

21 ottobre 2024

PATENTE A CREDITI: CHI VERIFICA IL POSSESSO DELLA PATENTE?

Dal 1° ottobre 2024 per operare nei cantieri occorre la patente (o avere almeno presentato la domanda via PEC).

***Chi ha l'obbligo di verificare?
Il Committente e il Responsabile dei Lavori; non invece il CSE.***

Con il 1° ottobre 2024 il sistema della patente a crediti in edilizia è entrato in vigore: per operare in cantiere le imprese e lavoratori autonomi, se non rientrano tra i soggetti esclusi (mere forniture e prestazioni intellettuali) o esonerati (SOA pari o superiore a III classifica) devono possedere la patente.

Questo significa che devono avere presentato la domanda tramite il Portale dell'Ispettorato del Lavoro-INL ottenendo la Ricevuta di Rilascio, oppure devono almeno avere trasmesso la domanda/autocertificazione tramite PEC¹, con l'obbligo però di confermarla tramite Portale INL - e quindi di possedere la Ricevuta di Rilascio - entro il 31 ottobre 2024.

Su questo obbligo, sul suo ambito di applicazione, sulle modalità di presentazione della domanda, si sta accentrando in questo momento l'attenzione di tutti gli operatori del settore; a questo sono dedicate la maggior parte delle FAQ ad oggi pubblicate da INL.

Ma c'è un altro obbligo, entrato in vigore anch'esso il 1° ottobre 2024, che non è meno fondamentale: l'obbligo di verificare il possesso della patente.

Anche su questo obbligo non mancano le incertezze; proviamo quindi a fare il punto.

Chi verifica? Sicuramente Committente e Responsabile Lavori

Secondo il nuovo art. 90 comma 9 lettera b-bis), il committente o il responsabile dei lavori devono verificare il possesso della patente (o della attestazione di qualificazione SOA sostitutiva della patente, cioè la SOA di classifica pari o superiore alla III²).

Secondo il nuovo art. 90 comma 9 lettera c), inoltre, il committente o il responsabile dei lavori devono inserire nella comunicazione alla Amministrazione Concedente, che era già prevista dalla previgente versione del comma, anche la dichiarazione di avere provveduto alla verifica della patente o della SOA sostitutiva.

Per entrambi gli obblighi, il nuovo art. 157 comma 1 lettera c) del Decreto n. 81/08 prevede la sanzione amministrativa da euro 711,92 a euro 2.562,91.

E' dunque certo che l'obbligo di verifica incombe sul Committente.

¹ FAQ INL n. 5: "L'invio della PEC...non prevede il rilascio di una ricevuta, ferma restando l'ordinaria ricevuta di consegna e accettazione collegata all'invio di un messaggio di posta elettronica certificata, che costituisce prova dell'avvenuto invio della richiesta".

² FAQ INL n. 2: "a prescindere dalla categoria di appartenenza".

E' altrettanto certo che l'obbligo di verifica incombe sul Responsabile Lavori, quando è stato designato e se ha previamente ricevuto l'affidamento di specifico incarico, così come richiede il disposto dell'art. 93 del Decreto 81/08.

Se l'obbligo di verificare non è in discussione, qualche dubbio si pone invece, per come è scritta la norma, su chi deve essere verificato dal Committente/Responsabile Lavori.

Tale dubbio sorge quando si raffrontano tra loro le norme di riferimento: secondo il testo letterale del nuovo art. 90 comma 9 lett. b-bis), il committente/responsabile dei lavori esegue la verifica "nei confronti delle imprese esecutrici o dei lavoratori autonomi"; ai sensi del nuovo art. 27 comma 1, invece, devono possedere la patente le imprese e i lavoratori autonomi "che operano nei cantieri".

Queste ultime sono, secondo la Circolare INL n. 4/24, tutte quelle che "operano 'fisicamente' nei cantieri";³ questa interpretazione appare confermata, per quanto implicitamente, anche nelle successive FAQ⁴.

L'Ispettorato non ha dunque tenuto in conto la qualifica di impresa esecutrice⁵ contenuta nel Titolo IV, per individuare le imprese "che operano nei cantieri": ha valorizzato la circostanza materiale della presenza fisica nel cantiere dove l'opera viene eseguita.

