



LAVORO@CONFRONTO



Una patente per la vita

Il lavoro pubblico nell'Italia di oggi

Matteo Ariano

Il pendolo

Fabrizio Di Lalla

La "Carta di Lorenzo": formazione e istruzione per la sicurezza

Alessia Rosolen

Lavoro@Confronto

Via Guglielmo Saliceto, 4
00161 Roma
Tel/Fax 06.44238664 r.a.
www.lavoro-confronto.it
LAVORO-CONFRONTO@fondazioneantonata.it

Numero 65 • Settembre/Ottobre 2024

Rivista bimestrale on line
della Fondazione Prof. Massimo D'Antona (E.T.S.)
Registrazione Tribunale di Udine
N. 4/2014 - In data 27 febbraio 2014

Direttore Editoriale:
Claudio PALMISCIANO

Direttore Responsabile:
Renato NIBBIO BONNET

Capi Redattori:
Palmina D'ONOFRIO
Annunziata ELIA

Redazione:
Matteo ARIANO
Michele CAVALIERE
Fabrizio DI LALLA
Roberto LEARDI
Dario MESSINEO
Claudio PALMISCIANO
Stefano OLIVIERI PENNESI

La Rivista LAVORO@CONFRONTO è realizzata unicamente su supporto informatico e diffusa per via telematica ovvero on-line; la Fondazione Prof. Massimo D'Antona ETS (Ente del Terzo Settore), in qualità di Editore, non ha fatto domanda di provvidenze, contributi o agevolazioni pubbliche e non consegue ricavi dall'attività editoriale.

Articoli, approfondimenti e contributi presenti su questa Rivista sono stati ceduti gratuitamente dai rispettivi Autori per la sola pubblicazione su LAVORO@CONFRONTO; ciascun Autore è, pertanto, l'unico titolare di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi.

Le immagini utilizzate negli articoli sono fornite dagli autori o tratte dai siti www.pixabay.com e www.unsplash.com.

È vietata la riproduzione, anche parziale e in qualsiasi forma, di quanto pubblicato nella presente Rivista in difetto di autorizzazione scritta dell'Autore.

Sommario:

Il lavoro pubblico nell'Italia di oggi	
Matteo Ariano	p. 3
Il pendolo	
Fabrizio Di Lalla	p. 5
La "Carta di Lorenzo": formazione e istruzione per la sicurezza nei luoghi formativi e di lavoro	
Alessia Rosolen	p. 7
Il caporalato e le nuove frontiere dello sfruttamento	
Mario Crispino	p. 10
Una patente per la vita	
Stefano Olivieri Pennesi	p. 16
Lavoro e automazione	
Daniela Bauduin, Elena Falletti	p. 24
L'ispezione del lavoro: da un potenziamento annunciato a una reale attenuazione della funzione	
Pietro Napoleoni	p. 27
La nuova diffida amministrativa	
Piero Cascioli	p. 29
Il rapporto al Direttore dell'ITL sull'ispezione	
Luigi Sposato	p. 31
Il valore del lavoro dei familiari	
Alessandra Cortese	p. 35
L'esercizio del diritto di critica nell'ambiente di lavoro	
Antonella Delle Donne	p. 39
I lavoratori della Gig Economy e le tutele sul lavoro	
Ida Giannetti, Stefano Migliaccio	p. 41
Effemeridi	
L'amicizia	
Fadila	p. 47

Il lavoro pubblico nell'Italia di oggi

di Matteo Ariano [*]



C'è stato un tempo, in Italia, in cui il cosiddetto “posto pubblico” era considerato il massimo delle aspirazioni, per una parte della popolazione. Che si trattasse di un impiego statale, presso un Comune, in ospedale o nelle forze armate e di polizia, chi vi accedeva aveva garanzie di stabilità e di tutela che non erano previste altrove. Era un periodo in cui il ceto medio si urbanizzava, per così dire, ossia iniziava a concentrarsi nei centri urbani più grandi, lasciando quelli più piccoli e abbandonando la vita agricola, ponendo fine a quella civiltà contadina che, fino agli anni '60 del secolo scorso, aveva rappresentato l'ossatura sociale, economica e culturale del Paese.

Durante questo periodo – che si snoda più o meno sino agli anni '90 del secolo scorso – la Pubblica Amministrazione ha rappresentato un cardine fondamentale per l'economia e la società italiana, nonché per la politica, che l'ha utilizzata troppo spesso come proprio serbatoio elettorale. Dai primi anni '90, il mondo inizia a cambiare verso nuovi equilibri e anche la Pubblica Amministrazione ne risente: si avvia il processo di “privatizzazione” del pubblico impiego, ossia la trasmissione di alcune regole del lavoro privato anche al pubblico e un riassetto complessivo dell'organizzazione amministrativa (le varie leggi Bassanini sono emblematiche), ma anche la chiusura di soggetti pubblici (si pensi alla cosiddetta Cassa del Mezzogiorno, chiusa nel 1992 o alla privatizzazione dell'IRI, del 1993) e l'ingresso via via crescente di soggetti privati nell'ambito del perimetro pubblico (esemplare il ruolo delle agenzie per il lavoro rispetto agli uffici di collocamento). L'analisi di

fondo che era alla base di questo cambio di rotta era rappresentata dalle inefficienze e dagli sprechi che il monopolio pubblico aveva prodotto – determinando un debito pubblico troppo pesante per le casse dello Stato – e dalla necessità di avviare una cura dimagrante per l'intero apparato pubblico.

Il nuovo secolo si è avviato proseguendo su questa strada, ma in modo ancora più netto. Tutti ricordiamo le campagne mediatiche e culturali contro i “fannulloni” e i “furbetti del cartellino”, figure funzionali a creare un clima negativo verso i dipendenti pubblici, visti in buona sostanza come dei privilegiati nullafacenti. La conseguenza di ciò è stato il blocco delle assunzioni nel pubblico per circa un decennio, accompagnato da un'ulteriore riduzione di ruolo del pubblico, non più visto come soggetto terzo e imparziale, garanzia di equità e degli interessi collettivi, ma solo come fonte di spreco di risorse e tale convinzione è stata trasversale a tutti gli schieramenti politici.

L'avvento della pandemia sembrava aver inaugurato una nuova fase, segnata dalla consapevolezza dell'importanza del pubblico, dalla necessità di investire nuovamente nel suo perimetro, rendendosi conto che la cura dimagrante dei decenni precedenti aveva prodotto una Pubblica Amministrazione oramai scheletrica, con un'età media dei dipendenti pubblici superiore ai cinquant'anni e una percentuale di lavoratori pubblici rispetto alla popolazione pari al 13%, attestandosi tra le più basse d'Europa (la media europea è del 16%)^[1]. Per effetto di questo e anche grazie alle mobilitazioni sindacali – in primis del sindacato confederale – si è tornati a prevedere assunzioni e a riaprire la contrattazione collettiva, con un rinnovato slancio che faceva ben sperare.



Sembrirebbe, purtroppo, che tale slancio sia destinato a spegnersi istantaneamente come fuoco di paglia. Da un lato, a livello governativo si annunciano nuovi tagli alla spesa pubblica di qualche miliardo di euro, un temporaneo e parziale blocco delle assunzioni e un rinnovo dei contratti collettivi nazionali che sta spaccando il fronte sindacale per le opposte valutazioni sulle proposte al tavolo. Dall'altro lato, la nuova realtà che si è affermata nel corso di questi decenni ha prodotto una svalutazione del lavoro pubblico, ormai non considerato più come un posto "figo" – nonostante pubblicità del Ministero della Pubblica Amministrazione abbiano provato a convincere del contrario – e determinando un numero mai visto finora di rinunce alla presa di servizio da parte di migliaia di vincitori di concorso.

Ciò che potrebbe essere utile fare è aprire una discussione chiara sul ruolo che la Pubblica Amministrazione deve e può svolgere nel Paese: c'è ancora necessità di un soggetto pubblico garante degli interessi collettivi, terzo rispetto agli interessi che possono venire in rilievo, che non abbia come esclusivo obiettivo il profitto ma la tutela di beni primari? Se la risposta è positiva – come personalmente penso – occorre riflettere su come si possa garantire che esso sia realmente attrattivo. A questo proposito, può essere importante il confronto con il privato e importare buone pratiche già in uso presso le aziende: cosa garantisce un soggetto privato che il pubblico non riesce a garantire e come si può ovviare a questo? Penso, ad esempio, al tema degli affitti particolarmente costosi in certe realtà urbane: diverse aziende private decidono di accollarsi in tutto o in parte questo

costo, mettendo a disposizione degli appartamenti a chi entra in azienda. Veniamo al pubblico: quanti sono gli immobili di proprietà pubblica che potrebbero essere messi a disposizione dei neoassunti della Pubblica Amministrazione a costi calmierati? In tal modo, si potrebbe recuperare patrimonio immobiliare altrimenti destinato alla speculazione o al decadimento, si potrebbero garantire alloggi a prezzi accessibili, prevedendo comunque il rientro dei costi sostenuti, si potrebbe anche prevedere che l'accesso a questi immobili sia condizionato da un vincolo minimo di permanenza e magari prevedere che siano destinati a una pluralità di Enti, così da garantire anche scambi di professionalità tra lavoratori.

Il lavoro pubblico ha ancora tanto da dare al Paese: basta metterlo realmente nelle condizioni di poterlo fare. ■

Note

^[1] Dati ISTAT del 2017 da cui risulta che percentuali più basse dell'Italia vi sono in Germania (10%), Lussemburgo e Paesi Bassi (12%), mentre sul versante opposto si collocano Svezia (29%), Danimarca (28%), Finlandia (24%), Francia e Lituania (22%). [https://www.istat.it/economia-europea-millennio/bloc-4d.html?lang=it#:~:text=Nel%202017%2C%20la%20quota%20di,entrambi%2012%20%25\)%2C%20Italia%20\(13](https://www.istat.it/economia-europea-millennio/bloc-4d.html?lang=it#:~:text=Nel%202017%2C%20la%20quota%20di,entrambi%2012%20%25)%2C%20Italia%20(13)

[*] Presidente della Fondazione Prof. Massimo D'Antona E.T.S.

**Vuoi scrivere un articolo
sul tema del diritto del lavoro e della legislazione sociale
da pubblicare su lavoro@confronto?**

**Scrivici, o inviaci il tuo contributo, all'indirizzo email
lavoro-confronto@fondazioneantonita.it**

Il pendolo

di Fabrizio Di Lalla [*]



La burocrazia come elemento indispensabile di una società organizzata si è affermata con lo stato moderno. Non che in precedenza non ci siano state tracce della sua esistenza, ma era di modesta entità. Basta andare indietro nel tempo alle città stato dell'antica Grecia, all'Egitto e persino all'impero romano, nonostante la sua estensione arrivasse ai confini del mondo allora conosciuto. Era altrettanto modesta nelle strutture medievali riducendosi pressoché a esercitare quasi esclusivamente la fiscalità e la sicurezza interna per conto del signore o principe al governo.

Poi è andata crescendo col tempo in concomitanza all'espandersi delle funzioni esercitate dallo stato. Ai nostri giorni ha raggiunto il suo apice in parallelo con l'estensione di una serie di diritti ai componenti della società, soprattutto in termini di sanità, assistenza, previdenza sociale e grazie allo sviluppo della partecipazione sociale sul territorio. Con la sua funzione esecutiva essa in una condizione fisiologica è subalterna alla politica che soprattutto tramite il governo e il parlamento definisce i fini da perseguire.

Non sono rari, tuttavia, i casi, e qui entriamo nella patologia, in cui per debolezza della politica essa cerca di prendere il sopravvento, soprattutto per difendere o espandere il proprio potere, influenzando soprattutto nella formazione degli atti normativi e condizionando i vertici delle varie strutture pubbliche. Un tentativo del genere c'è stato addirittura al tramonto

della dittatura fascista. Mentre per gran parte del ventennio era stata una delle strutture portanti del regime, allorché si aggravò la crisi che avrebbe portato al 25 luglio 1943, tentò di differenziarsi dalle gerarchie fasciste, cercando di dare di se stessa un'immagine di onestà e legalità agli italiani frastornati dalla guerra in casa, dalla corruzione dei gerarchi e dalla loro cattiva gestione soprattutto in campo alimentare.

Nel dopoguerra essa riprese il ruolo di competenza senza tentativi di sconfinamenti sia per il grande potere contrattuale dei politici dell'epoca che avevano avuto il merito del ripristino della democrazia e dell'avvento della repubblica, sia anche per farsi perdonare il supporto dichiarato al fascismo. Tale situazione è durata per decenni fino allo scoppio di Tangentopoli e alle inchieste dei magistrati di Mani Pulite che hanno decapitato un'intera



classe politica lasciando il campo a figure di secondo e terzo livello senza carisma e con scarsa esperienza istituzionale e amministrativa. Così tale vuoto di potere è stato occupato dalla burocrazia oltre che dall'ordine giudiziario.

È questo un aspetto poco evidenziato dai mass media molto più attratti dal contrasto tra politica e magistratura. Eppure, tale elemento ha prodotto nel corso degli ultimi trent'anni danni notevoli, ostacolando e a volte stravolgendo importanti riforme. Naturalmente quando parlo di burocrazia, mi riferisco all'alta dirigenza di nomina politica; l'incarico, infatti, viene assegnato per meriti di fedeltà e vicinanza ideologica. In una situazione normale essa svolge un ruolo importantissimo ed essenziale facendo da cerniera e raccordo tra la politica e il complesso della pubblica amministrazione, i cui appartenenti sono dotati, in prevalenza, di notevole livello professionale, attaccamento alle istituzioni per cui operano ed elevati principi morali.

Nella situazione patologica, invece, i componenti del vertice burocratico subiscono una metamorfosi radicale e se qualche aspetto della loro autorità viene messo in discussione o minacciato, si pongono nei confronti dei politici in

uno stato di contrapposizione strisciante, mai a viso aperto. In altri termini, di fronte a una classe politica inesperta e debole, hanno buon gioco a inserirsi nella formulazione di proposte di atti normativi o emendamenti attraverso l'abile uso della procedura e del "combinato disposto", per modificare, annullare, rinviare sine die gli effetti di una norma. Tra i tanti esempi a supportare tale argomento ce n'è uno da me tante volte citato, che ben conosciamo.

Riguarda il progetto di unificazione dell'attività di vigilanza in un unico ente, l'Agenzia, vanificato dall'alta burocrazia degli enti per difendere il potere, proprio attraverso una procedura farraginoso che aveva come fine il rinvio fino al pensionamento degli ispettori in servizio all'epoca in un ruolo a esaurimento. È stata una mossa vincente, perché quest'anno in una norma del decreto legge 19 che porta beffardamente il titolo di potenziamento dell'Ispettorato del Lavoro sono stati ripristinati i ruoli ispettivi degli istituti che hanno ripreso ad assumere. ■

[*] Giornalista e scrittore. Consigliere della Fondazione Prof. Massimo D'Antona

D' A

www.fondazioneantona.it

SCELTA PER LA DESTINAZIONE DEL CINQUE PER MILLE DELL'IRPEF

SOSTEGNO DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE ISCRITTI NEL RUNTS DI CUI ALL'ART. 46, C. 1, DEL D. LGS. 3 LUGLIO 2017, N. 117, COMPRESSE LE COOPERATIVE SOCIALI ED ESCLUSE LE IMPRESE SOCIALI COSTITUITE IN FORMA DI SOCIETA', NONCHE' SOSTEGNO DELLE ONLUS ISCRITTE ALL'ANAGRAFE

FIRMA **X**

Codice fiscale del beneficiario (eventuale) **97214970580**

La “Carta di Lorenzo”: formazione e istruzione per la sicurezza nei luoghi formativi e di lavoro

di Alessia Rosolen [*]



Un manifesto sulla sicurezza in ambito formativo

La “Carta di Lorenzo” nasce dalla volontà della famiglia di Lorenzo Parelli – studente diciottenne di un istituto professionale di Udine, vittima nel 2022 di un incidente durante il periodo di formazione in azienda – e dell’Amministrazione regionale del Friuli Venezia Giulia, con il contributo di rappresentanti delle organizzazioni datoriali, delle organizzazioni sindacali, degli istituti scolastici e degli enti di formazione. In seguito è stata sottoscritta da un numero sempre più vasto di Istituzioni, scuole, associazioni datoriali, associazioni dei lavoratori, nonché dalla Conferenza delle Regioni; tutti mossi dalla forte convinzione che la sicurezza nei luoghi di lavoro sia un percorso che deve nascere dalla conoscenza di doveri e diritti sin dai banchi di una scuola che deve prontamente mettersi al passo con i tempi della rivoluzione industriale più veloce di sempre. Una rivoluzione che spinge l’intera comunità a fare fronte al cambiamento dei bisogni e dei paradigmi della società, al cambiamento del mondo del lavoro, al cambiamento delle esigenze formative e, conseguentemente, al cambiamento dei rischi e delle responsabilità.

Partendo da questi presupposti rimane la consapevolezza che lo studente è un giovane in formazione, che deve essere considerato non un lavoratore esperto ma una persona con difficoltà e bisogni formativi specifici legati al contesto aziendale.

La “Carta di Lorenzo”, redatta nel gennaio del 2023, a un anno dalla scomparsa di Lorenzo, non è solo un doveroso atto di memoria

nei confronti del giovane, quanto piuttosto un vero e proprio impegno che enuncia principi e richiama l’obiettivo comune di creare una rete di formazione e lavoro più sicura per la promozione di una cultura della sicurezza nei luoghi di lavoro diffusa, partecipata e consapevole.

Da qui la necessità di azioni per implementare la sicurezza durante i periodi di formazione in azienda e l’esigenza di rendere evidenti

SCUOLA E FORMAZIONE

CARTA DI LORENZO:

Una piattaforma nazionale per la sicurezza sul lavoro

In collaborazione con:

REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA FORMINDUSTRIA FVG LEF

LORENZO
2022

le responsabilità che ciascun componente della comunità assume in relazione al proprio ruolo e ai propri compiti. La “Carta di Lorenzo” mette quindi in luce, operativamente, la necessità di un costante collegamento tra studente e tutor scolastico, e tra il tutor scolastico e quello aziendale, nonché di una specifica e attenta sensibilizzazione di queste figure.

La formazione sulla sicurezza in ambito scolastico nella legge regionale in materia di istruzione

La spinta innovatrice determinata dalla “Carta di Lorenzo” si inserisce nel solco di riflessioni e percorsi che la Regione Friuli Venezia Giulia ha intrapreso da tempo: non è sufficiente, a tal fine, il pur imprescindibile rispetto formale delle disposizioni poste dalla normativa nazionale in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro; occorre anche operare per la diffusione e la promozione della “cultura e della formazione in materia di sicurezza” e occorre farlo anche al di fuori dai contesti propriamente produttivi, rivolgendosi in particolare agli ambiti scolastici, formativi ed educativi.

Con la profonda consapevolezza che la sicurezza sul lavoro si fonda sulla prevenzione, principalmente veicolata tramite attività di informazione, formazione e sensibilizzazione – in primis nei contesti scolastici e formativi – l’Amministrazione regionale ha fortemente voluto l’introduzione all’interno della propria legge in materia di istruzione, già nel 2018, della formazione sulla sicurezza in ambito scolastico, prevedendone l’inserimento sia nei percorsi scolastici che nei percorsi di istruzione e formazione professionale (IeFP).

Il “Protocollo sulla cultura della sicurezza nei luoghi di lavoro”

Nel 2019 la Regione si è fatta promotrice di un’intesa congiunta con tutti i soggetti territoriali che si occupano della sicurezza e della regolarità delle condizioni di lavoro, a partire dagli enti cui fanno capo le competenze istituzionali ispettive e di controllo (Inail, Inps, Ispettorato del lavoro, Ufficio scolastico regionale), iniziativa aperta all’adesione di tutti i soggetti interessati. Il “Protocollo quadro di collaborazione in materia di cooperazione e scambio informativo al fine di promuovere la cultura della sicurezza e della legalità nei luoghi di lavoro” è stato sottoscritto nel gennaio 2019 da oltre una cinquantina di soggetti tra enti pubblici, parti

sociali, enti bilaterali, organizzazioni di rappresentanza ed opera attraverso un “Comitato di pilotaggio”, che riunisce con cadenza almeno semestrale i rappresentanti dei soggetti sottoscrittori, costituendo una sede privilegiata di ascolto e confronto tra i soggetti che, a vario titolo, possono essere coinvolti nell’ideazione, attuazione o perfezionamento delle iniziative da realizzare negli ambiti oggetto del Protocollo. Anche in applicazione dei principi della “Carta di Lorenzo”, dal dicembre 2023 ai lavori del Comitato di pilotaggio sono invitati a partecipare i rappresentanti delle Consulte provinciali studentesche e degli studenti del sistema di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP).

Il “Programma delle iniziative per la sicurezza sul lavoro”

Con l’intento di raccogliere in un unico documento tutte le iniziative promosse dall’Assessorato al lavoro, formazione, istruzione, ricerca, università e famiglia, con la collaborazione del “Comitato di pilotaggio” e di tutti gli soggetti coinvolti sul tema, è stato anche elaborato il “Programma quadro delle iniziative per il consolidamento ed il miglioramento delle attività per la sicurezza sul lavoro”, che si propone di definire il contesto di tutte le azioni messe concretamente in campo, a più livelli, per la diffusione in regione di una cultura della sicurezza sui luoghi di lavoro, che non si fermi ai soli aspetti di formale adempimento delle normative sulla prevenzione. L’obiettivo è anche quello di valutare se vi siano ulteriori spazi sui cui intervenire, nella consapevolezza che la diffusione della cultura della sicurezza è una responsabilità sociale e collettiva, non riconducibile solo agli oneri, doveri e competenze dei singoli attori, ma attribuita all’insieme dei soggetti costituenti la rete sociale che sostiene il sistema. Il Programma, in costante aggiornamento ed implementazione, rappresenta una raccolta puntuale delle numerose iniziative sul tema della sicurezza, spesso realizzate in partenariato tra attori diversi, pubblici e privati, che definisce anche i soggetti attuatori e le risorse economiche (regionali, statali e comunitarie) stanziare per ciascun intervento. Il documento mette altresì in evidenza la trasversalità delle azioni sulla sicurezza che permeano tutte le politiche regionali in materia, in particolare, di lavoro, istruzione e formazione e, proprio per questo motivo, rimarca una responsabilità sociale e collettiva che non si esaurisce con normative e controlli.

Nella prospettiva di adesione ai principi della “Carta di Lorenzo”, il documento rivolge particolare attenzione a coloro che devono ancora approcciarsi al mondo del lavoro o sono impegnati nelle diverse occasioni di raccordo tra sistema dell’istruzione/formazione e mondo produttivo, come ad esempio i Percorsi per le competenze trasversali e l’orientamento (PCTO) e i tirocini formativi.

