



LAVORO@CONFRONTO



La privatizzazione del pubblico impiego e l'opera di Massimo D'Antona

Robot umanoidi e immigrazione extracomunitaria

Renato Nibbio Bonnet

Nuove tecnologie e licenziamento

Antonella Delle Donne

Prato, lo sfruttamento non si combatte senza potenziare l'attività di vigilanza

N.A. De Angelis,
F. Paccosi e S. Salvadori

Lavoro@Confronto

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

Numero 75 • Maggio/Giugno 2026

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:

Mappa del diritto del lavoro Renato Nibbio Bonnet	p. 3
CCNL del Pubblico Impiego Matteo Ariano	p. 6
Quando gli apparati sfidano il parlamento Fabrizio Di Lalla	p. 8
Massimo D'Antona e il pubblico impiego - parte 1 Valerio Talamo	p. 9
Il valore dei "near miss" Stefano Olivieri Pennesi	p. 13
Contrattazione collettiva e giusto salario Marco Biagiotti	p. 20
Un salario proporzionato Pietro Napoleoni	p. 29
Fondi pensione negoziali: relazione COVIP 2025 - riflessioni Claudio Palmisciano	p. 32
Nuove tutele ai platform workers italiani e conseguenze ispettive Eugenio Erario Boccafurni	p. 35
La strage silente Vincenzo Palomaba	p. 38
Lo sfruttamento a Prato De Angelis, Paccosi e Salvadori	p. 41
Infermieri italiani al limite Yuleisy Cruz Lezcano	p. 44
Robot umanoidi e immigrazione extracomunitaria Renato Nibbio Bonnet	p. 46
Nuove tecnologie e licenziamento Antonella Delle Donne	p. 49
Comporto ed eguaglianza Iuliana Petecariu	p. 52
Periodo di comporto e disabilità Luigina Lillo	p. 55
Com'è cambiato il lavoro a San Marino e il ruolo dei frontalieri Stefano Ciacci	p. 57
Cooperazione: passato, presente... futuro? Carlo Iovino	p. 59
Effemeridi La scrittura Fadila	p. 63

Una mappa del diritto del lavoro che cambia

di Renato Nibbio Bonnet [*]



Diciotto firme, un solo fil rouge: il lavoro come terreno di scontro tra innovazione tecnologica, bisogno di tutele e fatica delle istituzioni a tenere il passo. Il numero 75 di Lavoro@Confronto attraversa pubblico impiego, salario giusto, piattaforme digitali, sicurezza, previdenza e memoria storica, restituendo un mosaico utile a chi voglia capire dove sta andando il diritto del lavoro italiano nell'estate del 2026.

Questi diciotto contributi compongono un ritratto a tinte forti del diritto del lavoro italiano del 2026: un sistema in bilico tra spinta riformatrice e cronica carenza di risorse attuative. Il filo che lega gli articoli su salario giusto (Biagiotti, Napoleoni), platform work (Boccafurni) e pubblico impiego (Ariano, Talamo) è la tensione tra annuncio normativo e capacità reale di applicazione: il DL 62/2026 introduce principi importanti, ma rinvia al CNEL, alla contrattazione e alla giurisprudenza il compito di riempirli di contenuto concreto, lasciando intatto il rischio di un diritto "a doppia velocità", più ricco di enunciati che di garanzie immediatamente esigibili. Non è un caso che due autori indipendenti, Biagiotti e Napoleoni, convergano sullo stesso scetticismo verso l'art. 7, da angolature diverse ma con una diagnosi comune: la genericità del "trattamento economico complessivo" rischia di vanificare l'ambizione costituzionale dell'art. 36.

Il secondo filo conduttore è quello della vigilanza che non c'è: De Angelis-Paccosi-Salvadori lo dicono apertamente parlando di Prato, ma lo stesso tema attraversa, in controluce, Di Lalla quando denuncia apparati pubblici trasformati in centri di potere autoreferenziale, e Cruz Lezcano quando racconta infermieri lasciati senza tutele reali. È un'Italia che produce norme di tutela sempre più sofisticate – sui rider, sui disabili, sul comparto, come mostrano con rigore Lillo e Petecariu – ma fatica a garantirne l'enforcement sul campo, per carenza di ispettori, di organici, di investimenti strutturali.

Il terzo asse è quello della trasformazione tecnologica del lavoro, trattato con sensibilità diverse ma convergenti: Delle Donne mostra come l'IA possa già oggi legittimare un licenziamento economico; Nibbio Bonnet spinge lo sguardo fino alla robotica umanoide e ai suoi

effetti sui flussi migratori; Olivieri Pennesi e Iovino, da angolazioni opposte (sicurezza e cooperazione), concordano sul punto chiave: la tecnologia amplifica gli effetti, positivi o negativi, di scelte organizzative che restano umane. Nessuno dei contributi cede al tecno-determinismo ingenuo, e questo è un pregio comune dell'intero numero.

Resta sullo sfondo, ma pesa, la dimensione della salute mentale: Palomba quantifica una strage silenziosa che supera per numero di vittime gli incidenti fisici, mentre Petecariu e Lillo, sul comparto, dimostrano che il diritto antidiscriminatorio sta riscrivendo le regole del licenziamento per malattia. Sono i contributi solidi, capaci di unire dati, giurisprudenza e proposta.

Più defilati, ma non meno interessanti, gli articoli "di cornice": Fadila offre una parentesi culturale che stempera il tono tecnico della rivista; Talamo, con il suo lungo tributo a D'Antona, restituisce invece la genealogia intellettuale di tutto l'impianto normativo discusso negli altri pezzi, ricordando che le riforme di oggi nascono da battaglie culturali di ieri, spesso vinte solo a metà. Vale la pena notarlo: lo stesso scetticismo verso le promesse riformiste non realizzate, che Talamo rintraccia nella storia della dirigenza pubblica, riaffiora identico nelle pagine di Ariano sul nuovo CCNL e in quelle di Di Lalla sugli apparati che frenano il Parlamento. È la prova che la rivista, pur nella pluralità delle voci, non perde la propria coerenza interna. Nel complesso, il numero 75 conferma Lavoro@Confronto come laboratorio in cui tecnica giuridica, dato statistico e visione sindacale convivono senza appiattirsi l'una sull'altra: un esercizio di pluralismo che è, esso stesso, una forma di tutela del lavoro, ben prima che lo diventino le norme di cui si discute.

Ma veniamo ai singoli contributi.

Matteo Ariano apre con il CCNL Funzioni Centrali 2025-2027, primo rinnovo firmato “in vigore” grazie alle nuove regole UE di programmazione finanziaria. Accanto alle novità positive (clausola di verifica inflattiva, regole sull’IA con l’uomo “al comando”) l’autore segnala il nodo delle rinunce ai concorsi pubblici, proponendo l’uso del patrimonio immobiliare pubblico per alloggi a costi calmierati ai neoassunti: una soluzione concreta ad un problema reale.

Marco Biagiotti firma l’analisi più tecnica del numero: l’articolo 7 del DL 62/2026 sul “salario giusto”. L’autore smonta con rigore il rapporto tra trattamento economico complessivo, criterio della maggiore rappresentatività e condizionalità per gli incentivi alle imprese, evidenziando il rischio di un sistema disomogeneo tra settori e l’incertezza definitoria del TEC, in attesa del lavoro di estrazione affidato al CNEL.

Eugenio Erario Boccafurni esamina il recepimento anticipato della Direttiva rider 2024/2831 nel DL 62/2026: la presunzione di subordinazione per i platform worker, l’obbligo di conservare i dati degli account per le ispezioni, il contrasto al “subaffitto digitale” degli account ai migranti irregolari e i nuovi doveri informativi sugli algoritmi. Un quadro tecnico ma denso di implicazioni per la tutela dei rider più vulnerabili.

Stefano Ciacci ricostruisce vent’anni di lavoro frontaliero a San Marino: dal modello protezionistico del Decreto Delegato 169/2005, fondato sulla priorità ai residenti, alla liberalizzazione delle leggi 115/2017 e 164/2022. I dati ufficiali (da 5.252 a 8.784 frontalieri) raccontano un mercato che si apre senza danneggiare l’occupazione interna, mentre l’Accordo di Associazione UE e gli strumenti EURES spingono verso un’integrazione sempre più stretta con il mercato del lavoro europeo.

Yuleisy Cruz Lezcano denuncia la crisi degli infermieri italiani: 65-70mila unità mancanti, stipendi tra i più bassi d’Europa occidentale, esclusione dai lavori usuranti e ora il carico aggiuntivo, non retribuito, di formare il personale extra-UE reclutato in deroga. Un atto d’accusa diretto contro una professione “centrale ma invisibile”, con dati puntuali su burnout e fuga all’estero.

