



**CONFLAVORO**

Piccole Medie Imprese

www.conflavoro.it | 800 911958

Confederazione Nazionale Piccole e Medie Imprese  
Via del Consolato, 6 - 00186 Roma - Italia

## **MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI**

**Riunione tecnica di approfondimento della disposizione di cui all'art. 29 del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19 (Decreto PNRR) concernente, in particolare, la "Patente a crediti" e la qualificazione aziendale**

**Contributo di Conflavoro PMI**

*Marzo 2024*



## **1. Premessa**

Il presente documento propone la visione di Conflavoro PMI in materia di salute e sicurezza sul lavoro, con particolare riferimento alla disposizione di cui all'articolo 29, commi 19 e 20, del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19 (c.d. Decreto PNRR), concernente in particolare la previsione dello strumento della "Patente a crediti" e la qualificazione aziendale.

Per ragioni di coerenza, quanto riportato in questa sede riprende fedelmente la posizione della Confederazione sul tema di merito già avanzata in occasione di altri appuntamenti istituzionali, come nel caso dell'audizione parlamentare svolta lo scorso 14 marzo 2024 sul provvedimento presso la Commissione V Bilancio, Tesoro e Programmazione della Camera dei Deputati.

Con riferimento alle osservazioni di seguito descritte, si allegano delle ipotesi di proposte emendative di più agevole definizione, consegnando invece le altre riflessioni a titolo di generale suggerimento, con l'auspicio che se ne possa approfondire la portata in sede di confronto tecnico per un'eventuale declinazione in termini di proposte di intervento normativo.

## **2. Patente a crediti e qualificazione aziendale**

Il testo del decreto legge 19/2024 reca al Titolo II, Capo VIII Disposizioni urgenti in materia di lavoro, racchiudendo tutte quelle misure volte a rafforzare il presidio normativo ed ispettivo sul rispetto delle prescrizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro, promuovendo ad esempio l'attestazione dell'assenza di violazioni pregresse per fruire dei benefici in materia di lavoro e legislazione sociale (art. 29, co. 1) nonché l'aumento delle sanzioni pecuniarie al fine di rafforzare l'attività di contrasto al lavoro irregolare e sommerso (art. 29 co. 3) e la previsione di un meccanismo di premialità e la correlata iscrizione in una lista di Conformità INL consultabile pubblicamente (art. 29 co. 7 e segg.). Tutti questi interventi sono improntati dunque, nel complesso, ad inasprire le sanzioni per chi impiega lavoratori non in regola e a promuovere i datori di lavoro che invece rispettano le regole e mantengono comportamenti virtuosi ai sensi della legislazione vigente.



L'aspetto più importante dell'**articolo 29 recante disposizioni in materia di prevenzione e contrasto al lavoro irregolare** rimane comunque l'introduzione della **patente a crediti per il settore edile** di cui ai commi 19 e 20 dell'articolo medesimo.

Questo strumento nasce per **introdurre un sistema di qualificazione delle imprese** che nella sua ratio di fondo va nella direzione di voler aumentare la percezione del rischio lungo l'intera catena della responsabilità, con il fine ultimo di condurre, in prospettiva, ad un azzeramento degli infortuni e delle irregolarità riscontrate grazie al **rispetto di obblighi formativi e di adempimenti** legati alla verifica di taluni requisiti individuati come imprescindibili per l'ottenimento e il mantenimento stessi.

Inoltre, se dal lato dell'impresa un buon funzionamento della patente a crediti consentirebbe di prestare maggiore attenzione al mantenimento di **condotte virtuose** all'interno dello scenario nel suo complesso, dall'altro condurrebbe anche i committenti dei lavori a prestare maggiore attenzione nell'individuazione delle imprese da ingaggiare per effettuarli - da qui, appunto, l'innalzamento della percezione del rischio che, in ottica di **azione preventiva rispetto ai rischi di infortunio e di irregolarità**, deve puntare ad una maggiore presa di responsabilità lungo tutta la catena della filiera edile. Al di là dell'effettivo livello di efficacia di questo strumento, che sarà comunque riscontrabile una volta che sarà trascorso del tempo dalla sua prima applicazione, resta comunque fermo il fatto che la patente a crediti come uno **strumento utile anche nell'ottica potenziale di contrastare tutti coloro che gli adempimenti agli standard di sicurezza li perseguono fintamente**.