“A scuola in sicurezza”: un progetto sperimentale che diventa strutturale

Tra le azioni poste in atto a partire dai principi enucleati nella “Carta di Lorenzo”, grazie anche alla concertazione tra i vari soggetti operanti in regione, un’iniziativa concreta è rappresentata in particolare dal progetto “A scuola in sicurezza”, realizzato a partire dall’anno scolastico 2023/2024 sulla base di una sinergia tra Regione, Ufficio scolastico regionale, INAIL FVG, Confindustria Alto Adriatico e Confindustria Udine. Il progetto prevede, attraverso attività erogate da un ente di formazione accreditato e testimonianze dirette, l’organizzazione di percorsi formativi/informativi per gli studenti delle classi terze, quarte e quinte delle scuole secondarie di secondo grado della regione, al fine di formare futuri lavoratori consapevoli, favorendo l’acquisizione di competenze spendibili in futuro. Le attività si completano con quanto realizzato direttamente da INAIL FVG, Confindustria Alto Adriatico e Confindustria Udine, ognuno dei quali implementa il percorso formativo/informativo attraverso l’attivazione di specifici moduli. Considerata l’alta valenza formativa dell’iniziativa, “A scuola in sicurezza” viene replicato anche nell’anno scolastico 2024/2025.

L’importanza della formazione dei tutor formativi e aziendali

Sempre sulla spinta di quanto contenuto nella “Carta di Lorenzo”, la Regione interviene sulla formazione in materia di sicurezza anche attraverso due Programmi Specifici finanziati dal Fondo Sociale Europeo Plus 2021/2027: in particolare, con un percorso formativo sulla responsabilità sociale d’impresa e sul welfare aziendale e con un percorso formativo per la diffusione della cultura della sicurezza. Entrambi i Programmi sono rivolti alla formazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, dei tutor aziendali e dei tutor degli enti di formazione, proprio con l’obiettivo di tenere fede ad uno degli impegni assunti con la “Carta di Lorenzo”: la preparazio-

ne specifica delle figure responsabili, in azienda e negli enti di formazione, della formazione e della sicurezza degli studenti coinvolti nei percorsi di stage e alternanza scuola lavoro – figure che devono collaborare in stretto raccordo tra loro per garantire un’adeguata esperienza di apprendimento per lo studente.

Un documento nazionale

Tra le principali finalità che il Friuli Venezia Giulia si era prefissato di conseguire sin dalla nascita della “Carta di Lorenzo” era la sua diffusione su larga scala, superando i confini regionali. L’obiettivo è stato raggiunto prima nel novembre del 2023, quando il documento è stato adottato, in seduta congiunta, dalla Commissione istruzione, università e ricerca e dalla Commissione lavoro e formazione professionale della Conferenza delle Regioni. È seguita poi, all’inizio del 2024, la firma da parte del Ministro dell’Istruzione e del Merito e, in ultimo, ad ottobre di quest’anno, la sottoscrizione di Confindustria in occasione del Consiglio Generale tenutosi a Roma, a testimoniare la volontà, da una parte, del sistema dell’istruzione e, dall’altra, del mondo delle imprese di rafforzare ulteriormente il comune impegno per la formazione e la sicurezza dei giovani coinvolti in esperienze professionali. Il richiamo, da parte del Presidente Mattarella, dell’attenzione dell’intera società sui processi che accompagnano i giovani nell’ingresso nel mondo del lavoro è un appello ad una responsabilità sociale e collettiva di tutti ed ognuno, di pubblico e privato, e ad un’azione di sistema rispetto ad un tema su cui non si deve mai smettere di lavorare. ■

[*] Assessore al lavoro, formazione, istruzione, ricerca, università e famiglia – Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia



Il caporalato e le nuove frontiere dello sfruttamento

di Mario Crispino [*]



Il presente contributo intende analizzare i confini applicativi del reato di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo di cui all'art. 603 bis c.p. – meglio conosciuto come “caporalato” – che a fronte delle modifiche apportate dal legislatore con la legge 2016 n. 199, sta trovando sempre più spesso spazio di contestazione anche fuori dal settore agricolo in cui tipicamente ha trovato applicazione.

In particolare, ci si interroga sulla capacità della norma a fronteggiare l'emersione di nuove e sempre più subdole modalità di sfruttamento del lavoro nell'ambito della economia informale e deregolamentata della c.d. Gig Economy^[1]. A tal fine, appare in primo luogo opportuno esaminare sinteticamente i tratti fisionomici della fattispecie legale.

L'originaria formulazione dell'art. 603-bis C.P.

Introdotta dal decreto-legge n. 138/2011 allo scopo di contrastare l'allarmante fenomeno del caporalato agricolo, il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro di cui all'art. 603-bis c.p. trova la propria collocazione sistematica nell'ambito dei reati contro la personalità individuale, rappresentando uno strumento volto a colmare una rilevante lacuna presente nel sistema repressivo contro le forme di distorsione del mercato del lavoro^[2]. Nelle intenzioni del legislatore, infatti, la fattispecie era volta a reprimere fatti caratterizzati da un disvalore più intenso rispetto agli illeciti contravvenzionali previsti dal D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276 (c.d. Legge Biagi) ma non così grave da integrare lo sfruttamento tipico della riduzione in schiavitù (art. 600 c.p.).

In particolare, nella sua originaria formulazione l'art. 603-bis c.p. puniva chiunque svolgesse “un'attività organizzata di intermediazione, reclutandone manodopera o organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia, o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori”.

Mediante una innovativa tecnica redazionale, lo stesso legislatore ha poi individuato espressamente al comma 2 dell'art. 603 bis c.p. dei veri e propri indici di sfruttamento per definire il contesto da cui inferire le condotte penalmente rilevanti. Lo sfruttamento del lavoro – ossia l'elemento principale che connota il disvalore oggettivo del reato – è definito quindi dal legislatore mediante il ricorso alla tecnica degli indicatori. Tale opzione appariva diretta ad arginare il deficit di tassatività che connota

concetti vaghi come “sfruttamento” e “approfitamento dello stato di bisogno”.

La natura giuridica di tali indici sintomatici è stata, fin dall'introduzione del delitto, al centro di un vivace dibattito: parte della dottrina ha affermato una funzione meramente processuale, ritenendo tali indici strumenti idonei solo ad orientare l'interprete; altri autori, al contrario, attribuiscono alle circostanze valorizzate dall'articolo 603-bis c.p. valore di veri e propri elementi costitutivi del fatto tipico.

La norma, tuttavia, così concepita, non ha sortito l'effetto sperato, ovvero quello di arginare il fenomeno del caporalato, trovando una scarsissima applicazione giurisprudenziale. La previgente formulazione della norma, infatti, presentava un ambito di applicazione piuttosto ristretto, finendo per assumere una funzione residuale.

Inspiegabilmente, infatti, la condotta tipica sanzionata era solo quella di intermediazione, che poteva essere compiuta esclusivamente dal c.d. “caporale”, ossia colui che si occupa del reclutamento della manodopera; il legislatore aveva invece ommesso di indicare tra i soggetti attivi del reato il datore di lavoro, ossia il naturale destinatario e beneficiario finale della manodopera acquisita illegalmente^[3]. Quest'ultimo avrebbe potuto concorrere nel delitto unicamente nell'ipotesi in cui lo sfruttamento del lavoro fosse realizzato attraverso l'attività di intermediazione^[4].

La punibilità del reato, inoltre, era ancora alla circostanza che l'attività di intermediazione illecita fosse organizzata ed esercitata mediante violenza, minaccia o intimidazione, rendendo eccessivamente complessa la prova di tali elementi in sede giudiziale.

Per tali ragioni, la struttura della fattispecie è stata ritenuta del tutto inadeguata per

contrastare il caporalato; fenomeno che, come è stato efficacemente sottolineato, si sviluppa come un rapporto trilaterale tra datore di lavoro, intermediario e lavoratore sfruttato^[5].

Ulteriore evidente omissione legislativa, in grado di incidere pesantemente sull'efficacia sanzionatoria e deterrente dell'incriminazione nei confronti delle strutture societarie criminali, è stata individuata, inoltre, nella mancata previsione della responsabilità degli enti ai sensi del d.lgs. n. 231/2001. Originariamente, infatti, il delitto di cui all'art.603-bis c.p. non compariva nel catalogo dei reati-presupposto idonei a configurare la responsabilità amministrativa da reato dell'ente nell'interesse o a vantaggio del quale viene prestata l'attività di intermediazione illecita e di sfruttamento del lavoro. Tra le incognuenze va infine segnalata la mancata previsione della confisca dei proventi ottenuti attraverso lo sfruttamento dei lavoratori.

Il nuovo volto del reato

Figlia della decretazione d'urgenza e di un diritto penale simbolico, la prima versione dell'art.603-bis c.p. è stata ben presto stigmatizzata da attenta dottrina come una norma "frettolosa e lacunosa, con conseguenti incoerenze e imperfezioni"^[6].

Dopo solo cinque anni dalla sua introduzione, infatti, il legislatore, consapevole delle suddette criticità, è nuovamente intervenuto sulla materia con la legge 2016 n. 199, colmando non solo le lacune relative alla responsabilità degli enti ed alla confisca ma riscrivendo completamente la fattispecie.

L'attuale formulazione, infatti, incrimina due differenti condotte: la prima di reclutamento di manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori; la seconda, di utilizzazione, assunzione, o impiego di manodopera, sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento e, anche in tal caso, approfittando del loro stato di bisogno^[7].

Il legislatore del 2016 ha anzitutto previsto l'estensione della punibilità a chi «utilizza, assume o impiega manodopera»: si amplia il perimetro applicativo del reato prevedendo

la sanzionabilità anche del datore di lavoro e ponendo rimedio al denunciato vulnus di tutela che caratterizzava l'incriminazione.

Viene poi espunto il riferimento ai requisiti oggettivi dello stato di necessità del lavoratore ed alla violenza, minaccia o intimidazione da esercitarsi verso quest'ultimo, elementi che di fatto avevano eccessivamente ristretto l'area del penalmente rilevante. Le condotte consistenti nella violenza e nella minaccia costituiscono oggi mera ipotesi aggravata di cui al secondo comma, mentre è stato del tutto eliminato il riferimento all'intimidazione.

Nella nuova formulazione viene altresì meno il requisito dell'organizzazione dell'attività di intermediazione: si tratta di una modifica non marginale poiché permette di allargare l'ambito di applicazione della norma anche a condotte di grave sfruttamento della manodopera realizzate occasionalmente.

Al pari della disciplina precedente, la nuova norma individua quattro indici di sfruttamento, confermando sostanzialmente quelli già in vigore nel testo previgente e apportando solo parziali modifiche, tenuto anche conto di alcune difficoltà interpretative.

In particolare, ai sensi del terzo comma dell'art.603-bis c.p., costituisce indice di sfruttamento:

"1) la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato;

2) la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie;



3) la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro;

4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti”.

A spazzare via, almeno in parte, i dubbi sulla natura dei suddetti strumenti, è la stessa relazione ministeriale alla Legge n.199 del 2016, ove si legge che *“il legislatore, con l’elencazione degli indici di sfruttamento, semplicemente agevola i compiti ricostruttivi del giudice, orientando l’indagine e l’accertamento in quei settori (retribuzione, condizioni di lavoro, condizioni alloggiative, ecc.) che rappresentano gli ambiti privilegiati di emersione di condotte di sfruttamento e approfittamento”*^[8].

Secondo le intenzioni del legislatore, dunque, gli indici di sfruttamento non fanno parte del fatto tipico ma costituiscono – come la Corte di Cassazione ha avuto modo di precisare – delle linee guida in grado di orientare l’interprete nell’individuazione di condotte distorsive del mercato del lavoro.

Tirando le fila del discorso, quindi, all’esito della riforma il “nuovo” reato di caporalato appare idoneo a sanzionare non più solo l’intermediario ma anche l’utilizzatore, sottoponendo a pena ogni forma di sfruttamento della manodopera, anche se realizzata dal datore di lavoro senza intermediari, nonché ogni forma di intermediazione, anche quelle occasionali e non organizzate in forma d’impresa, a prescindere dal fatto che sia stata posta in essere con violenza, minaccia o intimidazione^[9].

Pertanto, così come riformulato, il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo ha registrato una maggiore operatività, trovando applicazione non solo nel contesto del caporalato agricolo che ne aveva ispirato l’originaria introduzione, ma anche in altri settori, come in quello industriale e in quello dei servizi.

Un fenomeno in continua evoluzione - Il caporalato digitale e le nuove forme di sfruttamento

Dunque, se nella prospettiva-politico criminale l’art.603-bis rappresenta lo strumento repressivo deputato a fronteggiare il caporalato, dal punto di vista sociologico occorre evidenziare che il fenomeno (nonché la stessa figura del caporale) ha subito una profonda evoluzione nel corso del tempo, registrando mutamenti radicali^[10].

Per comprendere la dimensione del fenomeno va osservato che, aldilà dell’agricoltura e

dell’edilizia, ossia i settori in cui si è storicamente radicato il caporalato, quest’ultimo si è progressivamente esteso a “macchia d’olio”, travolgendo diversi settori, tra cui, a titolo esemplificativo, quello manifatturiero e della lavorazione dei tessuti, dell’allevamento, della pesca, della lavorazione delle carni, del turismo e della logistica.

Ciò che emerge negli ultimi anni è una realtà inquietante: lo sfruttamento del lavoro in Italia ha assunto ormai connotati di vera e propria emergenza nazionale, presentando carattere endemico e raggiungendo una diffusione allarmante in tutto il territorio e in molteplici settori dell’economia.

La diffusione del fenomeno e la sua evoluzione si pongono in rapporto di stretta connessione con il processo di ristrutturazione e deregolamentazione che ha investito il mercato del lavoro^[11]. Nell’ultima decade, difatti, si è assistito ad un processo di flessibilizzazione dei contratti di lavoro che ha condotto all’emersione di numerose figure contrattuali atipiche e alla conseguenziale erosione delle tutele proprie del lavoro subordinato^[12]. In tale scenario, si è poi innescata la pericolosa tendenza a camuffare rapporti di lavoro a carattere sostanzialmente subordinato da rapporti di lavoro autonomo, al fine di risparmiare sui salari ed eludere gli oneri contributivi.

Come è stato attentamente posto in rilievo dalla Corte di Assise di Lecce, il caporalato è *«parte di un modello sociale che può considerarsi vasto, complesso e trasversale, non circoscribibile dentro categorie sociologiche rigide ma necessariamente aperte, in grado di aggiornarsi all’evolversi del fenomeno e al suo strutturarsi localmente e globalmente, che può prevedere la partecipazione di diversi soggetti, con funzioni correlate tra loro. A questo modello “liquido” e resistente di impresa non importa il colore della pelle del lavoratore. I suoi tratti estetici ed etici o la sua condizione giuridica, quanto, invece, la sua fragilità sociale, la sua vulnerabilità e ricattabilità, tanto da sfociare talvolta in forme contemporanee – e a volte anche antiche – di riduzione in servitù e schiavitù»*^[13].

La complessità della lotta contro il caporalato appare quindi intrinsecamente connessa alla sua capacità di adattarsi a contesti nuovi e diversi: se originariamente il caporalato si presentava come un fenomeno confinato alla realtà agricola, successivamente si è insinuato nell’ambito della criminalità organizzata di tipo mafioso, radicandosi fortemente anche nel nord Italia.

Si è ormai lontani dalla rappresentazione stereotipata dello sfruttamento del lavoro come di un fenomeno legato a contesti rurali e geo-

grafici arretrati sul piano produttivo^[14]: dalle forme più tradizionali ed eclatanti di sfruttamento, tipiche del lavoro “nero” o irregolare – i raccoglitori di pomodori nelle campagne meridionali oppure gli operai stranieri ammassati nelle baracche – si è passati a sempre più sofisticate e subdole forme di intermediazione illegale e utilizzo di manodopera, caratteristiche del c.d. lavoro “grigio”.

Con quest’ultimo termine si intendono indicare tutte le forme di lavoro dai confini incerti che – a differenza del caporalato c.d. “nero” – sono caratterizzate dall’assenza di una vera e propria costrizione della vittima. Si tratta di forme di lavoro solo apparentemente regolari ma che in realtà nascondono elementi di gravi irregolarità, come ad esempio la violazione delle norme contenute nei contratti collettivi nazionali, ovvero quelle relative ai contributi previdenziali (retribuzioni mensili parzialmente “fuori busta”; violazione dei limiti legali relativi all’orario di lavoro giornaliero; mancato rispetto delle norme concernenti malattia, ferie o riposi)^[15].

A tal riguardo, va posto in rilievo il fenomeno delle false cooperative sociali di lavoro che somministrano manodopera in conto terzi. Dalle indagini giudiziarie e dalle ispezioni dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro emerge la presenza, soprattutto nell’Italia settentrionale, di cooperative cd. spurie, ovvero enti che utilizzano la forma cooperativa in modo strumentale, senza rispettarne le finalità mutualistiche. All’interno di queste realtà i lavoratori appaiono solo formalmente come soci ma in realtà agiscono come lavoratori somministrati, esclusi da ogni forma di collaborazione mutualistica e di potere decisionale nonché privati delle più elementari garanzie riconosciute dalla contrattazione collettiva^[16].

Mimetizzate con una veste giuridica legale, siffatte cooperative fittizie nascono (e di solito muoiono in un ristretto arco temporale) con il solo scopo di eludere gli obblighi contributivi e di schermare l’azienda utilizzatrice della manodopera da forme di responsabilità nei confronti dei lavoratori.

Infine, tra le più moderne e innovative forme di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo occorre segnalare il c.d. caporalato “digitale”, fenomeno reso tristemente noto per il caso

“Uber” relativo allo sfruttamento dei ciclo-fattorini impiegati nella consegna di cibo a domicilio^[17].

Il tratto inedito e peculiare di tale species di caporalato – è stato osservato in dottrina – “attiene all’ingresso delle logiche ancestrali dello sfruttamento lavorativo nel contesto dei più moderni e aggiornati strumenti di reclutamento e avvio al lavoro massivo, in particolare attraverso l’utilizzo di piattaforme telematiche idonee a fungere da medium spersonalizzante tra domanda e offerta di manodopera”^[18].

Dal caso Uber – che rappresenta il primo caso di applicazione della fattispecie prevista dall’art. 603-bis c.p. ad un’ipotesi di caporalato digitale – emerge drammaticamente come i lavoratori siano sottoposti a lunghissimi orari di lavoro e a opprimenti forme di controllo e sorveglianza, assoggettati alla costante minaccia di sanzioni disciplinari in caso di comportamenti non conformi agli standard richiesti.

Tale forma di caporalato 2.0, vede nell’utilizzo degli algoritmi il fulcro per lo sfruttamento del lavoratore e sta trovando terreno fertile principalmente nell’ambito della c.d. gig economy, ossia un modello economico basato sul lavoro a chiamata, occasionale e temporaneo, caratterizzato da modalità lavorative frammentarie e rarefatte, senza più il luogo fisico dell’azienda, con un sistema produttivo disarticolato^[19].

Dal punto di vista quantitativo, si stima che dal 2022 nell’Unione Europea siano oltre 28 milioni di persone le persone occupate in un lavoro attraverso le piattaforme digitali. Nel 2025 si prevede che questa cifra raggiungerà i 43 milioni^[20]. Buona parte di questi lavoratori, nel territorio italiano, risultano “liberi professionisti” ma di fatto lavorano come dipendenti



retribuiti a cottimo, privi tuttavia delle tutele proprie del lavoro subordinato.

Oltre ai rider, che rappresentano l'esempio più lampante, ci sono anche i lavoratori domestici, i tassisti e gli operai dell'Industria 4.0 che operano nei *“cyberphysical workplace”*, in cui le dimensioni fisica e digitale sono interconnesse.

All'interno del sistema delle piattaforme di lavoro digitali la gestione dei lavoratori è affidata quasi interamente ai computer, i quali attraverso l'uso degli algoritmi sono in grado di fornire canoni da considerare lo standard al quale adeguarsi per massimizzare le performance. Tali standard, tuttavia, sono utilizzati anche per dirigere, controllare ed eventualmente sanzionare i lavoratori.

In questo contesto digitalizzato, il pericolo più profondo – come paventato dalla Commissione Parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati nell'omonima relazione del 2022 – è che l'intelligenza artificiale possa diventare uno strumento prescrittivo senza controllo^[21].

Criticità e limiti della fattispecie di reato

Nonostante le buone intenzioni che hanno animato il legislatore, il suo intervento non può tuttavia considerarsi sufficiente a frenare l'espansione del fenomeno e ad impedire la proliferazione di nuovi modelli di caporalato fondati su figure contrattuali atipiche.

Se è vero, infatti, che a seguito della riforma, l'art. 603-bis c.p. si presenta ormai come una norma dalla portata generale – in grado di sanzionare anche una molteplicità di comportamenti apparentemente leciti – è pur vero che il perimetro applicativo della fattispecie appare ancora delimitato da condotte di sfruttamento realizzate nell'ambito di un rapporto di lavoro subordinato.

Tale circostanza, come evidenziato da attenta dottrina, sembra compromettere l'efficacia repressiva del reato nel perseguire alcune forme di sfruttamento del lavoro e di intermediazione illecita diffuse in nuovi contesti economici come quelli della gig-economy, non riconducibili allo schema tipico della subordinazione^[22].

In particolare, questo “vuoto di tutela” sembrerebbe imputabile all'originale tecnica normativa utilizzata dal legislatore, il quale, non ha definito il concetto di sfruttamento che connota le condotte di reclutamento e utilizzo di manodopera, ma si è limitato ad individuare alcuni indici sintomatici.

La logica alla base di questa scelta, come anticipato, sembra essere quella di voler riempire di contenuto il concetto di sfruttamento, caratterizzato da intrinseca vaghezza.

Nel fare ricorso ad una c.d. tipizzazione dinamica^[23], tuttavia, come si evince dalla lettura della norma, il legislatore sembrerebbe aver declinato gli indici rinviando prevalentemente alla disciplina del lavoro subordinato, valorizzando circostanze di fatto che non sembrano riflettere più le moderne forme di sfruttamento. Ad esempio, la *“corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali”* oppure la *“violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie”*, rappresentano circostanze prive di rilevanza in contesti lavorativi in cui tali diritti non sono in alcun modo previsti.

Così facendo, si rischia di lasciare un'intera categoria di lavoratori, particolarmente vulnerabile, priva di tutela e fisiologicamente esposta a forme di prevaricazione.

Sebbene l'interprete possa ritenersi libero di discostarsi dagli indici individuati dal legislatore – non costituendo la previsione di cui al comma 3 dell'art. 603-bis c.p. una elencazione tassativa e vincolante – va tuttavia posto in rilievo che la loro funzione resta pur sempre quella di sopperire alla connaturata indeterminatezza dei termini «sfruttamento» e «approfittamento dello stato di bisogno», definendo con maggiore precisione i confini della fattispecie.

In questa prospettiva, dunque, gli “indici sintomatici” dello stato di sfruttamento, rischiano di diventare una vera e propria gabbia per l'interprete, rappresentando il maggior ostacolo ermeneutico ad una estensione della fattispecie alle nuove forme di caporalato emergenti nell'economia digitale^[24].