Nicoletta Anna De Angelis, con **Filippo Paccosi** e **Simone Salvadori**, focalizzano l’attenzione sul nesso tra sfruttamento lavorativo e carenza di organici pubblici: appena sedici ispettori per trentamila imprese. Partendo dal rogo Teresa Moda del 2013, l’articolo sostiene che la legalità del lavoro si difende solo investendo su INL, INPS e INAIL, non con la sola dedizione del personale esistente.

Antonella Delle Donne commenta la storica sentenza n. 9135/2025 del Tribunale di Roma, prima pronuncia italiana che riconosce l’introduzione dell’IA come giustificato motivo oggettivo di licenziamento. L’analisi, puntuale sui fatti di causa e sull’onere probatorio datoriale, apre interrogativi destinati a restare aperti: dove finisce la riorganizzazione legittima e dove inizia il pretesto tecnologico per tagliare personale.

Fabrizio Di Lalla, riprendendo un fondo di Sabino Cassese sul Corriere della Sera, denun-



cia la trasformazione di apparati pubblici in lobby capaci di contrastare la volontà popolare espressa dal Parlamento, citando il caso emblematico della mai riuscita riforma dell’ispezione del lavoro attraverso la creazione dell’Agenzia. Un contributo che innesta un tema scomodo: chi controlla davvero chi dovrebbe controllare gli altri.

Fadila firma “La scrittura”, una digressione storico-culturale dall’oralità omerica e dalla protoscrittura mesopotamica fino a Gutenberg ed alla crisi della carta nell’era digitale. Pregevole come riflessione sulla cultura e sulla memoria collettiva, è l’unico pezzo del numero a non toccare temi giuslavoristici: una pausa di respiro nella rivista, più che un contributo tec-

nico, ma coerente con la vocazione divulgativa di Lavoro@Confronto.

Carlo Iovino racconta la storia della cooperazione, dai Rochdale Pioneers del 1844 all'art. 45 della Costituzione, fino alla recente sentenza della Consulta n. 116/2025 che ne ribadisce la funzione sociale e mutualistica. Il filo conduttore è l'attualità del modello cooperativo come "terza via" anche nella governance dell'IA sul lavoro, con l'esempio del settore logistico a dimostrare che partecipazione e dialogo riducono lo stress da algoritmo rispetto a un approccio top-down.

Luigina Lillo analizza la sentenza di Cassazione n. 8211/2026 sul licenziamento per superamento del compito in presenza di disabilità: la nullità scatta se il datore non attiva accomodamenti ragionevoli, anche senza dolo o colpa specifica. Un commento tecnico e ben argomentato che conferma l'evoluzione verso un obbligo datoriale di "interlocuzione attiva" con il lavoratore fragile.

Pietro Napoleoni critica l'impianto dell'art. 7 del DL 62/2026, contestando che il "salario giusto" resti un'etichetta politica priva di reale capacità di colmare il gap salariale OCSE. Propone di recuperare l'art. 39 Cost. e l'efficacia erga omnes dei contratti collettivi come soluzione strutturale, più solida della sola contrattazione tra rappresentanti comparati.

Renato Nibbio Bonnet, partendo da Isaac GR00T di Nvidia, ipotizza scenari di sostituzione fino a 650mila lavoratori migranti in agricoltura e logistica entro il 2035-2040 a causa della robotica umanoide. Un esercizio originale e documentato che apre la domanda su "robot tax" e politiche migratorie da ripensare, restando però fortemente speculativo per l'orizzonte temporale ampio.

Stefano Olivieri Pennesi tratta i "near miss" come predittori degli infortuni, da segnalazione di buona prassi ad obbligo di legge per le aziende sopra i quindici dipendenti dopo la L. 198/2025. L'articolo, ricco di riferimenti normativi e persino a un'enciclica di Papa Leone XIV sulla dignità del lavoro nell'era dell'IA, insiste sul valore predittivo dell'intelligenza artificiale applicata alla sicurezza.

Claudio Palmisciano illustra il Capitolo 3 della Relazione COVIP 2025 sui fondi pensione negoziali, evidenziando il ruolo delle adesioni contrattuali automatiche, nate nel settore metalmeccanico con il Fondo Cometa, ed il prossimo silenzio-assenso per i neoassunti dal 1° luglio 2026. Un contributo istituzionale, preciso nei riferimenti normativi, che mostra come la previdenza complementare sia sempre più



snodo essenziale di tutela collettiva e welfare contrattuale.

Vincenzo Palomba racconta la "strage silenziosa" dello stress lavoro-correlato: oltre 10mila morti l'anno in Europa, più delle vittime di incidenti fisici, tra coronaropatie e suicidi legati alla depressione da lavoro. Cita la CES e i dati Censis-Eudaimon su burnout e "sindrome da corridoio", richiamando la lezione novecentesca di Adriano Olivetti. Un pezzo di forte impatto emotivo, sostenuto da numeri solidi e ben referenziati.

Iuliana Petecariu propone una lettura evolutiva del contratto come terreno di scontro tra uguaglianza sostanziale e sostenibilità organizzativa delle imprese: dagli accomodamenti ragionevoli alla svolta della giurisprudenza italiana, fino al rischio di nuove rigidità per le PMI. Chiede una riforma organica che distribuisca il costo della fragilità tra Stato, contrattazione collettiva e datori di lavoro, superando la sola via giurisprudenziale.

Valerio Talamo propone la prima parte di un documentatissimo omaggio a Massimo D'Antona, padre della seconda privatizzazione del pubblico impiego. Contributo – che troverà spazio in più numeri di questa rivista – per ricostruire, nella propria interezza, dirigenza, giurisdizione, rappresentatività sindacale e diritto di sciopero nei servizi essenziali, intrecciando rigore storico-giuridico e ricordo personale: il contributo sicuramente meno "di cronaca" di questo numero 75 di Lavoro@Confronto, ma utile chiave di lettura per tutto il resto. ■

Direttore Responsabile di Lavoro@Confronto.

CCNL del Pubblico Impiego e rilancio dei servizi pubblici

di Matteo Ariano [*]



Nei giorni scorsi è stata annunciata la firma dell'ipotesi di CCNL delle Funzioni Centrali, il comparto che raggruppa al suo interno Ministeri, Agenzie ed Enti Pubblici Non Economici.

Al suo interno ci sono indubbe novità positive: anzitutto, si tratta del primo rinnovo contrattuale sottoscritto durante il periodo di vigenza, probabilmente per la prima volta da quando venne introdotta la contrattualizzazione del pubblico impiego. Il CCNL, difatti, si riferisce al triennio 2025-2027 e scadrà, pertanto, il 31 dicembre 2027. Questo accade, peraltro, anche grazie alle nuove regole di programmazione finanziaria previste dall'UE, che avevano imposto al Governo italiano di accantonare con anticipo gli stanziamenti per i rinnovi contrattuali di sua competenza.

Proprio la sottoscrizione del contratto nel corso della vigenza, se da un lato costituisce elemento positivo, dall'altro ha reso necessaria l'introduzione – su richiesta di parte sindacale – di un'altra inedita norma contrattuale: si stabilisce che le parti si rivedano entro la scadenza del CCNL, per verificare il trend delle retribuzioni dei dipendenti pubblici in relazione all'andamento dell'inflazione. In sostanza, questa clausola non consente da sé lo stanziamento automatico di ulteriori poste economiche, qualora si dovesse certificare che gli aumenti retributivi sottoscritti si rivelino inferiori al successivo aumento dei prezzi dei beni ma, qualora ciò accada, permette alla parte sindacale di aprire ufficialmente un dialogo con l'ARAN e presentare

formalmente le proprie richieste di eventuali ulteriori accantonamenti.

Ulteriore novità di rilievo è la regolamentazione dell'Intelligenza Artificiale: si introducono regole volte a garantire che l'inserimento dell'IA avvenga nel rispetto di un principio essenziale, quello dell'essere umano al comando. Gli strumenti di IA, quindi, potranno essere di supporto alle decisioni umane, ma non potranno sostituirvisi, restando sempre ferma la responsabilità dell'essere umano per i provvedimenti assunti. Si dispone, poi, l'obbligo di informazione e formazione del personale sul punto e un più stretto rispetto delle procedure legate alle relazioni sindacali, per garantire a lavoratrici e lavoratori e alle loro rappresentanze sin-

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

**Richiedi le indicazioni redazionali all'indirizzo email
lavoro-confronto@fondazioneantonita.it
e successivamente inviaci il tuo contributo.**

dacali una partecipazione a questi processi di innovazione della macchina amministrativa, che potranno avere ricadute non solo sull'organizzazione del lavoro in generale, ma anche sul rapporto di lavoro dei singoli dipendenti.

Senza riportare qui l'analisi degli ulteriori punti del CCNL, possiamo evidenziare che si tratta di un contratto con punti di innovazione e rilancio della Pubblica Amministrazione.

