PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 26 - numero 5716 di Venerdì 18 ottobre 2024

# Patente a crediti: strumento di qualificazione o di verifica di regolarità?

***Un saggio si sofferma sulla patente tramite crediti nei cantieri temporanei o mobili. Si può definire uno strumento di qualificazione delle imprese o è solo uno strumento di verifica di regolarità? Le riflessioni di Paolo Pascucci e Maria Giovannone.***

Urbino, 18 Ott ? Non c'è dubbio che uno dei temi più ricorrenti in questi mesi, riguardo alle novità normative in materia di salute e sicurezza sul lavoro, riguardi la **patente a crediti** con riferimento a quanto contenuto nella legge 29 aprile 2024, n. 56, di conversione del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19 "*Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*" (decreto PNRR 2024).

E sono anche diverse le opinioni, come riscontrato nei nostri articoli e nelle nostre interviste, su questo **sistema di qualificazione** per imprese e lavoratori autonomi attivi nei cantieri temporanei o mobili.

Ad esempio secondo alcuni, riguardo alla qualificazione di imprese e lavoratori, il c.d. decreto PNRR 2024 ha "perso l'occasione per sviluppare un dispositivo che, rimasto fermo per anni nelle pieghe dell'attuazione del d.lgs. n. 81/2008, avrebbe forse trovato un terreno culturale più fertile rispetto a sedici anni fa e una più profonda consapevolezza del legame tra la qualificazione delle imprese e il dibattito giuridico ed economico sulla sostenibilità".

A sostenerlo, motivando ampiamente questa riflessione/delusione in merito a queste normative è un interessante saggio pubblicato sul numero 2/2024 di "**Diritto della sicurezza sul lavoro**", rivista online dell'Osservatorio Olympus dell' Università degli Studi di Urbino, e a cura di **Paolo Pascucci** (professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Urbino Carlo Bo) e **Maria Giovannone** (ricercatrice di Diritto del lavoro nell'Università di Roma Tre).

In "**La patente tramite crediti nei cantieri temporanei o mobili: uno strumento di qualificazione delle imprese o di verifica di regolarità?**" i due autori, come indicato nell'abstract del saggio, analizzano in chiave critica il dispositivo del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi (art. 27 d.lgs. n. 81/2008) "a partire dalle numerose rivisitazioni che lo stesso ha subito nel corso del tempo, pur in assenza di una sua completa e definitiva messa a regime (se non per gli ambienti confinati di cui al d.P.R. n. 177/2011) a distanza di ormai 16 anni dalla entrata in vigore del cosiddetto Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro".

Il saggio si sofferma poi:

- sulle recenti novità introdotte dal DL 19/2024 (art. 29), convertito in legge con modificazioni, con "l'obiettivo di contrastare il riacutizzarsi del fenomeno infortunistico in alcuni settori e di contribuire, più in generale, al contrasto del lavoro irregolare nel contesto delle attività affidate in appalto o in subappalto";
- sull'analisi del Decreto 18 settembre 2024 n. 132, recante il 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.

Gli autori evidenziano, ad esempio, come la riformulazione dell'articolo 27 del Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 "restringa decisamente il campo di applicazione oggettivo della pregressa disposizione, restituendo un dispositivo prevenzionistico per nulla coincidente con quanto voluto originariamente dal legislatore, dal sistema istituzionale e dalle stesse parti sociali".

Nel presentare il contributo ci soffermiamo oggi, in particolare, sui seguenti temi:

- Considerazioni e delusioni: l'obiettivo dello strumento
- Considerazioni e paradossi: crediti, correzioni e requisiti
- Rottura di un progetto normativo di premialità per le imprese virtuose

Pubblicità
<#? QUI-PUBBLICITA-SCORM1-[EL0032_EDI] ?#>

# Considerazioni e delusioni: l'obiettivo dello strumento

Rimandando ad una lettura integrale delle interessanti analisi connesse al dispositivo del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, veniamo ad alcune **considerazioni degli autori** (intitolate nel saggio "Delusioni e paradossi").

La prima considerazione attiene alla **ratio dello strumento**.

Innanzitutto il dubbio, emerso alla comparsa del nuovo art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, che "si trattasse essenzialmente di un congegno di controllo della regolarità delle imprese e dei lavoratori autonomi operanti nell'ambito della cantieristica **più che di uno strumento di vera e propria qualificazione**" risulta confermato dal d.m. n. 132/2024".

