



Numero 3 / 2024

Barbara GARBELLI

**Patente a crediti e lista di conformità: nuovi strumenti di
premierità sostanziale**

Patente a crediti e lista di conformità: nuovi strumenti di premialità sostanziale

Barbara GARBELLI

Lo scorso 29 aprile 2024 è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale la legge n. 56/2024, di conversione del cosiddetto decreto legge PNRR4, che è intervenuta sulla legalità del mondo del lavoro e ha introdotto, fra le numerose misure, un sistema di qualificazione delle imprese, già previsto -a suo tempo- dal decreto legislativo 81/2008, ma mai attuato.

L'attuale sistema di qualificazione delle imprese (e dei lavoratori autonomi) introdotto dalla legge n. 56/2024 si differenzia in maniera sostanziale da quello inizialmente previsto con la pubblicazione del decreto legislativo 81/2008, in funzione di presupposti diversi da cui ha preso origine l'intervento legislativo.

Se da un lato il sistema iniziale contenuto nel decreto legislativo n. 81/2008 (all'articolo 28) mirava ad introdurre un complesso di strumenti non tanto di verifica formale ma di premialità sostanziale per imprese virtuose capaci di soddisfare standard elevati (anche mediante l'adozione di modelli di organizzazione e gestione, così come previsti dal decreto legislativo n. 231/2001), l'attuale sistema di credito ha lo scopo di rilevare -semplicemente- il rispetto dei precetti normativi.

Pertanto, diversamente dalla sua formulazione originale, il nuovo sistema di crediti non richiede un complesso organizzativo che vada oltre agli adempimenti minimi previsti per legge, ma il loro rispetto puntuale.

Sistema di patente a crediti nei cantieri temporanei e mobili: le disposizioni normative attuali

La conversione in legge del decreto legge n. 19/2024 ha confermato l'introduzione del nuovo strumento della patente a crediti decorre dal prossimo 1^o ottobre 2024, prevedendo tuttavia modifiche sostanziali al testo originale del decreto legge.

Soggetti tenuti al possesso della patente

Come già previsto nel testo iniziale del decreto, saranno tenuti al possesso della patente a crediti imprese e lavoratori autonomi che operano nei cantieri temporanei o mobili di cui all'articolo 89, comma 1, lettera a), decreto legislativo n. 81/2008: da ciò deriva che la patente a crediti sarà prevista esclusivamente per le imprese che operano nei cantieri temporanei e mobili, ovvero (in base alla definizione del citato art.89, D.Lgs. n. 81/2008) qualunque luogo in cui si effettuano lavori edili o di ingegneria civile il cui elenco è riportato nell'ALLEGATO X¹.

¹ La norma prevede:

1. i lavori di costruzione, manutenzione, riparazione, demolizione, conservazione, risanamento, ristrutturazione o equipaggiamento, la trasformazione, il rinnovamento o lo smantellamento di opere fisse, permanenti o temporanee, in muratura, in cemento armato, in metallo, in legno o in altri materiali, comprese le parti strutturali delle linee elettriche e le parti strutturali degli impianti elettrici, le opere stradali, ferroviarie, idrauliche, marittime, idroelettriche e, solo per la parte che comporta lavori edili o di ingegneria civile, le opere di bonifica, di sistemazione forestale e di sterro;

Questo primo passaggio necessita di due riflessioni: la prima riguarda i soggetti che saranno tenuti al possesso del documento certificativo, il testo infatti non prevede che siano tenuti all'ottenimento della patente tutti i soggetti interessati alla realizzazione dell'opera per cui è stato creato il cantiere, ma la disposizione di norma riguarda tutti coloro che operano all'interno del cantiere; da questo punto di vista, in fase di conversione in legge, il legislatore ha inteso escludere una serie di soggetti dall'obbligo della patente a crediti, nonostante la loro presenza in cantiere; sono esclusi tutti quei soggetti che effettuano mere forniture o prestazioni di natura intellettuale, che sono in possesso di un documento equivalente di un altro Stato o che sono titolari di attestazione SOA, in classifica pari o superiore alla III, di cui all'articolo 100, comma 4, del codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. n. 36/2023. Una seconda riflessione riguarda, invece, il tema degli appalti, che non sono stati richiamati dal legislatore in fase di modifica dell'articolo di norma in commento. Solo i cantieri temporanei e mobili (luoghi di lavoro) sono caratterizzati dal requisito, mentre non lo sono gli appalti ed i subappalti in generale (modalità di svolgimento di un'attività).