Ciononostante, il pubblico impiego non sembra vivere un periodo idilliaco: la media di rinunce alla presa di servizio da parte dei vincitori di concorso continua a rimanere alta e questo accade per diversi fattori. Un primo elemento è la composizione della platea dei partecipanti ai concorsi pubblici, che non è più – come fino a non molto tempo fa – fatta principalmente da giovani neolaureati in cerca di un posto di lavoro fisso e sicuro, senza grosse pretese di carriera.

I candidati che provano ad entrare nella carriera pubblica possono essere, ad esempio, uomini o donne con famiglia, che provengono dal privato – magari dalla libera professione, anch'essa in profonda crisi – e che sono probabilmente attratti dalla minore volatilità del privato ma, avendo una famiglia e probabilmente un mutuo da sostenere, difficilmente potranno allontanarsi per sobbarcarsi anche il costo di un affitto.

Oppure si tratta di giovani che non accettano i tempi lunghi per la propria crescita professionale che frequentemente il pubblico impiego richiede.

Rispetto a queste situazioni è necessario dare delle risposte adeguate con una strate-

gia a più livelli: ad esempio, si può ipotizzare di utilizzare l'enorme patrimonio immobiliare pubblico, troppo spesso abbandonato e poi magari svenduto a soggetti privati per operazioni speculative di cui la collettività non ha alcun vantaggio. Quel patrimonio, se adeguatamente ammodernato, potrebbe essere messo a disposizione temporanea dei dipendenti pubblici neoassunti ed essere loro affittato a costi agevolati, così da garantire contemporaneamente la tutela dei beni pubblici e del lavoro pubblico e aiutare nell'opera di contenimento del mercato degli affitti, perché farebbe concorrenza "sana" a chi vuole speculare.

Occorre, inoltre, investire adeguatamente sulla crescita professionale dei dipendenti pubblici ma, per far questo, inutile girarci intorno: servono risorse economiche. Rispetto a questo, occorre aprire una seria discussione sulla contrattualizzazione dell'impiego pubblico che preveda anche la possibilità per la parte sindacale di sedersi al tavolo con la parte datoriale, prima dell'apertura delle trattative e prima anche degli stanziamenti per i rinnovi e discutere quanto potrebbe servire per il rilancio della Pubblica Amministrazione. Continuare a immaginare riforme "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica" rischia di navigare in uno stagno in cui l'acqua si fa sempre meno e rende impossibile perfino restare a galla. ■

[*] Presidente della Fondazione Prof. Massimo D'Antona ETS.



Quando gli apparati sfidano il Parlamento

Com'è avvenuto per l'ispezione del lavoro

di Fabrizio Di Lalla [*]



Ho letto con estremo interesse il fondo di Sabino Cassese dal titolo *La Corte non fa sconti*, apparso sul *Corriere della Sera* del 29 maggio scorso. In esso l'autore, partendo dall'opposizione dei magistrati della Corte dei Conti a una legge di riforma dell'organo di appartenenza approvata dal Parlamento e dai loro tentativi di modificarne gli obiettivi chiedendo di partecipare all'elaborazione dei decreti delegati, lancia un grido d'allarme sulla pericolosa trasformazione di parti dello Stato in lobby che cercano di opporsi alla volontà popolare espressa dal Parlamento.

Naturalmente condivido completamente il contenuto dell'articolo e, soprattutto, la preoccupazione per tale andazzo, che si sta estendendo sempre più. Il fenomeno, purtroppo, non nasce oggi; esso si è manifestato con l'avvento della Seconda Repubblica. Fino ad allora, la politica, apparentemente debole per i tanti governi succedutisi nel corso dei quasi cinquant'anni dalla proclamazione dello Stato repubblicano, con una durata media di circa un anno, aveva invece la supremazia su ogni altra attività pubblica, pur nel rispetto del dettato costituzionale, grazie all'esteso consenso popolare.

All'epoca, infatti, l'astensionismo alle votazioni era modesto e di entità fisiologica. La quasi totalità dei cittadini si sentiva rappresentata dai partiti, di maggioranza e di opposizione, perché essi, nella loro azione, cercavano di mettere in pratica o di difendere i grandi valori contenuti nella Carta.

La dimostrazione della forza della politica e dei partiti si manifestò appieno negli anni bui dell'attacco allo Stato, quando essi riuscirono a sconfiggere il più violento e feroce terrorismo mai conosciuto in Europa. Nessuno, nell'arco di quel lungo periodo, all'interno della pubblica amministrazione si sarebbe permesso di contrastare una legge emanata nel luogo in cui è rappresentata la volontà popolare. Poi, corruzione, clientelismo e mancanza di ricambio della classe dirigente hanno tolto ai partiti il consenso popolare e si è giunti a Tangentopoli.

La crisi della politica, purtroppo, è continuata anche nella Seconda Repubblica e di ciò hanno approfittato gruppi di potere interni alle strutture pubbliche. Da quel momento è accaduto sempre più spesso che alcuni apparati burocratici della pubblica amministrazione che, va ricordato, deve attuare quanto stabilito dal Parlamento attraverso gli atti normativi, mettendo da parte questo preciso compito, hanno cercato invece di difendere il proprio potere contrattuale e i propri privilegi, contrastando, bloccando, modificando o rallentando l'attuazione degli atti emanati dal potere legislativo.

Questo andazzo sta minando alla radice la credibilità dello Stato, la sua ragion d'essere e

gli stessi valori democratici, insinuando in una quota sempre maggiore di cittadini il sottile veleno della diffidenza e della sfiducia verso le istituzioni. Alimenta, inoltre, l'indifferenza e il disimpegno dalla partecipazione civile. In altri termini, lo Stato rischia di andare in frantumi.

Bene ha fatto, pertanto, Sabino Cassese a lanciare questo grido d'allarme affinché ci si opponga alla trasformazione delle pubbliche funzioni in feudi di gruppi di potere e venga ripristinata la vera e unica funzione della pubblica amministrazione.

Eppure, questa e altre denunce — forse i lettori ricorderanno quanto da me scritto qualche tempo fa prendendo lo spunto da un articolo di Pietro Ichino — arrivano sempre in ritardo, quando il male potrebbe essere ormai diventato incurabile. C'è da chiedersi perché analoghi fenomeni, già manifestatisi in altri settori della pubblica amministrazione, non abbiano suscitato allora la stessa attenzione, come quando fu resa vana la riforma dell'ispezione del lavoro attraverso la creazione dell'Agenzia.

Siamo rimasti purtroppo in solitudine ad abbaiare alla luna, mentre si consumava quel misfatto. Le conseguenze sono davanti agli occhi di tutti; oggi ci ritroviamo con un organismo monco e un sistema di vigilanza assolutamente inadeguato, le cui inefficienze le stanno pagando i lavoratori. ■

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

La privatizzazione del pubblico impiego e l'opera di Massimo D'Antona (1ª parte)

Per non dimenticare

di Valerio Talamo [*]



“Ci sono dei diritti fondamentali nel mercato del lavoro che devono riguardare il lavoratore, non in quanto parte di un qualsiasi tipo di rapporto contrattuale, ma in quanto persona che sceglie il lavoro come proprio programma di vita, che si aspetta dal lavoro l'identità, il reddito, la sicurezza, cioè i fattori costitutivi della sua vita e della sua personalità”^[1].

(Massimo D'Antona)

Introduzione

Nell'opera di Massimo D'Antona traspaiono con evidenza i tratti del giurista che opera nella società e per la società, mettendo le proprie competenze al servizio della collettività. Non costruendo teorie astratte, ma costruendo ponti: è uomo della società e al suo progresso contribuisce attraverso la propria formazione, il patrimonio ideale che lo anima e le convinzioni più profonde che ne orientano l'azione. La dimensione del giurista che utilizza il sapere giuridico come strumento di trasformazione sociale è quella di chi rifiuta di limitarsi al commento degli eventi. È la dimensione di chi non accetta la comodità della distanza accademica, con i suoi rischi di autoreferenzialità ed elitarismo; di chi non si lascia confinare nella prospettiva, talora corporativa, della professione forense; di chi non si identifica integralmente neppure con il punto di vista del sindacato o della politica, che possono risentire delle esigenze della rappresentanza e della parzialità degli interessi perseguiti. Il giurista militante sceglie invece di abitare il conflitto sociale e istituzionale, cercando di orientarlo attraverso la forza delle idee, della competenza e della mediazione.

La professione, il sindacato, l'Accademia sono stati solo gli “strumenti” (in senso lato) che hanno messo in condizione Massimo D'Antona, soprattutto nell'ultima parte della propria esperienza (quando la temperie politico-sociale ha consentito a tutta una serie di intelligenze di adoperarsi fattivamente al servizio del Paese), di essere al centro, come interprete, promotore ed esecutore, di una serie di riforme sul lavoro, pubblico e privato, dalle quali traspare la particolare capacità di comprendere ed interpretare gli avvenimenti della società e di anticiparne gli sviluppi, nonché di intervenire nei processi in maniera – mi si perdoni l'utilizzo dell'abusato termine – autenticamente riformista.