Poiché la nozione tecnica di impresa esecutrice non comprende necessariamente tutte le imprese che sono presenti "fisicamente" all'interno di un cantiere, l'interpretazione dell'Ispettorato comporta che la patente deve essere posseduta (anche) da numerosi soggetti che appunto operano "fisicamente" nei cantieri, anche se non sono "imprese esecutrici".

Si porrebbe allora la questione, se il riferimento del nuovo art. 90 solo alle imprese esecutrici significhi che tutti i soggetti presenti in cantiere devono possedere la patente, ma che il Committente/RL non li deve verificare tutti; il Committente/RL avrebbe un obbligo di verifica per così dire "selettivo", che si applica per alcuni ma non per altri.

A nostro avviso questa soluzione non sarebbe compatibile con la *ratio* stessa della normativa e con la natura della patente così come il legislatore l'ha disegnata.

La patente, infatti, è a tutti gli effetti un obbligatorio requisito abilitante, come tale imprescindibile per i soggetti che vogliono svolgere la loro attività di impresa nei cantieri temporanei o mobili, e che senza di essa non possono neppure "esistere" nel mercato. Sarebbe perciò irragionevole pensare che il committente, quando affida un incarico di operare in cantiere, possa omettere di verificare che il proprio affidatario sia in possesso di tale requisito abilitante, rischiando di produrre effetti sulla liceità stessa dei contratti e di consentire l'ingresso in cantiere e lo svolgimento di attività lavorative da parte di soggetti a ciò non abilitati secondo l'ordinamento vigente.

³ La parola "fisicamente" è tra virgolette nella Circolare.

⁴ Si veda ad esempio la FAQ INL n. 11: "Gli archeologi 'operano' – virgolette della FAQ, n.d.a. – nei cantieri temporanei o mobili...Pertanto...devono essere in possesso della patente a crediti".

⁵ Art. 89 comma 1 lettera i-bis: "impresa che esegue un'opera o parte di essa impegnando proprie risorse umane e materiali".

Nondimeno, poiché l'art. 90 obbliga alla verifica delle "sole" imprese esecutrici, e tale omessa verifica delle imprese esecutrici sarebbe direttamente sanzionabile ai sensi del nuovo art. 157, non lo sarebbe invece la omessa verifica delle altre imprese, per mancanza della norma incriminatrice.

In sostanza, per il Committente/RL le conseguenze sanzionatorie dirette sarebbero diverse, in caso di omessa verifica di uno stesso requisito, a seconda della natura del soggetto da verificare: sanzione amministrativa se impresa esecutrice, nessuna sanzione diretta se altra impresa che opera nel cantiere.

Questa discrasia si potrebbe forse evitare se si interpretassero le due disposizioni partendo da un presupposto diverso da quello che caratterizza la posizione dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro: quest'ultimo legge la nozione di "imprese che operano nei cantieri" come una definizione autosufficiente, anziché considerare l'art. 27 comma 1 e l'art. 90 lettera b-bis come norme da leggere l'una in funzione dell'altra.

Occorre allora domandarsi se il legislatore, quando ha previsto l'obbligo di patente per le imprese che "operano" nei cantieri, abbia invece tenuto in conto le definizioni tecniche di cui all'art. 89 del Decreto 81/08 e se a quelle debba farsi riferimento.

In questo modo, a fronte di una nozione di "operare nei cantieri" che è di per sé priva di un contenuto definitorio specifico, l'interpretazione potrebbe trovare il suo fondamento nelle definizioni qualificanti su cui si regge l'intero sistema normativo di disciplina dei cantieri temporanei o mobili; si tratterebbe di leggere il nuovo comma 1 dell'art. 27 muovendo dalla lettera b-bis) dell'art. 90 - anzi dal sistema del Titolo IV che sorregge quest'ultimo - anziché viceversa.

E' un punto sul quale avremo probabilmente occasione di ritornare in futuri commenti.

CSE e CSP non hanno l'obbligo di verificare il possesso della patente

In nessuna parte della nuova disciplina sulla patente a crediti vengono mai nominati i Coordinatori per la Sicurezza.

Non è mai nominato il CSP, e questo appare del tutto comprensibile posto che la normativa sulla patente riguarda le imprese ed i lavoratori autonomi, cioè i soggetti che tipicamente compaiono nella fase di esecuzione dell'appalto e non nelle fasi precedenti.