In conclusione

Dalla breve analisi della fattispecie di cui all'art.603-bis c.p. appare evidente come la legislazione penale italiana sia ancora legata a obsolescenti categorie giuslavoristiche, rendendo nella pratica complessa la sussunzione di condotte di sfruttamento poste in essere nell'ambito di un mercato del lavoro totalmente destrutturato.

A prescindere dalla sentenza relativa al caso Uber – che in realtà sembra comprovare l'efficacia repressiva della norma – l'insufficiente capacità di adattamento della fattispecie alle emergenti forme di sfruttamento induce a riflettere in ordine all'opportunità di un nuovo intervento del legislatore.

Nella consapevolezza dell'incessante mutare del fenomeno del caporalato, appare in questo senso auspicabile un ulteriore ampliamento della fattispecie di reato di cui all'art. 603 bis c.p. ed una revisione degli indici di sfruttamento che tenga conto delle dinamiche lavorative emergenti nell'economia digitale. ■

Note

- [1] Con il termine Gig-economy si intende fare riferimento ad un modello economico basato sul lavoro a chiamata, occasionale e temporaneo, e non sulle prestazioni lavorative stabili e continuative, caratterizzate da maggiori garanzie contrattuali. L'espressione, traducibile in italiano con "Teconomia dei lavoretti", rappresenta un neologismo di derivazione anglosassone. Dal punto di vista lessicale, la parola "Gig" è tratta dallo slang inglese americano che fa riferimento all'ingaggio a serata degli spettacoli jazz del primo Novecento.
- [2] A. Merlo, *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro e al "caporalato"*. Dai braccianti ai riders, Torino, 2020.
- [3] B. D'Ottavio, *Profili penali del reclutamento e dello sfruttamento di manodopera (il cd. caporalato)*, in Lavoro Diritti Europa, 2019/2.
- [4] A. Scarcella, *Il delitto di "caporalato" entra nel Codice penale*, in Dir. pen. proc., n. 10/2011.
- [5] P. Brambilla, *'Caporalato tradizionale' e 'nuovo caporalato': recenti riforme a contrasto del fenomeno*, in Riv. trim. dir. pen. econ., 2017.
- [6] E. Lo Monte, *Osservazioni sull'art. 603-bis c.p. di contrasto al caporalato: ancora una fattispecie enigmatica*, in Scritti in onore di Alfonso M. Stile, Napoli 2014.
- [7] Si riporta il testo dell'art. 603-bis co.1 c.p.: «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore reclutato, chiunque: 1) recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori; 2) utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione di cui al numero 1), sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno».
- [8] Cfr. Relazione per la II Commissione (A.C. 4008) in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 16 novembre 2016, 4, dell'on. Beretta.
- [9] D. Ferranti, *La legge n. 199/2016. Disposizioni penali in materia di caporalato e sfruttamento del lavoro nell'ottica del Legislatore*, in Diritto Penale Contemporaneo, 15 novembre 2016.
- [10] B. D'Ottavio, *Profili penali del reclutamento e dello sfruttamento di manodopera (il cd.*

caporalato), in Lavoro Diritti Europa, 2019/2.

- [11] P. Brambilla, *Il reato di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo al banco di prova della prassi: spunti di riflessione sui confini applicativi della fattispecie alla luce della prima condanna per caporalato digitale nel caso Uber*, in Sistema Penale, 3/2022.
- [12] A. Merlo, *op.cit.*
- [13] Corte d'Assise di Lecce, 25 ottobre 2017 (3 luglio 2017), n. 4026/2009, in Giur. it., 2018, 1703 ss., con nota di G. Morgante, Caporalato, schiavitù e crimine organizzato verso corrispondenze (quasi) biunivoche, in Giur.it., 2018.
- [14] A. Merlo, *Il contrasto al caporalato "grigio" tra prevenzione e repressione*, Note a margine di Trib. Milano, Sez. mis. prev., decreto 7 maggio 2019, n. 59, Pres. Roia, Ceva Logistics Italia s.r.l., in Dir. pen. cont., 6/2019.
- [15] G. De Sanctis, *Caporalato e sfruttamento di lavoro: politiche criminali in tema di protezione del lavoratore. Pregi e limiti dell'attuale disciplina - I parte*, in Responsabilità Civile e Previdenza, 2018.
- [16] C.F. Ferrajoli, *Il reato di sfruttamento del lavoro. Dal contrasto al caporalato all'attuazione della Costituzione*, Costituzionalismo.it, Fascicolo 3/2023.
- [17] Con la sentenza n. 2805 del 2021, emessa a seguito di giudizio abbreviato dal Gup presso il Tribunale di Milano, è stato condannato alla pena di anni tre, mesi otto di reclusione ed euro 30.000 di multa, l'amministratore della FRC s.r.l., ritenuto responsabile del reclutamento dei rider per il gruppo italiano di Uber.
- [18] M. Riccardi, *Dai sintomi alla patologia. Anamnesi del delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, Giurisprudenza penale web, 2022, 2.
- [19] A. Esposito, *Gig economy e recupero della legalità*, Legislazione penale, 2020.
- [20] Norme dell'UE relative al lavoro mediante piattaforme digitali - Consilium (europa.eu)
- [21] https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/commissioni/condizioni_lavoro_18/documenti_approvati/doc._XII-bis_n._11_-_RELAZIONE_FINALE.pdf
- [22] V. Torre, *L'obsolescenza dell'art. 603-bis c.p. e le nuove forme di sfruttamento lavorativo*, in LLI (Labour & Law Issues), vol. 6, n. 2, 2020.
- [23] A. Di Martino, *Tipicità di contesto a proposito dei c.d. indici di sfruttamento dell'art. 603 bis c.p.*, in Archivio Penale, 2018,3.
- [24] V. Camurri, *Strumenti di hard e soft law per combattere vecchie e nuove forme di caporalato: l'esperienza modenese*.

[*] Funzionario dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro – Direzione Centrale. Il presente contributo è frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non impegna in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.

Una patente per la vita

seguito il tracciato del testo unico 81/2008 per la sicurezza del lavoro

di Stefano Olivieri Pennesi [*]



Addentriamoci, con le riflessioni che seguiranno, negli aspetti che hanno indotto il Legislatore ad intervenire sul **parziale completamento** delle prescrizioni e quindi potenzialità espresse dal **TU d.lgs. 81/2008**, riguardante la materia così complessa e articolata inerente alla **sicurezza ed igiene dei luoghi di lavoro**. In particolare, analizzeremo e osserveremo la novazione normativa introdotta, soffermandoci sui vari aspetti che sono stati oggetto di un intenso e rilevante dibattito, tra categorie professionali e datoriali, organizzazioni sindacali, imprese, imprenditori, accademia, amministrazioni pubbliche ed enti preposti, accademici, giuristi, consulenti, ecc. a volte con toni accesi e contrapposti che, allo stato, non risulta ancora sopito.

Stiamo parlando della comunemente descritta **“patente a crediti”** di cui al **Decreto MLPS n. 132** del 18 settembre 2024, pubblicato in GU 221 in data 20.9.2024 e rubricato **“Regolamento relativo all’individuazione delle modalità di presentazione della domanda per il conseguimento della patente per le imprese e i lavoratori autonomi operanti nei cantieri temporanei o mobili”**, ossia, quale campo di applicazione, quello puntualmente delineato nell’**Allegato X del d.lgs. 81/2008**, (ossia qualunque luogo dove si effettuano lavori edili o di ingegneria civile) ed entrato in vigore dallo scorso 1° ottobre 2024 con l’intento, espresso, che potremmo sintetizzare di **“qualificare”** le imprese responsabilizzandole e creando un sistema esplicito di incentivi (crediti/punti riconosciuti) per mezzo dell’adozione di una serie diversificata di misure proiettate ad un maggior grado di **“sicurezza”**, incentivandone l’adozione, per quanto possibile rigorosa.

Sulla stessa **Patente**, che verrà rilasciata esclusivamente in **formato digitale** dall’INL, in base al possesso autocertificato e dichiarato dei requisiti previsti, si è prodotta una apposita **Circolare**, la n. **4/2024** da parte dello stesso INL ad oggetto: (articolo 27 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, recante **“Sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi tramite crediti”** – **D.M. 18 settembre 2024 n. 132** – prime indicazioni) per offrire un primo quadro attuativo del nuovo istituto.

Concretamente, la **patente a crediti** (ovvero a punti, termine usato, convenzionalmente e presumibilmente con intenti spregiativi) funzionerà come un vero e proprio permesso di lavoro per le imprese, aziende, lavoratori

autonomi, che si stimano essere circa 900.000, impegnate/i nella variegata tipologia dei cosiddetti **cantieri**, il cui possesso sarà necessario per poter **“lavorare”**, in sostanza una sorta di **“licenza”** abilitante. Ma avrà anche un’ulteriore mission, quella di garantire maggiormente la **“qualità”** del lavoro nel settore edilizio, in cantieri temporanei o mobili, che si contraddistinguono per un elevato rischio infortunistico.

Dal 1° novembre il **possesso** di questo **“lasciapassare”** conterrà in sé una **dote di 30 crediti**. A questo punteggio le aziende ne potranno assommare ulteriori accumulandone fino ad un **massimo di 100 crediti**, sulla base di una serie di **“comportamenti virtuosi”** che consisteranno in una serie di aspetti che esamineremo a seguire.

In assenza della patente, ovvero con una dotazione di crediti **inferiori ai 15**, a partire appunto dal 1° novembre, sarà impedita la concreta operatività nei cantieri. Nel caso in cui vi saranno verifiche, da parte degli organi ispettivi, le imprese che verranno trovate in difetto, rischieranno di essere **sanzionate** previa applicazione di una percentuale del 10% dell’importo complessivo dei lavori stessi, nonché l’inibizione temporanea di 6 mesi alla eventuale partecipazione a gare ed appalti pubblici.

Per **ottenere** la denominata **“patente”** gli interessati dovranno dotarsi soddisfacendo sei requisiti fondamentali:

- Iscrizione alla camera di commercio territorialmente competente per ubicazione della sede sociale
- Adempimento degli obblighi formativi previsti dal TU sulla sicurezza del lavoro
- Possesso del DURC - documento unico sulla regolarità contributiva e assicurativa

- Possesso del DURF - documento unico sulla regolarità fiscale
- Possesso del DVR - documento valutazione dei rischi
- Avvenuta designazione della figura di RSPP - responsabile del servizio prevenzione e protezione

Quindi, dal punto di vista “sanzionatorio” tale ulteriore strumento, voluto dal legislatore, prevede tre **contenuti coercitivi**:

- la revoca della patente (per un massimo di 12 mesi);
- la sospensione cautelare della patente (per un massimo di 12 mesi);
- le sanzioni pecuniarie.

È comunque opportuno precisare, come già significato nella menzionata circolare 4 dell'INL, che non tutti citati requisiti sono evidentemente richiesti a tutte le categorie di soggetti interessati dal possesso della patente. A mero es. il DVR non viene richiesto ai lavoratori autonomi e similamente assimilati, a questi sono da considerarsi anche le imprese individuali prive di lavoratori dipendenti.

Lo strumento della patente a crediti può, a ben vedere, rappresentare una **evoluzione** della **norma** stessa di riferimento, ossia del TU 81 sulla sicurezza, che inevitabilmente impatta anche sulla formazione, come sulla prevenzione/deterrenza, come anche relativamente alla trasparenza, investendo appunto coerentemente su formazione e prevenzione. Rappresenta, al contempo, un tentativo per migliorare la sicurezza nel settore indicato, come pure un maggiore e più incisivo contrasto al lavoro nero e sommerso. Concretamente i punti assegnati, inizialmente, dovranno essere decurtati in

caso di incidenti e/o violazioni delle norme di sicurezza. A questo, evidentemente, dovrà essere affiancato il **potenziamento dei controlli ispettivi** tesi a far emergere aspetti “sostanziali” della sicurezza sul lavoro, più che sugli aspetti e requisiti meramente formali.

Permane, d'altro canto, una cosiddetta deroga o area neutra per l'ottenimento di qualificazione, alternativa, alla patente a crediti, quale risulta essere il possesso dell'attestazione di **qualificazione SOA** di alto livello, ossia, in classifica **pari o superiore alla III°**, di cui all'art. 100, comma 4, del D.lgs. n. 36/2023.

Più precisamente la **Certificazione SOA** consiste in un **attestato obbligatorio** (rilasciato da **Organismi di Attestazione autorizzati**) che comprova la capacità economica e tecnica di un'impresa di qualificarsi per l'esecuzione di **appalti pubblici** di lavori, di importo maggiore a **€ 150.000** confermando, inoltre, che il soggetto certificato è in possesso di tutti i requisiti necessari alla contrattazione pubblica. Una volta ottenuta, la Certificazione SOA vale cinque anni (previa conferma di validità al terzo anno) e viene emessa, da Organismi SOA appositamente autorizzati, al termine di un'approfondita valutazione dei requisiti imposti dalla legge, riscontrabili negli ultimi dieci esercizi di attività dell'impresa interessata; in particolare, verranno presi in considerazione i lavori eseguiti negli ultimi dieci anni e i cinque migliori documenti di reddito tra gli ultimi dieci approvati e depositati.

È altresì obbligatorio, rispetto alla **certificazione SOA**, disporre di un **Sistema di Qualità** aziendale, che sia certificato secondo la vigente norma (**UNI EN ISO 9001**).

La SOA è una Certificazione che qualifica l'impresa a partecipare agli appalti pubblici in categorie di opere e classifiche di importo, entrambe commisurate alle capacità ed all'esperienza che l'azienda ha dimostrato all'Organismo di Attestazione.

Criticità generiche per gli operatori...

In questa parte del redazionale preme dare evidenza di quali aspetti risultano appalesarsi relativamente a **criticità** inerenti ai conseguenti **adempimenti** previsti dalla patente a crediti. Ci riferia-



mo, in maniera esplicita, all'atto amministrativo della "sospensione" dell'attività che risulta essere sempre soggetta alla "discrezionalità" dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro o più precisamente agli **ispettori del lavoro** anche in qualità di ufficiali di Polizia Giudiziaria.

L'adozione del provvedimento amministrativo, di **revoca della sospensione**, dovrà discendere previo **confronto** con l'impresa ovvero lavoratore autonomo titolare della patente e, conseguentemente, da una **valutazione** rispetto alla **gravità dei fatti da considerare ai fini della revoca della patente**. A tal proposito, con specifico riferimento al requisito relativo all'assolvimento degli **obblighi formativi**, pur in presenza di una **dichiarazione sostitutiva** risultante non veritiera, dovrà valutarsi la **gravità dell'omissione stessa**.

Decorsi comunque **dodici mesi** dalla **revoca**, l'impresa e il lavoratore autonomo hanno **facoltà di richiedere** il rilascio di una nuova **patente**.

Altresì, quale **criticità** evidente, in capo alle figure dei **Committenti** ovvero **responsabili dei lavori**, risulta essere l'obbligo di **verificare** che il **possesso** della **Patente** a crediti ovvero, possesso dell'alternativa **certificazione SOA**, sia garantito dalle **ditte esecutrici** delle lavorazioni, come da eventuali **lavoratori autonomi** ivi impiegati, ma altrettanto il **possesso** deve essere garantito e **verificato dal committente** anche per tutte le eventuali **ditte subappaltatrici**. Questo alla luce del recentissimo chiarimento dell'INL offerto dalle proprie FAQ.

Casistica inerente alla sospensione dell'attività

Ai sensi dell'innovato art. 27, comma 5, del D.lgs. n. 81/2008 nel caso in cui nei cantieri si verificassero infortuni da cui possa derivare... *"la morte del lavoratore o un'inabilità permanente, assoluta o parziale, l'Ispettorato nazionale del lavoro può sospendere, in via cautelare, la patente di cui al presente articolo fino a dodici mesi. Avverso il provvedimento di sospensione è ammesso ricorso ai sensi e per gli effetti dell'articolo 14, comma 14"*.

Si precisa quindi, nella menzionata **Circolare**

4 dell'INL che il **provvedimento** è adottato *"dall'Ispettorato del lavoro territorialmente competente"*. Lo stesso va dunque rimesso al **Direttore** dell'Ispettorato territorialmente competente o dell'Ispettorato d'area metropolitana, in relazione al luogo dove si è verificato l'evento infortunistico. **Gli Uffici territoriali**, prima di adottare il provvedimento, **possono chiedere che la Direzione centrale vigilanza e sicurezza sul lavoro esprima un parere**, non vincolante, sulla proposta di provvedimento.

I presupposti, oggettivi, si evince sempre dalla Circolare richiamata, ai fini dell'adozione del **provvedimento di sospensione**, almeno a titolo di **"colpa grave"**, si sostanziano al verificarsi di infortunio mortale o gravissimo cui deriva l'inabilità permanente del o dei lavoratori ovvero una menomazione irreversibile.

A tal fine, in linea generale, va ricordato che la **"colpa grave"** è una forma di **responsabilità** che va **oltre la semplice colpa**, caratterizzata da una **marcata violazione dei doveri di diligenza**, specificamente connessi alla prevenzione dei rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori.

Le necessarie **indagini**, quindi, che definirei di natura **tecnico-ispettiva**, curate evidentemente, in primis, dagli **Ispettori tecnici** dell'INL, dovranno incentrarsi, anzitutto, sul **nesso causale** tra l'**evento infortunistico** e il **comportamento, commissivo od omissivo, tenuto dal datore di lavoro**, dal delegato o dal dirigente. Non di meno l'**organo accertatore**, sia **INL, ASL- Spresal, VV.F. o altri**, dovrà **acquisire ogni elemento utile** ad individuare l'esistenza di una **responsabilità diretta "almeno a titolo di colpa grave"**, di uno o più dei soggetti indicati.



Rispetto alla sospensione della patente, legata ad un evento infortunistico con esiti mortali, il D.M. n. 132 del 18 settembre 2024 stabilisce che la sua **adozione** “è **obbligatoria, fatta salva la diversa valutazione dell’Ispettorato adeguatamente motivata**”. Conseguentemente, ferma restando la sussistenza delle condizioni illustrate, la **sospensione è normalmente adottata**, a meno che dall’adozione del provvedimento e, quindi, dalla cessazione delle attività in atto, conseguano situazioni di **grave rischio per i lavoratori o per i terzi** o comunque per la **pubblica incolumità**. I motivi che hanno indotto alla non adozione il provvedimento sospensivo, pur in presenza dei relativi presupposti, dovranno essere oggetto di una **idonea relazione**, da parte dell’Ufficio, IAM o ITL.

La patente, come ormai noto, parte con una dotazione iniziale di 30 crediti. Successivamente dal 1.1.2025 si potrà arrivare ad averne 100. Per lavorare ne serviranno almeno 15 in vigenza.

I 100 crediti massimi ottenibili derivano dai 30 crediti di dotazione iniziale, ai quali aggiungere nel caso, 20 crediti per imprese iscritte alla Camera di Commercio da oltre 20 anni. E ancora ulteriori crediti in base alla somma di 1 punto aggiuntivo per ogni biennio di attività svolta, senza essere incorsi in violazioni accertate dagli Enti preposti, fino ad un massimo di 20 crediti. Ulteriori 40 crediti verranno riconosciuti sulla patente per attività, investimenti, formazione, supplementari, in ambito di salute e sicurezza sul lavoro.

Le decurtazioni avverranno solo in presenza di “**provvedimenti definitivi**” siano essi **sentenze** o **ordinanze**, riguardanti le figure interessate. La decurtazione più consistente viene prevista per le violazioni delle norme in mate-

ria prevenzionistiche che cagionano la perdita di vite umane di un lavoratore dipendente, 20 punti, un infortunio che implichi una invalidità permanente o una menomazione, 15 punti, una malattia professionale 10 punti.

I crediti decurtati potranno ad ogni modo essere recuperati previa **verifica** di una **commissione** apposita e composita. La sospensione della patente può arrivare a 12 mesi.

Oggettivamente il presente strumento della patente rappresenta, nella sua puntuale applicazione, profili di **criticità**, per chi fa **impresa**, legati alla “**cessazione**” ovvero “sospensione” dell’attività imprenditoriale. Ciò anche in presenza della possibilità, da parte del trasgressore, di **ricorrere** avverso al provvedimento amministrativo adottato dall’Ente ispettivo entro 30 giorni dalla formale notifica del provvedimento da presentarsi alla **DIL Direzione interregionale del lavoro**, che a sua volta avrà ulteriori 30 giorni, trascorsi i quali, in assenza di esito ovvero pronuncia espressa, il provvedimento in argomento perderà la sua efficacia.

Evidentemente, alla luce del nuovo assetto punitivo della norma, si pongono “**direttamente**” in capo agli **ispettori** e ai **dirigenti** dell’Ispettorato nazionale del lavoro, **compiti** che risultano particolarmente **gravosi** ed impegnativi, sia dal punto di vista professionale (per etica, conoscenza e formazione) che di responsabilità diretta rispetto all’adozione di propri atti interdittivi e sanzionatori e quindi sul loro attento e legittimo operato, nell’ambito, appunto, dei poteri ispettivi e delle specifiche prerogative assegnate all’INL.

Per essere maggiormente chiari viene a sostanzarsi, surrettiziamente, una sorta di funzione “**giudicante**” in primis in capo all’ispettore agente, chiamato a verificare se un infortunio del lavoro possa ricondursi ad una “**colpa grave**” del datore di lavoro, suo delegato, dirigente o figure connesse, per poter sospendere la patente nei casi previsti di decurtazione, tale da inibire il prosieguo delle attività lavorative cantieristiche o parti di esse, cagionando, conseguentemente, un rilevante pregiudizio economico. Questo anche nei casi di “**appalti pubblici**” con relative conseguenze sulla tempistica e sulle esigenze di beni infrastrutturali da parte della collettività tutta.



Al riguardo potremmo sinteticamente **definire** la **colpa grave** (che va **oltre la semplice colpa**) quale **violazione evidente** e sostanziale di specifiche **norme “prevenzionistiche”** da dover adottare. Per mero esempio il mancato rispetto delle procedure obbligatorie, l’omissione di procedure di protezione necessarie, come anche il non aver fornito istruzioni e adeguata formazione ai lavoratori impiegati direttamente nelle attività di cantiere.

Altresì la **consapevolezza del rischio** rappresenta un altro aspetto della colpa grave nella misura in cui il responsabile (**datore di lavoro**, ma non solo) era o avrebbe dovuto essere pienamente **consapevole del rischio in cui incorrevano i lavoratori**, previo **agire** o **non agire in modo virtuoso**, pur avendo consapevolezza di un pericolo; quindi, senza adottare misure specifiche di prevenzione, vale a dire **gravità di condotta** che implica una profonda violazione dei doveri di **“diligenza”**.

Criticità altre...