È il lavoro, infatti, una delle più profonde e persistenti emergenze nazionali, il luogo nel quale si intrecciano le sorti dello sviluppo civile, morale e materiale dell'intera comunità. Una questione di tale portata chiama a raccolta, in via ordinaria e straordinaria, le migliori energie intellettuali del Paese e affida al giurista una funzione particolarmente nobile: quella di fare da tramite tra il diritto e la società civile, traducendo i bisogni reali delle persone in istituti, regole e soluzioni capaci di promuovere inclusione, dignità e progresso.

Di fronte alla patologia, o semplicemente alla sofferenza, della norma si impone l'intervento del giurista, che non può limitarsi a commentarla, ma deve porvi mano, attraverso la sua conoscenza critica e la sua manipolazione creativa.

Come giustamente ha osservato Renato Scognamiglio, nell'impegno del giurista e, specialmente, del giuslavorista, *“l'indagine teoretica difficilmente può andare disgiunta dalla partecipazione alla sua pratica attuazione”*^[2].

Tale impegno in D'Antona è divenuto applicazione per la predisposizione di testi legislativi e contrattuali, nei quali si è segnalato come il finissimo tessitore del dialogo sociale, al centro del progetto di modernizzazione e di riforma dello Stato e delle sue istituzioni. In questa direzione ha saputo sviluppare al massimo livello il compito e la funzione del diritto quale mezzo per dipanare le tante e gravi difficoltà e contraddizioni che vive ogni società in crisi di trasformazione, come in realtà tutte le attuali democrazie occidentali, poste dai tempi al bivio fra sviluppo senza regole ed equilibrata diffusione del benessere, conflitto sociale e tutela dei nuovi ed antichi diritti di cittadinanza.

Massimo D'Antona, come Gino Giugni quasi trent'anni prima era stato il padre dello Statuto dei lavoratori, è stato il padre della seconda privatizzazione del pubblico impiego (unificazione delle regole fra lavoro pubblico e privato, rifor-

ma della dirigenza, contrattazione, rappresentatività sindacale, giurisdizione). Egli ha lasciato traccia nelle nuove regole sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici, confluiti in una legge in cui si combinano il dovuto rispetto per un diritto, che costituisce pietra miliare di ogni democrazia, e la necessità di "civilizzarlo", per contemperarlo con altri diritti, affinché il suo esercizio non diventi fattore in grado di dilaniare il tessuto sociale. Inoltre, Massimo D'Antona entra quasi di soppiatto nel dibattito collegato nella riforma della rappresentanza dei luoghi di lavoro e contribuisce alla definizione del Patto sociale sul lavoro e al Piano sull'occupazione.

Massimo era un costruttore di ponti, uomo del dialogo e della concordia sociale. Aveva capito, prima di altri, che il lavoro nella società post-fordista andava aggiornato, perché ormai difendeva pochi e lasciava fuori dalle tutele troppi: i marginali, gli immigrati, i giovani, i flessibili che nell'evoluzione delle strutture capitalistiche diventavano precari in balia del mercato. La Sua unica monografia era un programma di civiltà giuridica: *"La reintegrazione nel posto di lavoro"*, perché se il diritto del lavoro è nato per compensare lo squilibrio fra le parti del rapporto, una società che lascia fare all'arbitrio dell'economia è fuori dalla Costituzione. Ma Massimo D'Antona non è mai stato un dogmatico ed aveva contezza dell'ineluttabilità delle trasformazioni sociali ed economiche. Per questo, con pragmatismo, creava collegamenti fra realtà e diritto, costruiva "ponti", per incorporare nel diritto del lavoro i valori costituzionali. Come giurista positivo osservava e comprendeva l'universo in movimento, ma non ne accettava la mera de-regolamentazione. Contribuiva piuttosto alla ri-regolamentazione, in un quadro valoriale giuslavoristico che non poteva fare a meno dell'intervento eteronomo: perché le trasformazioni sono ineluttabili ed occorre un diritto che ci faccia i conti!

Massimo D'Antona era uomo della mediazione e del confronto, vissuto con toni lievi, quasi soavi, con l'ironia dell'intelligenza e della consapevolezza.

Il vuoto che ha lasciato è incolmabile, ma ciò che ci ha lasciato è più grande ancora. Vive nel ricordo della sua borsa lisa e piena di carte (un'arma che rimarrà sempre carica fu scritto), nei suoi insegnamenti che hanno anticipato scenari e predetto evoluzioni, nel suo stile di relazioni, che era uno stile del

riconoscimento e del dialogo per la modernizzazione del Paese e del diritto.

La sfida della "privatizzazione". Gli antefatti.

Massimo D'Antona fu a capo di quel *pool* di giuristi che nel corso di tre decreti legislativi hanno inferto forse il colpo decisivo all'ordinamento speciale del pubblico impiego, chiudendo il suo "secolo breve"^[3] e riconducendolo, dalla pubblicizzazione forzosa cui era stato costretto, all'alveo del diritto comune, pur nella consapevolezza dell'esistenza e della necessità di mantenere nell'ordinamento una serie di peculiarità normative che derivano dalla specifica natura del datore di lavoro che resta pubblico.

Tale vocazione si è esercitata attraverso le norme della seconda "privatizzazione", attuata in forza della delega contenuta nella legge n. 59 del 1997, con il dichiarato obiettivo di costituire un argine contro ogni nostalgia e tentativo di marcia indietro, eliminando, tutte o quasi, le ambiguità della privatizzazione del 1993^[4].

La privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico costituisce il punto d'arrivo di una tradizione culturale, soprattutto diffusa fra i giuslavoristi (ma alla quale non è estranea la parte più sensibile di studiosi di diritto amministrativo, cresciuti sull'insegnamento di Massimo Severo Giannini), che da tempo aveva percepito come la creazione per i pubblici impiegati di un ordinamento speciale, totalmente separato dal diritto comune e dominato dal principio di supremazia speciale della pubblica amministrazione, non fosse un dato imposto dal modello costituzionale, che riposa sulla nota riserva di legge in materia organizzativa, ma una scelta di diritto positivo.



Tale scelta si è trascinata fino ai giorni nostri, condizionando soluzioni normative e giurisprudenziali, nutrendosi della “cultura mitologica” dell’ontologica incompatibilità fra impiego pubblico e diritto del lavoro^[5]. Ma proprio la perniciosità persistenza di questo pregiudizio appariva il chiaro riflesso di un deficit culturale e dell’influsso, non certo occulto, di poteri “forti” di diversa eziologia, dietro i quali si è a lungo preservata la vischiosità delle tradizioni statali ed autoritative e, nondimeno, delle resistenze attive o passive delle categorie interessate dal cambiamento.

Neanche il varo del d.lgs n. 29 del 1993 è nei fatti riuscito a rimuovere le coordinate ideologiche della separazione, custodite dai suoi gran sacerdoti, le sue vestali e, da ultimo, dal suo Pontefice massimo: il Consiglio di Stato che, anche il giorno antecedente alla prima privatizzazione, nel famoso Parere sulla legge 421 del 1992, aveva minacciosamente schierato il suo armamentario “teologico” a difesa della “ontologica” diversità^[6].

Dalle citate premesse non poteva che derivare un evidente carattere compromissorio ed in parte l’incompletezza della privatizzazione del 1993 la quale, unitamente al mantenimento della giurisdizione esclusiva (che pure avrebbe dovuto essere transitorio), ha contribuito a “depotenziare” e, quasi ad eludere, il portato normativo della riforma.

Una parte significativa dell’establishment giuridico ha progressivamente attenuato la carica innovativa della privatizzazione, assorbendone gli elementi di discontinuità all’interno di una tradizionale chiave di lettura panpubblicistica, così da ricondurre il nuovo modello entro coordinate concettuali largamente riconducibili all’assetto precedente^[7].

A fronte di un rapporto di lavoro formalmente privatizzato, nel quale la pubblica amministrazione si presentava, per dichiarato enunciato normativo, come parte contrattuale e non come potere-autorità, nella giurisprudenza del suo giudice “domestico” continuavano ad essere preservati gli antichi poteri unilaterali, espressione della tradizionale supremazia speciale, che degradavano i diritti ad interessi, e fondavano la “legittima” disuguaglianza delle parti del rapporto^[8].

A dispetto delle qualificazioni normative, dunque, nulla era realmente cambiato.

Attraverso il sindacato di legittimità sull’autorizzazione alla sottoscrizione, il giudice amministrativo ha continuato ad annullare le singole clausole dei contratti collettivi, assimilandoli a provvedimenti amministrativi, non disapplicabili nel caso concreto, ma da annullare con effetto *erga omnes*^[9].

