PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 27 - numero 5922 di Mercoledì 17 settembre 2025

La patente a crediti: le criticità e le aspettative disattese

Ad un anno dall'entrata in vigore del d.l. n. 19/2024 un saggio si sofferma sulle luci e ombre della patente a crediti per la sicurezza sul lavoro. Focus su alcune criticità e sulle aspettative disattese.

Urbino, 17 Set ? Come segnalato e approfondito anche nei nostri articoli, il decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni nella legge 29 aprile 2024, n. 56, è intervenuto in materia di sicurezza sul lavoro, probabilmente in risposta "alla crescente preoccupazione pubblica e istituzionale, sicuramente acuita da alcuni eventi drammatici come il crollo del cantiere Esselunga a Firenze nel febbraio 2024 e l'incidente di Brandizzo". Eventi che "hanno evidenziato **carenze significative nei controlli e nella gestione della sicurezza**, sollevando interrogativi sull'adeguatezza dell'attuale quadro normativo e sull'efficacia delle misure di prevenzione sinora adottate".

Tra le misure introdotte in materia di sicurezza dalle normative del 2024 la "**patente a crediti**" è "la più rilevante" e si propone l'obiettivo di migliorare le strategie di prevenzione degli infortuni sul lavoro attraverso un meccanismo di **qualificazione e controllo delle imprese e dei lavoratori autonomi**, operanti nei cantieri temporanei o mobili.

Tuttavia le prime applicazioni della normativa relativa alla patente a punti/a crediti, che cerca di coniugare la necessità di una "maggiore responsabilizzazione degli operatori con strumenti di incentivazione per le imprese virtuose", "rivelano alcune **criticità che ne minano l'efficacia complessiva**". E vi è il pericolo che la patente a punti "si riduca a un **mero strumento burocratico**, orientato più al controllo amministrativo che a un effettivo miglioramento delle condizioni di prevenzione e tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori".

A ricordarlo, in questi termini, è un saggio pubblicato sul **numero 1/2025** della rivista "**Diritto della sicurezza sul lavoro**", pubblicazione online dell'Osservatorio Olympus dell' Università degli Studi di Urbino.

Il saggio, dal titolo "**Ad un anno dall'entrata in vigore del d.l. n. 19/2024: luci e ombre della patente a crediti per la sicurezza sul lavoro**", è a cura di **Evan Rago** (dottorando di ricerca presso la Fondazione Marco Biagi ? Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia) e sviluppa i contenuti della relazione presentata al convegno su "*Gli obblighi di sicurezza come prevenzione di tipo organizzativo: i modelli di organizzazione e gestione e i sistemi di qualificazione delle imprese*" (Università degli Studi di Urbino, 4 aprile 2025).

Nel presentare brevemente il saggio, l'articolo affronta i seguenti temi:

- La patente a crediti e il documento di valutazione dei rischi
- La patente a crediti, la prescrizione e la mancata armonizzazione
- La patente a crediti e le aspettative disattese

Pubblicità

La patente a crediti e il documento di valutazione dei rischi

Il saggio affronta i vari aspetti della normativa, con particolare riferimento al nuovo assetto relativo al Decreto 18 settembre 2024 n. 132, soffermandosi sugli "aspetti applicativi più controversi e sulle interferenze con gli strumenti preesistenti che potrebbero comprometterne le finalità preventive".

Infatti, come indicato nelle "**Considerazioni conclusive**" del saggio, la disciplina della patente a crediti, come delineata dal rinnovato art. 27 del Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e dalle disposizioni attuative di più recente introduzione, "presenta un quadro piuttosto articolato che si espone a **diverse problematiche**". In particolare, l'analisi condotta dall'autore "ha contribuito ad evidenziare talune criticità che, incidendo sia sulla struttura sanzionatoria sia sui meccanismi premiali di incremento dei crediti, rischiano di comprimerne particolarmente l'efficacia operativa".