Modalità di rilascio e sistema di credito

A conferma di quanto già previsto dalla versione iniziale del testo del decreto, la patente sarà rilasciata in formato digitale dall'Ispettorato nazionale del lavoro mediante le sedi territorialmente competenti; la conversione in legge ha tuttavia previsto una modifica dei requisiti inizialmente previsti e ritenuti minimi e necessari per accedere al documento; se da un lato vengono confermati i documenti attestanti l'iscrizione alla camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, l'assolvimento degli obblighi formativi previsti dal D.Lgs. n. 81/2008, il possesso del documento unico di regolarità contributiva (DURC) in corso di validità, dall'altro, sono previsti -in maniera differente rispetto alla formulazione iniziale- i documenti attestanti l'adozione del documento di valutazione dei rischi (DVR), con specifico riferimento ai casi previsti dalla normativa vigente, la nomina del responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP) qualora previsto dalla normativa vigente ed il possesso del certificato di sussistenza dei requisiti previsti per le imprese appaltatrici o affidatarie o subappaltatrici dall'art.17 bis, cc.5-6, D.Lgs. n. 241/1997 (DURF).

Una sostanziale novità, in tema di rilascio della patente a crediti, riguarda invece l'autocertificazione dei requisiti da parte del datore di lavoro o del lavoratore autonomo interessati dalla misura: il possesso dei requisiti è autocertificato secondo le disposizioni del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 e, in caso di dichiarazioni mendaci, verificate in sede di controllo dei requisiti dichiarati, la patente sarà revocata per una durata di dodici mesi. Solo successivamente questo periodo di "stop forzato" il soggetto interessato potrà chiedere nuovamente la patente.

Nelle more del rilascio della patente è comunque sempre consentito lo svolgimento delle attività, salva diversa comunicazione notificata dall'Ispettorato nazionale del lavoro.

2. I lavori di costruzione edile o di ingegneria civile gli scavi, ed il montaggio e lo smontaggio di elementi prefabbricati utilizzati per la realizzazione di lavori edili o di ingegneria civile.

A tal proposito, giova ricordare che le modalità di presentazione della richiesta (così come le modalità di sospensione della stessa) saranno condivise con decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in accordo con l'Ispettorato nazionale del Lavoro.

A conferma di quanto già previsto nello schema iniziale del decreto, il rilascio della patente comporta il riconoscimento di un credito in capo al datore di lavoro (o al lavoratore autonomo) pari a 30 crediti, così come viene confermata la misura minima di 15 crediti per garantire l'ingresso in cantiere; in fase di conversione in legge del decreto, tuttavia, il legislatore specifica come in caso di decurtazione dei crediti che comporta un risultato finale inferiore a 15, è comunque consentito il completamento delle attività oggetto di appalto o subappalto in corso di esecuzione, quando i lavori eseguiti sono superiori al 30% del valore del contratto, salva l'adozione dei provvedimenti degli organi di vigilanza per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.

Il legislatore ha previsto, come ulteriore novità, la possibilità di ottenere un credito iniziale superiore ai 30 crediti previsti dalla norma, rimandando ad un futuro decreto ministeriale per le modalità di concessione e gli interventi utili al riconoscimento del credito aggiuntivo (o ad integrazione di quanto decurtato).

In relazione alla quantificazione del credito, il punteggio della patente subisce le decurtazioni correlate alle risultanze dei provvedimenti definitivi emanati nei confronti dei datori di lavoro, dirigenti e preposti delle imprese o dei lavoratori autonomi, nei casi e nelle misure indicati nell'allegato I-bis del D.Lgs. n. 81/2008².

I provvedimenti definitivi verranno comunicati, entro trenta giorni, anche con modalità informatiche, dall'amministrazione che li ha emanati all'Ispettorato nazionale del lavoro ai fini della decurtazione dei crediti.

Inoltre, qualora nell'ambito del medesimo accertamento ispettivo siano contestate più violazioni tra quelle indicate nello schema proposto dall'allegato I-bis, i crediti verranno decurtati in misura non eccedente il doppio di quella prevista per la violazione più grave.

Il legislatore ha, inoltre, previsto che qualora si verifichi un infortunio mortale (o che comporti un'inabilità permanente assoluta o parziale³ del lavoratore), l'Ispettorato Nazionale del Lavoro - per il tramite delle sedi territorialmente competenti- potrà sospendere, in via cautelare, la patente fino a dodici mesi.

Avverso il provvedimento di sospensione è sempre ammesso ricorso ai sensi e per gli effetti dell'art.14, c.14, D.Lgs. n. 81/2008.