Andando oltre queste considerazioni generali volte ad analizzare gli aspetti degni di nota per i potenziali, futuri effetti positivi, vi sono alcuni aspetti suscettibili di riflessione e di valutazione per eventuali modifiche, riportati di seguito:

- Per quello che riguarda la metodologia di **recupero dei crediti** che si innesta sull'obbligatorietà di **frequentare dei corsi** da parte del soggetto nei confronti del quale è



stato emanato il provvedimento, il riferimento è ai corsi di cui all'articolo 37 co.7 del testo unico sulla sicurezza di cui al D. Lgs. 81/08, che citata testualmente riguarda *la formazione in materia di salute e sicurezza che datori di lavoro, dirigenti e preposti sono già tenuti a ricevere e ad aggiornare periodicamente*. Senza mettere in discussione il legame alla base di tale meccanismo, che è la consequenzialità tra il recupero dei crediti e l'erogazione della formazione, evidentemente condivisibile, si segnala tuttavia l'opportunità di ritagliare maggiormente la formazione sulla specifica esigenza del recupero, tenendo conto delle cause alla base della decurtazione. Allo stato attuale infatti non si aggiungono livelli di formazione o competenze ulteriori, più o meno specifiche, che peraltro potrebbero ravvisarsi come necessarie a maggior ragione dopo il verificarsi delle violazioni e degli incidenti di cui al comma 19 dell'articolo 29. Si suggerisce pertanto di **declinare questi corsi in maniera più puntuale in termini di ore e di materie oggetto di formazione, eventualmente demandando la definizione ad uno strumento attuativo** che possa essere un decreto ministeriale o meglio una circolare dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, eventualmente tenendo conto caso per caso delle motivazioni che hanno indetto la decurtazione (e che possono quindi nella prassi fare anche da precedente per casi simili), nonché individuando eventuali ambiti o macroaree all'interno dei quali declinare le specificità della formazione al fine di semplificare e accelerare la declinazione stessa - a titolo meramente semplificativo e non esaustivo 3 possibili standard potrebbero riguardare la documentazione necessaria, la valutazione dei rischi e degli infortuni e la gestione del cantiere. L'individuazione dell'INL come organismo preposto alla definizione degli obblighi di formazione in questa fattispecie sarebbe altresì coerente con l'impostazione della norma nel suo complesso, considerato che è proprio l'Ispettorato l'Ente preposto al rilascio della patente;

- La norma prescrive l'esenzione della patente a crediti per le imprese in possesso dell'attestato di qualificazione SOA. La **qualificazione SOA** è un tipo di attestazione che si può verosimilmente definire di tipo più "amministrativo" in quanto mantiene comunque la funzione principale di attestare le capacità tecniche ed economiche di un'impresa,



peraltro da una certa soglia in poi e per lavori con soggetti pubblici, aspetto che quindi dal punto di vista delle PMI, e comunque del settore privato, la rende una fattispecie praticamente residuale. Inoltre, sebbene il percorso per ottenerla sia tutt'altro che semplice e immediata e il relativo ottenimento corrisponde alla verifica di tutta una serie di requisiti dell'impresa, l'attestazione SOA non ha alcuna valenza dal punto di vista della verifica degli standard di sicurezza e di diminuzione degli incidenti, che è invece la ratio alla base dell'introduzione della stessa patente a crediti. Un aspetto, questo, segnalato peraltro da svariati soggetti intervenuti in sede di audizioni su questo provvedimento. Si suggerisce dunque di estendere l'esenzione della patente a crediti anche a quelle imprese che siano in possesso di certificazioni per i sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro, quali la certificazione **UNI ISO 45001**, rilasciata da organismi terzi di certificazione accreditati da Accredia, o dell'asseverazione **SGSL** rilasciata da organismi paritetici iscritti nel repertorio del Ministero del Lavoro ai sensi del Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali dell'11 ottobre 2022 n. 171 in attuazione dell'articolo 51 del Decreto Legislativo 9 aprile 2008 n. 81;

