



SPECIALI DELLA SETTIMANA

Il Decreto Ministeriale sulla patente a crediti: prime osservazioni

di **Fabio Pontrandolfi**

Si analizzeranno i principali aspetti normativi e procedurali relativamente al Decreto Ministeriale sulla patente a crediti, anche alla luce della prima circolare illustrativa dell'INL, soffermandosi in particolare sulla fase della procedura per la domanda della patente.

Premessa

Il nuovo articolo 27, D.Lgs. 81/2008, disciplina il sistema di qualificazione delle imprese che operano nei cantieri edili e, per la declinazione concreta delle procedure, rinvia a 2 Decreti attuativi, che il Ministero ha ritenuto di unificare in un unico provvedimento regolamentare, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 221 del 20 settembre 2024. L'INL, nel cui ambito è incardinata la gestione della patente a crediti, ha emanato una prima circolare applicativa (circolare INL n. 4/2024), nella quale ripercorre l'intera disciplina del Decreto Ministeriale, fornendo alcune indicazioni interpretative. Di particolare interesse (e criticità) l'introduzione di un regime di prima applicazione per l'effettuazione della domanda, che spicca per la sua collocazione temporale, ossia prima dell'entrata in vigore dell'obbligo di possesso della patente.

Il Decreto 132/2024 disciplina essenzialmente la domanda di patente (articoli 1 e 2), la revoca (articolo 1), la sospensione (articolo 3) e la gestione dei punteggi (articoli da 4 a 8), e su tali tratti si sofferma la circolare dell'INL. In questo primo approfondimento, si analizzeranno, anche per esigenze di tempestività, la domanda e la revoca della patente a crediti.

La domanda e la fase di prima applicazione

Attraverso il portale dell'INL (che sarà operativo solamente a decorrere dal 1° ottobre 2024), imprese e lavoratori autonomi rientranti nella platea soggettiva di applicazione della norma (sulla quale permangono criticità interpretative) devono presentare la domanda di patente, che viene rilasciata in formato digitale.

Per iniziare a operare, o per continuare a operare, il 1° ottobre 2024, i soggetti interessati devono, evidentemente, aver presentato domanda di patente (pur senza necessità di attendere il rilascio) prima del 1° ottobre o, comunque, il 1° ottobre stesso, prima di iniziare le attività in



cantiere. L'anteriorità della domanda rispetto all'avvio dell'obbligo del possesso della patente rappresenta (sul piano logico, prima che giuridico) una condizione nota sin dall'approvazione della norma (che fa espresso riferimento al possesso della patente dal 1° ottobre 2024), che non ha trovato una disciplina né nella legge né nel Decreto Ministeriale.

Per consentire alle imprese di operare i primi giorni di ottobre, quindi, la circolare introduce un regime di prima applicazione (sostanzialmente in modo retroattivo) sul quale è opportuno che le imprese pongano particolare e immediata attenzione.

Dal 23 settembre 2024 (data di pubblicazione della circolare) le imprese che intendono operare, o continuare a operare, il 1° ottobre devono (anche se la circolare indica la possibilità) inviare una pec contenente l'autocertificazione del possesso dei requisiti di legge (sui quali si tornerà a breve) all'indirizzo dichiarazionepatente@pec.ispettorato.gov.it.

La trasmissione dell'autocertificazione/dichiarazione sostitutiva inviata mediante pec (della quale l'INL allega il *fac-simile* alla circolare) ha efficacia fino al 31 ottobre 2024 e vincola l'operatore a presentare (nuovamente) la domanda per il rilascio della patente mediante il portale dell'INL entro la medesima data. A partire dal 1° novembre p.v. non sarà possibile operare in cantiere in forza della trasmissione dell'autocertificazione/dichiarazione sostitutiva a mezzo pec, essendo indispensabile aver effettuato la richiesta di rilascio della patente tramite il portale.

Si osserva che, con l'anticipazione dell'adempimento, da un lato, si sana la posizione delle aziende che operano già in cantiere all'inizio di ottobre (non imponendo loro di inserire la domanda il 1° ottobre, con il rischio che un accesso massivo faccia crollare il sistema informatico: si ritiene che oltre 1 milione siano le imprese interessate); dall'altro, si consente di formulare la "vera" domanda non in un unico istante (il 1° ottobre) ma lungo tutto il mese di ottobre. Solamente dal 1° novembre sarà richiesta, per poter lavorare legittimamente in cantiere, la domanda veicolata attraverso il sito dell'INL (essendo divenuta inefficace l'eventuale domanda formulata via pec).