Se D’Antona inizialmente critica, con rassegnata (ma pungente) ironia, tali atteggiamenti controriformistici^[10], successivamente reagisce all’interventismo conservatore del giudice amministrativo attraverso una rigorosa ricostruzione sistematica, che trova echi significativi in buona parte della letteratura giuridica.

Tale ricostruzione qualifica il procedimento di contrattazione collettiva nel lavoro pubblico in termini di evidenza pubblica. La finalità è quella di costituire una vera e propria “linea *Maginot*” in funzione di salvaguardia della stessa attività di contrattazione, espressione di autonomia collettiva delle pubbliche amministrazioni^[11].

La citata ricostruzione utilizzava quei medesimi termini e concetti giuridici cari al giudice amministrativo, poiché facenti parte del suo usuale armamentario di lavoro.

Le procedure dell’evidenza pubblica, com’è noto, sono riconosciute dalla giurisprudenza amministrativa nell’ambito di un sistema concepito in relazione all’attività negoziale della pubblica amministrazione che si esplica tramite appalti e contratti. Ma anche nella contrattazione collettiva – come costruita dal “primo” decreto sulla privatizzazione – si mescolano nell’unico procedimento, correndo in parallelo, sequenze privatistiche e momenti di discrezionalità amministrativa (autorizzazione alla sottoscrizione e procedure di controllo, in cui viene reso riconoscibile e garantito l’interesse pubblico). È solo su queste ultime, in cui è ravvisabile un’attività provvedimentale in senso proprio, che può esercitarsi un sindacato del giudice amministrativo, a guisa di quanto avviene per l’attività contrattuale della pubblica amministrazione nel modello dell’evidenza pubblica, determinando, comunque, effetti limitati, sia in termini di interesse ad agire, che in ordine all’efficacia del contratto collettivo sottoscritto (annullabilità relativa, con legittimazione ad agire della sola pubblica amministrazione).

Evidentemente, ove accolta dai giudici, questa ricostruzione avrebbe assicurato, per altre vie, la salvaguardia del modello introdotto dal d.lgs. 29 del 1993, contro le invadenze di vari attori e comprimari del processo contrattuale.

(Segue nel prossimo numero)

Note

- [1] Questo saggio è stato pubblicato, in una versione parzialmente diversa, negli *Scritti in memoria di Massimo D’Antona*, vol. III, Lefebvre Giuffrè, Milano, 2004.

Iriferimenti normativi, giurisprudenziali e i giudizi di contesto riflettono il quadro ordinamentale esistente al momento della redazione del contributo e non tengono conto delle successive evoluzioni intervenute in alcuni ambiti specifici, quali, ad esempio, la disciplina della dirigenza pubblica o l'interpretazione costituzionale dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori.

Ciò nondimeno, molte delle riflessioni sviluppate nel saggio conservano una significativa attualità. Analoga attualità continua a caratterizzare l'opera scientifica di Massimo D'Antona, le cui intuizioni sul lavoro pubblico, sul diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, sulla rappresentatività sindacale e, più in generale, sulle trasformazioni del lavoro e sulla costante necessità di adeguarne le forme di tutela, mantengono ancora oggi una straordinaria capacità di interpretare le dinamiche del presente e di orientare la riflessione giuridica.

[2] Renato Scognamiglio, *Ricordo di Massimo D'Antona*, Paper presentato in occasione del "Convegno in ricordo di Massimo D'Antona: la concertazione tra parti sociali e istituzioni", organizzato, sotto l'Alto Patronato del Presidente della Repubblica, dall'Università la "Sapienza" di Roma, Dipartimento di teoria dello Stato della facoltà di Scienze Politiche, il 14 ottobre 1999.

[3] L'immagine è naturalmente mutuata dallo storico E.J. Hobsbawm, *Age of Extremes, The short twentieth century 1914-1991*, edito in Italia da Rizzoli, Milano, 1995, ed è evocata da Massimo D'Antona in *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle "Leggi Bassanini"*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 1998, 35.

[4] Cfr. il *Ricordo di Massimo D'Antona*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n.2, 1999, XIII.

[5] Cfr., fra gli altri, il saggio di Massimo D'Antona, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro*, cit., pag 35-39.

[6] Cfr. il Parere del Consiglio di Stato, 31 agosto 1992, n. 146. Lo si può leggere, fra l'altro, in *Rivista di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 1993, III, 20.

[7] V. Massimo D'Antona, *La neolingua dell'impiego pubblico riformato*, in *Lavoro e diritto*, 2, 1996, 237.

[8] V. fra le sentenze più recenti, ed a solo titolo esemplificativo, TAR Lazio, sez.I. 22 ottobre 1997, n. 2007, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1998, 638 (solo massima); TAR Lazio, sez.I, 4 ottobre 1996, n. 1748, in *Foro amministrativo*, 1997, 1192; TAR Lazio, sez. III, 5 giugno 1996, n. 1172, in *Foro Italiano*, 1997, III, 106 .

[9] Per una rassegna di tale giurisprudenza (ed in generale in ordine alle problematiche esaminate) mi sia consentito il rinvio a Valerio Talamo, *Giudice amministrativo e contratti collettivi*



nel lavoro pubblico, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5, 1998, 485.

[10] In *La neolingua dell'impiego pubblico riformato*, cit..

[11] Cfr. D'Antona, *Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 4, 1996, 49 ss. e *Le fonti privatistiche. L'autonomia contrattuale delle pubbliche amministrazioni in materia di rapporto di lavoro*, in *Foro Italiano*, 1995, V, 35. A tale ricostruzione hanno fra gli altri aderito, in tempi diversi (e con diverse sfumature): Alfredo Corpaci, *Quale tutela giurisdizionale per il pubblico impiego*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1996, I, 322 e *La magistratura amministrativa nel nuovo regime contrattuale*, in *I contratti collettivi di comparto*, Commentario diretto da Franco Carinci, Milano, 1997, 79 ss.; Marcello Clarich, *Rappresentanza e rappresentatività nella contrattazione collettiva: il dopo referendum*, in *Lavoro e diritto*, 2, 1996, 256; Gaetano D'Auria, *Corte dei conti e contrattazione collettiva nel settore pubblico*, in *I contratti collettivi di comparto*, cit, 62 ss.; Valerio Talamo, *Giudice amministrativo e contratti collettivi nel lavoro pubblico*, cit, 489 ss.; Carlo D'Orta, *Il potere organizzativo delle pubbliche amministrazioni fra diritto pubblico e diritto privato*, in *Commentario al d.lgs n. 29/1993*, diretto da Franco Carinci e Massimo D'Antona, Milano, 2000, nonché Antonio Viscomi, *Contratti collettivi e giurisdizione amministrativa dopo la privatizzazione del pubblico impiego: una prima ricognizione delle questioni*, in *Foro Italiano*, III, 111 ss..

[*] Direttore Generale dell'Ufficio Relazioni Sindacali del Dipartimento della Funzione Pubblica - Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Infortuni sul lavoro... il valore dei “near miss”

di Stefano Olivieri Pennesi [*]



Proviamo, con questo redazionale, ad addentrarci nell’ambito della “**sicurezza sul lavoro**” ma più precisamente sugli eventi lavorativi inquadrabili come “**mancati incidenti**” o meglio “**mancati infortuni**”, appunto denominati in maniera anglofona “**Near Miss**”.

Possiamo considerare il mancato infortunio, uno “**scampato evento infortunistico**” prodotto da “**situazioni**” impreviste e improvvise, ma evidentemente favorevoli, grazie alle quali non si è potuto verificare un incidente sul lavoro, con il suo portato di conseguenze negative e/o estreme, quali purtroppo anche la morte.

Più concretamente un episodio di near miss rappresenta un evento imprevisto, da cui “**potenzialmente**” potrebbe cagionarsi un infortunio sul lavoro; pertanto, non si verificano conseguenze negative grazie soltanto a **condizioni fortuite** “**favorevoli**”.

Bisognerebbe, quindi, partire dalla consapevolezza che porre la giusta attenzione ad eventi del genere risulterebbe determinante in quanto, il mancato infortunio, pur non sortendo effetti negativi, indica comunque una **falla nel sistema della sicurezza aziendale**.

Nella “**scienza**” della “**sicurezza sul lavoro**” (come definibile da chi scrive) i n.m. vengono anche identificati quali “**predittori degli incidenti**”, in quanto rappresentano, in un determinato “**processo lavorativo**”, una concretata “**fragilità**”. Il fatto che non sia successo nulla non deve considerarsi di per sé elemento tranquillizzante, per chi è tenuto a sovrintendere e gestire la sicurezza dei luoghi di lavoro. Per tale ragione i n.m. dovrebbero rappresentare veri moniti, in quanto i pericoli e i rischi vanno affrontati prima che si tramutino pericolosamente, in una parola “**sensori della sicurezza lavorativa**”.