- Un altro aspetto che si intende sottolineare, in questo caso specificatamente dal punto di vista delle piccole e medie imprese, riguarda le difficoltà a tutti note nella raccolta e nella produzione documentale e burocratico amministrativa che interessa il comparto in generale, unitamente ad eventuali lacune rispetto alla disponibilità di informazioni inerenti la composizione della documentazione e le procedure. Ferma restando l'indiscussa necessità di produrre i vari aspetti documentali previsti esplicitamente dalla norma, si potrebbe immaginare di prevedere un **regime transitorio di informazione e accompagnamento per la produzione di tutti gli adempimenti necessari** a titolo di requisiti principali per il rilascio della patente, e in particolar modo il DURF - documento unico di regolarità fiscale, che non è così tanto di uso comune tra le PMI come si pensa. In generale comunque, prevedere la **predisposizione di campagne informative**, istituzionali e ad hoc, nel periodo che intercorre da adesso fino all'entrata in vigore della



patente ovvero il 1 ottobre 2024, potrebbe rappresentare un importante ed efficiente strumento di diffusione e divulgazione per le imprese ai fini del relativo adeguamento;

- Riprendendo poi la volontà espressa in più sedi dal Ministro Calderone, si condivide l'orientamento per cui l'introduzione della **patente a crediti rappresenta un esperimento nel settore dell'edilizia, dalla cui prima esperienza si trarranno delle valutazioni di merito per migliorarla e soprattutto estenderla ad altri comparti o settori**. Questo orientamento è ampiamente condivisibile e condiviso, ferma restando l'opportunità di ipotizzare un tempo limitato e ben definito per testare l'effettiva efficacia della patente a crediti in qualità di metodologia - ad esempio un periodo di 24/36 mesi -, nonché di individuare uno o più parametri in base ai quali valutare questa stessa efficacia, che possano essere ad esempio la riduzione e l'azzeramento del numero di infortuni o l'incremento della qualità delle prestazioni erogate dall'impresa, o del livello di qualificazione dell'impresa stessa;
  
- Posto poi che nel nostro sistema e mondo del lavoro ci troviamo in una logica di libero mercato, si potrebbe avviare una riflessione concreta rispetto alla definizione di un meccanismo, da intendersi anche in questo caso sperimentale o transitorio in ordine alla valutazione della relativa efficacia, per il **reinserimento professionale o il ricollocamento occupazione dei dipendenti di quelle imprese che andranno incontro alla cessazione della propria attività per via delle irregolarità attestata** e delle relative sospensione della patente e decurtazione dei crediti, intendendo in tal modo tutelare i lavoratori dipendenti in relazione ad un'eventuale responsabilità del datore di lavoro;
  
- Un ultimo aspetto su cui si ritiene opportuno richiedere un chiarimento riguarda una situazione che si potrebbe prefigurare qualora decurtando i crediti, il relativo ammontare si **attestasse al di sotto dello zero** a seguito dell'accertamento di più violazioni gravi, che potenzialmente possono verificarsi contemporaneamente - e tenendo inoltre presente che i crediti riacquistati a seguito di una o più decurtazioni e della frequenza dei corsi non



possono superare complessivamente il numero di quindici. Potrebbe essere opportuno integrare la norma al fine di chiarire come funziona la numerica e come eventualmente va considerata la condizione del responsabile nell'eventualità sopra descritta.

