

Qualificazione e patente a crediti nei cantieri: metamorfosi di un modello

di Michele Squeglia [*]



L'orizzonte incompiuto della qualificazione

Il sistema delineato dall'art. 27 del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 si inseriva, nella sua formulazione originaria, in un progetto di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi caratterizzato da una vocazione ampia, se non propriamente generale. Il rinvio al decreto del Presidente della Repubblica previsto dall'art. 6, co. 8, *lett. g*), lasciava emergere un disegno di attuazione progressiva, fondato su criteri sostanziali quali l'esperienza, la competenza e la qualità dell'organizzazione, destinati a operare in una pluralità di settori produttivi. Il riferimento a specifici ambiti, tra cui quello della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico, non configurava una delimitazione, quanto piuttosto l'indicazione di possibili traiettorie applicative all'interno di un sistema strutturalmente aperto.

L'impianto risultava coerente con una funzione qualificatoria di segno premiale. Il possesso dei requisiti richiesti si collocava prevalentemente sul piano competitivo, incidendo sull'accesso agli appalti pubblici e ai benefici economici, senza tradursi in una condizione generale di legittimo esercizio dell'attività. In tale prospettiva, la qualificazione si configurava come indice di affidabilità organizzativa, più che come presupposto di validità dell'agire economico.

La mancata attuazione di tale disegno ha tuttavia segnato una frattura tra previsione normativa e realtà operativa. L'assenza di un sistema compiutamente definito di criteri e strumenti di verifica ha impedito alla qualificazione di svolgere una funzione effettiva di selezione degli operatori, confinandola in una dimensione programmatica, priva di reale incidenza sul mercato.

La dimensione dinamica della qualificazione

L'intervento del d.l. 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni dalla legge 29 aprile 2024, n. 56, segna un passaggio di discontinuità che travalica il piano meramente tecnico. Con la riscrittura dell'art. 27, la qualificazione assume la forma della patente a crediti, la cui disciplina trova compiuta attuazione nel D.M. 18 settembre 2024, n. 132.

Il nuovo assetto si caratterizza per una trasformazione radicale della struttura dell'isti-

tuto. La patente è rilasciata dall'Ispettorato nazionale del lavoro sulla base del possesso di requisiti quali l'iscrizione alla Camera di commercio, il documento unico di regolarità contributiva, il documento di valutazione dei rischi, la regolarità fiscale e l'adempimento degli obblighi formativi, e si accompagna all'attribuzione di una dotazione iniziale di *trenta crediti*. La permanenza dell'impresa nel mercato è subordinata al mantenimento di una soglia minima di quindici crediti, mentre le violazioni tipizzate nell'Allegato I-bis al d.lgs. n. 81 del 2008 determinano la progressiva decurtazione del punteggio.

La qualificazione si configura così come processo dinamico, in cui la legittimazione all'attività non deriva più da un accertamento iniziale, ma si costruisce e si conserva nel tempo in funzione della conformità alle regole. Il titolo non precede l'attività, ma la accompagna, ne registra le deviazioni, ne misura l'affidabilità.

In questa riconfigurazione si coglie un primo elemento di tensione, che merita di essere approfondito.

Il passaggio da una qualificazione statica ad una "qualificazione dinamica" non si esaurisce, infatti, nella semplice introduzione di un meccanismo di monitoraggio nel tempo, ma incide sul modo stesso in cui l'affidabilità dell'impresa viene giuridicamente rappresentata.

Senza anticipare le implicazioni sistematiche che tale mutamento comporta, può osservarsi come il baricentro della valutazione tenda a spostarsi dal momento genetico del titolo al suo mantenimento, introducendo una dimen-

sione nella quale la qualificazione appare sempre meno legata a un accertamento positivo iniziale e sempre più esposta alla verifica della conformità nel corso dell'attività.

Si tratta di un profilo che non incide soltanto sulla tecnica normativa, ma che apre un interrogativo sulla tenuta della stessa categoria della qualificazione, destinato a emergere con maggiore chiarezza nel prosieguo dell'analisi.

La contrazione del disegno

A tale trasformazione strutturale si accompagna una significativa ridefinizione dell'ambito applicativo. L'art. 27, nella versione vigente, circoscrive infatti la patente alle imprese e ai lavoratori autonomi operanti nei cantieri temporanei o mobili, come definiti dall'art. 89 del d.lgs. n. 81 del 2008.

Il passaggio da un sistema potenzialmente generale ad una disciplina settoriale segna una contrazione non priva di implicazioni sistematiche.