Ad esempio un primo aspetto critico, che "emerge con particolare evidenza dalle disposizioni in vigore", riguarda il **documento di valutazione dei rischi** (DVR), "posto che la normativa si limita a richiederne la disponibilità quale presupposto per il conseguimento della patente, ma dall'altro lato se ne sanziona l'assenza (in caso di controllo), non prevedendo comunque la revoca della patente" (analogamente, come riporta l'autore in una nota, "per quanto accade in relazione alla nomina del RSPP".

Altre considerazioni ? continua il saggio ? possono essere fatte "in merito alla **verifica del DVR**". Infatti, seguendo la lettera della norma, "emerge la necessarietà di tale documento prescindendo però dal fatto che lo stesso possa ad esempio risultare incompleto, inadeguato o non veritiero, tutte situazioni che, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, sono equiparabili alla sua totale assenza" (ad esempio Cass. pen., Sez. IV, 1° giugno 2006, n. 19183).

Si indica che, "pur riconoscendo la volontà del legislatore di punire il datore di lavoro che ometta integralmente di predisporre il DVR", non è tuttavia previsto alcun "meccanismo sanzionatorio nel caso in cui quest'ultimo risulti inidoneo o palesemente insufficiente. In tal modo l'impresa potrebbe formalmente soddisfare l'obbligo previsto dalla legge, ma non garantire un'analisi effettiva e approfondita dei rischi lavorativi".

La patente a crediti, la prescrizione e la mancata armonizzazione

Sempre nelle "**Considerazioni conclusive**" l'autore indica che una ulteriore contraddizione "deriva dal largo impiego del **meccanismo della prescrizione obbligatoria** di cui al d.lgs. n. 758/1994".

Infatti se esso consente di "premiare la regolarizzazione, ancorché tardiva, estinguendo il reato una volta adempiute le prescrizioni impartite e corrisposta la sanzione pecuniaria", resta però il dato oggettivo che "l'impresa ha comunque commesso violazioni prevenzionistiche".

In questo senso la disciplina pare suscitare un **paradosso**: "da una parte, si intende incentivare un 'ravvedimento operoso'

dell'impresa coinvolta, dall'altra non si valorizza adeguatamente il soggetto che investe ex ante in prevenzione per evitare future irregolarità da chi interviene ex post al solo fine di sanare l'illecito contestato".

Ne consegue una "**deterrenza tutto sommato contenuta**, condizionata anche dal fatto che la prescrizione non rientra nemmeno tra i provvedimenti definitivi necessari per la decurtazione dei crediti".

Si indica poi che tra i **requisiti previsti per l'incremento del punteggio**, "come ad esempio quello della storicità dell'azienda, si registra una forte distorsione che può facilmente collegarsi alle considerazioni poc'anzi effettuate".

Un'impresa che abbia fatto ripetutamente ricorso alla prescrizione obbligatoria nel corso degli anni "potrebbe apparire come 'perfetta' e accedere comunque all'incremento dei crediti". E il legislatore, in questo caso, avrebbe potuto "ponderare in modo più rigoroso la rilevanza quanto meno delle ripetute violazioni, al fine di non affievolirne eccessivamente gli effetti e di evitare che un ricorso sistematico alla prescrizione rendesse di fatto inesistente l'impatto delle decurtazioni".

Infine, l'autore si sofferma sulla "**mancata armonizzazione** del nuovo meccanismo di qualificazione con gli altri strumenti già vigenti nell'ordinamento in tema di sicurezza sul lavoro".

Si ricordano, nel d.lgs. n. 81/2008, gli istituti della sospensione dell'attività d'impresa ex art. 14, e in altri contesti normativi, si rilevano disposizioni come quella del DPR n. 177/2011 in materia di ambienti confinati e del d.lgs n. 276/2003.

Tuttavia "in assenza di previsioni che consentano un vero coordinamento tra tali istituti e la patente a crediti, rischia di emergere un **sistema del tutto frammentario e di complessa comprensione**, in cui ciascuno strumento opera in modo parallelo e poco sinergico".

Manca, dunque, "un raccordo tra le varie discipline, un'integrazione coerente che ne possa rafforzare l'efficacia, così da poter meglio perseguire la finalità preventiva sottesa al corpus normativo in materia di tutela della sicurezza e della salute sul lavoro".