- Patente a crediti, in prospettiva, da **non limitarsi** al solo **settore edilizia**, ma da poter **estendere**, possibilmente, a tutti gli **altri settori Ateco** partendo da quelli maggiormente esposti al rischio infortuni come: **agricoltura, logistica, manifatturiero**.
- **Incremento** o anche riattribuzione **crediti** sulla patente, che possa essere non particolarmente arduo, da parte di chi fa impresa, limitando gli aggravati burocratici.
- Dal punto di vista ad es. degli **investimenti** in aggiornamenti e corsi formativi ad hoc evidentemente le imprese più grandi e meglio strutturate anche finanziariamente possono investire più risorse in tale ambito. Non altrettanto possono fare le imprese minori anche artigianali, che dispongono di provviste finanziarie minori rispetto ad aziende e imprese maggiori, per storia e tradizione o anzianità di iscrizione alle camere di commercio.
- **Individuazione** tempestiva e puntuale della **catena di appalti e subappalti** presenti nei cantieri più complessi e articolati, con frazionamento di competenze e lotti di appalto



nei plessi interessati ai fini della eventuale rispettiva sospensione o revoca della patente a crediti.

- Rischio di **scarso utilizzo** dell’istituto della **sospensione** a causa di responsabilità datoriali non del tutto chiare, che possono richiedere **approfondimenti** molto **lunghi** con necessari adeguati tecnicismi e technicalità, e per questo poter essere attivati, concretamente, soltanto dall’autorità giudiziaria.
- Anche un eventuale **contenzioso legale**, circa la ricorrenza della cosiddetta **colpa grave**, rappresenta un **deterrente** per **l’agire**, scervo da condizionamenti, dei corpi ispettivi impiegati e della dirigenza stessa INL, comunque passibile di azioni scaturenti in **risarcimento danni** possibili e conseguenti, magari attivati dopo **lunghi anni** di **contenzioso giurisdizionale**.
- Difficoltà per le aziende, soprattutto quelle di piccole dimensioni per poter ricostruire la loro storicità e storiografia
- Medesima **difficoltà** in capo agli **ITL** e **IAM** dell’Ispettorato nazionale del lavoro di poter recuperare il necessario **“patrimonio documentale”** e **archivistico**, conoscitivo storico, sottoforma di banca dati interna aggiornata, che permetta di risalire, nel tempo, agli accadimenti di natura ispettiva che hanno contraddistinto il percorso di aziende ed imprese con dipendenti, del territorio di competenza, rispetto a eventuali procedure sanzionatorie subite in materia di sicurezza, ovvero di natura lavoristica quali: sospensioni, lavoro nero o irregolare, irregolarità contrattuali previdenziali o assicurative, segnalazioni da parte di OO.SS., lavoratori, RLS-rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, altri.

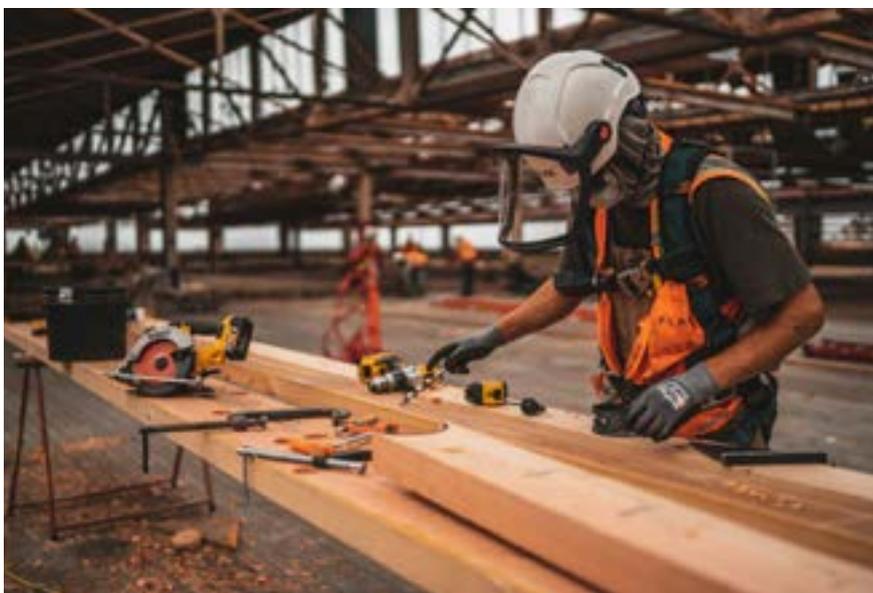
- Aggiornamento costante del punteggio di ciascuna patente rilasciata da parte dell'INL
- Mancata previsione di un **periodo di sperimentazione**, vincolante, necessario a correggere, in corsa, eventuali distorsioni o anomalie del sistema complessivo
- Difficile e onerosa attuazione di un ciclo di **conferenze “obbligatorie”** da **somministrare**, a livello territoriale e capillare, a cura degli **Enti preposti: INAIL, INL, Aziende sanitarie locali**, con il **coinvolgimento** delle associazioni di rappresentanza datoriali e categoriali: **Confindustria, Confedilizia, Confartigianato, Confapi, CNA, CASA, Alleanza cooperative**, ecc. a beneficio di imprese, aziende, artigiani.
- Problematica per ottenimento del **DURF** – documento unico regolarità fiscale. Lo stesso, allo stato, non viene rilasciato in tempi rapidi (avendo, ad ogni modo, una validità di soli 4 mesi) e comunque copre, per così dire, aziende, imprese e artigiani che siano in attività da almeno tre anni e abbiano effettuato puntuali versamenti, (ossia in regola con gli obblighi dichiarativi) di **natura fiscale**, pari **almeno** al **10%** del valore di produzione imprenditoriale, sotto forma di ricavi dichiarati. Con la eventualità che, pur avendo giustamente operato, nel triennio antecedente stimato, aziende ed artigiani potrebbero non aver assolto ai versamenti erariali “minimi” richiesti, (in quanto non esigibili) a fronte del volume di ricavi comunque regolarmente dichiarati al fisco, ma inferiore al 10% richiesto. Ma anche l'eventualità per chi fa impresa in periodi di crisi economica potrebbe trovarsi nella condizione di avere iscrizioni a ruolo o accertamenti esecutivi o avvisi di addebito

che evidentemente inibiscono il rilascio del DURF

- Problematica attinente al necessario possesso della patente esteso alla categoria dei **“Professionisti”** che svolgono un'**attività “intellettuale”** e si vedono ad operare nei cantieri quali: **archeologi, architetti, ingegneri, geometri, geologi, chimici, periti**, ecc. Tali categorie, tra l'altro, non posseggono uno dei requisiti fondamentali richiesti, ossia l'iscrizione alla Camera di Commercio, ma bensì una iscrizione al rispettivo **“Albo”**. Orbene, l'INL con il recentissimo aggiornamento e pronunciamento relativo alle proprie **FAQ**, pubblicate sulla tematica patenti, ha inteso aprire ad una **interpretazione “estensiva”** inerente specificamente la categoria degli **archeologi**, sul necessario possesso della patente per accedere e operare nei cantieri temporanei e mobili. Di fatto, quindi, INL ha introdotto un **varco all'estensione dell'obbligo della patente** per una serie di **categorie di professionisti** quali quelli poc'anzi indicati.

Punti di forza...

Lo **strumento** tanto **atteso**, della patente a crediti, più volte sollecitato anche dalle OO.SS. confederali, annovera tra le sue prerogative più significative il fatto di tentare di garantire maggiormente la mai pienamente **raggiunta “qualità del lavoro”**, ma anche **migliore organizzazione e coordinamento** nell'impresa committente primaria e le altre coesistenti imprese ed artigiani che operano nel medesimo cantiere, con maggiore sicurezza e, appunto, qualità e organizzazione nei cantieri stessi, in un settore, quello appunto dell'**edilizia**, particolarmente **vocato**, tragicamente, alla **rischiosità delle lavorazioni** e altrettanto alle **irregolarità lavoristiche e contrattuali**, nel ricorso al **lavoro nero**, al part time camuffato, alla **manodopera precaria**, sempre più **immigrata**, magari clandestina e per questo spesso **non qualificata né formata**, senza dimenticare il mai risolto **fenomeno** dello sfruttamento e del caporalato presente in maniera rilevante anche in questo settore.



In una parola tale strumento, finalmente concepito dal ns. Legislatore, è teso a “**qualificare**” e rendere più sicuro un intero settore trainante, come in ogni economia, quale essere quello edile, sempre **partendo dall'uomo**, la sua **sicurezza**, e la **dignità** insita che, per la verità, dovrebbe essere perseguita in ogni ambito e settore lavorativo.

Proposte...

Attribuire ad un **Ente pubblico** la qualità di **certificatore nazionale** dei processi e progetti di formazione, in materia di sicurezza sul lavoro. Tale funzione potrebbe essere svolta egregiamente e legittimamente dall'**INAIL**, con l'aggiunta e onere dell'istituzione di una necessaria **banca dati nazionale** sulla **formazione**, meglio se **interoperativa**.

Questo similamente a quanto introdotto, in maniera innovativa, con la recente **banca dati** del **MLPS** denominata **SIISL** – sistema informativo di inclusione sociale e lavorativa, quale **strumento integrato** con tecnologie di **Intelligenza Artificiale**, creando appunto una necessaria connessione tra Istituzioni, imprese, enti formativi e lavoratori, **personalizzando** per quanto possibile, i **percorsi formativi in materia di sicurezza**.

Per aggredire, coerentemente ed efficacemente, il fenomeno delle irregolarità, con relative fattispecie dei cosiddetti **falsi corsi** sulla sicurezza, da contrastare con azioni ispettive specifiche e massive, anche per mettere a nudo il **commercio dei finti attestati**, rilasciati da **scuole di formazione fantasma**, spesso anche a lavoratori immigrati che non conoscono affatto o pochissimo la nostra lingua, un **ruolo specifico**, oltre che dagli **Ispettorati del lavoro**, può essere assolto dal **Comando Carabinieri Tutela del Lavoro**, incardinato funzionalmente nell'**INL** e a disposizione del **Ministro del Lavoro**, per specifici compiti e attribuzioni, in particolare di PG.

Ampliamento e **maggiore qualificazione** di soggetti quali **Enti formativi certificati** previo **accredito** riconosciuto dalla **Conferenza Stato – Regioni**, d'intesa con l'**INAIL** e con **ANMIL**.

Enti formativi che garantiscano **elevata qualità dei programmi di formazione** (magari istituendo una classifica meritocratica) e di chi, quali docenti, sono impegnati a diffonderli. Per tale ragione il tessuto istituzionale già incardinato, presente ed operativo, rappresentato dalle “**Casse edili**” ma anche dagli altri “**Enti bilaterali**” potrebbe, da subito, costituire una base di partenza, solida, per il necessario avvio di un consistente **piano formativo generalizzato**, con **focus su sicurezza e lavoro**, a disposizione di imprese, aziende, artigiani e professionisti, operanti nel settore dell'edilizia e della cantieristica.

Sempre trattando di **formazione qualificata ed efficace**, nell'era della AI, essa assume un ruolo cruciale. Proprio la consapevolezza di imprese e lavoratori che l'aggiornamento e formazione professionale, anche in materia di sicurezza, può fare la differenza, rappresenterebbe un giusto compendio per il nuovo istituto della patente, con un occhio attento alla qualità dei corsi somministrati, valutando con accuratezza le competenze e conoscenze che vengono acquisite dai lavoratori.

La stessa **formazione sulla sicurezza** potrebbe, a ben vedere, essere stimolata/promossa, a vantaggio, soprattutto, delle piccole/piccolissime imprese, come anche per gli artigiani, accedendo al **Fondo nuove competenze**, gestito e **finanziato** con fondi del **MLPS**, a beneficio appunto dei piccoli imprenditori/artigiani, previo rimborso delle ore/lavoro, destinate alla formazione, svolte dai lavoratori e possibilmente anche da chi è in procinto di essere assunto nelle medesime realtà.

Inoltre, non si può dimenticare il **ruolo** propositivo e propulsivo che potrebbe essere svolto dalla stessa **ANCE – associazione na-**



zionale costruttori edili, profondamente radicata sul territorio, avendo ben 88 strutture a livello provinciale e 20 organismi regionali, a cui affidare quindi un compito fondamentale, visto il gran numero di imprese edili associate, formativo e al contempo pedagogico, necessario per diffondere il **germe** tra le imprese, della **sicurezza nel lavoro** e sempre a difesa della vita umana.

Ulteriori strumenti potrebbero essere dei **“finanziamenti specifici”** al pari dei **“Bandi ISI”** che sono promossi dall’INAIL sottoforma di avvisi pubblici regionali/provinciali, per **finanziare investimenti** in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ma anche per l’acquisto di soluzioni tecnicamente avanzate, comprese acquisizioni di dispositivi sanitari specifici, con l’obiettivo, al tempo stesso, di incentivare le imprese a realizzare progetti che tendano al **miglioramento concreto e verificabile** delle **condizioni di salute** e di **sicurezza dei lavoratori** rispetto alle condizioni preesistenti, con un’**attenzione** particolare alle **micro e piccole imprese**, operanti nel settore. Ovviamente, senza tralasciare le **potenzialità introdotte** con il ricorso alla **tecnologia ora immanente** e quindi all’**impiego della Intelligenza artificiale – AI** sul versante anche della sicurezza.

Qualificazione preventiva e formativa, sempre curata dall’INAIL per mezzo della sua articolazione **regionale**, magari con un possibile **coinvolgimento**, previa sottoscrizione di apposito **protocollo d’intesa**, dell’ANMIL – associazione nazionale fra lavoratori mutilati e invalidi del lavoro, a mo’ di **testimonial** (protagonista, tra l’altro, delle **giornate per le vittime del lavoro**).

Una **qualificazione** quindi, legata alla **formazione preventiva**, da rendersi **obbligato-**

ria per le **nuove aziende** del settore edilizio che chiedono l’iscrizione alle camere di commercio, con conseguente attribuzione differenziato di punteggi utili per la patente.

Altrettanto la stessa **Federazione nazionale “Maestri del lavoro”**, a loro volta **in-signiti** delle **“Stelle al merito del Lavoro”**, dalla **Presidenza della Repubblica**, con il loro costante impegno volontaristico, sul territorio, grazie alla loro diramazione sottoforma di **Consolati Regionali**, potrebbero ben sostenere iniziative e **campagne informative e divulgative**, nelle **scuole** e **università**, rispetto al fondamentale **tema della sicurezza sul lavoro**, a beneficio delle giovani generazioni, e si potrebbe svolgere, a ben vedere, un ruolo sociale di rilievo sul versante, appunto, della **diffusione** della **cultura** di base sulla **sicurezza del lavoro**.

Infine, non è possibile sottacere il **ruolo strategico** che assumerebbero la categoria dei **Consulenti del lavoro**, nel far comprendere, ai loro clienti, del settore in argomento, il fondamentale ruolo proattivo e le **finalità** insite della **norma** che ha introdotto la patente a crediti, e quello che ne consegue, anche per **selezionare**, al meglio, chi fa impresa nel **settore edile**, nel ripristino dei canoni di **concorrenza leale** tra chi effettivamente **investe** risorse in **sicurezza** e chi omette, scientemente, di farlo, per motivi legati principalmente al profitto facile, perseguito senza regole né morale.

In chiusura del presente redazionale preme all’autore trasferire, ai lettori, un concetto che si ritiene basilare per comprendere al meglio la materia qui trattata, dal punto di vista concettuale e immateriale, ossia, questo messaggio: *“il migliore dispositivo di protezione individuale, ma anche dispositivo collettivo, per la sicurezza di chi lavora, è il nostro **cervello**, come pure considerare il **valore della vita** quale dote suprema e **incomprimibile**”*. ■



[*] Dirigente INL, Direzione Centrale Risorse - Uff. III° - Bilancio e Patrimonio. Professore a contratto c/o Università Tor Vergata, titolare della cattedra di “Sociologia dei Processi Economici e del Lavoro” nonché della cattedra di “Diritto del Lavoro”. Il presente contributo è frutto esclusivo del pensiero dell’autore e non impegna l’Amministrazione di appartenenza.

Lavoro e automazione

L'impatto della tecnologia sulla dignità del lavoro

di Daniela Bauduin [*] ed Elena Falletti [**]



Daniela Bauduin ed Elena Falletti sono autrici del volume *“Sicurezza, automazione e dignità del lavoro”* (Futura editrice, 2023), in cui analizzano la trasformazione in atto nel mondo del lavoro, contrassegnata dall'emersione di nuove competenze e di nuovi fattori di rischio. Nel libro il tema della sicurezza delle lavoratrici e dei lavoratori è esaminato come aspetto essenziale del processo educativo della persona, alla luce dei grandi cambiamenti nel mondo del lavoro. Sono inoltre esposti alcuni profili più strettamente connessi con il rapporto lavorativo, in particolare il trattamento dei dati personali e gli algoritmi in grado di gestire le prestazioni di lavoro attraverso piattaforme digitali.

Nel presente contributo, le Autrici intendono rimarcare ulteriormente la necessità di una nuova presa di coscienza dei valori costituzionali del lavoro, capace di renderli prevalenti rispetto all'innovazione tecnologica, che deve essere conforme alla dignità umana e al bisogno dell'individuo di esprimere nel lavoro la propria personalità.

Uno sguardo d'insieme

L'automazione del lavoro intellettuale, che temiamo devastante e senza precedenti, ci sembra così intrusiva e pericolosa da poter sostituire il *logos*, ovvero l'umana capacità di pensare^[1]. Tuttavia, essa non rappresenta un'esperienza primigenia. Questo fenomeno ha importanti precedenti storici, a partire per esempio dall'applicazione della macchina a vapore in sostituzione della forza umana o animale,

avvenuta già a metà del XVIII secolo con il processo noto come “Rivoluzione Industriale”. Fu epocale, sconvolse il modo di intendere la vita e il mondo, ma neppure questo fu l'unico, né l'ultimo caso in cui una macchina poteva sostituire un elemento naturale. Analogamente, si può rammentare la meraviglia collegata all'invenzione di apparecchi meccanici adatti a volare, che però non provocarono né la scomparsa degli uccelli, né fecero crescere penne e piume sulle braccia degli esseri umani, ma li rese in grado di fare cose inimmaginabili in precedenza, come vincere la forza di gravità, solcare i cieli e magari bombardare le città dall'alto.

Oggi gli esseri umani si trovano nuovamente di fronte ad un cambio di paradigma analogo a quelli avvenuti in passato, ma a differenza della prima Rivoluzione industriale non sono più innocenti o inesperti. Infatti, sulla base dell'esperienza è possibile (almeno) intuire quali possano essere le conseguenze più rilevanti dell'automazione di una caratteristica umana, soprattutto per quel che concerne l'argomento che qui maggiormente interessa, cioè la meccanizzazione del lavoro: ieri fisico e manuale, adesso intellettuale.

Una delle sensazioni che sono emerse durante la stesura di *“Sicurezza, automazione e dignità del lavoro”* riguarda il fatto che più se ne discute e più si viene avvolti dalla “bolla” che circonda la c.d. “intelligenza artificiale”. Tale bolla è così densa da concentrarsi in prevalenza sulle meraviglie dell'artificialità, in particolare sulle capacità imitative del pensiero (es: modelli GenAI come l'ormai ubiquo ChatGPT), di elaborare immagini (es: Midjourney, Dall-E) o addirittura sulla possibilità di guidare automobili autonomamente (es: Waymo). Di fronte a tali risultati sbalorditivi, appare scemare l'at-



tenzione, specie istituzionale, al lavoro fisico degli esseri umani, come se il loro contributo, e quindi la loro presenza, non fosse più considerata rilevante.

Nell'immaginario collettivo, se non nella coscienza comune, i lavoratori umani (es: operai, edili, trasportatori, agricoltori e così via elencando) stanno svanendo. Ecco, quindi, che i lavoratori fatti di sangue, carne ed ossa cadono vittime di incidenti mortali o gravemente invalidanti perché produttività e redditività diventano il solo parametro di valutazione, riducendo l'intero processo produttivo a voci di costi e benefici. Ne consegue che i contratti sono estremamente precarizzati, invece di crescere, la retribuzione del lavoro diminuisce come diminuisce la sicurezza dei luoghi di lavoro poiché è considerata erroneamente un costo, vi è di più, un costo eccessivo e quindi è trascurata a discapito dell'incolumità delle persone che svolgono il loro mestiere.

Si è detto che è stata «la forza dell'empatia»^[2] a far scattare le rivoluzioni che portarono al riconoscimento dei diritti umani perché solo quando ci si identifica nella sofferenza altrui si è in grado di prendersi cura del nostro destino comune di esseri umani. A questo proposito non si può non ricordare il vissuto di Simone Weil, che per sopperire alla mancanza di esperienza diretta della condizione operaia, diventò operaia ella stessa. Da quelle faticose vicissitudini la Filosofa giunse a una riflessione: la questione vera e profonda non riguarda la comprensione da parte di altri di chi vive una certa condizione, ma piuttosto l'impossibilità per i primi di capire veramente tale situazione^[3]. O, ancora più provocatoriamente, se fossero capaci di mettere da parte le loro certezze e imparare umilmente in che cosa consiste la vita di quelli che la perdono in un incidente sul lavoro.

Il fondamento della Repubblica è il lavoro dignitoso.

La Costituzione italiana è «lavoristica», la prima norma, collocata significativamente tra i principi fondamentali, sancisce che l'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro (art. 1, comma 1). Per «lavoro» si intende un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società (art. 4, comma 2, Cost.) e che, liberando la persona umana dal bisogno materiale, consente l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3, comma 2, Cost.). Si tratta dell'eguaglianza sostanziale

che esprime l'esigenza di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza, impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

Il lavoro è strumento di sviluppo della personalità e mezzo per ottenere un reddito sufficiente a garantire un'esistenza libera e dignitosa (art. 36, comma 1, Cost.). Spetta alla Repubblica tutelare il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni (art. 35, comma 1, Cost.), la Costituzione si riferisce non soltanto allo Stato, ma anche agli altri enti pubblici territoriali, quali comuni, città metropolitane e regioni, nonché alle forze sociali che operano all'interno della società, in particolare ai sindacati.

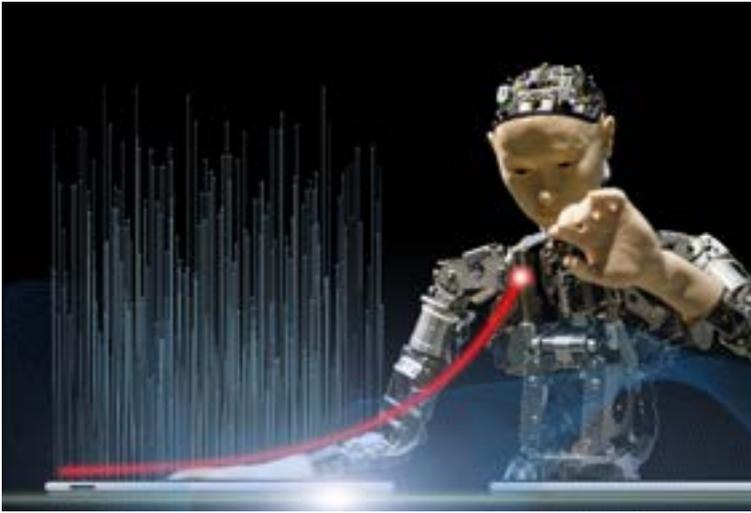
Uno strumento che interviene a eliminare le situazioni di bisogno del lavoratore nel caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia, disoccupazione involontaria, è la previdenza sociale (art. 38, comma 2, Cost.).

