per l'entrata in vigore di un provvedimento rende del tutto incerta la durata del termine in questione che, in ipotesi, potrebbe essere già decorso alla data della pubblicazione dell'atto normativo. Non appare pertanto possibile prescindere dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale di un provvedimento normativo al fine di determinarne la data di entrata in vigore. Secondo un consolidato orientamento di questa Sezione, il termine di 15 giorni stabilito dall'articolo 10 delle “*Disposizioni sulla legge in generale*”, può essere derogato esclusivamente ad opera di una norma primaria. La circostanza che il legislatore abbia indicato il 1° ottobre come data dalla quale decorre l'obbligo per i soggetti interessati di dotarsi della patente di cui allo schema di decreto in esame, sembra a tal fine poter costituire un valido fondamento della scelta dell'Amministrazione di incidere sulla *vacatio legis*. La Sezione ritiene pertanto che la previsione dell'entrata in vigore il 1° ottobre 2024 possa essere mantenuta solo a condizione che il regolamento in esame venga pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale quanto meno entro il giorno precedente.

'P.Q.M.'

P.Q.M.

Esprime il parere nei termini di cui in motivazione.

L'ESTENSORE

Daniele Cabras

IL PRESIDENTE

Paolo Troiano

IL SEGRETARIO

Alessandra Colucci