Passiamo però ora a considerare un aspetto determinante, vale a dire l’**obbligo di tracciare i near miss** deve considerarsi una vera opportunità o solo **ulteriore burocrazia** in tema di sicurezza sul lavoro?

Parliamo di “**obbligo**” in quanto lo scenario implicante la “**sicurezza sul lavoro**” nel nostro paese ha riguardato una **novità normativa** fondamentale, infatti, con la conversione del **D.L. 31 ottobre 2025, n. 159**, in **Legge 29 dicembre 2025, n. 198**, la **segnalazione dei “mancati infortuni**” – near miss – è stata commutata da “**buona prassi**”, anche in virtù degli **standard di certificazione ISO**, a cogente obbligo di legge. Specifichiamo, però, che tale norma è rivolta alle aziende con più

di quindici dipendenti, imponendo appunto di **identificare, tracciare e analizzare** queste fattispecie di **eventi**.

È bene, pertanto, evidenziare che quello che oggi risulta avere connotati di near miss, **in futuro potrebbe riverificarsi ma cagionando un incidente** vero e proprio, facendo rinvio alla possibile alea, giusto e opportuno, dunque, **analizzare attentamente le cause** che hanno portato al verificarsi di tale evento.

Bisognerebbe abbandonare la **trattazione episodica** di tali **accadimenti**. Con la giusta consapevolezza i **near miss** vanno **riconosciuti, documentati, catalogati ed esaminati** in modo **comparativo**, coerente, ma aggiungerei “**criticamente**” in quanto dalla loro attenta “**analisi**” devono scaturire “**innesti**” anche per una conseguente rielaborazione di quel documento fondamentale nella sicurezza chiamato **DVR – Documento valutazione dei rischi**. Questo, a mio parere, significa fare effettiva “**prevenzione**”.

Ora vorrei evidenziare alcuni aspetti collegati e conseguenti all’impiego consapevole dei near miss. Iniziamo con il bisogno di **segnalare sempre** i near miss quale **opportunità irrinunciabile**. In parole povere bene farebbe il **datore di lavoro** e conseguentemente la figura dell’**RSPP** a incoraggiare e quindi considerare la **segnalazione** del n.m. un “**obbligo**” gravante su tutti i lavoratori.

Le stesse **maestranze** troppo spesso **sottoutilizzano la potenziale gravità** di un **mancato incidente**, in alcuni casi vi sono però delle ritrosie legate a possibili conseguenze

datoriali e quindi paura di segnalare per possibili ritorsioni. Ecco, quindi, materializzarsi una **vastità di near miss sconosciuti e inosservati** oscurando, di fatto, la vastità e varietà dei **pericoli lavorativi** presenti in ogni luogo di lavoro, nelle varie forme, declinazioni, gravosità.

Il sistema organizzativo lavorativo aziendale andrebbe concepito, inoltre, consentendo lo **svolgimento** di una sorta di **“indagini”**, possibilmente **tempestive e approfondite** dei near miss, cercando di identificare e contrastare i **punti deboli** emersi.

Poi andiamo ad affermare che la loro conseguenza più immediata è rappresentata dal fare **“formazione” specifica**, appunto, **sui near miss** verificatisi concretamente in azienda. Ma poniamoci la giusta domanda, ovvero a cosa **serve la formazione sui near miss?** Io direi senza dubbio per migliorare la **consapevolezza** dei **margini di miglioramento** della sicurezza al lavoro.

Tale **addestramento** o più correttamente **specifica formazione/informazione** dovrebbe estrinsecarsi nell'aiutare i lavoratori a **identificare la potenziale gravità** di un mancato incidente e a comprendere la fondamentale importanza di segnalarlo.

Non di meno detta formazione dovrebbe far **maturare idonee competenze e conoscenze** necessarie per **identificare** una serie di **reali pericoli** e rischi, sul luogo di lavoro, e adottare conseguentemente le misure di contrasto per evitare che eventi pericolosi si tramutino in reali incidenti o infortuni.

Passiamo ora ad illustrare le possibili cause o meglio le ragioni di mancati infortuni. Queste possono essere di diversa natura, che possiamo individuare qui di seguito:

- Elementi causali riconducibili all'organizzazione lavorativa. Ad esempio, come metodi di lavoro mancanti, ambiguità nell'applicare le procedure, misure di sicurezza insufficienti o peggio inadeguate, particolare pressione su tempistiche lavorative e compiti da eseguire, verifiche assenti su stress test produttivi uomo macchina;
- Elementi causali collegati alla gestione manageriale. Un esempio fra tutti approssimazione e poca chiarezza, contesti operativi mal progettati, come eccessiva variabilità sugli obiettivi di produzione e

quindi di risultati da raggiungere, assegnati ai lavoratori, ma anche informazioni concernenti i pericoli lavorativi fornite in maniera poco efficace e incisiva. Aggiungiamo pure la mancanza di efficace e attenta sorveglianza sui complessivi cicli lavorativi.

- Elementi causali collegati alla gestione manageriale. Un esempio fra tutti approssimazione e poca chiarezza, contesti operativi mal progettati, come eccessiva variabilità sugli obiettivi di produzione e quindi di risultati da raggiungere, assegnati ai lavoratori, ma anche informazioni concernenti i pericoli lavorativi fornite in maniera poco efficace e incisiva. Aggiungiamo pure la mancanza di efficace e attenta sorveglianza sui complessivi cicli lavorativi;
- Elementi legati a cause cogenti quali, ad esempio, il mero errore umano, o il cattivo funzionamento delle attrezzature e macchinari, come pure eventi virtualmente imprevedibili.

Esemplificazione del concetto di near miss

I near miss possono **verificarsi nei modi più diversi**: un macchinario potrebbe avere un guasto, un blocco o un malfunzionamento rischiando così di provocare un infortunio; oppure un lavoratore impegnato su una scala, o un rialzo e che potrebbe far cadere un utensile nelle immediate vicinanze di un altro lavoratore. In questo, non aver subito danni non significa che non vi sia la possibilità di infortunarsi in altre simili occasioni, esiste pertanto un rischio reale anche se potenziale.

Ancora, uno dei **più frequenti mancati infortuni**, in ambito edile, si manifesta con la ca-



duta accidentale di attrezzi, strumenti, materiale vario dalle impalcature dove operano lavoratori in quota, magari assenza di protezione passiva nei diversi piani di lavoro. Fortuitamente, da tale evento, involontario, non derivano danni per gli altri lavoratori presenti ai piani inferiori o a terra. Altro esempio Il mancato funzionamento di un dispositivo di protezione di una macchina o attrezzatura che non si interrompe tempestivamente nel funzionamento; o ancora un carico che cade da una scaffalatura in quota all'interno di un magazzino di logistica, ecc.

I near miss devono perciò servire a evitare che incidenti, con simili caratteristiche, (presupposti) possano concretizzarsi in futuro.

Ci troviamo quindi a constatare come un **evento** caratterizzato da **circostanze favorevoli**, avrebbe comunque potuto avere altre **conseguenze sfavorevoli** quali un reale infortunio serio o estremo.

Ovviamente **l'edilizia** non è l'unico settore ad alto rischio, ve ne sono molti altri, solo per citarne alcuni: **l'agricoltura, la logistica, l'industria manifatturiera e metallurgica, il settore tessile, i laboratori artigiani, le attività in luoghi e ambienti confinati**, ma io direi pressoché ogni contesto lavorativo in cui si possono verificare tali eventi ovvero i near miss, che sono all'ordine del giorno anche in ambienti ritenuti solitamente più sicuri di un cantiere edile o di un piazzale di logistica, come ad esempio un ristorante, un negozio di abbigliamento, un ufficio.

Possiamo anche affermare che oltre alla formazione e alle istruzioni sui n.m., è anche importante predisporre procedure chiare, per **tracciare le misure** che devono essere **adottate** da subito come nel medio periodo, quando se ne verifica uno, incluso il modo in cui l'incidente deve essere comunicato tempestivamente, chi deve essere informato e come la causa principale dell'evento debba essere identificata e affrontata. **Regolamentare e mappare**, quindi, i **mancati infortuni**, ma anche se del caso **"correggere" i comportamenti lavorativi**, se necessario.

Ad ogni modo bisogna al contempo **"saper gestire"** i cosiddetti mancati infortuni o near miss e questo, richiede, evidentemente, una prassi e organizzazione consolidata, con relativi contenuti, quali approcci necessariamente operativi, come pure **apposite checklist**, possibilmente suddivise in distinte fasi:

- Segnalazione del near miss
- Valutazione e approfondimento dell'evento
- Verificare possibili iniziative da applicare nell'immediato

- Promuovere soluzioni risolutive
- Applicazione delle azioni correttive innovative nei processi
- Attuare controlli periodici sui processi modificati in seguito dei near miss

Il problema della segnalazione del near miss

Partiamo dal considerare come la segnalazione debba rappresentare un vero e proprio obbligo del lavoratore pur nella consapevolezza che il **Testo Unico 81/2008** non prevede specifiche sanzioni in caso di mancate segnalazioni, è giusto però rammentare **l'articolo 20, comma 1, lettera e**, stabilisce che i lavoratori devono segnalare: **"...qualsiasi eventuale condizione di pericolo di cui vengono a conoscenza"**.