Tra gli ostacoli economici e sociali di cui si è detto vi è certamente la mancanza di lavoro, la sua irregolarità, la sua nocività, l'assenza di un reddito sufficiente a garantire un'esistenza libera e dignitosa (art. 36, comma 1, Cost.). La dignità è richiamata in modo espresso anche nella norma costituzionale dedicata all'eguaglianza formale «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge» (art. 3, comma 1, Cost.) ed in quella sull'iniziativa economica privata che è libera ma non può svolgersi in contrasto con la dignità umana, oltre che con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà (art. 41, comma 2, Cost.).

La nostra Costituzione è pervasa di dignità, pensiamo al diritto alla salute (art. 32), alla disposizione secondo cui le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato (art. 27), all'inviolabilità della libertà personale (art. 13).

Nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata a Nizza nel dicembre 2000, confermata nel 2007 e richiamata nel Trattato di Lisbona, la dignità è enunciata nel preambolo «Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà (...)», il Capo I è rubricato «Dignità» e la prima disposizione dell'articolato normativo sancisce che «La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata».

La dignità è dunque l'architrave su cui tutto si regge, è fonte di diritti e altresì di limiti per il potere pubblico, per quello economico, per l'au-



tonomia individuale, per i rapporti sociali, per il potere tecnologico. Nell'epoca in corso, essa assume particolare rilievo nel diritto del lavoro, in ragione dei cambiamenti radicali intervenuti con l'economia delle piattaforme digitali e l'introduzione ad opera dell'innovazione tecnologica di nuove lavorazioni e differenti modalità di svolgimento del lavoro.

Il lavoro che nuoce

Il disegno costituzionale del lavoro dignitoso appare irrimediabilmente astratto di fronte all'ennesima morte sul lavoro, dopo la tragedia del 30 agosto 2023 in cui persero la vita cinque operai che lavoravano sui binari a Brandizzo, in Piemonte, un altro lavoratore è stato investito dal treno poco distante dalla stazione di San Giorgio di Piano, nel Bolognese^[4].

«Solo allora, una volta morto, l'operaio, da fantasma che era, prende corpo»^[5], così scrive Vitaliano Trevisan nell'inedito *Dove tutto ebbe inizio*, collocato nel libro autobiografico in cui ha raccontato il lavoro nella parte del nostro Paese, il Nord-Est, in cui è considerato una religione.

La letteratura, non solo quella *working class* incentrata sul Lavoro, è in grado di esprimere con estrema efficacia l'estraneità e il senso di oppressione che il lavoro indegno, nocivo, pericoloso porta con sé. Si pensi ad *Amianto*^[6] di Alberto Prunetti, che racconta la storia di Renato, padre dell'autore, operaio saldatore e tubista che per lavorare doveva coprirsì di amianto, oppure ad *Un'assenza* in cui Natalia Ginsburg intervista Rita Montagnana, al ritorno dalla fabbrica Alluminium di Borgo Dora^[7], dove si respirava a fatica in stanze sudice e buie.

Lo sviluppo tecnologico, con l'ingresso dei robot e dell'intelligenza artificiale in fabbrica

e in generale nel mondo del lavoro, ha migliorato le condizioni di vita delle lavoratrici e dei lavoratori?

Dall'esperienza emerge che le piattaforme digitali hanno trasformato i lavoratori in una massa indistinta, una folla, si ricorre infatti alla parola «crowdworker» in quanto i volti delle persone umane svaniscono, le fisionomie singole non esistono più. Un processo di depersonalizzazione del lavoro che affievolisce la responsabilità di chi decide ricorrendo ad algoritmi e incrementa la solitudine del lavoratore che opera in spazi virtuali non facilmente accessibili all'azione sindacale.

In questo contesto, può il lavoro umano tornare ad essere il valore che fonda la nostra partecipazione alla società? ■

Note

- [1] N. Bostrom, *Superintelligence: Paths, dangers, strategies*, Oxford University Press, 2014.
- [2] L. Hunt, *La forza dell'empatia. Una storia dei diritti dell'uomo*, trad. it. P. Marangon, Laterza, Roma-Bari, 2010.
- [3] T. R. Nevin, *Simone Weil. Ritratto di un'ebrea che si volle esiliare*, trad. it. G. Boringhieri, Bollati Boringhieri, Torino, 1997.
- [4] La Repubblica del 5 ottobre 2024, p. 6.^[5] Va sottolineato, senza tema di smentite, che l'impegno di Coldiretti per la migliore conoscenza della legge tra gli operatori economici del settore agricolo è stato forte.
- [5] V. Trevisan, *Works*, Einaudi, Torino, 2022, p. 680.
- [6] A. Prunetti, *Amianto. Una storia operaia*, Agenzia X, 2012.
- [7] N. Ginzburg, *Un'assenza*, Einaudi, Torino, 2016, pp. 156-159.

[*] Daniela Bauduin è un funzionario pubblico, in precedenza ha esercitato la professione forense, è autrice di articoli in materia giuridica e ha scritto i volumi *L'economia sommersa e lo scandalo dell'evasione fiscale* (con Giancarlo Ferrero, Ediesse, 2012) e *Glossario dei diritti in divenire* (con Elena Falletti, Ediesse, 2013).

[**] Elena Falletti è professoressa associata di Diritto dell'Intelligenza Artificiale presso l'Università Carlo Cattaneo-LIUC di Castellanza (VA). È autrice dei volumi *Glossario dei diritti in divenire* (insieme a Daniela Bauduin, Ediesse, 2013) e *Discriminazione algoritmica* (Giappichelli, 2022).

L'ispezione del lavoro: da un potenziamento annunciato a una reale attenuazione della funzione

di Pietro Napoleoni [*]



Dopo i ripetuti annunci e gli auspici di un potenziamento dell'Ispettorato del lavoro, con il decreto n. 48 del 22 luglio 2024, è stata avviata la procedura concorsuale per il reclutamento di un contingente di 750 unità di personale da inquadrare nell'area degli ispettori di vigilanza tecnica, salute e sicurezza. Il reclutamento è stato autorizzato dal decreto-legge del 2 marzo 2024, n. 19, provvedimento che il Governo ha approvato sotto la spinta emotiva dell'incidente nel cantiere di Firenze, nel quale sono rimasti uccisi cinque operai. E che, in evidente contraddizione con l'annunciato intendimento di potenziare le attività ispettive, introduce nell'ordinamento una sostanziale immunità per quelle imprese cui, all'esito degli accertamenti non vengano contestate violazioni o irregolarità. Infatti, per un periodo di dodici mesi non possono essere sottoposte ad ispezione. Una norma evidentemente dissociata dalla mutevole realtà delle condizioni di sicurezza nelle fabbriche e nei cantieri dove, secondo l'INAIL, muoiono per infortuni sul lavoro 3,3 operai per ogni giorno lavorativo. In buona sostanza una oggettiva attenuazione dell'impatto che può avere nel mondo delle imprese l'immissione di 750 Ispettori del lavoro in più.

Sul piano dell'attenuazione degli effetti dell'attività ispettiva, un contributo lo aveva già dato l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, INL, massimo organo di garanzia nella tutela dei lavoratori, sottoscrivendo il 29 marzo 2023 un protocollo di intesa INL-Asseco (asseverazione di conformità) per il rilascio, da parte del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro, dell'asseverazione di conformità dei rapporti di lavoro. Del protocollo desta perplessità l'articolo 7, il quale prevede che l'Ispettorato nazionale del lavoro orienti l'attività di vigilanza, in via assolutamente prioritaria, verso le imprese prive di tale certificazione rilasciata dal Consiglio nazionale dell'ordine dei consulenti del lavoro.

L'opportunità avrebbe consigliato comportamenti di altro segno in considerazione dei diversi interessi che coinvolgono l'Ordine dei consulenti del lavoro e l'organo di vigilanza, il primo portatore di un interesse libero professionale, mentre l'altro persegue un interesse pubblico ad alto valore sociale.

Un ulteriore e decisivo contributo alla attenuazione degli effetti del potenziale incremento dell'attività ispettiva viene anche dal decreto legislativo del 12 luglio 2024, n. 103 concernente la semplificazione dei controlli sulle attività economiche. Un provvedimento che pur in nome di un principio di semplificazione e razionalizzazione dei controlli delle pubbliche amministrazioni sulle attività economiche, di fatto limita la portata e l'efficacia dei controlli stessi.

L'articolo 5 del decreto, infatti, riguardante i principi generali del procedimento di controllo delle attività economiche, al comma 3, prevede, in via generale, che le amministrazioni limitino i controlli e i relativi accessi ispettivi a non più di una volta l'anno nei confronti dei soggetti in possesso di un report di basso rischio rilasciato da un organismo di certificazione. E se non vengono rilevate irregolarità, il controllato è esonerato dai medesimi controlli per i successivi dieci mesi. Sono fatte salve le richieste dell'Autorità Giudiziaria o le circostanziate segnalazioni di soggetti privati o pubblici nei casi relativi alla sicurezza sui luoghi di lavoro e comunque ogni volta che emergono situazioni di rischio.

Il comma 8, dello stesso articolo 5, prevede che le amministrazioni, se decidono di effettuare un controllo in un'azienda, devono avvisare il soggetto da ispezionare almeno dieci giorni prima e devono fornire l'elenco della documentazione necessaria ai fini della verifica, fatte salve le esigenze di ricorrere ad accessi ispettivi imprevisti e senza preavviso. E se all'ispezione non si dovessero riscontrare violazioni quell'impresa non potrà subirne altre per un ulteriore periodo di dieci mesi.

Un testo normativo in aperta contraddizione con la Convenzione n. 81 dell'OIL sull'ispezione del lavoro nell'industria e nel commercio, adottata l'11 luglio 1947 e ratificata dallo Stato italiano con la legge 2 agosto 1952, n. 1305 che, all'articolo 12 prevede che gli ispettori del lavoro possono accedere liberamente senza pre-

avviso in ogni ora del giorno e della notte in qualsiasi luogo di lavoro soggetto al controllo dell'ispezione.

L'Ispettorato Nazionale del lavoro con riferimento all'aspetto più critico del provvedimento e che riguarda il preavviso di dieci giorni prima dell'accesso ispettivo, nella nota n. 1357 del 31 luglio 2024 sostiene che *“non appare applicabile agli accertamenti dell'Ispettorato Nazionale del lavoro la previsione secondo cui le amministrazioni sono tenute a fornire prima dell'accesso nei locali aziendali l'elenco della documentazione necessaria alla verifica ispettiva”* in quanto *“l'eventuale richiesta di documentazione alle imprese prima di qualsiasi accesso vanificherebbe l'efficacia della tipologia di accertamenti di competenza di questo ispettorato.”*

Una prima osservazione in proposito conduce al brocardo latino secondo cui *“ubi lex voluit, dixit, ubi noluit tacuit”*. Mal si presta infatti la tesi interpretativa dell'Ispettorato Nazionale con la lettera della norma evidentemente volta ad imbrigliare i controlli fino a vanificarne gli effetti. Il legislatore ha chiaramente condizionato l'accesso ispettivo senza preavviso alla sussistenza di specifici, e non generici, presupposti quale condizione per la sua legittimità.

In un recente convegno tenutosi alla Camera dei Deputati lo scorso 24 luglio dal tema *“una Repubblica fondata sul lavoro futuro”* il magistrato della Suprema Corte di Cassazione Bruno Giordano, già direttore dell'Ispettorato Nazionale del lavoro, nel suo intervento ha detto che *“si obbligano gli ispettori a dare un preavviso di dieci giorni”* e ancora *“se fosse un film potrebbe intitolarsi cronaca di una amnistia annunciata, permanente e gratuita, e con qualche profilo di illegittimità costituzionale”*.

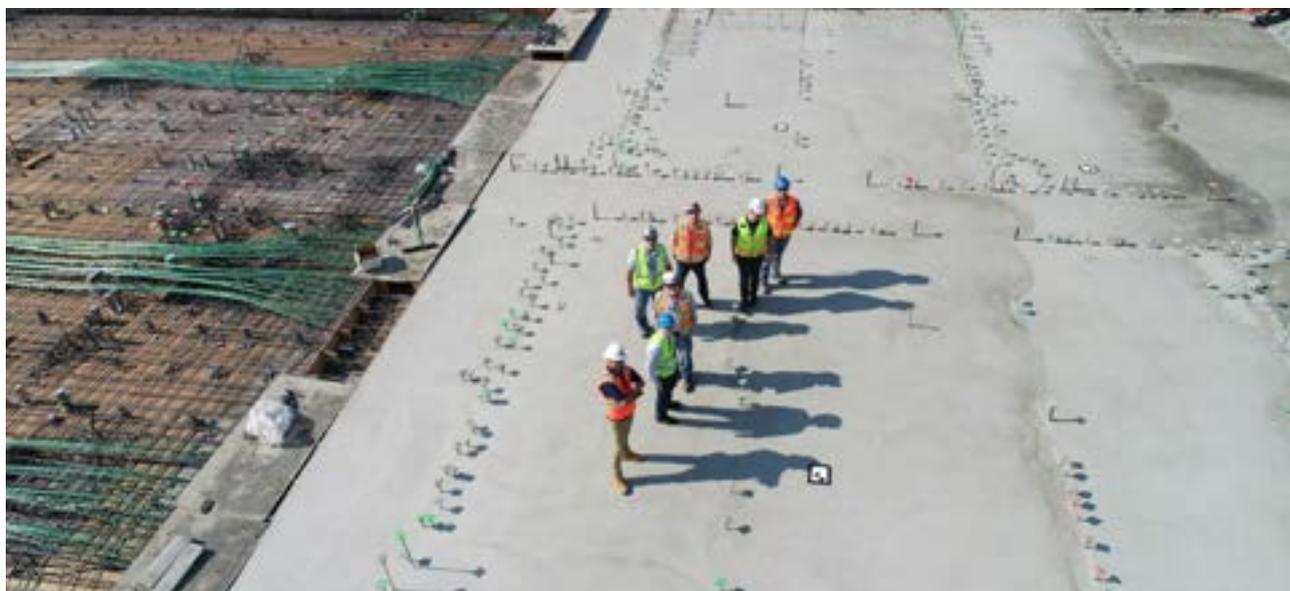
Ed ha aggiunto *“ma chi è quell'imprenditore che dopo dieci giorni fa trovare agli ispettori dei lavoratori in nero?”*.

Nella sostanza un atto normativo destinato a ridurre ulteriormente gli accessi ispettivi pur con un incremento del numero degli ispettori. E che si colloca nella scia del decreto-legge n.19/24 che esenta dai controlli per un anno le imprese risultate regolari, e del protocollo INL-Asse.co. che esenta quelle con l'attestato dell'ordine dei consulenti del lavoro, orientando l'attenzione dell'attività ispettiva verso le aziende che ne sono prive.

Una tendenza di evidente insofferenza nei riguardi dei controlli in materia di lavoro, pur in presenza di un peggioramento dei dati sulle morti sul lavoro e di un'area del lavoro irregolare, che secondo la CGIA di Mestre, coinvolge circa tre milioni di lavoratori con le conseguenti evasioni contributive e fiscali.

E cadono nel vuoto anche gli appelli del Presidente della Repubblica che, anche in occasione della giornata dedicata alle vittime degli incidenti sul lavoro, ha sollecitato ad un impegno corale per garantire condizioni di lavoro sicure perché il lavoro è luogo di crescita e realizzazione personale e non può costituire un rischio per la propria incolumità. ■

[*] Dopo la Scuola di specializzazione in diritto sindacale, è stato ispettore del lavoro, funzionario dell'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro, dirigente nel Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, dirigente del settore legislativo della regione Campania, dirigente delle relazioni sindacali del comune di Roma. È autore di pubblicazioni in materia di organizzazione amministrativa del lavoro.



La nuova diffida amministrativa

di Piero Cascioli [*]



Con il D. Lgs. 12 luglio 2024 n. 103 sono state introdotte alcune novità recanti la semplificazione dei controlli sulle attività economiche in generale e riguardano, quindi, anche la vigilanza svolta dall'Ispettorato del lavoro.

Nell'ambito di queste novità ciò che più rileva per l'attività ispettiva in materia di lavoro è indubbiamente il nuovo istituto della "diffida amministrativa". Vediamo di cosa si tratta.

Natura e campo di applicazione

È un istituto che pur nelle sue finalità semplificative, produce certamente effetti positivi a favore della parte datoriale del rapporto di lavoro. In sintesi, prima di procedere alla contestazione delle violazioni accertate nel corso di un'ispezione, il verbalizzante invita il trasgressore a sanare le violazioni riscontrate entro un determinato termine perentorio e in caso di ottemperanza le sanzioni riferite alle violazioni sanate, si estinguono.

Tuttavia, la diffida amministrativa non può essere applicata a tutte le violazioni, ma ha dei limiti che riguardano diversi elementi, quali la natura della violazione, l'entità delle sanzioni, la dimensione temporale della loro commissione, la loro sanabilità, il carattere.

Quindi, andiamo a vedere allora quale è il campo di applicazione di questo nuovo istituto^[1].

Un **primo limite** è la reazione sanzionatoria, trovando applicazione esclusivamente alle violazioni per le quali è prevista una **sanzione amministrativa** pecuniaria disciplinata, come noto, dalla legge 689/81.

Un **secondo limite** lo si rinviene nell'importo della sanzione, che non deve superare nella misura massima **5000 euro**, e tuttavia, trattandosi di un limite in astratto, ne esulano alcune fattispecie, come ad esempio, la maxi sanzione per lavoro nero, le sanzioni modulate proporzionalmente, ecc.

Un **terzo limite** è legato alla temporalità delle violazioni commesse, per cui il nuovo istituto non troverà applicazione se nel **quinquennio antecedente** all'accesso ispettivo risulta che siano state commesse le medesime o analoghe violazioni soggette a diffida.

Quarto limite, la violazione deve essere **materialmente sanabile**, quindi restano fuo-



ri dal campo di applicazione quelle violazioni per le quali il bene giuridico tutelato non è più recuperabile.

Quinto limite, è la non applicabilità della diffida amministrativa alle violazioni che riguardano la **salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro**, anche al di là di quelle previste dal T.U. n. 81/08.

Infine, un **ultimo limite** riguarda quelle violazioni di obblighi e vincoli derivanti **dall'ordinamento europeo e dal diritto internazionale**.

Questi sono i limiti in generale e al riguardo la circolare n. 6774 del 19/09/24 dell'INL, ha fornito l'elenco delle violazioni per le quali è applicabile la nuova diffida amministrativa. Si tratta per lo più, di violazioni amministrative di carattere documentale, come ad esempio, il LUL: istituzione, tenuta, registrazioni; o le varie comunicazioni: assunzione, cessazione, trasformazione; e poi le omissioni, il prospetto paga, ecc.

Procedura

Vediamo ora la procedura con cui si applica la diffida amministrativa.

Nel corso dell'ispezione, accertata una o più violazioni diffidabili secondo i criteri sopra indicati, l'ispettore diffida il trasgressore invitandolo a sanare gli illeciti riscontrati: ponendo termine alla violazione, adempiendo alle prescrizioni impartite e rimuovendo le conseguenze dell'illecito amministrativo, entro il

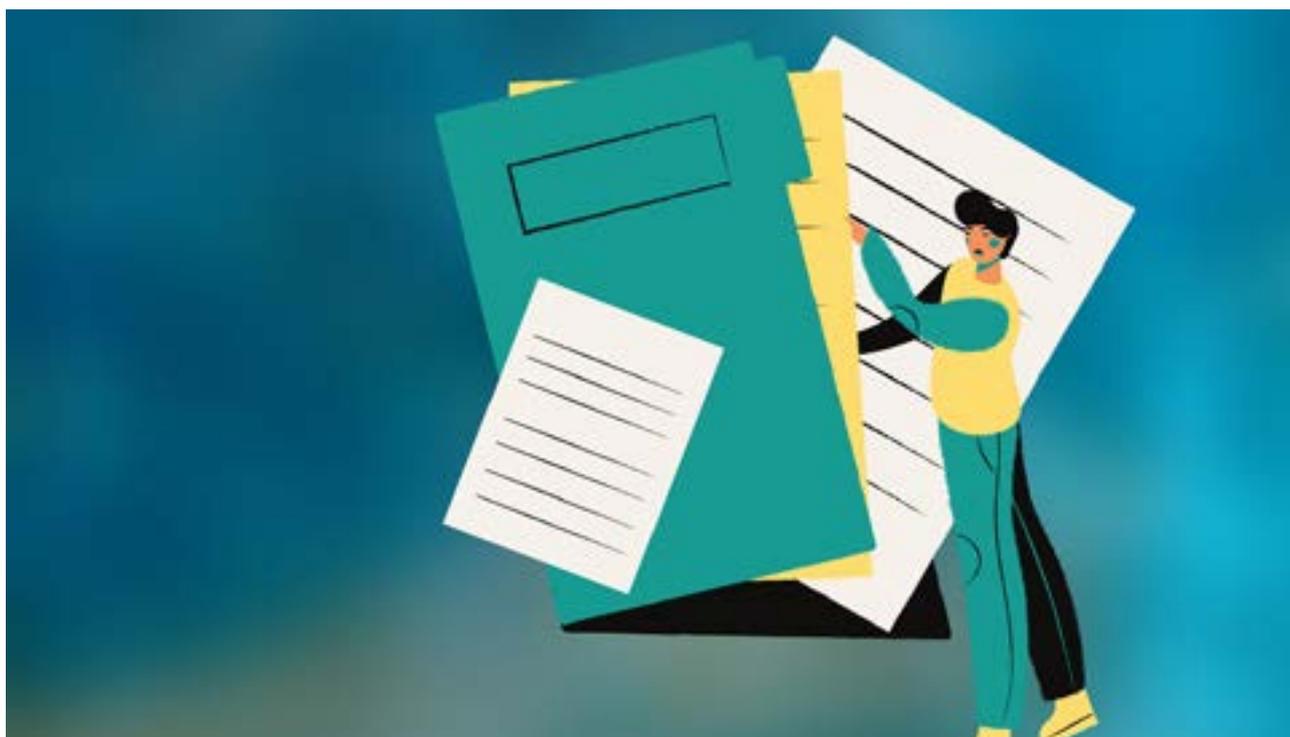
termine di 20 giorni dalla data della notificazione dell'atto di diffida. Ora, se il trasgressore ottempera a quanto impartito dall'ispettore, il procedimento sanzionatorio riferito alle violazioni sanate si estingue, quindi senza irrogazione della sanzione. Se invece il trasgressore non ottempera, il personale ispettivo procede alla contestazione dell'illecito ai sensi dell'art. 14 della legge 689/81, quindi entro 90 giorni dalla conclusione degli accertamenti, ed applicando gli importi sanzionatori di cui all'art. 16 della citata legge. È opportuno chiarire che il termine di 20 giorni concesso per adempiere alla diffida amministrativa, sospende il termine dei 90 giorni previsti per la notificazione della contestazione degli illeciti.