Ma non è mai nominato neppure il CSE; e se è vero che il CSE è figura sicuramente tipica della fase di esecuzione dei lavori, comunque questo silenzio non sorprende, perché lo strumento "patente" non ha nulla a che vedere con le funzioni del CSE, con il ruolo che questi svolge nel cantiere, e con il significato che la legislazione attribuisce alla sua presenza.

La patente è, nel dichiarato intento del legislatore, uno strumento di qualificazione dell'impresa e del lavoratore autonomo: la forma prescelta per perseguire tale risultato è quella di configurare la patente come un requisito abilitante, che l'impresa e il lavoratore autonomo devono possedere per poter esercitare la propria attività.

La patente afferisce dunque allo "statuto" del soggetto esecutore; è un requisito intrinseco, che fa parte del suo stesso "essere", e più specificamente del suo "essere soggetto che opera nei cantieri", ponendosi come vero e proprio presupposto qualificante ed abilitante.

La patente, per contro, sicuramente non è e non vuole essere uno strumento di disciplina e regolazione della sicurezza del singolo cantiere; non riguarda la materiale esecuzione dell'opera, non riguarda la materiale configurazione delle misure di prevenzione che l'impresa intende attuare nella esecuzione delle lavorazioni.

La patente riguarda il "CHI" del cantiere; non riguarda il "COSA", né il "COME".

Ebbene, il "chi" del cantiere non è questione che coinvolge il CSE.

La scelta del soggetto esecutore, la valutazione dei suoi requisiti, la verifica della sua idoneità ad essere esecutore "sicuro", sono tutti profili che riguardano direttamente ed esclusivamente il committente: e questo non soltanto perché lo dice espressamente la normativa (l'art. 90, l'Allegato XVII; fuori dei cantieri, l'art. 26), ma anche perché sono profili che coinvolgono direttamente il rapporto contrattuale che sorge a monte dell'appalto - di ogni appalto - e quindi coinvolgono il soggetto che di quel rapporto contrattuale è parte: appunto, il committente. E' proprio questo il motivo, per cui la normativa assegna al committente l'assolvimento di tutti gli obblighi che hanno a che fare con i requisiti e le caratteristiche del soggetto esecutore.

Diversamente (molto diversamente) dal Committente o dal RL - che di quello è delegato e quindi esso pure espressione della committenza - il CSE non ha alcuna relazione contrattuale con l'impresa o con il lavoratore autonomo, non ha alcun ruolo né potere e financo neppure presenza nelle fasi in cui il soggetto esecutore viene prima individuato e poi contrattualizzato.

Il CSE si occupa di ciò che l'impresa "fa" nel cantiere; se si occupa dei documenti, se ne occupa nella misura in cui sono documenti che riguardano la sicurezza del "fare" in cantiere (il POS rispetto al PSC, tipicamente); se compie azioni di controllo, le compie in cantiere occupandosi della "infrastruttura del cantiere" e dell'alta vigilanza rispetto ai rischi interferenziali; è il cantiere il paradigma di riferimento esclusivo per il CSE.

E' quindi addirittura ovvio, che la disciplina legislativa della patente non contenga nessun riferimento al CSE (né al CSP).

Ne consegue che il CSE non ha nessun obbligo di verificare il possesso della patente, nei confronti di chicchessia; e questo non soltanto perché la normativa non lo prevede, ma anche perché affermare il contrario rappresenterebbe una forzatura infondata e ingiustificata del sistema, contraddicendone i presupposti.

Il CSE non chiede né alle imprese né ai lavoratori autonomi di dimostrare il possesso della patente (o della SOA sostitutiva); non lo fa prima dell'inizio dei lavori, né prima dell'inizio dei lavori di ciascuna singola impresa/lavoratore autonomo, né in corso di esecuzione dei lavori.

Ben diverso è, naturalmente e come già si è detto, il ruolo ed il compito del Responsabile dei Lavori, quando abbia ricevuto incarico dal Committente di verificare il possesso della patente; ma la circostanza che le due funzioni (RL e CSE) possano coincidere in capo ad un medesimo soggetto non significa certo, che l'obbligo sia riconducibile alla figura del CSE né tantomeno che la mancata verifica della patente da parte del CSE sia configurabile come una omissione a quello imputabile.