Alla luce di ciò andrebbe **pensato un sistema di segnalazione, o reporting** adeguato



ed efficace che in primo luogo possa garantire, da possibili ritorsioni o provvedimenti disciplinari, il lavoratore/i che materialmente segnalano l'accadimento.

Non secondaria potrebbe essere l'utilità che dette segnalazioni vengano prese in carico e valutate da un **team di esperti** nella **materia della sicurezza e dell'organizzazione** dei processi lavorativi in grado di **comprendere le circostanze** che hanno fatto da cornice agli eventi in questione e possibilmente che sappiano **fornire** ai lavoratori delle **concrete indicazioni** orientate alla soluzione delle problematiche rilevate. Sarebbe anche opportuno, perciò, indicare anche le misure preventive e protettive immediate da applicare come iniziale azione correttiva.

Antropologia della sicurezza sul lavoro

Quando si argomenta in tema di sicurezza sul lavoro, frequentemente, ci si sofferma su norme, responsabili-addetti dei servizi prevenzione e protezione, datori di lavoro, piani di sicurezza, DVR-documento valutazione rischi, DPI-dispositivi di protezione individuale, ma anche procedure, formazione, corsi, controlli ispettivi, ecc. Certamente tutto questo è fondamentale. Ma la **sicurezza sul lavoro**, a mio sommesso parere, **nasce** prima ancora che nelle leggi, nella **natura stessa dell'uomo** e del suo **agire** (consapevole e inconsapevole).

L'essere umano, è cosa nota, rappresenta di per sé una **entità fragile**, ma al contempo relazionale e sociale. Lavora molto frequentemente insieme ad altri uomini. **Vive e condivide ambienti organizzati**. Partecipa e si innesta in comunità finalizzate al produrre ed operare professionalmente. Per questa ragione ogni impresa, ente, amministrazione, non rappresenta soltanto una **entità economica-produttiva** di beni e servizi, ma è prioritariamente una **comunità umana**.

All'interno di queste comunità lavorative si stagliano **figure** a mio parere **fondamentali** (per il loro ruolo attivo) nell'ambito vasto della sicurezza sul lavoro, ovvero i **RLS - Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza** che non solo interpretano l'essere "**figura obbligatoria**" prevista dal D.Lgs. 81/2008, ma incarnano, in concreto, il bisogno umano fondamentale vale a dire quello di tutela, ascolto, partecipazione e dignità nel lavoro. Nei fatti una declinazione, appunto, "antropologica", dell'essere umano in quanto racchiudente la sfera lavorativa del suo vivere complessivo.

Consideriamo il fatto che (almeno per ora, ma vedremo meglio nel futuro prossimo, con le **evoluzioni dettate dalla IA**) **l'uomo** risulta essere al **centro del lavoro** in quanto rivela il modo con cui una società guarda e colloca la persona umana, plasma la sua identità, crea relazioni e interazioni, genera ambiti di appartenenza, ma al contempo produce fatica fisica e psicologica, mettendo l'uomo davanti ai **rischi lavorativi**, come abbiamo visto pressoché in **ogni ambito lavorativo**.

Dobbiamo però avere la consapevolezza indefettibile che **l'uomo non è una macchina**, e che ogni organizzazione lavorati-

va non deve dimenticare le ragioni **dell'essere umano** dal punto di **vista sociale**, relazionale, della **fatigue**, della **sicurezza**, della **gratificazione**.

Quando l'**organizzazione lavorativa si dimentica della persona umana**, aumentano immancabilmente i conflitti, si incrementano i rischi anche psico-sociali, emerge malessere, distrazione, riduzione dell'attenzione e conseguentemente tensioni e infortuni.

Forse proprio per questo assurge a **figura determinante** proprio quella del **RLS** con il suo **portato antropologico** ma al contempo come genuino "**presidio umano**" **contro la disumanizzazione dell'organizzazione**. Nelle imprese, Enti, ecc. l'**RLS** svolge questa **funzione antropologica**, l'essere umano ha bisogno di essere rappresentato da altri uomini ad es. nel passato le corporazioni avevano i loro rappresentanti, proprio perché l'uomo sente il bisogno che qualcuno, dia voce ai problemi, sappia raccogliere il disagio singolo e collettivo, favorisca il dialogo. L'**RLS** non si limita semplicemente a firmare verbali, fare segnalazioni, raccogliere lamentele, promuovere formazione sulla sicurezza, il suo ruolo va ben oltre, impersonifica il bisogno di permanente confronto e di mediazione volta a beneficio di tutti imprenditori, amministratori, lavoratori, per raggiungere l'obiettivo di ambienti lavorativi sani, sicuri, accoglienti.

L'**RLS** rappresenta un vero e proprio ponte tra mondi diversi che guardano sia alla produttività delle imprese come pure alla tutela della persona. Egli stesso mette in collegamento management e maestranze, organizzazione del lavoro e persone umane, rischi teorici e rischi vissuti. Deve essere al contempo dotato di capacità relazionale, equilibrio, intelligenza e capacità di ascolto.



La sicurezza stessa si fonda sul fattore fiducia e non evolve solamente dalle procedure ma si basa su tre elementi portanti: cultura, relazioni, azione proattiva. Sempre l'RLS instilla la giusta fiducia organizzativa alla base di ogni successo in materia di sicurezza sul lavoro, con una perenne osservazione dei cosiddetti "disagi" che dovrebbero essere sempre presi nella giusta considerazione. In questo modo si sviluppa una cultura della prevenzione autentica.

Attribuiamo quindi un ruolo antropologico alla capacità di ascolto. È possibile constatare che molti infortuni sul lavoro frequentemente sono preceduti da avvisaglie, segnali, che anche inconsapevolmente possono essere ignorati, ma più colpevolmente quando se ne hanno evidenze concrete gli stessi non vengono comunicati, e quindi percepiti dai lavoratori addetti.

Proprio in questo frangente che può giocare un ruolo fondamentale appunto l'RLS che è al contempo una figura che sa confrontarsi con il management impegnato nella organizzazione dei processi lavorativi, avendo consapevolezza delle difficoltà, anomalie operative, problemi relazionali, stress, percezione concreta dei rischi.

Questa funzione risulta fondamentale perché l'uomo/lavoratore non vive il rischio solo dal punto per così dire "tecnico", in quanto esistono certamente i rischi reali, ma parallelamente esistono anche i rischi avvertiti.

Ogni ambiente lavorativo può essere **tecnicamente idoneo, conforme**, a norma, ben strutturato, ma **psicologicamente insicuro**, connotato da un **clima litigioso** ove sono presenti **pressioni** sproporzionate, timori di errori lavorativi, **isolamento**. L'RLS è anche **incaricato di osservare e comprendere** questi **elementi umani** se vogliamo "celati".

È giusto anche considerare il **rapporto** che può e deve **instaurarsi tra lavoratori stranieri** e la **figura dell'RLS** in azienda. Sappiamo, inoltre, che i **soggetti più esposti** sono proprio i **lavoratori immigrati**, come anche i **neoassunti**, i **giovani**, i **lavoratori precari**, i **lavoratori fragili**. Nei fatti quindi l'RLS rappresenta un **argine/presidio**, ad evidenza collettiva.

La **partecipazione**, stessa, si sublima come **forma avanzata di prevenzione**. Tra gli elementi qualificanti del D.Lgs. 81/2008 si distingue il principio della "**partecipazione**".

Una "**prevenzione**" con caratteristiche di modernità non può basarsi esclusivamente o in via prioritaria su **concetti di oppressiva subordinazione** o ancor peggio cieca coercizione. Fattore dominante dovrebbe essere invece la

corresponsabilità, la sicurezza si attua efficacemente quando i **lavoratori partecipano**, il datore di lavoro responsabilizza e si fa parte attiva, l'RLS favorisce il dialogo e confronto. **L'ambiente lavorativo**, possibilmente sicuro, deve connotarsi di **dinamicità e mutevolezza migliorativa**, e non un contesto che si alimenta soltanto di adempimenti burocratici e sterili. È il modo in cui le imprese, enti, amministrazioni, intavolano il **dialogo con l'RLS** che ci fa percepire il **livello culturale raggiunto**, basato su **fiducia** e **condivisione delle informazioni** necessarie per la **gestione** delle proprie **maestranze**.