### **3. Ipotesi di proposte emendative**

#### Proposta 1

All'articolo 29, comma 19, lettera a), capoverso comma 7, le parole: «*dei corsi di cui all'articolo 37, comma 7*» sono sostituite dalle seguenti: «*di corsi specificamente finalizzati all'acquisizione o al recupero delle competenze specifiche inerenti le cause delle decurtazioni di cui al comma 4. Con circolare dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente articolo, sono definite la durata, le materie e le modalità di frequenza dei corsi di cui al periodo precedente.*» .

#### Relazione illustrativa

Nella formulazione attualmente vigente, la norma prevede che la metodologia di recupero dei crediti si innesti sull'obbligatorietà di frequentare dei corsi da parte del soggetto nei confronti del quale è stato emanato il provvedimento, riferendosi ai corsi di cui all'articolo 37 co.7 del D. Lgs. 81/08 che sono già obbligatori per legge e non aggiungendo ulteriori competenze per la riduzione delle violazioni o delle condotte poco virtuose. Al fine dunque di elevare il livello di qualificazione delle imprese e dei datori di lavoro, dirigenti e preposti dell'impresa interessati dalla decurtazione dei crediti in caso di violazione, si prevede la definizione di corsi di formazione mirati al recupero anche della competenza, demandando la definizione dettagliata ad una circolare dell'INL, che è già il soggetto deputato al rilascio della patente stessa.

\*\*\*

#### Proposta 2

All'articolo 29, comma 19, lettera a), capoverso comma 11, dopo le parole: «*di cui al decreto legislativo n. 36 del 2023*» sono inserite le seguenti: «*, nonché le imprese in possesso della certificazione UNI ISO 45001 rilasciata da organismi di certificazione accreditati da Accredia o in possesso dell'asseverazione SGSL rilasciata da organismi paritetici iscritti nel repertorio del Ministero*



*del Lavoro, ai sensi del Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali dell'11 ottobre 2022 n. 171, in attuazione dell'articolo 51 del Decreto Legislativo 9 aprile 2008 n. 81.» .*

### Relazione illustrativa

La proposta di allargare l'esenzione dalla patente a crediti alle imprese che detengono certificazioni per i sistemi di gestione per la salute e la sicurezza sul lavoro, come la ISO 45001 o l'asseverazione SGSL, rappresenta un'innovazione significativa nel quadro normativo vigente. Questa estensione mira a riconoscere e incentivare le aziende che investono non solo in requisiti tecnici ed economici, ma anche nella tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.

Attualmente, la norma sulla patente a crediti offre un'esenzione alle imprese in possesso dell'attestato di qualificazione SOA, il quale si concentra principalmente su aspetti tecnici ed economici legati alla partecipazione a gare d'appalto pubbliche. Questo lascia fuori dal meccanismo di premialità aziende che, pur non operando direttamente in contesti di appalti pubblici, mostrano un forte impegno nella gestione della salute e sicurezza sul lavoro.

La modifica proposta, quindi, non solo estenderebbe il raggio di azione della norma per includere un numero maggiore di imprese virtuose, ma sarebbe anche un passo importante verso il riconoscimento dell'importanza della salute e sicurezza sul lavoro come elementi chiave per la qualificazione delle imprese. Inoltre, si sottolinea come l'inclusione delle imprese con certificazioni UNI ISO 45001 o SGSL non comporterebbe discriminazioni nei confronti di quelle che non partecipano a gare d'appalto pubbliche, poiché la certificazione SOA ha un costo significativo e viene generalmente perseguita solo da imprese interessate a tali appalti.

Integrare nel meccanismo della patente a crediti le certificazioni legate alla salute e sicurezza rappresenterebbe, dunque, un incentivo per tutte le imprese a migliorare i propri standard in questi ambiti, contribuendo alla creazione di un ambiente lavorativo più sicuro e alla promozione di una cultura della prevenzione. Questo approccio premierebbe le imprese che fanno investimenti significativi in queste aree, indipendentemente dalla loro partecipazione a lavori pubblici, rafforzando l'idea che la salute e la sicurezza sul lavoro sono priorità trasversali a tutti i settori.