Infatti è vero che nel Regolamento da un lato, "affiorano elementi, assenti nella norma di legge, di per sé certamente **funzionali a qualificare il sistema prevenzionistico di un'impresa** ? come, in particolare, i sistemi di gestione della sicurezza sul lavoro (SGSL) e i modelli di organizzazione della sicurezza sul lavoro (MOG) specialmente se asseverati ? e, da un altro lato, si tende a valorizzare l'adempimento 'oltre la soglia minima legale' di alcuni fondamentali obblighi di prevenzione, come nel caso dell'adozione 'ordinaria' del DVR là dove sarebbe sufficiente valutare i rischi secondo le procedure standardizzate, oppure nell'ipotesi di una formazione impartita oltre i minimi di cui agli accordi Stato-Regioni, o ancora nel caso dell'effettuazione da parte del medico competente di un numero di visite in cantiere superiore alla norma". Tuttavia, è anche vero che tutto ciò "**riguarda esclusivamente l'incremento dei crediti iniziali**, laddove la partente può essere ottenuta semplicemente autodichiarando il possesso di requisiti 'di base', i quali, a ben guardare, riguardano esclusivamente il rispetto dei presupposti minimi per la regolarità di un'impresa o, per dirla altrimenti, perché un'impresa possa definirsi tale ai sensi dell'art. 41 Cost".

Ben altra prospettiva ? continua il saggio - si sarebbe invece appalesata laddove invece la patente a crediti "fosse stata rilasciata, oltre che sulla scorta dei requisiti di base, **solo in presenza di alcuni di quegli elementi effettivamente qualificanti, assumendo così la veste di uno strumento di qualificazione e di selezione qualitativa delle imprese**, come tale particolarmente utile o addirittura decisiva là dove la scelta dell'impresa avvenga sulla scorta di una comparazione, come nel caso degli appalti pubblici".

## Considerazioni e paradossi: crediti, correzioni e requisiti

Si indica poi che, per come è attualmente concepito, dal decreto ministeriale 132/2024 emergono alcuni evidenti **paradossi**.

Il **primo paradosso** è che, in relazione all'incremento dei crediti collegati alla storicità dell'impresa, "non sia stato previsto alcun **coefficiente di correzione** che ne riduca il valore ove negli anni quell'impresa abbia registrato un elevato tasso di infortuni, specie se gravi, e/o abbia subito più di un certo numero di contestazioni di violazioni in materia prevenzionistica al di là del fatto che queste siano poi state 'risolte' mediante il meccanismo dell'adempimento alla prescrizione di cui al d.lgs. n. 758/1994".

Infatti non si deve infatti trascurare che se, per un verso, è giusto e opportuno che tale procedura prescrittiva "conduca all'estinzione del reato, per altro verso ciò non può però cancellare il fatto che quell'impresa abbia comunque **commesso svariate violazioni prevenzionistiche, manifestando una propensione più a rimediare ex post che ad investire ex ante in prevenzione**, risultando solo quest'ultima prospettiva quella effettivamente funzionale a qualificare l'impresa".

E queste considerazioni ? continua il saggio ? "sulla necessità di considerare 'in negativo' anche le violazioni 'sanate' ex d.lgs. n. 758/1994 e, per converso, di valorizzare sul serio l'impresa davvero ed effettivamente virtuosa, riemergono prepotentemente anche con riferimento al **meccanismo di decurtazione dei crediti** che, come si è visto, **essendo collegato esclusivamente a provvedimenti giudiziari o amministrativi definitivi, rischia di rivelarsi un'arma del tutto spuntata**".

Con l'**ulteriore paradosso** che, da un lato, l'impresa, "potrebbe accumulare nel tempo un ingente numero di crediti, fino alla del tutto eccessiva soglia di 100, mentre, da un altro lato, quand'anche nel frattempo violasse anche ripetutamente la disciplina prevenzionistica 'sanando' poi le violazioni ex d.lgs. n. 758/1994, **rischierebbe... di perdere ben pochi di quei crediti, potendo così continuare tranquillamente ad operare nei cantieri 'alla faccia' della sua effettiva propensione prevenzionistica**".

Un **altro paradosso**, "che in realtà è una colossale incongruenza", è quello relativo al fatto che "certi **requisiti** (l'elaborazione del DVR, la formazione, la nomina del RSPP) sono nel contempo considerati da un lato 'costitutivi' per il rilascio della patente e, in quanto tali, quindi imprescindibili, mentre, da un altro lato, rappresentano, appunto paradossalmente, un elemento dal quale invece si può prescindere, fatta salva la peraltro improbabile decurtazione dei crediti, con la paradossale conservazione della partente".