Inoltre, il mancato adempimento alla diffida, comporta, ove fosse stato già rilasciato, la revoca del "Report certificativo" di cui all'art. 3 del D. Lgs. 103/24, che riguarda nello specifico il sistema di identificazione e valutazione del livello di rischio "basso". ■

Note

^[1] Vedi anche circolare n. 1357 del 31/07/24 dell'INL.

[*] *Ispettore del Lavoro in pensione. Autore del Libro "Vademecum per l'Ispettore del lavoro", Volume 7 della "Collana Massimo D'Antona, Lavoro e Diritto", 2017 - Vincitore del Premio Massimo D'Antona 2016.*



Il rapporto al Direttore dell'ITL sull'ispezione

di Luigi Sposato [*]



L'attività di vigilanza è una funzione amministrativa volta a verificare la corretta applicazione di un sistema di norme. La vigilanza in materia di rapporti di lavoro è quella particolare funzione amministrativa finalizzata a verificare la corretta applicazione delle norme (di legge o di contrattazione collettiva) che devono applicarsi, inderogabilmente, a ogni rapporto di lavoro.

L'attività di vigilanza in materia di rapporti di lavoro è un'attribuzione dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro e si esercita anche in relazione alle norme che regolamentano i rapporti contributivi, e quelli assicurativi e previdenziali; si tratta di rapporti giuridici connessi al rapporto di lavoro.

La funzione di vigilanza sul lavoro si esercita, essenzialmente, attraverso un procedimento amministrativo di tipo ispettivo (c.d. "ispezione del lavoro").

Lo scopo di questo procedimento amministrativo ispettivo è di acquisire conoscenza in merito all'osservanza, da parte dell'azienda ispezionata, della normativa in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria, legislazione sociale.

La conoscenza così acquisita può condurre all'irrogazione di una sanzione amministrativa, ma si tratta di un esito eventuale che non muta la natura del procedimento ispettivo.

L'ispezione del lavoro, dunque, non appartiene in senso stretto al diritto punitivo perché può aprirsi a esiti che escludono l'applicazione di sanzioni amministrative (o penali).

È il caso di un accertamento confluito nella sola diffida accertativa ex articolo 12 della legge n. 124/2004 (che è un titolo esecutivo a for-

mazione amministrativa) o nella sola disposizione ex articolo 14 della legge n. 124/2004 (che presuppone proprio l'accertamento di condotte per le quali non esiste sanzione amministrativa o penale).

La disciplina dell'ispezione del lavoro non è neppure collocata nella legge generale sul procedimento sanzionatorio – la legge n. 689/1981 – che regola, invece, solo la modalità mediante la quale si può utilizzare un certo tipo di accertamento – ossia un certo tipo di conoscenza acquisita dall'ispettore del lavoro – per irrogare una sanzione amministrativa.

E questa modalità è costituita essenzialmente dal rapporto al Direttore ex articolo 17 della l. n. 689/1981.

Ispezione e irrogazione: due fasi o due procedimenti?

L'articolo 17 della L. n. 689/1981 prevede che l'organo accertatore faccia rapporto al Direttore "qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta".

L'organo accertatore, pertanto, ha il potere/dovere di fare rapporto solo in data successiva al decorso del termine per il suddetto pagamento in misura ridotta.

Con la trasmissione del rapporto "si conclude la fase del procedimento ispettivo" (così espressamente la circ. n. 6/2014 del MLPS) ed "è introdotta la fase finale del procedimento amministrativo di natura sanzionatoria" (così ancora la circolare).

Il "procedimento ispettivo" e il "procedimento di irrogazione della sanzione", dunque, dovrebbero essere due fasi nettamente distinte di un complessivo procedimento amministrativo.



Si deve considerare, però, quanto segue.

Il pagamento in misura ridotta è una misura di carattere premiale; in caso di pagamento, il procedimento ispettivo è archiviato senza redigere il rapporto.

Non si tratta dell'archiviazione disposta dal Direttore con ordinanza motivata, ai sensi dell'articolo 18 della l. n. 689/1981; si tratta di un'archiviazione, di certo vincolata al dato oggettivo del pagamento, ma nei fatti decisa direttamente dall'organo accertatore.

Organo accertatore che, sempre in piena autonomia, valuta anche l'effettiva regolarizzazione e il successivo pagamento nella misura minima per il caso di illeciti suscettibili di diffida a regolarizzare ex articolo 13 della legge n. 124/2004; provvedendo, anche in questo caso, direttamente all'archiviazione^[1].

Così è, in particolare, da quando le disposizioni organizzative dell'INL hanno superato la cd. procedimentalizzazione che imponeva una vera e propria "attività di verifica e controllo sull'operato dei funzionari ispettivi e sui conseguenti provvedimenti adottati, [...]" (così nel periodo di vigenza delle linee guida di cui alla circ. n. 8716/2009, poi superate a partire dalla circ. INL n. 2/2017).

Se consideriamo che i poteri ispettivi sono prerogative proprie dell'organo accertatore, dunque, e che quest'ultimo ha il potere di chiudere l'ispezione, una volta acclarato il pagamento in misura ridotta (o nella misura minima), allora, ne dovremmo inferire che la ricostruzione preferibile è quella per cui "ispezione" e "irrogazione" sono due distinti procedimenti amministrativi: del primo (l'ispezione) sarebbe dominus l'organo accertatore; del secondo (il procedimento di irrogazione della sanzione) sarebbe dominus il Direttore dell'ITL.

Non è un fatto neutro, in quest'ottica, che nel Regolamento per le posizioni organizzative dell'INL sia specificato che "Restano attribuite in via esclusiva al personale ispettivo, le specifiche responsabilità connesse alle funzioni di vigilanza".

A sostegno ulteriore di questa tesi, si consideri il caso in cui nel corso di un'ispezione del lavoro in materia di autotrasporto siano contestate dall'ispettore anche violazioni del codice della strada di interesse lavoristico, per le quali la competenza a emettere l'eventuale ordinanza-ingiunzione è della prefettura.

In questo caso, all'esito della contestazione anche di queste violazioni (contestazione che rientra nella competenza dell'Ispettore del lavoro), i rapporti redatti sono due e con due distinti destinatari^[2].

Qui si avverte plasticamente che l'irrogazione delle possibili sanzioni è il frutto di due procedimenti distinti tra loro, e distinti dall'ispezione: l'uno di competenza del Direttore, l'altro di competenza del Prefetto.

Al di là della ricostruzione proposta, però, ciò che è certo è che il procedimento di irrogazione può avere inizio (come fase o come procedimento autonomo) solo cronologicamente dopo il decorso del termine per il pagamento in misura ridotta, e solo una volta redatto e trasmesso il rapporto dell'organo accertatore (in caso di mancato pagamento). E che il rapporto al Direttore non è una mera nota di trasmissione ma un atto ineludibile e di centrale importanza.

Il rapporto e le difese

L'articolo 18 della L. n. 689/1981 prevede che il soggetto destinatario del verbale unico possa presentare scritti difensivi e chiedere di essere



sentito “dall’autorità competente a ricevere il rapporto”.

Una lettura sistematica delle disposizioni (gli articoli 17 e 18 citati) rende palese che l’audizione è un atto necessariamente successivo alla trasmissione del rapporto poiché fino a quel momento il procedimento è nella fase ispettiva di cui il solo responsabile è l’organo accertatore.

È opportuno precisare che secondo la Corte di cassazione (si vedano le SU n. 1786/2010) l’audizione della parte non è un atto dovuto a pena di nullità dell’ordinanza-ingiunzione. La facoltatività dell’audizione, però, non vuol dire che il Direttore possa disporla o meno per proprio arbitrio.

L’audizione dovrebbe essere disposta laddove emerga dagli atti un’esigenza di approfondimento. E questa di esigenza di approfondimento non può che sorgere successivamente alla redazione del rapporto.

Sul punto, in dottrina si è scritto in maniera netta che l’autorità amministrativa “nemmeno potrà cominciare a valutare gli scritti eventualmente proposti o sentire l’interessato che abbia proposto istanza di audizione, prima che arrivi il rapporto che costituisce in nerbo dell’istruttoria di parte pubblica” (così G. Napolitano, *Manuale dell’illecito amministrativo*, p. 309, Maggioli, 2021).

La posizione della dottrina consegue alle indicazioni fornite dal Ministero del lavoro già nell’immediatezza dell’entrata in vigore della L. n. 689/1981.

Per tutte le circolari che si sono susseguite nel tempo, difatti, “la redazione adeguata del rapporto consente il miglior esame della pratica da parte del Direttore [...] e una corretta definizione della stessa, anche e soprattutto ai fini dell’esame degli scritti difensivi [...] e dell’even-

tuale espletazione dell’audizione personale del trasgressore” (così P. Rausei, *Ispezioni: tempi del rapporto al Direttore, Diritto & Pratica del lavoro* n. 13/2010, sintetizza la posizione ministeriale già dalla circolare n. 70/1982).

E ancora: “neppure la presentazione degli scritti difensivi o della richiesta di audizione personale possono giustificare la redazione anticipata del rapporto [ndr: anticipata rispetto alla scadenza del termine di pagamento in misura ridotta], dovendosi, in ogni caso, attendere la decorrenza del termine anzidetto, dovendosi, peraltro, tenere conto degli eventuali argomenti difensivi proposti nella redazione del rapporto stesso” (Ibidem, *L’analisi di Rausei ha come proprio oggetto le circolari n. 70/1982, n. 146/1992, n. 3289/2010, antecedenti alla sintesi compiuta dalla citata circolare n. 6/2014*).

L’audizione, pertanto, non può consistere nel mero ascolto passivo: se così fosse, sarebbe una recitazione (pleonastica) degli scritti difensivi.

L’audizione presuppone, invece, che l’autorità competente a ricevere il rapporto sia pienamente informata; e la pienezza delle informazioni (secondo la circolare 6/2014 ma anche secondo ogni criterio di logica giuridica) si ha unicamente con la trasmissione del rapporto.

E difatti sempre la circolare 6/2014 prevede espressamente che “in caso di presentazione di scritti difensivi da parte del trasgressore, [NDR: il rapporto contenga] le possibili sintetiche osservazioni idonee a fornire elementi oggettivi per le successive determinazioni”.

Tra queste “successive determinazioni” vi è, naturalmente, anche la decisione di procedere con l’audizione del trasgressore; durante la quale audizione, peraltro, l’effettività del contraddittorio è garantita proprio dalla conoscenza da parte dell’autorità anche delle osservazioni sugli scritti difensivi del trasgressore redatte dall’organo accertatore.

Il rapporto, sotto questo profilo, non è un riassunto del verbale unico di accertamento e notificazione. Tutt’altro.

La motivazione del verbale unico di accertamento e notificazione dovrebbe essere priva di fronzoli e mantenere – per esprimersi con una semplificazione imprecisa ma utile ai nostri fini descrittivi – una struttura sillogistica, assimilabile a quella di una sentenza.

La struttura della motivazione dovrebbe essere costituita da una premessa minore in fatto (che narra i fatti storici oggetto di accertamento); da una premessa maggiore in diritto (che individua le norme in cui sussumere quei fatti); dalla contestazione dell’illecito (che è la conclusione ricavata dalle premesse).



Questa struttura è strettamente funzionale a garantire una chiara e concisa esposizione delle argomentazioni poste a base della contestazione, e tiene conto del fatto che il destinatario di questo particolare atto è il trasgressore (ed eventualmente l'obbligato solidale).

Il rapporto, al contrario, deve contenere tutti gli elementi della fattispecie concreta che è opportuno siano messi a conoscenza del Direttore ma che non era essenziale o opportuno inserire nella motivazione del verbale.

Questa diversa e più articolata struttura tiene conto dell'esigenza che il Direttore sia posto in condizione di percepire attraverso "le carte" quella complessa e articolata realtà di fatto con cui l'organo accertatore si è misurato.

Tanto ciò è vero che l'organo accertatore deve inserire nel rapporto gli elementi di cui all'articolo 11 della legge n. 689/1981, per il quale "nella determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria fissata dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo e nell'applicazione delle sanzioni accessorie facoltative, si ha riguardo alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche".

E deve fare ciò, tenendo conto che la gravità, in assenza di specificazioni normative, può essere valutata considerando i dati di cui all'art. 133 c.p. per cui essa è "desunta: 1° dalla natura, dalla specie, dai mezzi, dall'oggetto, dal tempo, dal luogo e da ogni altra modalità dell'azione; 2° dalla gravità del danno o del pericolo cagionato alla persona offesa dal reato; 3° dalla intensità del dolo o dal grado della colpa".



Conclusione

La funzione amministrativa di vigilanza dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro si esercita mediante quel particolare procedimento amministrativo che è il procedimento ispettivo. L'atto terminale dell'ispezione del lavoro può consistere in un atto di contestazione di un illecito amministrativo.

È preferibile ritenere che il procedimento ispettivo e il procedimento di irrogazione della sanzione siano due distinti (seppure strettamente correlati) procedimenti amministrativi.

La correlazione tra i due procedimenti è data dal rapporto che l'organo accertatore invia al Direttore dell'ITL.

Il rapporto è un atto complesso destinato a fotografare la realtà di fatto con cui l'ispettore, quale organo accertatore, si è misurato.

Prima della redazione del rapporto, non è possibile svolgere né l'audizione della parte né valutare gli scritti difensivi che si pongono in contraddittorio con il verbale unico e che, dunque, devono essere valutati prioritariamente dall'organo accertatore, con proprie deduzioni interne al rapporto. ■

Note

^[1] Per quanto la "chiusura della pratica" attraverso il filtro del responsabile di Team, rimane pur sempre una decisione di cui è responsabile l'organo accertatore: e se c'è responsabilità diretta, allora c'è il potere di decidere.

^[2] Ai sensi dell'art. 203 del dlgs 285/1992 (codice della strada), il rapporto in senso stretto è redatto solo nel caso di ricorso poiché, laddove il ricorso non sia presentato e non ci sia stato il pagamento in misura ridotta, il verbale diventa titolo esecutivo; è chiaro, però, che è sempre necessaria la trasmissione degli atti della fase ispettiva, allo scopo di curare l'esecuzione del verbale/titolo esecutivo. Le specificità di queste disposizioni non incidono, però, sugli esiti del nostro ragionamento.

[*] Ispettore del lavoro in servizio presso l'ITL di Cosenza. Le opinioni e le valutazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'amministrazione di appartenenza – Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Il valore del lavoro dei familiari

Breve excursus sui soggetti assicurabili e sulla prestazione lavorativa resa dal minore

di Alessandra Cortese [*]



La disciplina relativa ai rapporti di lavoro nell'ambito dell'attività lavorativa svolta dai soggetti legati da rapporti di parentela o affinità ha subito notevoli evoluzioni in merito all'obbligo assicurativo INAIL, dirigendosi verso un notevole ampliamento della tutela.

È significativa una riflessione in merito al tipo di rapporto di lavoro intercorrente tra i familiari, in quanto, già da prima della riforma del 1975, vi è una presunzione *iuris tantum* di gratuità della prestazione lavorativa – pur se svolta con carattere di prevalenza e continuità – atteso che sembrerebbe fondarsi sulla solidarietà familiare; difatti la mancanza dell'*animus contrahendi* nonché della corrispettività della prestazione, lo rendono differente rispetto al rapporto di lavoro subordinato tra “estranei” dovendosi ritenere una prestazione lavorativa resa *affectionis vel benevolentiae causa*.

In via preliminare occorre determinare quali sono i soggetti assicurabili nell'ambito delle categorie individuate dal D.P.R. 1124/1965 “*Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*”.

All'art. 4 co 1 n. viene specificato che sono soggetti all'obbligo assicurativo INAIL “*il coniuge, i figli, anche naturali o adottivi, gli altri parenti, gli affini, gli affiliati e gli affidati del datore di lavoro che prestano con o senza retribuzione alle di lui dipendenze opera manuale, ed anche non manuale alle condizioni di cui al precedente n. 2*”. Tale articolo è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, alla luce delle sentenze della Corte Costituzionale del 25 novembre 1987 n. 476, “*nella parte in cui non ricomprende tra le persone assicurate i familiari partecipanti all'impresa familiare indicati nell'art. 230 bis c.c. che prestano opera manuale od opera a questa assimilata ai sensi del precedente n. 2*”.

Invero, il testo unico nella sua prima formulazione non ricomprendeva l'istituto dell'impresa familiare ai sensi dell'art. 230 bis c.c. in quanto introdotto nel 1975, al fine di riconoscere dei diritti o benefici economici, come la partecipazione agli utili, anche a coloro i quali – legati da vincolo di parentela o affinità – si impegnano a portare avanti l'attività di famiglia. La Corte Costituzionale, pertanto, ha focalizzato l'attenzione sulla necessità di garantire una tutela assicurativa a quei soggetti che prestano attività lavorativa (o sovrintendono alla stessa), all'interno degli aggregati familiari, diversamente vi sarebbe stato un ingiustificato vuoto di tutela se, a parità di esposizione

al rischio, non fossero stati ricompresi anche i familiari di cui all'art. 230 bis c.c..

Da ultimo, la Corte Costituzionale con sentenza n. 148 del 4 luglio 2024 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 230 bis, comma 3, c.c., nella parte in cui non prevede come familiare – oltre al coniuge, ai parenti entro il terzo grado e agli affini entro il secondo – anche il convivente di fatto. La naturale conseguenza è stata, al contempo, la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 230 ter del codice civile che, introdotto dalla legge n. 76 del 20 maggio 2016 (Legge Cirinnà), riconosceva al convivente di fatto una tutela ma significativamente più ridotta^[1].

Il tema rileva anche, e prevalentemente, in merito alla normativa antifortunistica, tant'è che in un primo momento, con l'introduzione del D. Lgs. 626/1994, relativo agli obblighi nell'ambito della normativa antinfortunistica, l'impresa familiare ne era stata totalmente esclusa in quanto, di base, essa è permeata di legami affettivi, per cui sarebbe stato complesso conciliare obblighi e doveri sanzionati attraverso ipotesi di reato procedibili d'ufficio. Tuttavia, con il D. Lgs. 81/2008 si è data risoluzione a tale questione parecchio spinosa, inserendo l'art. 21 che prevede “*disposizioni relative ai componenti dell'impresa familiare di cui all'articolo 230-bis del codice civile e ai lavoratori autonomi*”^[2].

Nel tempo, le numerose circolari dell'INAIL e del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali^[3], si sono inserite nel contesto di in una società in continuo cambiamento, in cui vi è stata una convergente evoluzione della normativa e giurisprudenza nazionale e unionale, che hanno tenuto conto anche del primo orientamento espresso

dalla Corte Costituzionale nel 1987, secondo cui *“una volta introdotto l’istituto dell’impresa familiare, in vista della meritoria finalità di dare tutela al lavoro comunque prestato negli aggregati familiari, non sarebbe coerente il diniego di una tutela assicurativa di particolare rilevanza come quella in argomento (diretta a ovviare a rischi attinenti alla vita o all’integrità fisica del lavoratore), in presenza dei requisiti oggettivi propri del lavoro con essa protetto”*.

Assodato che al familiare che presta la propria attività al di fuori di un rapporto di lavoro subordinato o societario viene accordata anche la tutela INAIL, è interessante comprendere quale sia il parametro che consenta di distinguere la collaborazione occasionale da quella abituale, facendo sorgere l’obbligo assicurativo del familiare.

Sul punto la lettera circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 14184 del 05/08/2013, da leggersi assieme alla n. 10478 del 10/06/2013, chiarisce che sussiste l’obbligo assicurativo INAIL del collaboratore familiare quando la prestazione sia “ricorrente” e non meramente “accidentale”.

Difatti, va specificato, che si intende “accidentale” una prestazione svolta una/due volte nell’arco dello stesso mese a condizione che nell’anno le prestazioni complessivamente svolte non siano superiori a 10 giornate lavorative; diversamente, ai fini degli obblighi contributivi INPS, l’occasionalità della prestazione è legata al limite quantitativo di 90 giorni, intesi come frazionabili in ore, ossia 720 ore nel corso dell’anno solare. Dunque, un familiare che presta attività non retribuita che supera le 10 giornate lavorative ma non le 90 giornate, non è tenuto all’iscrizione INPS^[4] mentre dovrà essere assicurato all’INAIL con conseguente pagamento del premio, da parte del titolare^[5].

La Circolare n. 50 del 15 marzo 2018 dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro si pone in continuazione rispetto alle lettere circolari di cui sopra, indicando – sempre relativamente agli obblighi di carattere previdenziale nei confronti dell’INPS – un mero indice di valutazione della occasionalità nell’ambito delle attività stagionali, in cui occorre riparametrare l’indice delle 90 giornate per il solo periodo interessato facendo

l’esempio per una durata stagionale di tre mesi, $(90:365) \times 90 = 22$ giorni.

Va opportunamente chiarito che nulla vieta che i familiari possano essere assunti come dipendenti, con regolare contratto di lavoro subordinato e corresponsione di una retribuzione.

Il periodo estivo, solitamente, pone delle questioni in merito alla fruizione della prestazione lavorativa da parte dei figli minori in età scolare nell’ambito dell’attività di famiglia e, a tal proposito, sembra doveroso comprenderne i profili di legalità anche alla luce della normativa vigente e qualche orientamento giurisprudenziale al fine di riflettere su delle questioni non totalmente chiare.

In via generale la legge 17 ottobre 1967, n. 977^[6] posta a tutela del lavoro dei bambini e degli adolescenti all’art. 3 stabilisce che *“L’età minima per l’ammissione al lavoro è fissata al momento in cui il minore ha concluso il periodo di istruzione obbligatoria e comunque non può essere inferiore ai 15 anni compiuti”*^[7]. Tale disposizione deve comunque essere letta in combinato con la Legge Finanziaria per l’anno 2007 (Legge 27 dicembre 2006, n. 296) ove all’art. 1 comma 622^[8] viene stabilito che *“l’istruzione impartita per almeno dieci anni è obbligatoria ed è finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età”*, conseguentemente l’età per l’accesso al lavoro viene elevata da quindici a sedici anni^[9].

Ciò che è evidente è lo stretto rapporto funzionale tra l’assolvimento dell’obbligo scolastico (che è fissato in 10 anni) e l’accesso al lavoro che fa sì che si debba spostare a 16 anni l’età minima, presumendo che abbia raggiunto la



maturità necessaria per svolgere l'attività lavorativa^[10].

Su tale punto è interessante osservare che, ai fini della definizione normativa di bambino e adolescente, rileva proprio la soggezione all'obbligo scolastico, atteso che un soggetto di 17 anni potrebbe essere considerato ancora bambino se non ha compiuto i 10 anni frequenza obbligatoria con la conseguenza che non potrebbe svolgere attività lavorativa, mentre un ragazzo di 15 anni che ha assolto l'obbligo scolastico potrebbe essere considerato adolescente. Difatti, ai sensi dell'art. 1 co 2 L. 977/1967 viene considerato "bambino" il minore che non ha ancora compiuto 15 anni di età o che è ancora soggetto all'obbligo scolastico e "adolescente" il minore di età compresa tra i 15 e i 18 anni di età e che non è più soggetto all'obbligo scolastico.