La criticità risiede nel fatto che si aveva tutto il tempo per dirimere la questione (già dalla pubblicazione del D.L. 19/2024, che già prevedeva la decorrenza dal 1° ottobre 2024) e, invece, si è introdotto all'improvviso il regime di prima applicazione anticipando l'applicazione della norma con circolare INL n. 4/2024. Questo non consente ai destinatari della norma né di conoscere adeguatamente il contenuto della legge (il Decreto è stato pubblicato il 20 settembre) né di avere il tempo di effettuare le verifiche per rendere responsabilmente un'autocertificazione (con particolare riguardo al tema della formazione e al reale oggetto dell'autocertificazione stessa, ad esempio con riferimento ai documenti contributivi e fiscali) e impone un doppio adempimento, posto che la dichiarazione inviata via pec andrà ribadita con domanda attraverso il portale dell'INL entro il 31 ottobre (senza peraltro sapere se quest'ultima sostituirà la precedente, anche ai fini dell'eventuale erroneità delle dichiarazioni, vista la gravità della sanzione della revoca).

Requisiti dichiarati nella domanda

L'azienda deve autocertificare il possesso dei requisiti, indicati sia nella Legge sia nel Decreto: possesso dell'iscrizione alla CCIAA, adempimento dell'obbligo formativo per datori di lavoro, dirigenti, preposti, lavoratori e lavoratori autonomi, possesso del DVR, possesso del Durc in corso di validità, possesso del documento di regolarità fiscale e nomina del RSPP.

Per tutti i documenti si tiene conto della regolarità e del possesso al momento della dichiarazione, senza che abbia rilevanza la successiva scadenza.

La circolare INL n. 4/2024, conferma che il possesso di alcuni requisiti può non essere obbligatorio (come nel caso del DVR o della nomina del RSPP per il lavoratore autonomo), per cui dovranno essere indicati solamente quelli dei quali l'azienda può essere in possesso.

Salvo casi particolari – ad esempio, legati all'esistenza di contenziosi sull'obbligatorietà di uno o più requisiti – alcuni requisiti sono sempre richiesti sia alle imprese sia ai lavoratori autonomi (ad esempio, iscrizione alla CCIAA); altri sono, invece, normalmente richiesti solo alle imprese e non anche ai lavoratori autonomi (ad esempio, possesso del DVR e designazione del RSPP) e altri sono richiesti solo in determinate ipotesi (ad esempio, gli obblighi formativi in capo ai lavoratori autonomi sono obbligatori solo in caso di utilizzo di attrezzature per le quali sia richiesta una specifica formazione).

La circolare anticipa che il portale, in relazione a ciascuna categoria di richiedenti e in considerazione della particolarità delle casistiche, consentirà di indicare anche la “*non obbligatorietà*” o “*l'esenzione giustificata*” da un determinato requisito (anche qui aprendo a dubbi, in quanto la procedura non supporta il dichiarante nel rendere la dichiarazione individuando *ex ante* e puntualmente i casi di esclusione ma rimettendoli al dichiarante).

Secondo la circolare: “*con particolare riferimento alla regolarità contributiva e fiscale, di cui alle lettere c) ed e), la dichiarazione attiene alla circostanza di essere in regola con gli adempimenti richiesti dalla relativa disciplina normativa vigente ai fini del rilascio della relativa certificazione*”.

Si tratta di una precisazione di difficile lettura per un duplice ordine di motivi. Per quanto riguarda il possesso del Durc, esso non è autocertificabile (nota n. 619/2012, Ministero del lavoro), in ogni caso le P.A. non possono richiedere informazioni già in loro possesso e le informazioni sulla regolarità contributiva devono essere acquisite d'ufficio (articolo 15, L. 183/2011). La circolare sembra sviare da questo quadro normativo affermando che l'autocertificazione non riguarda il documento, ma la regolarità degli adempimenti che ne consentono il rilascio (ma la distinzione appare tautologica). Per quanto riguarda l'aspetto fiscale, la dichiarazione autocertificativa non è possibile per le aziende che, pur perfettamente regolari, non possono ottenere il rilascio del documento per carenza di requisiti di legge (ad esempio, azienda con meno di 3 anni di attività o con versamenti per un importo inferiore al



10% dell'ammontare dei ricavi o compensi, articolo 17-*bis*, comma 5, lettera a), D.Lgs. 241/1997). Probabilmente, l'unico senso del passaggio della circolare INL n. 4/2024, è che, avvedendosi delle criticità del testo normativo (non corrette dal Decreto), intenda far riferimento a una sorta di autocertificazione generica in ordine al fatto di aver posto in essere gli adempimenti contributivi e fiscali (ma anche questa lettura non sembra superare il dubbio interpretativo).