Ed è dunque evidente, come, di fronte a questi paradossi e ad altri che dovessero emergere alla luce dell'applicazione concreta dello strumento, "il legislatore e l'esecutivo non dovrebbero restare inerti, ma correre prontamente ai ripari per non rischiare che, oltre a non garantire la effettiva qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, la patente garantisca paradossalmente... **il permanere di situazioni di illegalità, non riuscendo quindi a svolgere neppure la sua minimale funzione di strumento di mera verifica della regolarità delle imprese**".

# Rottura di un progetto normativo di premialità per le imprese virtuose

In definitiva, anche alla luce del regolamento attuativo, "**il nuovo art. 27 non convince**".

Anzitutto perché "**la precedente formulazione solo in minima parte riguardava una patente a punti per il settore dell'edilizia** (basata peraltro su criteri diversi da quelli attuali) mettendo invece capo ad una più ampia norma di sistema".

Ma non convince ancor più perché "ha spezzato la visione complessiva della sicurezza sottesa al d.lgs. n. 81/2008 e convertito una norma di premialità sostanziale in una verifica di regolarità formale (peraltro autocertificabile!), ignorando qualsiasi necessario raccordo sistematico con l'art. 6, comma 8, lett. g), l'art. 26, l'art. 30, il d.P.R. n. 177/2011 e il d.lgs. n. 276/2003".

Peraltro - concludono gli autori ? "in controtendenza con l'evoluzione dei processi di certificazione ed asseverazione volontaria della qualità (moltiplicatisi in ambito lavoristico ad opera degli standard tecnici nazionali ed internazionali) e con la regolazione europea del dovere di diligenza e di rendicontazione quale viatico della sostenibilità e della responsabilità sociale di impresa", il provvedimento, supponendo di compiere un "passo avanti nella lotta al lavoro irregolare e insicuro" ha invece "**ripiegato sull'ennesimo meccanismo sanzionatorio**".

L'analisi del DM 132/2024, operata nel saggio, peraltro, restituisce il quadro di un "meccanismo prevenzionistico per nulla coincidente con quanto voluto originariamente dal legislatore, dal sistema istituzionale e dalle stesse parti sociali nonostante la dialettica avutasi in seno alla Commissione consultiva permanente nel corso degli anni".

Infatti, si ribadisce, che più che una "**norma di premialità**" per le imprese virtuose, "esso sembra mettere capo ad un **dispositivo sanzionatorio basato su un mero** "**controllo di regolarità formale**", per di più di difficile praticabilità e intriso di contraddizioni".

E dunque, come indicato in premessa sembra così che il DL 19/2024 abbia perso l'occasione per "sviluppare un dispositivo che, rimasto fermo per anni nelle pieghe dell'attuazione del d.lgs. n. 81/2008, avrebbe forse trovato un terreno culturale più fertile rispetto a sedici anni fa e una più profonda consapevolezza del legame tra la qualificazione delle imprese e il dibattito giuridico ed economico sulla sostenibilità".

Rimandiamo alla lettura integrale del saggio che analizza molti aspetti del nuovo sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi:

- note introduttive sul concetto di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi per la sicurezza sul lavoro
- dinamiche evolutive dell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008
- qualificazione delle imprese e responsabilità sociale d'impresa
- ambito di applicazione oggettivo e soggettivo della disciplina della patente
- requisiti per ottenere la patente
- dichiarazioni non veritiere e revoca della patente
- modalità per presentare la domanda
- contenuti informativi della patente e la trasparenza
- sospensione della patente in caso di gravi infortuni
- provvedimento cautelare di sospensione della patente
- durata e impugnazione della sospensione della patente

- disciplina dei crediti
- incremento di ulteriori crediti
- decurtazione dei crediti
- sospensione dell'incremento dei crediti e il recupero dei crediti "minimi"
- sanzioni in caso di patente mancante o carente dei crediti minimi.

Tiziano Menduto

***Scarica il documento da cui è tratto l'articolo:***

Università di Urbino Carlo Bo, Osservatorio Olympus, Diritto della sicurezza sul lavoro, "La patente tramite crediti nei cantieri temporanei o mobili: uno strumento di qualificazione delle imprese o di verifica di regolarità?", a cura di Paolo Pascucci (professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Urbino Carlo Bo) e Maria Giovannone (ricercatrice di Diritto del lavoro nell'Università di Roma Tre), Diritto della Sicurezza sul Lavoro (DSL) n. 2/2024.

Licenza Creative Commons

---

**www.puntosicuro.it**