La qualificazione perde la propria funzione di criterio ordinante del mercato nel suo complesso e si trasforma in dispositivo mirato, calibrato su un ambito caratterizzato da particolare esposizione al rischio.

In tale restrizione si coglie una differente logica regolativa, nella quale la prevenzione è perseguita non attraverso la diffusione di standard qualitativi, ma mediante l'intensificazione del controllo in settori ritenuti critici.

Tale opzione settoriale trova, del resto, un preciso riscontro nei dati empirici. Le rilevazioni dell'INAIL confermano come il comparto delle costruzioni si collochi stabilmente tra quelli a più elevata incidenza infortunistica, con oltre

43.000 denunce annue e un numero di eventi mortali che, in termini comparativi, rappresenta il dato più elevato tra i settori della gestione Industria e servizi. Ancora più significativa è la circostanza che il settore presenti livelli di rischio particolarmente elevati per gli infortuni più gravi, collocandosi ai primi posti per frequenza e gravità degli eventi lesivi.

In questa prospettiva, la scelta del legislatore appare coerente con una logica di intervento selettivo, orientata a incidere su un ambito che, da tempo, manifesta una persistente criticità sul piano della sicurezza.

Essa si iscrive, dunque, in una linea di rafforzamento della tutela laddove il rischio si presenta strutturalmente più elevato.

Nondimeno, non può essere trascurato come, sul piano delle dichiarazioni istituzionali e della stessa formulazione normativa, permanga una apertura, almeno potenziale, all'estensione del sistema ad altri settori.

Tale possibilità, tuttavia, allo stato non si traduce in un'estensione effettiva dell'ambito applicativo, con la conseguenza che la patente a crediti resta, nella sua configurazione vigente, uno strumento esclusivamente riferito al comparto cantieristico.

Ne deriva una tensione non secondaria tra il disegno originario – orientato ad una qualificazione diffusa – e la concreta attuazione, che concentra l'intervento su un unico settore. Se, da un lato, ciò consente una maggiore incisività dell'azione pubblica in un ambito ad alta pericolosità, dall'altro lato solleva il problema della coerenza complessiva del modello, che viene così a perdere la sua vocazione generalista senza che tale scelta sia esplicitamente tematizzata come opzione sistematica.



L'anticipazione degli effetti e la struttura digitale del controllo

Le modifiche introdotte dal decreto-legge 31 ottobre 2025, n. 159, convertito nella legge n. 198 del 2025, accentuano ulteriormente il carattere selettivo del sistema, intervenendo in modo diretto sulla disciplina dell'art. 27 del d.lgs. n. 81 del 2008, in particolare con riguardo ai meccanismi di gestione dei crediti e alle conseguenze delle violazioni.

Sotto il profilo temporale, il dato più significativo è rappresentato dall'avvicinamento tra momento dell'accertamento e produzione degli effetti.

L'introduzione, nell'art. 27, del co. 7-bis – ad opera dell'art. 3, co. 4, del d.l. n. 159/2025 – prevede infatti che, per specifiche violazioni individuate nell'Allegato I-bis, in particolare quelle connesse al lavoro irregolare, la decurtazione dei crediti avvenga già a seguito della notificazione del verbale di accertamento da parte degli organi di vigilanza. In alcune ipotesi, dunque, la decurtazione dei crediti tende a collegarsi direttamente alla fase ispettiva, riducendo il tradizionale intervallo tra illecito e reazione e conferendo alla disciplina una capacità incisiva immediata sulla posizione dell'impresa. Ne risulta una contrazione dello spazio procedimentale che, pur rispondendo a esigenze di effettività, altera sensibilmente la fisionomia del meccanismo di qualificazione.

Tale evoluzione si salda con la progressiva digitalizzazione del sistema. L'intero funzionamento della patente è oggi affidato alla piattaforma informatica dell'Ispettorato nazionale del lavoro, attraverso la quale si realizzano le fasi di attestazione del titolare, gestione delle deleghe, presentazione della domanda e aggiornamento dei requisiti. Il sistema consente, altresì, la consultazione in tempo reale del punteggio e la verifica della posizione dell'impresa, trasformando la conoscibilità della qualificazione in un dato immediatamente accessibile.

A questo si affianca, nel quadro delle innovazioni introdotte dal d.l. n. 159/2025 e declinate dalla circolare INL n. 1/2026, il rafforzamento degli strumenti di tracciabilità del personale nei cantieri, mediante dispositivi digitali interoperabili – tra cui il *badge* elettronico con codice identificativo univoco, introdotto dall'art. 3 del d.l. n. 159/2025 quale evoluzione della tessera di riconoscimento già prevista dagli artt. 18, co. 1, lett. u), e 26, co. 8, del d.lgs. n. 81 del 2008 – che si inseriscono nella più ampia strategia di controllo della filiera dell'appalto e del subappalto.