I soggetti interessati

Anche questo aspetto nasconde delle rilevanti criticità. La norma fa riferimento a imprese e lavoratori autonomi *“che operano nei cantieri temporanei o mobili di cui all'articolo 89, comma 1, lettera a), ad esclusione di coloro che effettuano mere forniture o prestazioni di natura intellettuale”*.

La prima criticità è legata all'ampiezza del contenuto dell'allegato X, D.Lgs. 81/2008, sulla base del quale si identifica il cantiere ai sensi dell'articolo 89, D.Lgs. 81/2008. In secondo luogo, il concetto di *“mere forniture”* appare non chiaro (dovendosi, forse, far riferimento a precedenti indicazioni del Ministero del lavoro, nota n. 2597/2016, peraltro non richiamata dalla circolare), anche con riferimento alla distinzione tra fornitura di beni o di servizi. Le prestazioni di natura intellettuale non hanno una definizione (nemmeno nel Codice degli appalti pubblici); il Consiglio di Stato (ad esempio, sentenza n. 7094/2021) ha evidenziato che: *“si devono intendere quelli che richiedono lo svolgimento di prestazioni professionali, svolte in via eminentemente personale, costituenti ideazione di soluzioni o elaborazione di pareri, prevalenti nel contesto della prestazione erogata rispetto alle attività materiali e all'organizzazione di mezzi e risorse; al contrario va esclusa la natura intellettuale del servizio avente ad oggetto l'esecuzione di attività ripetitive che non richiedono l'elaborazione di soluzioni personalizzate, diverse, caso per caso, per ciascun utente del servizio, ma l'esecuzione di meri compiti standardizzati”*.

La circolare non chiarisce se questa sia effettivamente l'accezione condivisa, facendo semplicemente riferimento alla qualifica del soggetto (ingegnere, architetto, geometra).

Altro dubbio riguarda un aspetto nemmeno toccato dalla circolare, relativamente alla nozione di impresa esecutrice, rispetto alla quale la norma del 2024, modificando l'articolo 90, D.Lgs. 81/2008, ha previsto l'obbligo di controllo da parte del committente o del responsabile dei lavori e dove il concetto di impresa esecutrice appare poco chiaro, ovvero se si tratti delle sole imprese edili (posto che l'articolo 90, D.Lgs. 81/2008, impone la verifica delle denunce alle casse edili) o di tutte le imprese che eseguono un'opera o parte di essa (come da definizione di legge, a prescindere, quindi, dalla natura edile).

Viene precisato, invece, che deve trattarsi di imprese che operano *“fisicamente”* nei cantieri: quindi viene esclusa, ad esempio, l'impresa affidataria che non è anche esecutrice.



Altra esclusione riguarda le imprese in possesso dell'attestazione SOA di III classificazione, a prescindere – precisa opportunamente la circolare – dalla categoria di appartenenza.

La circolare specifica anche la dimostrazione dei requisiti per le imprese e lavoratori autonomi stabiliti in uno Stato diverso dall'Italia.

Modalità operative di presentazione della domanda (a regime)

La patente è rilasciata in formato digitale accedendo al portale dell'INL attraverso SPID personale o CIE. La circolare INL n. 4/2024, rinvia a successive istruzioni tecniche per effettuare la richiesta. Possono presentare la domanda di rilascio della patente il legale rappresentante dell'impresa e il lavoratore autonomo, anche per il tramite di un soggetto munito di apposita delega in forma scritta, ivi inclusi i soggetti di cui all'articolo 1, L. 12/1979 (consulenti del lavoro, commercialisti, avvocati e CAF).

Qualora la richiesta della patente sia effettuata da soggetti delegati, questi ultimi dovranno munirsi delle dichiarazioni rilasciate dal legale rappresentante dell'impresa o dal lavoratore autonomo relative al possesso dei requisiti sopra indicati, le quali potranno essere richieste in caso di eventuali accertamenti.

Anche questo aspetto è messo in crisi con riferimento alla fase di prima attuazione, posto che il lasso di tempo per richiedere materialmente la dichiarazione e poi inviare la pec è ridotto a pochissimi giorni.