Che la prassi di queste convulse settimane mostri a volte situazioni diverse, e si abbia notizia di CSE impegnati a richiedere patenti alle imprese del cantiere, non trova fondamento nella norma; probabilmente è il frutto (l'ennesimo) di un fraintendimento del ruolo del CSE che dopo molti anni

ancora persiste, soprattutto nei cantieri in cui la presenza di un committente privato/persona fisica non particolarmente attrezzato induce il CSE ad un pericoloso e non richiesto – dal legislatore – ruolo di supplenza.

Forse è proprio questo fraintendimento la ragione che sta alla base di quella parte dell'art. 2 del D.M. Lavoro n. 132/2024 in cui, sorprendentemente, si includono il CSE e (!) perfino il CSP tra i soggetti per i quali è ammessa la "ostensione delle informazioni" contenute nelle patenti presenti nel Portale INL ed ai quali è attribuito, in sostanza, il diritto di accesso ai contenuti informativi delle patenti⁶.

Per quale motivo il CSE (e il CSP) dovrebbero essere "ammessi" a prendere visione delle patenti nel portale? Il Decreto attuativo non lo dice, limitandosi ad elencare i soggetti che dovrebbero godere di questa facoltà.

Si dovrebbe presumere che tale accesso venga compiuto in ragione del ruolo e delle funzioni che ciascuno dei soggetti ammessi riveste, rispetto alle imprese e lavoratori autonomi "visitati"; ed infatti, la versione provvisoria del D.M. circolata per mesi conteneva la specificazione, sparita nell'ultima versione, "ai fini e nei limiti delle proprie funzioni".

Se le funzioni non richiedono la conoscenza delle informazioni contenute nella patente – e così è certamente per il CSE, tantopiù per il CSP – non vi è ragione per riconoscere un "diritto di accesso"; e proprio il riferimento inspiegabile sotto ogni profilo al CSP sembrerebbe rivelare che si tratta di un inserimento più istintivo che meditato, forse compiuto semplicemente per effetto di un trascinarsi che ha indotto a comprendere nell'elenco più o meno tutte le figure che comunque compaiono nel Titolo IV, al di fuori di una logica precisa. Salvo dimenticare, in tale elenco, il Committente!

Certo è, che non può essere una norma regolamentare del Decreto attuativo la via per introdurre in maniera del tutto indiretta e surrettizia ciò che nella norma non esiste, cioè un obbligo di verifica della patente da parte del CSE.

In conclusione, non sarebbe accettabile una interpretazione che motivasse la scelta, di dare al CSE accesso alle informazioni della patente, perché il suo ruolo presupporrebbe un controllo su questo requisito dell'impresa, e magari anche l'adozione di misure di reazione verso l'impresa senza patente (o con meno di 15 crediti, in futuro). Da questa conclusione, poi, magari qualcuno potrebbe essere indotto a ricavarne, di conseguenza, una responsabilità omissiva del CSE per eventi occorsi in cantiere rispetto ad imprese senza patente.

Si tratterebbe di un radicale travisamento del ruolo e della funzione del Coordinatore, che si vedrebbe coinvolto, senza averne ruolo e poteri, nelle responsabilità legate non al "fare" dell'impresa, ma ai suoi requisiti ed al suo "essere".

⁶ La questione è se davvero abbia senso prefigurare, rispetto alle patenti, una disciplina del diritto di accesso, il che presuppone che si tratti di contenuti comunque non aperti alla conoscibilità di tutti. La questione si pone a maggior ragione ove si consideri che, mentre le bozze del D.M. Lavoro configuravano un vero e proprio diritto di accesso, distinguendo poi tra soggetti genericamente titolari di un interesse giuridicamente rilevante – come da principi generali – e soggetti individuati dalla norma attuativa (come tali implicitamente riconosciuti titolari di un interesse), l'attuale art. 2 del Decreto 132 contengono soltanto un elenco secco dei soggetti che hanno accesso alle informazioni; senonché in questo elenco l'ultima versione del D.M. ha aggiunto "i soggetti che intendono affidare lavori o servizi ad imprese o lavoratori autonomi che operano nei cantieri": vale a dire, chiunque.