² Sono provvedimenti definitivi ai sensi del comma 6 le sentenze passate in giudicato e le ordinanze- ingiunzione di cui all'art.18, L.689/1981, divenute definitive. L'ordinanza-ingiunzione costituisce titolo esecutivo. Tuttavia, l'ordinanza che dispone la confisca diventa esecutiva dopo il decorso del termine per proporre opposizione, o, nel caso in cui l'opposizione è proposta, con il passaggio in giudicato della sentenza con la quale si rigetta l'opposizione, o quando l'ordinanza con la quale viene dichiarata inammissibile l'opposizione o convalidato il provvedimento opposto diviene inoppugnabile o è dichiarato inammissibile il ricorso proposto avverso la stessa.

³ Sul tema della inabilità parziale attualmente non sono definite le percentuali minime che comportano la sospensione della patente a crediti.

Regime sanzionatorio

In mancanza della patente o del documento equivalente (qualora si tratti di imprese estere che operano in cantieri siti nel territorio italiano e rilasciato dalle competenti autorità di riferimento per l'azienda estera), il legislatore ha previsto una sanzione amministrativa pari al 10% del valore dei lavori e, comunque, non inferiore a euro 6.000, non soggetta alla procedura di diffida di cui all'art.301-bis, D.Lgs. n. 81/2008, nonché l'esclusione dalla partecipazione ai lavori pubblici di cui al codice dei contratti pubblici, così come novellato dal D.Lgs. n. 36/2023, per un periodo di sei mesi.

Parimenti, anche le imprese ed i lavoratori autonomi che proseguiranno l'attività in cantiere nonostante la decurtazione dei crediti con risultato finale inferiore a 15 saranno interessate dalle medesime sanzioni.

Alcune riflessioni sull'operatività della patente a crediti

Come rileva dall'analisi sin qui operata, per completare il quadro della patente a crediti mancano ancora alcuni tasselli, in assenza dei quali le misure non potranno ritenersi operative.

L'operatività della patente a crediti dal prossimo 1^o ottobre 2024 è subordinata all'intervento del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali in relazione all'individuazione delle modalità di presentazione della domanda per il conseguimento della patente e i contenuti informativi della patente medesima nonché i presupposti e il procedimento per l'adozione del provvedimento di sospensione, per l'individuazione dei criteri di attribuzione di crediti ulteriori rispetto al punteggio iniziale nonché le modalità di recupero dei crediti decurtati ed infine per definire l'eventuale estensione ad altri ambiti di attività (sentite le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative).

Un ulteriore sistema premiale: la lista di conformità istituita dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro. La lista di conformità, prevista dall'articolo 29, commi da 7 a 9 della legge n.56/2024, si colloca all'interno del "sistema premiante" che già caratterizza la "nuova" patente a crediti e ha l'obiettivo di premiare i datori di lavoro virtuosi, dichiarati in regola da accesso ispettivo.

Questo risultato premia il datore di lavoro mediante un "bonus" di dodici mesi, che viene esonerato da successive visite ispettive, in relazione alle stesse materie oggetto del precedente accertamento.

Funzionamento della lista di conformità

La lista consiste in uno strumento presente sul sito istituzionale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro che, a fronte di richiesta da parte del soggetto ispezionato, renderà nota la regolarità rilevata e gli adempimenti per cui il soggetto ispezionato risulta in regola.

A tal proposito giova ricordare che, a fronte di accesso ispettivo, potranno essere rilevati aspetti relativi al rispetto della legislazione sociale, delle previsioni del contratto collettivo nazionale di lavoro, nonché le disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Come anticipato, la conformità può intervenire unicamente in relazione agli aspetti che sono stati oggetto di accertamento, dando origine ad un principio di “immunità” temporanea per la durata di dodici mesi; tuttavia, tale principio non può avere carattere assoluto, così come stabilito dalla norma stessa, che afferma come nuovi accessi possano essere effettuati a seguito di specifica richiesta della Procura della Repubblica, di una richiesta di intervento presentata da un lavoratore, direttamente o attraverso una organizzazione sindacale alla quale ha conferito il mandato, o in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Inoltre, la certificazione di conformità può essere cancellata, qualora dalla documentazione raccolta (a seguito della chiusura del verbale ispettivo) emergano ulteriori elementi di prova, tali da far emergere una violazione di norme per fatti già esaminati nel corso dell’ispezione.

La disposizione parla di immunità da altre visite sulle stesse materie oggetto di accertamento: da qui discende la necessità di un coordinamento con gli altri organi deputati a tale compito, come la Guardia di Finanza. È auspicabile che non si verifichino incomprensioni, altrimenti la certificazione di conformità che, come detto, non ha carattere assoluto, perderebbe ancora di più valore.

Da ultimo, giova ricordare che al momento la lista di conformità non è operativa, in attesa di indicazioni amministrative che dovranno essere condivise dall’Ispettorato Nazionale del Lavoro.