Aspetto reso ancor più grave dal fatto che, come ricorda la circolare: *“il possesso dei requisiti richiesti per il rilascio della patente è oggetto di autocertificazione/dichiarazione sostitutiva ai sensi del D.P.R. n. 445/2000 e, pertanto, eventuali falsità di una o più autocertificazioni/dichiarazioni sono presidiate da sanzione penale ai sensi dell'art. 76 del medesimo D.P.R.”.*

Il riferimento alla *“falsità”* e non alla mera *“erroneità”* pone ulteriori dubbi, in quanto la norma (articolo 27, comma 4, D.Lgs. 81/2008) fa riferimento alla *“dichiarazione non veritiera”*, che sembra far riferimento a una ipotesi colposa e non necessariamente dolosa, mentre il falso presuppone il dolo generico.

Per le imprese non residenti in Italia, la circolare INL n. 4/2024, specifica che le imprese e i lavoratori autonomi stranieri sono tenuti a presentare, tramite il medesimo portale, l'autocertificazione relativa al possesso del documento equivalente alla patente a crediti (Paesi UE) o di quello attestante il riconoscimento dello stesso secondo la legge italiana (Paesi *extra* UE). In assenza di tali documenti, anche le imprese e lavoratori autonomi stranieri sono tenuti a richiedere la patente alla stregua delle imprese e dei lavoratori autonomi italiani dichiarando il possesso dei medesimi requisiti e, più precisamente:



- per le imprese stabilite in uno Stato dell'UE è sempre ammesso il possesso di documenti equivalenti (ad esempio, possesso del modello A1 anziché del Durc);
- per le imprese *extra* UE occorre, viceversa, il possesso dei medesimi documenti richiesti alle imprese e lavoratori autonomi italiani, secondo quanto disposto dalla legislazione vigente.

All'esito della richiesta, il portale genererà un codice univoco associato alla patente che sarà rilasciata in formato digitale. Anche qui, vi è il dubbio se il concetto di "*esito della richiesta*" sia la conclusione di un qualche *iter* di verifica ai fini del rilascio (il fatto che vi sia un tempo tra domanda e rilascio sembrerebbe confermato dalla previsione della possibilità di operare nelle more del rilascio della patente, articolo 27, comma 2, D.Lgs 81/2008) ovvero se l'indicazione del codice univoco sia immediata, quale attestazione della presentazione della domanda.

Non vengono disciplinati (né nella Legge, né nel Decreto, né nella circolare) i tempi per il rilascio della patente (presupposto necessario per la verifica del possesso). La circolare, tuttavia, precisa – con riferimento alla possibilità di operare nelle more del rilascio della patente – che resta ferma la possibilità per l'INL di comunicare l'impossibilità di operare in tale fase quando "*abbia già accertato l'assenza di uno o più requisiti da parte del richiedente*". In questo caso, non si fa riferimento all'accertamento della non veridicità (che presuppone una sentenza passata in giudicato) ma all'assenza del requisito: si faccia il caso di un'impresa per la quale sia in corso un'ispezione e questa abbia fatto emergere l'assenza – al momento della domanda di patente a crediti – del Durc o del DVR o della nomina del RSPP.

Revoca della patente

La revoca viene adottata in caso di dichiarazione non veritiera definitivamente accertata dopo il rilascio della patente, con impossibilità per la stessa impresa di richiedere una nuova patente prima del decorso di 1 anno.

Come accennato, il tema della dichiarazione non veritiera nell'autocertificazione presenta perplessità interpretative, in particolare con riferimento ad attestazioni che, per la difficoltà di verifica, risultino errate: ad esempio, l'autocertificazione del rispetto dell'obbligo formativo per tutti i datori di lavoro, dirigenti, preposti, dipendenti e lavoratori autonomi. Un'azienda di medie o grandi dimensioni, magari plurilocalizzata, potrebbe avere difficoltà (sicuramente, nell'autocertificazione da rendere entro il 30 settembre) nel verificare se ciascun lavoratore ha completato il percorso formativo, soprattutto perché esso è legato alle vicissitudini dell'erogazione della formazione (rinvio, mancato superamento della verifica e ripetizione, rinvio del corso, etc.).

Premesso che la revoca si riferisce alla non veridicità dei requisiti dichiarati al momento dell'autocertificazione (rendendo così irrilevante il venir meno successivo, come nel caso di scadenza della validità o successiva mancanza del Durc), la circolare INL n. 4/2024, sembra



avvedersi della gravità del provvedimento e delle difficoltà delle verifiche laddove precisa che: *“l'adozione del provvedimento amministrativo di revoca non potrà in ogni caso prescindere da un confronto con l'impresa o il lavoratore autonomo titolare della patente e da una valutazione in ordine alla gravità dei fatti da valutare ai fini della revoca della patente. A tal proposito, con specifico riferimento al requisito relativo all'assolvimento degli obblighi formativi, pur a fronte di una dichiarazione sostitutiva ritenuta non veritiera, dovrà valutarsi la gravità dell'omissione (data, ad esempio, dalla totale assenza di formazione tenendo conto del numero dei lavoratori interessati in rapporto alla consistenza aziendale), la circostanza secondo cui l'eventuale omissione riguardi personale che non sia destinato ad operare in cantiere (ad esempio personale amministrativo) o che l'impresa abbia ottemperato o meno alle prescrizioni impartite ai sensi del D.lgs. n. 758/1994”*.