Spostando il *focus* verso l'ambito familiare, è opportuno precisare come le norme della legge di cui sopra, attesa la previsione dell'art. 2, non siano applicabili agli "adolescenti addetti a lavori occasionali o di breve durata concernenti: a. servizi domestici prestati in ambito familiare; b. prestazioni di lavoro non nocivo, né pregiudizievole, né pericoloso, nelle imprese a conduzione familiare".

Ciò significa che, a tali condizioni, sarebbe ammissibile far lavorare un minore che non ha completato il proprio percorso di scolarizzazione, all'interno di un'impresa familiare che, però, secondo le definizioni di cui sopra sarebbe qualificabile come "bambino" e non come "adolescente".

L'interpretazione che potrebbe darsi a tale disposizione è duplice:

- quella più plausibile, cioè che con la parola "adolescente" il legislatore potrebbe aver inteso delimitare con precisione (a prescindere dall'assolvimento dell'obbligo scolastico) il range di età del minore che potrebbe essere adibito all'attività lavorativa all'interno dell'impresa familiare, rimanendo coerente con quanto previsto all'art. 4 co 1 che dispone "È vietato adibire al lavoro i bambini" (ferme restando le eccezioni di cui al comma 2);
- quella meno plausibile, ma in taluni casi considerata, cioè che con la specificazione "non si applicano agli adolescenti" si intenderebbe ammettere al lavoro, all'interno dell'impresa familiare, anche i minori di anni 15 (e quindi i bambini) atteso il contesto protetto nell'ambito in cui svolgerebbero l'attività.

A tal proposito è interessante la lettura della pronuncia della Corte di Cassazione, sezione

penale, n. 41591 depositata il 13 settembre 2017[11], i cui fatti sono riferiti ad una S.A.S. in cui la socia accomandataria aveva ammeso al lavoro, per attività commerciale e in via saltuaria, una ragazzina di 16 anni, senza aver completato l'obbligo scolastico. I primi due gradi di giudizio avevano visto la condanna dei genitori e della socia accomandataria, ma la Corte di Cassazione ha annullato con rinvio la sentenza di condanna considerando la fattispecie come rientrante in quelle di cui all'art. 2 della L. 977/67, in quanto la minore era parente del compagno dell'accomandataria.

Può senz'altro dirsi che la Suprema Corte, in parte motiva, ha guardato al futuro valorizzando il rapporto di parentela (di cui è sconosciuto il grado) tra la ragazza e il compagno dell'accomandataria, al fine di qualificare il tutto nell'ambito dell'impresa familiare; nello specifico, all'epoca dei fatti, non era neanche entrata in vigore la Legge Cirinnà che aveva, come visto sopra, inserito l'art. 230 ter c.c. recante "Diritti del Convivente", quindi, mancava anche la copertura normativa per la figura del compagno convivente.

Gli Ermellini nella loro attività ermeneutica hanno, sostanzialmente, ricondotto il rapporto di lavoro nell'alveo dell'art. 230 bis c.c. a cui poter applicare la causa di giustificazione di cui all'art. 2 della L. 977/67 (quale norma "scudo" per l'attività lavorativa svolta dal minore non scolarizzato) ammettendo al lavoro la minore perché parente del convivente, considerandola alla stregua di un familiare impegnato nell'impresa di famiglia.

Va fatta, dunque, una considerazione anche in merito ai "lavori occasionali o di breve durata" di cui all'art. 2, traendo spunto da quanto specificato dalla Suprema Corte di Cassazione, sezione penale, con sentenza n. 35706 del 5 ottobre 2010, "la definizione di breve durata è alternativa a quella di natura occasionale e va necessariamente riferita ad attività che traggono origine da esigenze impreviste dal datore di lavoro e/o risultino di durata corrispondente a quella di una giornata lavorativa o di poco superiore e, cioè, ad un tipo di prestazione che non rientra tra quelle che l'azienda richiede abitualmente ai propri dipendenti, anche se limitatamente a determinati periodi dell'anno" (si vd. anche Cass. Pen. n. 45966 del 9/11/05).

Da tutto ciò, ed in assenza di ulteriori orientamenti chiarificatori, sembrerebbe potersi dedurre, pertanto, che, all'interno dell'impresa familiare, i minori "adolescenti" (dai 15 anni in su) che non hanno assolto l'obbligo scolastico, possono essere sporadicamente adibiti all'attività

lavorativa alle condizioni di cui all'art. 2 Legge 977/67, ammettendosi, inoltre, ai sensi dell'art. 4 co 1 D.P.R. 1124/1965 l'assicurabilità INAIL dei familiari adolescenti, in presenza di attività rischiosa e già dal superamento delle 10 giornate lavorative. Sembra, in ogni caso, non potersi escludere che le valutazioni debbano essere fatte caso per caso in merito al contesto lavorativo e alle "prestazioni di lavoro non nocivo, né pregiudizievole, né pericoloso" fermo restando il divieto di adibire i minori alle lavorazioni di cui all'allegato 1 della Legge 977/67. ■

Note

[1] Sul punto si vedano le primissime istruzioni operative date con la Circolare INPS n. 66 del 31 marzo 2017 e Circolare INAIL n. 45 del 13 ottobre 2017, lì dove si specifica che l'unito civilmente è equiparato al coniuge con l'estensione delle tutele previdenziali in vigore, mentre il convivente di fatto non avendo lo status di parente o affine rispetto al titolare d'impresa non è considerato come prestatore di lavoro soggetto ad obbligo assicurativo in qualità di familiare.

[2] Si vd. Corte di Cassazione con sentenza 20406 del 25 agosto 2017 che, nel riconoscere il diritto della coniuge del collaboratore deceduto a seguito di infortunio alla costituzione della rendita dei superstiti, afferma che il titolare dell'impresa familiare (ai sensi dell'art. 230 bis cod. civ) deve adottare nei confronti dei collaboratori le misure di sicurezza sul lavoro previste dal D. Lgs. 81/08. In caso di infortunio l'INAIL può esercitare l'azione di rivalsa nei confronti del titolare dell'impresa che non ha predisposto le apposite misure di sicurezza, anche se non c'è alcun rapporto di subordinazione.

[3] S. TORIELLO, *I collaboratori familiari tra obbligo assicurativo Inail ed applicabilità delle norme in materia di prevenzione*, in Working Paper Adapt, 9 giugno 2010, n. 109.

[4] Si vd. per l'iscrizione art. 1 Legge 22 luglio 1966, n. 613 "Estensione dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti agli esercenti attività commerciali ed ai loro familiari coadiutori e coordinamento degli ordinamenti pensionistici per i lavoratori autonomi" e art. 2 Legge 4 luglio 1959, n. 463 "Estensione dell'assicurazione obbligatoria per la invalidità, la vecchiaia ed i superstiti agli artigiani ed ai loro familiari".

[5] Nel caso di aziende non artigiane, il pagamento del premio è calcolato secondo il regime ordinario, sulla base della retribuzione convenzionale, o di ragguaglio, e del tasso relativo alla gestione

tariffaria di appartenenza; nel caso di aziende artigiane, mediante il pagamento di un premio speciale annuo a prescindere dal numero di giornate lavorate nell'arco dell'anno solare. Su quest'ultimo punto si vd. anche Decreto del 27 febbraio 2019 del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

[6] Come modificata dall'art. 5 del D. Lgs. N. 345/1999.

[7] Fanno eccezione, previa autorizzazione dell'ITL, i casi in cui l'impiego si concretizzi in attività lavorative di carattere culturale, artistico, sportivo o pubblicitario e nel settore dello spettacolo, purché non siano pregiudicati la sicurezza, l'integrità psicofisica e lo sviluppo del minore, la frequenza scolastica o la partecipazione a programmi di orientamento o di formazione professionale.

[8] Che modifica, di fatto, solo quanto previsto dal D.M. n. 323 del 1999, art. 1, n. 3, che fissava l'obbligo scolastico in 9 anni e non quanto previsto dalla Legge 977/69.

[9] L'assolvimento dell'obbligo scolastico può aversi anche con la sottoscrizione di un contratto di apprendistato – che in ogni caso costituisce un contratto di lavoro subordinato finalizzato alla formazione e all'occupazione giovanile – a partire dal quindicesimo anno di età. Per l'approfondimento si rinvia alla Circolare n. 12 del 6 giugno 2022 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali recante "Il contratto di apprendistato di primo livello, ai sensi dell'articolo 43 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, e del decreto interministeriale 12 ottobre 2015" e note dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro nn. 1369/2023 e 795/2024.

[10] Si vd. Circolare n. prot. 25/I/9799 del 20 luglio 2007 del Ministero del Lavoro e della previdenza sociale.

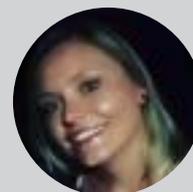
[11] Si vd. anche E. PRESILLA, A. SEPPOLONI, *Bambino, adolescente e impresa familiare: il "mix" della Cassazione*, in www.edotto.com.

[*] Funzionario presso INAIL di Treviso, componente del Comitato Unico di Garanzia dell'INAIL. È laureata in giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Messina, ha conseguito il master di secondo livello in "Diritto dell'informatica e teoria e tecnica della normazione" presso l'Università La Sapienza, è abilitata all'esercizio della professione forense, socia "ANORC – Professioni" iscritta nel registro dei "Professionisti della Privacy". Le considerazioni contenute nel presente articolo sono frutto esclusivo del pensiero dell'autrice e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

L'esercizio del diritto di critica nell'ambiente di lavoro

I limiti scriminanti per il Responsabile dei Lavoratori per la Sicurezza

di Antonella Delle Donne [*]



Il diritto di critica

Il diritto di critica, quale esercizio di un diritto, rientra tra le cause di giustificazione del reato che rendono lecito un fatto, altrimenti, costituente reato.

Il loro fondamento logico-giuridico risiede in un bilanciamento tra interessi: quello protetto dalla norma penale e quello che facoltizza l'esercizio del diritto. Il conflitto viene risolto attraverso un'analisi del fatto condotta in modo oggettivo.

In particolare, il diritto di critica è stato, tradizionalmente, affiancato dalla giurisprudenza a quello di cronaca con la conseguente applicabilità anche ad esso dei limiti della verità della notizia, della rilevanza per l'interesse pubblico e della continenza nell'esposizione dei fatti.

Successivamente sia la dottrina che la giurisprudenza ne hanno affermato la sostanziale autonomia definendo il diritto di critica quale *"libertà di dissentire dalle opinioni espresse da altri, sottoponendo a vaglio censorio le altrui tesi, affermazioni o condotte"*^[1].

Il diritto di critica, dunque, permette di giudicare e disapprovare un comportamento altrui ritenendolo non conforme a determinati parametri.

I limiti cui il diritto di critica è sottoposto per essere considerato lecito sono due:

1. rilevanza per il pubblico interesse: l'argomento deve assumere importanza a livello sociale essendo esclusi i meri attacchi personali.
2. non offensività delle espressioni utilizzate: il linguaggio non deve essere violento né denigratorio.

In assenza dei summenzionati requisiti il diritto di critica non è esercitato in modo lecito, pertanto, non scrimina il fatto costituente reato che conserva la sua rilevanza penale.

Il fatto

Il fatto da cui origina l'ordinanza della Suprema Corte in commento prende le mosse dalle vicende che hanno visto coinvolto il dipendente di una società coordinatore nazionale Respon-

sabile dei lavoratori per la sicurezza ai sensi dell'art. 50 D.Lgs n. 81/2008.

Costui su un portale di informazione on line e su un quotidiano aveva riportato dati relativi agli incidenti ai viaggiatori a causa di guasti alle porte nonché relativi alle morti per infortuni sul lavoro. Successivamente il periodo di riferimento dei suindicati dati era anche stato rettificato a causa di un equivoco del giornalista.

Questi i fatti alla base della sanzione disciplinare erogata dal datore di lavoro e corrispondente alla sospensione per dieci giorni dalle mansioni lavorative e dalla retribuzione.

Il Tribunale di Roma, adito in primo grado, respinge il ricorso proposto dal dipendente che chiede giustizia in secondo grado.

La Corte di Appello di Roma, riformando la sentenza del giudice di prime cure, ritiene sussistente la scriminante del diritto di critica in quanto le espressioni utilizzate rientrano pienamente nei limiti della continenza e della rilevanza per il pubblico interesse e sono riconducibili alla tipica "dialettica sindacale" perseguita anche interessi collettivi di rilevanza costituzionale in relazione agli artt. 2 e 39 della Carta Fondamentale.

La società propone ricorso in Cassazione avverso la suddetta decisione emessa in sede di appello con resistenza del lavoratore attraverso controricorso.

La decisione della Suprema Corte

Con il primo motivo di ricorso la società deduce la mancanza e l'illogicità della motivazione della sentenza del giudice di secondo grado per non aver rilevato la falsità delle dichiarazioni apparse sul portale on line relativamente alle

vicende di alcuni dipendenti con conseguente lesività dell'immagine.

La Corte ritiene tale motivo non fondato in quanto le dichiarazioni sono pienamente rientranti nel diritto di critica così come strutturato nei rapporti di lavoro laddove può assumere toni più aspri propri della lotta sindacale. I giudici specificano che il sindacalista si pone su un piano di perfetta parità con il datore in quanto l'attività esercitata è scevra da qualsiasi vincolo di subordinazione essendo garantita direttamente dall'art. 39 Cost. e diretta alla tutela di interessi collettivi.

Il comportamento del lavoratore, in tale ambito, può essere sanzionato disciplinarmente solo in caso di critica disonorevole e denigratoria verso l'impresa o i dirigenti.

Con il secondo motivo di ricorso la società fa valere la violazione dei canoni di ermeneutica contrattuale. Il motivo è ritenuto dalla Corte inammissibile per sovrapposizione di mezzi di impugnazione eterogenei ed in quanto la censura di una sentenza non può mai risolversi in mera critica dell'interpretazione giudiziaria.

Con il terzo motivo si contesta la sentenza di appello nella parte in cui non rileva il travalicamento dei limiti propri del ruolo e delle attribuzioni del responsabile della sicurezza la cui condotta ha assunto, in tal modo, valore politico.

Anche tale argomento è disatteso. La Corte spiega che la manifestazione di solidarietà verso altri lavoratori rientra proprio nei compiti del sindacalista, quindi, a pieno titolo nel diritto di critica sindacale. In tale contesto l'espressione continentale delle proprie opinioni e della propria interpretazione dei fatti sono elementi costitutivi del diritto di critica e manifestazioni della libertà di pensiero garantita dalla Costituzione.

Conclusioni

L'ordinanza in esame risulta degna di nota in quanto chiarisce puntualmente quali sono i limiti all'esercizio del diritto di critica in ambito lavorativo.

Per le peculiarità del contesto esso, infatti, assume connotati particolari.

Se è vero che i limiti della continenza e della rilevanza per il pubblico interesse devono, in ogni caso, essere rispettati, essi assumono maggiore elasticità in quanto l'attività sindacale tende alla tutela di interessi collettivi che trovano il proprio fondamento direttamente nella Costituzione.



Nel dialogo tra sindacalista e datore l'utilizzo di espressioni più aspre e pungenti è ritenuto, dall'ordinanza in esame, lecito sempre che non sfoci in semplice occasione di denigrazione e diffamazione dell'azienda o dei dirigenti.

In tale contesto sono ritenute scriminanti anche le dichiarazioni di solidarietà verso gli altri lavoratori costituendo il fulcro dell'attività sindacale.

L'attività svolta dal responsabile per la sicurezza assume, dunque, un ruolo fondamentale per l'attuazione del disposto dell'art. 50 D.Lgs 81/2008 e dei principi di solidarietà sociale sanciti dagli artt. 2 e 39 Cost. ■

Note

- [1] Roberto Garofoli, *Compendio Superiore di Diritto Penale- Parte Generale*, Nel Diritto Editore, 2014.

[*] In servizio presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, DG Politiche Previdenziali e Assicurative, Divisione I. Le considerazioni contenute nel presente articolo sono frutto esclusivo del pensiero dell'autrice e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

I lavoratori della Gig Economy e le tutele sul lavoro

di Ida Giannetti [*] e Stefano Migliaccio [**] [*]



Ormai nel linguaggio comune, e non solo, vengono chiamati i lavoratori della “gig economy”^[1] o più semplicemente “rider”, coloro che prestano la loro attività lavorativa utilizzando piattaforme digitali e analoghi strumenti tecnologici per mettere a disposizione di un datore di lavoro il loro servizio nel tempo più breve possibile. In genere, si tratta di trasporto di generi alimentari^[2] ed essi operano per lo più nel settore del *food delivery*.

Ma vediamo di conoscerli meglio, come si origina il loro rapporto di lavoro? In che modo lo svolgono, in piena autonomia o seguendo le direttive di un datore di lavoro? Come vengono retribuiti? E infine, che tutele ricevono a livello legislativo, previdenziale e assicurativo? E in caso di infortuni sul lavoro sono tutelati? Questi ed altri interrogativi sono questioni che invadono la mente del cittadino che li vede sfrecciare a bordo di velocipedi per le strade urbane, incuranti di tamponare un’automobile, o di sbattere a terra un anziano signore o, di provocare un incidente!

Negli ultimi tempi poi, si assiste al fenomeno dei *rider* accompagnati nei week end o nei giorni di festa dalla fidanzata o da un’amica, per rendere più piacevole la consegna. Allora la situazione si complica, non basta la tutela del rider ma anche della sua compagna in caso di infortunio durante il tragitto obbligato per la consegna del bene.

Bisogna partire dalla recente tendenza alla “de-standardizzazione” della disciplina lavoristica^[3] volendo qui intendere quel fenomeno sempre più in evoluzione secondo cui il già discusso perimetro del lavoro dipendente abbandona lo statuto protettivo standard delle tutele riservate dal legislatore al lavoro subordinato, per avvicinarsi ad un nuovo diritto del lavoro nel quale predomina il ruolo regolativo attribuito alle parti del rapporto, anche a detrimento delle tradizionali fonti eteronome^[4]. Chiaramente, il diritto del lavoro, non è terreno elettivo per l’autonomia individuale, essa, infatti, non è considerata il mezzo più adeguato a regolare un rapporto tra due parti che nasce ab origine “squilibrato”. Questo squilibrio si percepisce nella tradizionale *asimmetria informativa* che permea il rapporto tra datore di lavoro e lavoratore parte debole.

L’inquadramento normativo e le attività lavorative assicurate

Il tema della qualificazione giuridica del rapporto di lavoro dei *rider* se, cioè, sia da annoverare nelle due grandi categorie tradizionali dei rapporti di *lavoro subordinato* o *autonomo*, è dibattuto da anni in dottrina e in giurisprudenza e non sem-

pre la soluzione è stata univoca. Il lavoro su piattaforma esula dallo schema tipico del contratto di lavoro, su base bilaterale, caratterizzato da diritti ed obblighi ripartiti tra le parti in virtù di un rapporto sinallagmatico genetico e funzionale, atteso il perdurare nel tempo di questa reciproca corresponsività nei diritti e negli obblighi delle parti. Potremmo parlare, quindi, di un contratto di lavoro atipico che coinvolge tre o più soggetti; invero, da una parte c’è *l’utente operatore*, inteso come soggetto che attraverso la *piattaforma* eroga un servizio, dall’altra il *gestore* che utilizza la *piattaforma* per creare occasioni di lavoro e l’utente fruitore, ovvero il soggetto che attraverso la *piattaforma* utilizza il servizio.

Prima facie, il rapporto di lavoro potrebbe presentare analogie con il lavoro autonomo, tuttavia non sempre si limita ad un rapporto tra utente finale e operatore che gestiscono un servizio in piena autonomia attraverso una *piattaforma*, capita spesso che l’attività del gestore non è solo quella di creare occasioni di lavoro attraverso le *piattaforme* digitali, ma è il gestore che detta *condizioni, tempi e modalità* della prestazione. In questi casi, il rapporto di lavoro che si instaura tra rider e gestore, se non può dirsi connotato da subordinazione *tout court*, si atteggia quanto meno ad una “collaborazione coordinata e continuativa”. Si pensi in quest’ottica alle *piattaforme* che offrono servizi di consegna e di trasporto, in tal caso, *la piattaforma* entra in scena quale mezzo con il quale è organizzata e gestita la prestazione.

Alla luce di quanto esposto, potrebbe inquadrarsi il rapporto di lavoro dei rider tra quelli “*parasubordinati*” di cui all’art. 5 del D. Lgs. 38/2000

rubricato appunto “Assicurazione dei lavoratori parasubordinati” ed in forza del richiamo operato all’art. 49, comma 2, lett. a), del decreto del Presidente della Repubblica 1986, n. 917^[5], la tutela contro gli infortuni sul lavoro è prevista anche per i lavoratori parasubordinati che svolgano la loro attività in conformità a quelle previste dall’art. 1 del citato testo unico o, per l’esercizio delle proprie mansioni, si avvalgano, non in via occasionale, di veicolo a motore da essi personalmente condotto. Chiaramente la previsione normativa della tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali di questa categoria di lavoratori non è stata esente da tenaci tentativi di opposizione da parte di diversi gestori di piattaforme, che per ragioni evidentemente di carattere economico erano restii ad assoggettarsi agli obblighi assicurativi e contributivi. Del resto, da anni la questione relativa alla qualificazione giuridica dei rider è dibattuta e non sono mancati tentativi nonché pronunce giurisprudenziali^[6], per una transizione di tale categoria di lavoratori verso lo schema del rapporto di lavoro subordinato. Invero, il legislatore con il d. lgs. n. 101 del 3 settembre 2019^[7] è intervenuto a modificare il *Jobs Act* ampliando il campo di applicazione dell’art. 2, co. 1, d.lgs. 2015 n. 81 e ha inserito il capo V-bis per i *rider* autonomi. Ebbene, pur volendo inquadrare alcune categorie di lavoratori della gig economy nell’ambito del lavoro autonomo *tout court*, il legislatore ha chiaramente esteso l’obbligo assicurativo Inail ai *lavoratori autonomi che svolgono attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano o con l’ausilio di velocipedi*^[8] o *veicoli a motore di cui all’art. 47, comma 2, lett.a), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, attraverso piattaforme anche digitali*^[9].

Orbene, la norma così come formulata, potrebbe far sorgere disparità di trattamento ed una frammentazione di tutele nell’ambito delle varie categorie di rider che, per le modalità di lavoro svolto rientrerebbero nella macro-area dei “*lavoratori autonomi*”, non retta da un principio di ragionevolezza. Infatti, se è vero che l’art. 47-septies del d.lgs. 81/2015 e s.m.i. estende la tutela INAIL propria dei lavoratori subordinati anche ai *lavoratori autonomi*, è da osservare che l’estensione riguarda, stando alla norma, solo una particolare categoria di lavoratori, in base alla specifica attività svolta e cioè “*consegna di merci mediata da piattaforme digitali*”. Ne discende che trattasi di una tutela assicurativa parziale che lascia un vuoto normativo per tutte le categorie dei rider lavoratori autonomi che svolgono attività in modo diverso. Si auspica, che in futuro il legislatore introduca un apposito regime di tutele previdenziali ed

assicurative per tutti i rapporti di lavoro autonomo di fatto continuativi, indipendentemente dall’attività svolta. In conclusione, la previsione normativa, estende la tutela assicurativa dei rider, dal 1 febbraio 2020, ai lavoratori autonomi che svolgono la predetta attività di consegna anche secondo tipologie contrattuali di lavoro autonomo occasionale, posto che era già operante per i lavoratori dipendenti e i lavoratori parasubordinati che prestano la medesima attività.