Tali strumenti, in coordinamento con la piattaforma informatica dell'Ispettorato nazionale del lavoro che gestisce la patente a crediti, non si limitano a rendere conoscibile la presenza in cantiere, ma concorrono a definire un

sistema integrato nel quale la titolarità del requisito qualificatorio e la sua effettiva spendibilità operativa vengono verificate in modo contestuale. Il badge digitale, infatti, consente di ricondurre immediatamente la presenza fisica del lavoratore all'impresa titolare della patente, rendendo verificabile in tempo reale la corrispondenza tra accesso al cantiere e legittimazione all'attività.

L'effettiva operatività di tali dispositivi, tuttavia, non può considerarsi pienamente definita sul piano applicativo, risultando condizionata all'adozione di specifici decreti ministeriali chiamati a individuarne le modalità tecniche di funzionamento e integrazione con le banche dati pubbliche. La disciplina primaria, pertanto, introduce il principio della tracciabilità digitale, ma ne rinvia la concreta attuazione a un livello regolativo successivo, sicché, allo stato, il sistema si colloca in una fase di transizione tra modello tradizionale di identificazione e piena implementazione degli strumenti digitali.

Pur non trovando una esplicita collocazione testuale nell'art. 27, tali dispositivi si integrano con esso sul piano funzionale, anche in relazione agli obblighi di verifica posti a carico del committente dal novellato art. 90, co. 9, del d.lgs. n. 81 del 2008. Ne emerge un assetto nel quale la tracciabilità della presenza e la gestione informatizzata della patente concorrono congiuntamente a rendere effettivo il sistema di qualificazione, riducendo gli spazi di opacità organizzativa e rafforzando la capacità di controllo.

In questo medesimo assetto integrato assume rilievo la piattaforma informatica, quale snodo operativo attraverso cui vengono gestite e rese conoscibili le informazioni relative alla patente e, in prospettiva, coordinate le diverse componenti del sistema di tracciabilità.



La centralità della piattaforma non è tuttavia priva di criticità.

Già nella fase iniziale di attuazione sono emerse difficoltà tecniche legate al funzionamento del portale e alla gestione dei flussi informativi, tanto da richiedere interventi correttivi e indicazioni operative specifiche da parte dell'Ispettorato e delle organizzazioni di settore.

Ulteriori elementi di incertezza derivano dal fatto che alcune funzionalità e criteri di attribuzione dei crediti non risultavano pienamente implementati nella piattaforma al momento dell'avvio del sistema, sicché la concreta operatività dell'istituto ha dovuto essere progressivamente integrata attraverso FAQ e chiarimenti amministrativi.

In questa prospettiva, la dimensione digitale non si limita a rappresentare un supporto tecnico, ma incide direttamente sulla struttura dell'istituto.

La qualificazione viene a dipendere da un sistema informativo che ne gestisce contenuto, aggiornamento e visibilità, con la conseguenza che le eventuali disfunzioni del mezzo tecnico si riflettono immediatamente sulla possibilità stessa di operare. La mediazione tecnologica non è neutrale, ma diviene parte integrante del dispositivo regolativo, contribuendo a definirne modalità e limiti di funzionamento.

La sicurezza del lavoro assume così i tratti di una vigilanza permanente mediata tecnologicamente, nella quale controllo e gestione dell'attività tendono a sovrapporsi. Proprio in questo intreccio tra anticipazione degli effetti, tracciabilità della presenza e mediazione informatica si coglie un ulteriore elemento di tensione del sistema, destinato a incidere non solo sull'effettività della tutela, ma anche sulla stessa configurazione giuridica della qualificazione.

La qualificazione nella tensione tra fonte legislativa e prassi

La concreta operatività del sistema non può essere compresa se non alla luce del ruolo assunto dalla prassi amministrativa, che, lungi dal rimanere confinata a una funzione esplicativa, interviene a definire in modo sostanziale le condizioni di applicazione della disciplina. Le circolari, le note e le FAQ dell'Ispettorato nazionale del lavoro incidono sui presupposti di rilascio della patente, sulla gestione dei crediti e sulle modalità di verifica della regolarità, contribuendo a delineare l'effettivo contenuto dell'istituto.