Decorsi 12 mesi dalla revoca, l'impresa e il lavoratore autonomo possono richiedere il rilascio di una nuova patente.

Con riferimento alla nozione di accertamento definitivo, deve ritenersi (anche se la norma fa riferimento al semplice accertamento e non al provvedimento definitivo, il Decreto richiama la definitività e la circolare non precisa) che si tratti di accertamento con sentenza passata in giudicato.

La circolare sembra non considerare il presupposto dell'accertamento giudiziale definitivo della veridicità e si sofferma sulla *“assenza”* del requisito: il primo sconta un fatto (dichiarazione non veritiera) e un accertamento giudiziale definitivo; la seconda, un accertamento amministrativo sul diverso e più radicale concetto di assenza, che deve, tuttavia, presupporre, in caso di dichiarazione non veritiera, l'accertamento con provvedimento giudiziale definitivo.

Contenuti informativi della patente

La patente (digitale) contiene le informazioni indicate dalla Legge e dal D.M.:

1. dati identificativi della persona giuridica, dell'imprenditore individuale o del lavoratore autonomo titolare della patente;
2. dati anagrafici del soggetto richiedente la patente;
3. data di rilascio e numero della patente; INL, Direzione generale ispettorato.gov.it, Piazza della Repubblica, 59 00185, Roma, pag. 4 di 12;
4. punteggio attribuito al momento del rilascio;
5. punteggio aggiornato alla data d'interrogazione del portale;
6. esiti di eventuali provvedimenti di sospensione della patente a seguito di infortunio da cui deriva la morte o un'inabilità permanente del lavoratore ai sensi dell'articolo 27, comma 8, D.Lgs. 81/2008;
7. esiti di eventuali provvedimenti definitivi, di natura amministrativa o giurisdizionale, ai quali consegue la decurtazione dei crediti della patente, di cui all'articolo 27, comma

6, D.Lgs. 81/2008.

Possono accedere alle informazioni contenute nella patente i titolari della patente o loro delegati e le P.A., i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza e i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriale, gli organismi paritetici iscritti nel Repertorio nazionale di cui all'articolo 51, comma 1-*bis*, D.Lgs. 81/2008, il responsabile dei lavori, i coordinatori per la sicurezza in fase di progettazione e di esecuzione dei lavori e i soggetti che intendono affidare lavori o servizi a imprese o lavoratori autonomi che operano nei cantieri temporanei o mobili.

Le modalità di ostensione saranno successivamente indicate dall'INL, previo parere del Garante per la protezione dei dati personali.

Conclusione

Il Decreto e la circolare INL n. 4/2024, regolano e forniscono indicazioni anche sugli aspetti ulteriori, in particolare sul provvedimento di sospensione e sulla gestione dei punteggi.

In questa prima nota di approfondimento, è sufficiente ricordare che il provvedimento cautelare di sospensione (obbligatorio, ma con possibilità di diversa valutazione da parte dell'INL) è legato al verificarsi di infortuni mortali o che generano una inabilità permanente, assoluta o parziale e che siano imputabili al datore di lavoro, al delegato o al dirigente, almeno a titolo di colpa grave (tutti elementi da accertare rigorosamente).

Per quanto riguarda il punteggio, si distingue tra quello iniziale, eguale per tutti (30 crediti) e quello incrementale (per effetto di condizioni dell'azienda, ad esempio anzianità di iscrizione alla CCIAA o assenza di provvedimenti di decurtazione del punteggio, o di azioni di prevenzione) che può raggiungere i 70 punti. Inoltre, si prevede la possibilità di recuperare il punteggio minimo di 15 punti necessario per poter proseguire l'attività. Vengono, poi, disciplinate le condizioni e le modalità per la decurtazione del punteggio in caso di violazioni (accertate con provvedimento definitivo, ossia con sentenze passate in giudicato) indicate nell'allegato I-*bis*, D.Lgs. 81/2008.

Seminario di specializzazione

**Congruietà della manodopera in
Edilizia**

Scopri di più