La patente a crediti e le aspettative disattese

In definitiva, indica l'autore nel paragrafo relativo alle "**Aspettative disattese**", ad un anno dall'entrata in vigore della patente a crediti, "i dati a disposizione delineano un quadro piuttosto 'distante' dagli obiettivi inizialmente prefigurati dal legislatore". E in particolare, "all'inizio di aprile 2025, risultano esser state rilasciate soltanto 440.000 patenti, rispetto alle circa 900.000 stimate in fase di avvio, comprendenti sia imprese sia lavoratori autonomi operanti nel settore edile". Numeri che possono trovare una spiegazione "nell'orientamento adottato da parte di molte imprese che, invece di richiedere la patente a crediti, preferiscono conseguire la certificazione SOA, ritenuta procedura più rodata e funzionale alla partecipazione agli pubblici".

Un ulteriore indicatore è poi offerto dai "10.530 controlli ispettivi condotti nei primi cinque mesi di applicazione: da essi sono emersi soltanto 117 casi di mancato possesso della patente". Il dato forse più interessante ? continua l'autore - è rappresentato dalle 12 istruttorie finalizzate alla sospensione del titolo, le quali "sono state tutte archiviate per **insufficienza di prove**".

È dunque evidente "come il provvedimento ? che il legislatore aveva presentato come un possibile strumento risolutivo per contrastare le morti sul lavoro ? non stia producendo l'effetto auspicato". E, dunque, "lungi dall'aver risolto in modo definitivo il problema della mancata prevenzione degli infortuni, la patente a crediti, risulta, al contrario, poco diffusa e rischia di rivelarsi come un **ulteriore adempimento burocratico**". Se, in astratto, essa avrebbe quanto meno potuto costituire uno strumento di

regolarità formale, di fatto, data la scarsa adozione da parte degli operatori, non sembra in grado di incidere in modo apprezzabile nemmeno in tal senso".

L'obiettivo dichiarato di contenere gli infortuni sul lavoro ? conclude il saggio ? "pare ancora lontano e difficilmente realizzabile. Allo stato attuale, **il bilancio complessivo resta non soddisfacente**, sia per la scarsa diffusione del titolo, sia per i limiti intrinseci di un sistema che interviene prevalentemente ex post, sottraendo alla prevenzione quel ruolo centrale di sistema che il legislatore del 2008 ? attraverso il d.lgs. n. 81 ? aveva saputo ben intuire e valorizzare". L'impianto originario "mirava a incentivare comportamenti virtuosi da parte delle imprese e a costruire una vera e propria 'cultura partecipata' della sicurezza, della quale, allo stato degli atti, se ne è sostanzialmente persa ogni traccia".

Rimandiamo, in conclusione, alla lettura integrale del saggio che si sofferma su molti aspetti connessi all'istituto della patente a crediti:

- l'ambito di applicazione oggettivo
- l'ambito di applicazione soggettivo
- i requisiti per il rilascio della patente
- la presentazione della domanda
- la revoca della patente
- contenuto informativo e monitoraggio delle attività
- la disciplina generale della sospensione della patente
- la disciplina generale dei crediti
- le ipotesi di operatività in cantiere
- le sanzioni per lo svolgimento di attività nei cantieri in caso di assenza della patente o sotto la soglia minima
- il committente e il responsabile dei lavori tra responsabilità e sanzioni
- la lista di conformità INL
- il ruolo ispettivo e la centralità delle funzioni assegnate all'INL.

Tiziano Menduto

Scarica il documento da cui è tratto l'articolo e la normativa di riferimento:

Università di Urbino Carlo Bo, Osservatorio Olympus, Diritto della sicurezza sul lavoro, "Ad un anno dall'entrata in vigore del d.l. n. 19/2024: luci e ombre della patente a crediti per la sicurezza sul lavoro", a cura di Evan Rago (dottorando di ricerca presso la Fondazione Marco Biagi ? Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia), Diritto della Sicurezza sul Lavoro (DSL) n. 1/2025.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Decreto 18 settembre 2024 n. 132 - 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.

Licenza Creative Commons

www.puntosicuro.it