In questa direzione, il sistema si sviluppa lungo un asse nel quale la distinzione tra fonte legislativa e fonte amministrativa tende progressivamente ad attenuarsi, sino a configurare una forma di regolazione nella quale la seconda assume una funzione che non può più essere considerata meramente ancillare. Non si tratta, infatti, soltanto di chiarire la norma, ma di concorrere in modo determinante alla sua definizione operativa, incidendo su profili che, per intensità, si avvicinano a quelli propri della disciplina primaria.

Il fenomeno, peraltro, non appare isolato, ma si colloca in una tendenza più ampia dell'ordinamento, nella quale si registra una crescente incidenza di strumenti interpretativi e applicativi — quali FAQ e atti di prassi — nella concreta costruzione delle regole.

Un'evoluzione analoga può essere colta, ad esempio, nella disciplina della formazione in materia di sicurezza, ove l'Accordo Stato-Regioni del 2025 ha trovato nell'elaborazione interpretativa ministeriale un complemento essenziale, tale da orientarne in modo significativo l'applicazione.

In tale quadro, la patente a crediti sembra inserirsi in un modello nel quale la regolazione effettiva dell'attività economica non è esaurita nella fonte legislativa, ma si realizza attraverso un'interazione continua tra norma e amministrazione. Ciò non è privo di implicazioni. Laddove le condizioni di esercizio dell'attività risultino in larga misura determinate da atti amministrativi, si pone un problema che attiene non soltanto alla gerarchia delle fonti, ma anche alla stessa



configurazione della qualificazione, il cui contenuto si presenta sempre più dipendente da una elaborazione esterna al dato legislativo.

In questa prospettiva, il rischio non è soltanto quello di una espansione della prassi, ma di una redistribuzione sostanziale del potere regolativo, nella quale i confini tra interpretazione e produzione normativa tendono a farsi meno netti. È proprio tale slittamento che impone di interrogarsi sui limiti entro i quali la prassi possa intervenire senza incidere sulla tipicità dell'istituto e sulle garanzie che ne presidiano l'applicazione.

La riconfigurazione della funzione qualificatoria

Alla luce di tale assetto, la qualificazione delineata dall'art. 27 vigente appare difficilmente riconducibile al paradigma originario. Se quest'ultimo si fondava sulla valorizzazione della capacità organizzativa dell'impresa, la patente a crediti si struttura come meccanismo che misura, anzitutto, la deviazione dalla regola. Il sistema dei crediti non valuta ciò che l'impresa è, ma ciò che perde nel momento in cui viola.

Tuttavia, questa constatazione, se isolata, rischia di restare descrittiva. Il punto più rilevante risiede piuttosto nel modo in cui la qualificazione viene ricostruita all'interno del sistema. Nel modello originario, essa costituiva un giudizio positivo, ancorato a parametri di capacità e affidabilità, la cui funzione era quella di accreditare l'impresa nel mercato. Nel nuovo assetto, invece, la qualificazione tende a coincidere con una condizione di "non perdita", nella quale l'idoneità non è autonomamente accertata, ma si desume dalla mancata attivazione dei meccanismi di decurtazione.

In questa prospettiva, la qualificazione non viene tanto negata, quanto ricostruita implicitamente come stabilità del punteggio, cioè come permanenza nella soglia di operatività. Ciò comporta un mutamento sottile ma decisivo: il contenuto della qualificazione non è più definito in positivo, ma si identifica con la sua tenuta nel tempo, risultante dall'assenza di eventi che ne determinino l'erosione.

Ne consegue che la logica del sistema non è semplicemente quella di una "qualificazione negativa", ma quella di una "qualificazione per sottrazione", nella quale il giudizio sull'impresa emerge indirettamente, attraverso il mantenimento di un equilibrio che può essere incrinato da singole violazioni. La qualità organizzativa non è oggetto di verifica diretta, ma resta sullo sfondo, come presupposto non autonomamente tematizzato.

È in questo scarto che l'istituto rivela la propria specificità. La qualificazione non è più un elemento che precede e abilita l'attività, né un mero indicatore premiale, ma una condizione che si mantiene finché non viene incisa. La sua consistenza non è autonoma, bensì riflessa, dipendente da un sistema di reazioni che ne delimita progressivamente l'ambito.

Questa riconfigurazione, pur senza esaurire le implicazioni sistematiche dell'istituto, consente già di coglierne un tratto essenziale: la qualificazione non scompare, ma cambia statuto, trasformandosi da giudizio positivo di capacità a misura della sua persistente non compromissione.