Infortunio sul lavoro e malattie professionali - Infotunio *in itinere* - Sicurezza sul lavoro

La tutela assicurativa si estende anche per le categorie dei rider che rientrano nell’alveo del lavoro parasubordinato o autonomo^[10] la cui attività sia espletata per la consegna di merci mediata da piattaforme digitali^[11]. In caso di *infotunio sul lavoro o di malattia professionale*, l’impresa di *delivery* che utilizza la piattaforma anche digitale ha l’obbligo di effettuare le denunce, nei termini e nelle modalità previste dagli artt. 53 e 54 del decreto del Presidente della Repubblica 3/06/1965, n. 1124 e succ. mod^[12]. In caso di *infotunio mortale* o per il quale si prevede la *morte*, l’impresa deve segnalare l’evento all’Istituto Assicuratore entro 24 ore e con qualunque mezzo che consente di comprovarne l’invio, fermo restando comunque l’obbligo di inoltro della denuncia/comunicazione nei termini e con le modalità di legge. In caso di denuncia *omessa, tardiva, inesatta* oppure *incompleta*, è prevista l’applicazione di una sanzione amministrativa^[13].

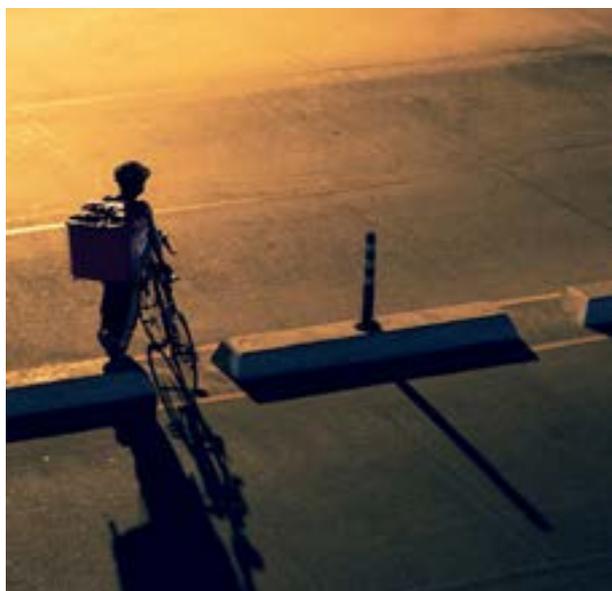
Anche nei casi di infotunio con prognosi *di solo un giorno*, escluso quello dell’evento, ai soli fini statistici, l’impresa, che utilizza la piattaforma, deve inviare la comunicazione dei dati dell’infotunio all’Inail. Ai fini degli adempimenti dell’impresa, uno specifico obbligo è posto a carico del lavoratore autonomo^[14], il quale è obbligato a dare immediata notizia al committente che utilizza la piattaforma anche digitale di qualsiasi infotunio gli accada, anche se di lieve entità, o a denunciare la malattia professionale^[15].

È da aggiungere che i lavoratori di cui all’art. 47-bis del decreto legislativo n. 81/2015 e s.m.i. sono assicurati per tutti gli eventi infotunistici avvenuti in occasione di lavoro, nonché per l’**infotunio *in itinere*** ai sensi dell’art. 13 d. lgs. 23 febbraio 2000 n. 38 e s.m.i. La piattaforma è inoltre tenuta ad assicurare il rispetto delle norme in materia di prevenzione e sicurezza sul lavoro di cui al d.lgs. 81/2008 e s.m.i., “*sempre a propria cura e spese*”^[16].

Tutela previdenziale per i rider

Sul piano previdenziale, i *rider* nel corso degli anni hanno visto un graduale riconoscimento della tutela Inps che, ad oggi, rimane ancorata alla tipologia di contratto che il *rider* ha con la piattaforma. Nei rari casi nei quali il rapporto dei rider è inquadrato nell'ambito *del lavoro subordinato*, essi devono essere iscritti all'Inps e beneficiano delle stesse tutele previdenziali previste per i lavoratori subordinati^[17]. Con ciò includendo contributi per pensione, malattia, maternità, e altre forme di tutela previste dal sistema previdenziale italiano.

Diversa è la situazione per la maggioranza dei *rider*, inquadrati per lo più nell'area *del lavoro autonomo*, il regime previdenziale, infatti, può variare. Ad esempio, per gli autonomi occasionali, i contributi occasionali non sono dovuti fino ad un reddito annuo lordo di 5.000 €; superata questa soglia, scatta l'obbligo contributivo della **Gestione Separata Inps**. Molti *rider* devono iscriversi in tale Gestione, in specie quelli classificati come **autonomi** o **collaboratori coordinati e continuativi**. Questa Gestione è stata creata per i lavoratori autonomi senza una cassa previdenziale dedicata. Le aliquote contributive variano ogni anno e sono generalmente più alte rispetto a quelle dei lavoratori subordinati. In tal caso, le piattaforme per cui il *rider* lavora, devono versare i contributi, ripartiti tra datore di lavoro (piattaforma)^[18] e *rider* (lavoratore). Inoltre, per i *rider* iscritti alla Gestione Separata, è prevista una tutela economica in caso di malattia e infortunio, sebbene sia legata al tipo di contratto e al livello di contribuzione versata. Come per la tutela assicurativa, anche per quella previdenziale, con il d.lgs. 101/2019 convertito in legge 2019 n. 128, il legislatore ha



cercato di rafforzare le tutele previdenziali per i rider e per quelli che lavorano tramite piattaforme digitali essi possono essere inquadrati come ***lavoratori subordinati o autonomi con una collaborazione continuativa***, a seconda delle modalità della prestazione lavorativa.

Tuttavia, nonostante gli interventi normativi, molte piattaforme continuano a considerare i *rider* come autonomi, precludendo l'accesso alle tutele previste per i lavoratori subordinati. Conseguentemente, la mancanza di stabilità contrattuale e la variabilità del lavoro rendono la condizione dei *rider* spesso debole e tributaria dal contesto di riferimento. La situazione poi è ancora più delicata per chi opera con più piattaforme.

La contrattazione collettiva penalizzante

L'art. 47-quater rubricato "**compensi**", ha previsto che, in assenza di contratti collettivi nazionali^[19] *ad hoc* che definiscano criteri per la determinazione dei compensi, la retribuzione dei lavoratori di cui al 1 comma dell'art. 47-bis^[20], fa riferimento al compenso minimo orario parametrato ai minimi tabellari stabiliti dai contratti collettivi nazionali di settori affini o equivalenti sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

Proprio per scongiurare l'eventualità di estendere la tutele legislative già esistenti sul lavoro subordinato anche a questa categoria di lavoratori, alcune associazioni datoriali di categoria come Assodelivery^[21] hanno sottoscritto un contratto "pirata" con UGL rider stipulato il 15 settembre 2020^[22] ai sensi dell' art. 2, co. 2, del D. Lgs. 81/2015, proprio per introdurre un'ulteriore deroga alla presunzione di subordinazione che poteva nascere ai sensi dell'art. 2, comma 1, del D. Lgs. 81/2015. Si è trattato della sottoscrizione del primo contratto collettivo inteso a regolare il rapporto di lavoro dei ciclofattorini impegnati nella consegna di pasto a domicilio. La notizia della sottoscrizione del primo CCNL *rider* è stata da molti salutata con favore e diffusa anche dai media italiani^[23]; altri commentatori hanno, invece, criticato duramente l'accordo, etichettandolo come "penalizzante" e "illegittimo" per i lavoratori poiché sottoscritto per sottrarre questi ultimi dalle tutele del lavoro subordinato; con ciò condividendo il punto di vista dei sindacati confederali CGIL, CISL e UIL^[24].

In sostanza, il CCNL dell'AssoDelivery ribadisce la natura sostanzialmente autonoma dell'attività dei *rider*, privilegiando, dietro l'apparenza di un compenso minimo orario^[25], un sistema re-

tributivo parametrato alle sole consegne effettivamente portate a termine;^[26] conformandosi al sistema preferito dalle piattaforme digitali.

Il fenomeno dei *rider* accompagnati nei giorni di festa

La pratica di essere accompagnati durante le consegne da una persona non coinvolta direttamente nel lavoro, invalsa come prassi da alcuni anni, mette in risalto l'esistenza di lacune nella regolamentazione del lavoro nella ***gig economy***. Ebbene, se un *rider*, che opera già in un contesto lavorativo precario e poco tutelato, viene coinvolto in un incidente con una persona esterna al servizio di consegna, chi dovrebbe essere responsabile?

Come si è visto le normative vigenti non sembrano disciplinare questa situazione, ne discende un vuoto legale, difficilmente colmabile, che può risultare pericoloso sia per il *rider* che per l'accompagnatore. La questione principale riguarda la responsabilità e le tutele. A ben vedere, l'accompagnatore non ha alcun rapporto né con il committente né con la piattaforma e la sua presenza a bordo dei velocipedi con il lavoratore è sconosciuta al committente. Pertanto, se a gran fatica il sistema giuridico italiano ha riconosciuto tutela assicurativa nel caso di infortunio, infortunio in *itinere* e di malattia professionale, non è dato ricavare una copertura assicurativa Inail per l'accompagnatore che, il più delle volte, spontaneamente si offre di accompagnare il *rider*. Ma al di là di questa tutela Inail, per il *rider* e il velocipede opera anche la copertura assicurativa per la responsabilità civile e potrebbe solo questa estendersi agli accompagnatori, ove prevista.

Certo, l'idea di rendere il lavoro "più piacevole" attraverso la presenza di un accompagnatore sia esso amico, amica o fidanzata, evidenzia un aspetto psicologico e sociale legato alla solitudine e allo stress di queste forme di impiego. Il fenomeno potrebbe essere un segnale che questa categoria di lavoratori necessita di un supporto non solo fisico ma anche emotivo e sociale, sottolineando l'urgenza di rivedere le condizioni di lavoro per renderle più umane.

Si auspica, in un futuro prossimo, un intervento del legislatore che affronti queste nuove dinamiche lavorative, garantendo la sicurezza di tutti gli individui coinvolti nel processo di consegna, siano essi lavoratori o semplici accompagnatori. Questo scenario riflette la complessità della ***gig economy*** e la necessità di aggiornare la legislazione vigente per affrontare le nuove sfide ma anche i nuovi rischi emergenti. ■

Note

- [1] È da intendersi come economia dei lavoretti, cioè un modello economico basato sul lavoro a chiamata, spesso occasionale e temporaneo, gestito per lo più a mezzo di piattaforme digitali.
- [2] È da notare che la loro diffusione è stata incentivata dal lungo periodo forzato di lockdown dovuto alla pandemia e allo sviluppo senza precedenti della spinta verso la digitalizzazione in tutti i settori.
- [3] Cfr. Perulli A., "La soggettivazione regolativa" nel diritto del lavoro, in DRI, 2019, 1, 111 ss.
- [4] Per approfondimenti si v. Vincenti U., (2013) "Diritto senza identità" *La crisi delle categorie giuridiche tradizionali*, Editori Laterza.
- [5] Testo Unico delle imposte sul reddito, sostituito ora dall'art. 50, primo comma, lett. c-bis). La tutela antinfortunistica è riconosciuta anche ai lavoratori "autonomi" che prestano attività coordinata e continuativa per uno o più committenti.
- [6] V. Cass sent. n. 1663 del 24 gennaio 2020 e relativo commento di Carinci M.T., (2020), "I contratti in cui è dedotta una attività di lavoro alla luce di Cass. n. 1663/2020" in RIDL, 2020, I. Cfr. anche Trib. di Palermo sent. 24 novembre 2020 n. 3570 con commento di Cavallini G., (2020), "La libertà apparente del rider vs poteri datoriali della piattaforma: il Tribunale di Palermo riapre l'opzione subordinazione", in Giustiziacivile.com.
- [7] Convertito con modificazioni in l. 2 novembre 2019 n. 128, ha modificato il d. lgs. 15 giugno 2015. n. 81.
- [8] Art. 50 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285.
- [9] L'art. 47 bis del d.lg. 81/2015 e s.m.i., al co.2, stabilisce che si considerano ***piattaforme digitali*** "I programmi e le procedure informatiche utilizzati dal committente che, indipendentemente dal luogo di stabilimento, sono strumentali alle attività di consegna di beni, fissandone il compenso e determinando le modalità di esecuzione della prestazione".
- [10] A maggior ragione ciò vale per i rider inquadrati nell'area del lavoro subordinato.
- [11] È *in re ipsa*, che se il rapporto *ab origine* o in seguito ad una statuizione giudiziaria è qualificato come subordinato si estendono tutte le tutele del rapporto di lavoro subordinato.
- [12] Ai sensi dell'art. 53 del dpr 1965/1124 "il datore di lavoro è tenuto a denunciare all'istituto assicuratore gli infortuni da cui siano colpiti i dipendenti prestatori d'opera, e che siano prognosticati non guaribili entro tre giorni...".
- [13] Cfr. art. 53 del dpr 30 giugno 1965 n. 1124 e succ. mod.
- [14] Cfr. l' art. 47-septies del d.lgs. 81/2015 e s.m.i., che estende l'obbligo assicurativo ai lavoratori autonomi che svolgono attività di consegna dei beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore di cui all'art. 47, co. 2,

lett. A), del d.lgs. n. 285/'92, attraverso piattaforme anche digitali; v. anche art. 52 D.P.R. 112471965.

- [15] La nota Inail 2020 sottolinea che il lavoratore autonomo deve fornire alla rispettiva impresa il numero identificativo del certificato medico di infortunio, la data del rilascio e i giorni di prognosi indicati nel certificato stesso. L'obbligo di denuncia di infortunio e di malattia professionale decorrono dalla data in cui sono stati comunicati gli estremi del certificato medico.
- [16] In tal senso cfr. circ. INL n.38 del 19.11.2020.
- [17] ul punto cfr. Carinci M.T., *op.cit.*.
- [18] Sulla natura giuridica delle *piattaforme* e nel senso che le stesse possono essere considerate imprese si cfr. sent. Tribunale di palermo n. 3570/2020 con nota di G. Cavallini, *op. cit.*.
- [19] Il rinvio alla contrattazione collettiva apre una ulteriore serie di questioni concernenti sia l'individuazione delle associazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale abilitate a derogare alla disciplina di legge sia le finalità del contratto in deroga in sé considerato.
- [20] Trattasi dei lavoratori autonomi che svolgono attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore di cui all'art.47, co. 2, lett. a), del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, attraverso piattaforme anche digitali.
- [21] Trattasi di un'associazione che rappresenta l'industria italiana del *food delivery*, cui aderiscono le piattaforme multinazionali Deliveroo, Glovo, Just Eat, Social Food e Uber Eats. L'AssoDelivery ha da sempre osteggiato una politica tendente a disciplinare legislativamente il rapporto di lavoro dei *rider*, sia ad estendere ad essi le tutele del rapporto di lavoro subordinato, compresi i riposi, i compensi, stabilità del vincolo, favorendo, invece, una disciplina orientata sulla natura autonoma di tali rapporti di lavoro rispetto ai quali i compensi con il sistema del "cottimo" sembravano ben attagliarsi alla tipologia del lavoro.
- [22] Cfr. Martelloni F., (2020), "*CCNL Assodelivery – UGL: una buca sulla strada dei diritti dei rider*" in QG, 20 ottobre 2020.
- [23] V. Manneimer G. Lev., (2020), "*Un punto di partenza. Il contratto collettivo dei riders è una buona notizia per l'Italia*", in <https://www.linkiesta.it/2020/09/rider-glovo-contratto-collettivo-italia-news/>; v. anche "*Riders, arriva il primo contratto collettivo: 10 euro l'ora e indennità per la pioggia*", in ILSole24ore, 17 settembre 2020.
- [24] Cfr. Veruggio M., *Perché la Cgil dice no a questo contratto. Intervista a Tania Scacchetti, segreteria confederale CGIL*, in <https://www.glistatigenerali.com>, 22 settembre 2020.
- [25] Cfr. art.10, I cpv., del CCNL AssoDelivery.
- [26] In tal senso v. artt. 10 e 11 del medesimo CCNL.

References

La Peccerella L., (2024), "*Infortuni sul lavoro e malattie professionali*", seconda edizione, Pacini Editore.

Gravinese A., (2023), "*La Ley Rider e il sistema di relazioni industriali spagnolo: i diritti sindacali digitali*", in *Il Lavoro nel diritto*, 5/023, Pacini Editore.

Fiorucci A., (2024), "*La strada dei rider verso la subordinazione e la contrattazione in deroga*", in *Il Lavoro nel diritto*, 5/23, Pacini Editore.

Cavallini G., (2020), "*Libertà apparente del rider vs. poteri datoriali della piattaforma: il Tribunale di palermo riapre l'opzione subordinazione*", in GC.com.

Carinci M.T., (2020), "*I contratti in cui è dedotta una attività di lavoro alla luce di Cass. 1663/2020*", in RIDL, I.

Martelloni F., (2020), "*CCNL Assodelivery – UGL: una buca sulla strada dei diritti dei rider*", in QG.

Barbieri M., (2020), "*Il luminoso futuro di un concetto antico: la subordinazione nella sentenza di Palermo sui riders*", in LL, 6, n. 2.

[*] Dottoranda di ricerca presso Università Mercatorum di Roma. Cultore della materia in Economia Aziendale presso Università Parthenope di Napoli. Ispettore del Lavoro presso ITL di Napoli. Le considerazioni contenute nel presente articolo sono frutto esclusivo del pensiero dell'autrice e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

[**] Diplomato al Liceo Scientifico indirizzo Sportivo (LSS) del Convitto di Napoli - Studente presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Federico II di Napoli - Impegnato nel Servizio Civile Universale. Autore di pubblicazioni sulla Rivista on-line "il 10magazine". Interessato, in particolare, al giornalismo sportivo.



L'amicizia

di Fadila

L'amicizia è il più nobile dei rapporti umani. Fin dall'antichità è stata celebrata come un bene supremo e immortalata in opere eterne della letteratura e dell'arte. Nell'Iliade di Omero quella tra Patroclo e Achille rappresenta uno dei temi più belli e il pianto del figlio di Tetide, un guerriero feroce e implacabile, per la morte dell'amico, ucciso in battaglia da Ettore, esprime bene la grandezza di tale rapporto fatto di fedeltà, coraggio e sacrificio. Dante l'ha esaltata nei suoi versi riverendosi a Guido Cavalcanti. Per Alessandro Manzoni tale sentimento è una delle più grandi consolazioni della vita. Anche la filosofia ne celebra il valore; Aristotele la definisce come un legame che consente di volere il bene dell'altro e pertanto il suo fine è il bene comune. Platone afferma che essa per esistere ha bisogno della bontà e quindi può istaurarsi solo tra creature amorevoli. L'amicizia tra due esseri umani può trasformarsi in amore che diventa sublime quando gli amanti hanno affinità elettive come sottolinea Goethe nell'opera omonima.



Si possono avere più amici, tuttavia ce n'è sempre uno con cui tale sentimento è più intenso e si condivide una parte maggiore dei propri sentimenti. Ci sono esseri umani che per circostanze fortuite l'amico del cuore o fraterno se lo portano per tutta l'esistenza, altri, invece, che per motivi diversi, non dipendenti dalla loro volontà, istaurano tale intensa relazione con persone diverse in varie fasi della vita. Com'è stato il mio caso.

Il primo rapporto di amicizia per la pelle che ricordo risale all'infanzia. Il mio compagno si chiamava Nicola ma per me era Nicolino al quale confidavo i pensieri e i desideri più intimi e col quale passavo gran parte della giornata. Eravamo inseriti in un "branco" di ragazzi di

varie età a partire dai dodici anni in giù. I giochi erano quelli di strada, alcuni dei quali anche di un certo pericolo come quello della nizza. In quanto più piccoli di tutti, a volte eravamo fatti segno con lazzi e scherzi e ci difendevamo sostenendoci l'un l'altro.

Poi ho seguito, naturalmente, i miei genitori nel loro trasferimento a Roma. Ricordo ancora l'addio straziante dedicato al mio amico e la paura propria di un bambino che lascia un approdo sicuro verso l'ignoto. Nella capitale, tuttavia, non sono rimasto isolato per molto. A scuola, infatti, ho conosciuto un coetaneo, Giorgio, con cui ho fatto subito lega. Era uno spilungone dal viso dolcissimo. Il suo grembiule celeste col fiocco bianco, come si usava all'epoca, sembrava molto corto rispetto alla sua sta-

tura, pieno di macchie blu che si evidenziavano soprattutto sul fiocco perché all'epoca non c'erano ancora le biro e si usavano pennino e inchiostro. Frequentavamo la stessa classe, anche se non eravamo compagni di banco. Pendeva dalle mie labbra e gli volevo un gran bene. La scuola era distante dalle nostre abitazioni e tuttavia ce la facevamo a piedi, sia all'andata che al ritorno anziché prendere l'autobus, che, oltretutto, era un vecchio arnese, residuo bellico; alle fermate tremava tutto come se dovesse esalare l'ultimo respiro. Facevamo ciò per risparmiare i soldi con i quali ci compravamo, dividendo a metà, un bellissimo ma, per l'epoca, costoso, ben sessanta lire, giornalino: Topolino. Mi chiedeva, con dolcezza, se lo poteva leggere per primo, aggiungendo che poi me lo avrebbe lasciato per sempre, rinunciando alla sua parte di proprietà. Acconsentivo sempre con piacere.

Il nostro desiderio di eterna amicizia, purtroppo, fu infranto da un ulteriore trasferimen-

to della mia famiglia in un quartiere all'altra estremità della città. Nel nuovo ambiente è stata sempre la scuola uno dei veicoli di conoscenza. Questa volta il mio nuovo compagno si chiamava Gigi, il mai abbastanza rimpianto Luigi Proietti. A lui ne sono seguiti altri nel corso degli anni fino a oggi, perché, per mia natura, senza i rapporti d'intensa amicizia non mi riesce vivere appieno come, invece, sembrano fare le nuove generazioni. Ho l'impressione che siano oppresse dalla solitudine, nonostante abbiano a disposizione strumenti di comunicazione formidabili, computer, cellulari, internet, social, mai avuti dalle passate generazioni. Ma l'interesse di questi giovani è quello di chattare a distanza senza alcun interesse al contatto umano e senza di esso è difficile instaurare un vero rapporto di amicizia. Essa, infatti, ha bisogno dei sentimenti e del cuore. Se così è, spetta a noi aiutarli e farli uscire dalla solitudine perché senza amicizia non c'è umanità. ■