I limiti sistematici del modello

È in questo rovesciamento che emerge la questione più delicata. La patente a crediti, pur formalmente configurata come strumento di qualificazione, incide direttamente sulla possibilità di esercitare l'attività economica, subordinandola al mantenimento di un determinato livello di punteggio e rendendola vulnerabile rispetto a violazioni già presidiate da altri strumenti.

L'istituto si colloca così in una zona di confine tra qualificazione e sanzione, nella quale



la perdita del titolo produce effetti analoghi a quelli delle misure interdittive. Si pone allora il problema di stabilire se un simile assetto non realizzi una forma di eccedenza rispetto alla funzione tipica della qualificazione, dando luogo a un dispositivo ibrido, nel quale categorie differenti convivono senza una chiara delimitazione.

In tale prospettiva, il parametro di cui all'art. 41 Cost. assume rilievo in termini più specifici. La libertà di iniziativa economica non è solo suscettibile di limitazioni per finalità di sicurezza, ma esige che tali limitazioni siano tipicamente configurate e integralmente riconducibili alla legge. Se la qualificazione, nel nuovo assetto, si atteggia a condizione di esercizio dell'attività e la perdita dei crediti si traduce in un effetto sostanzialmente limitativo della permanenza nel mercato, si pone allora un problema che eccede la mera qualificazione formale dell'istituto.

Il punto non è tanto la legittimità della compressione – che trova fondamento nella tutela della salute e della sicurezza (ex artt. 32 Cost.; 2087, c.c.) – quanto il modo in cui essa viene realizzata.

Laddove la restrizione dell'attività economica si produca attraverso un meccanismo progressivo di decurtazione, attivabile anche in una fase non definitiva dell'accertamento e fortemente integrato da fonti amministrative, si rende necessario interrogarsi se la disciplina non finisca per collocarsi oltre il modello tipico della qualificazione, avvicinandosi a forme di limitazione che, per intensità ed effetti, richiederebbero una più rigorosa tipizzazione legislativa.

Tra effettività e misura

La tensione tra effettività e misura rappresenta il punto di equilibrio più fragile dell'intero sistema. Non vi è dubbio che la patente a crediti persegua un obiettivo di rafforzamento della tutela prevenzionistica, collegando in modo diretto la sicurezza alla capacità di operare e incentivando comportamenti conformi. In questo senso, essa realizza una forma avanzata di responsabilizzazione dell'impresa.

Al tempo stesso, il passaggio da una logica premiale ad una condizione di legittimazione segna una trasformazione che incide profondamente sull'equilibrio tra libertà economica e tutela della sicurezza. La qualificazione si converte in strumento di accesso al mercato, con effetti che travalicano la funzione originaria e



sollecitano una riflessione sulla riconducibilità dell'istituto entro le categorie tradizionali.

La patente a crediti appare così come il punto di emersione di una trasformazione più ampia del diritto della sicurezza del lavoro, nel quale *la prevenzione tende a tradursi in controllo dell'attività economica*.

In tale contesto, tuttavia, l'effettivo successo del modello non può essere dato per acquisito, ma sembra piuttosto affidato alla tenuta congiunta di alcune condizioni essenziali.

Anzitutto, la affidabilità della piattaforma informatica che gestisce la patente, dalla quale dipendono rilascio, aggiornamento e visibilità del punteggio, e la cui iniziale operatività ha già evidenziato criticità tecniche e necessità di interventi correttivi.

In secondo luogo, la effettività dei controlli, in grado di rendere non meramente eventuale l'attivazione dei meccanismi di decurtazione.

Infine, il ruolo dell'Ispettorato nazionale del lavoro, chiamato a tradurre l'architettura normativa in prassi applicativa coerente, assicurando continuità, uniformità e tempestività dell'azione di vigilanza.

Solo nel concorso di tali elementi il sistema può aspirare a svolgere una funzione realmente prevenzionistica, evitando che la qualificazione si riduca ad un mero adempimento formale ovvero a un meccanismo selettivo privo di effettiva incidenza sui livelli di sicurezza.

Resta dunque aperto l'interrogativo se l'equilibrio tra effettività e misura, che la disciplina sembra ricercare, possa essere stabilmente raggiunto o se, al contrario, richieda un ulteriore affinamento degli strumenti e delle categorie attraverso cui l'istituto viene interpretato. ■

[*] Prof. associato di diritto del lavoro, della previdenza sociale e della sicurezza (Ph.D), Avvocato. Dipartimento di diritto privato e storia del diritto - Facoltà di Giurisprudenza - Università degli Studi di Milano.