Un autentico **ruolo umano da attribuire all'RLS**. Esso rappresenta, credo, qualcosa di molto profondo, quando il lavoro è umano, i **rischi lavorativi coinvolgono persone reali**, la sicurezza nasce soprattutto dalle relazioni, dal confronto costante, dall'esperienza sul campo, produrre soltanto non può bastare, la **dignità della persona** deve **accompagnare l'ingegnerizzazione** di ogni **organizzazione**. In questo modo si **umanizza l'intero ambito lavorativo** di ogni realtà produttiva. Il lavoro visto nel contesto di una **comunità umana** e non soltanto elemento/fattore del sistema produttivo.

Conclusioni

Nelle conclusioni del presente contributo, preme all'autore sottolineare come quanto di positivo si possa oggi realizzare, nel vasto ambito degli strumenti di contrasto agli infortuni sul lavoro e alle malattie professionali, sfruttando al meglio un sistema "**archivistico nazionale**", in una sorta di **sistema intelligente di ricerca e comparazione**, articolato e organizzato, con il grande contributo che potrebbe offrire l'**IA - Intelligenza Artificiale**, nel contesto di "**processi innovativi**". Il patrimonio di informazioni e "**analisi delle conoscenze**", debitamente alimentato dalle aziende, imprese, enti, amministrazioni, lavoratori autonomi, circa i cosiddetti mancati infortuni, "**near miss**" potrebbero poi essere opportunamente veicolati, seguendo sia l'approccio "**epistemologico**" che quello "**manageriale**", magari per mezzo della **rete di Unioncamere**, o anche dalle altre **organizzazioni di rappresentanza delle imprese**, quali, ad esempio, **Confindustria**, **Confartigianato**, **Centrali Cooperative**.

Ad oggi un **limite** oggettivo, della stessa **IA**, è rappresentato dal fatto che non risulta essere in grado di "**leggere**" gli **ambienti**

circostanti e di contesto, nella consapevolezza della concreta utilità che potrebbe avere un'IA **“agentica”** ovvero in grado di **compiere “azioni”**.

Viviamo, di fatto, in una fase di **discontinuità strategica nei concetti produttivi e lavorativi**, in genere in una sorta di **discontinuità e destrutturazione dei modelli organizzativi**, fino ad ora vigenti, grazie appunto all'uso sempre più **pervasivo dell'IA**. Andrebbe quindi indagato a fondo l'impatto reale che Intelligenza Artificiale può provocare anche nell'ambito della sicurezza sul lavoro e quindi sul **valore sociale delle imprese**.

L'introduzione dell'Intelligenza Artificiale sta determinando **una trasformazione più o meno silenziosa ma profonda nei modelli produttivi e del lavoro**, sia nell'universo delle imprese innovative, come altrettanto in quelle per così dire tradizionali. Processi prima considerati immutabili vengono sempre più spesso automatizzati, funzioni operative vengono riconfigurate e interi segmenti di mercato si ristrutturano attorno a nuove logiche e nuovi modelli di produzione. Questo lo scenario. Qui può ben intervenire lo **specialista di organizzazione del lavoro (aziendalisti su tutti, ma non solo)** quale **esperto valutatore** posto dinnanzi alla formulazione di giudizi di valore rispetto le condizioni di mercato denotate da forte discontinuità con il passato dove, i trascorsi recenti di impresa, diventano sempre più dei riferimenti fragili in previsione di un **futuro del lavoro** connotato di **complessità** senza precedenti, anche per la **gestione del binomio uomo-macchina**.

Incidenza della **Fatigue lavorativa**, quale **fattore di rischio**, che **compromette l'attenzione e i tempi di reazione dei lavoratori**: ridotta vigilanza con tempi di risposta dilatati che rende difficile evitare pericoli improvvisi e imprevisti, calo cognitivo con difficoltà di concentrazione, ritmi di lavoro mutevoli, irregolari, alterano cicli regolari del sonno e riposo.

Ai fini della migliore completezza di trattazione segnaliamo che la **Conferenza Stato-Regioni** ha approvato la **Strategia Nazionale per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro 2026-2030**. Questa certamente è una notizia importante. Tra gli assi strategici da considerare il

primario approccio potrebbe essere la cosiddetta **Vision Zero** (considerando la prevedibilità statistica di ogni infortunio, come pure che ogni infortunio mortale potrebbe essere evitabile).

Rendere soprattutto la **formazione** davvero **efficace**: non mero adempimento, ma di contro strumento di **cambiamento mentale e comportamentale**. Nelle stesse realtà lavorative in possesso della certificazione **ISO 45001**, ci si orienta con il possesso o meno delle pertinenti documentazioni burocratiche, poco o nulla sulle reali azioni e procedure di contrasto ai rischi lavorativi.

La **Strategia Nazionale per salute e sicurezza 2026-2030** deve diventare **asse portante** per orientare il **sistema ispettivo nella sua complessità**, per innovare procedure e metodologie di valutazione dei rischi sul lavoro, per supportare la formazione e l'aggiornamento di tutte le figure interessate dal TU della sicurezza, iniziando dai datori di lavoro, gli RSP, i RLS. Le risultanze del prossimo quinquennio si potranno verificare osservando i trend degli andamenti di infortuni sul lavoro e malattie professionali e verificare appunto se tale **“Strategia”** si rivelerà produttiva e **vincente**.

A questo punto utile sarebbe interrogarci se sia **la persona che forma l'organizzazione o viceversa è l'organizzazione che forma la persona?** Questo è uno dei grandi interrogativi della **sociologia** e della **psicologia organizzativa**, che fanno da sfondo al tema più generale della sicurezza sul lavoro. A noi sembrerebbe che i **due processi** hanno luogo **contemporaneamente**. Evidentemente risentono di una **influenza reciproca** e costante.

In materia di sicurezza sul lavoro, probabilmente si sostanzia un **sistema circolare e interdipendente**. Tuttavia, osservando la



responsabilità giuridica influenzata dall'impostazione culturale, si può notare come sia **l'organizzazione a conformare la persona**, in quanto definisce le regole, gli ambiti della prevenzione, i processi organizzativi e fornisce dispositivi di protezione individuali e collettivi.

Ad ogni modo un vero approccio moderno viene ad articolarsi su più livelli: osserveremo che l'organizzazione profilo la persona in quanto **il Datore di Lavoro ha l'obbligo giuridico di impostare l'ambiente di lavoro**, valutare i rischi predisponendo il DVR e fornire ai lavoratori una adeguata formazione specifica e costante. Appunto che si avrà una **cultura della sicurezza** aziendale in grado di **condizionare il comportamento del singolo**.

Parimenti avremo che anche il **singolo** potrà contribuire a **modellare l'organizzazione**. Infatti, una volta formata e dotata di autonomia come ad es. i Preposti e i Lavoratori, sarà la persona che, con i **propri comportamenti, segnalazioni, vigilanza attiva**, renderà **efficace** il sistema di **prevenzione**, condizionando di conseguenza l'intera organizzazione.

Facciamo in conclusione un doveroso accenno alla ultima Enciclica "**Magnifica Humanitas**" di **Papa Leone XIV** (firmata a Roma lo scorso 15 maggio 2026) quale documento impregnato della **dottrina sociale della Chiesa**, con **richiami antropologici sul lavoro**, ancorché dedicata alla **custodia della persona umana** nell'era dell'Intelligenza Artificiale. Il testo affronta le **sfide tecnologiche** ponendo al centro la **dignità del lavoro**, la "**sicurezza fisica e mentale dei lavoratori**" e la **centralità della giustizia sociale**.

Non di meno il rapporto tra **sicurezza sul lavoro ed etica della tecnologia** rappresenta il nucleo centrale della **riflessione contemporanea sull'innovazione**. Questo accostamento analizza come l'Intelligenza Artificiale (IA) debba essere governata per tutelare l'integrità fisica e psicologica dei lavoratori, anziché insidiarla.

La **sicurezza sul lavoro, condizionata** soltanto dalle **variegate conformità** da sole **non bastano** per essere **adeguati agli standard di sicurezza**, e certamente non è sufficiente stante la gravità del fenomeno infortunistico nel nostro Paese, anche rispetto ai troppi morti sul lavoro che annualmente si verificano in Italia. Bisogna cimentarsi in **sistemi operativi ben organizzati** nonché agli "**approcci predittivi**", con conseguenti analisi dei processi e loro codifica. Molte imprese, ma anche gli enti deputati ai controlli in materia di sicurezza, osservano il trascorso e le statisticazioni sugli eventi infortunistici verificatisi. Molto meno vengono

osservate le funzionalità dei controlli nello svolgimento delle attività lavorative, soprattutto per le attività ad alto rischio. Sapendo anche che i "**sistemi cognitivi evolvono**", grazie anche ad una "**conoscenza tacita**" da affiancare ad una "**conoscenza codificata**" degli eventi, in una più generale "**gestione delle conoscenze**".

Per questo è possibile intervenire impiegando l'IA in particolare per **elaborare eventi avversi o pattern di rischio** rifacendosi al **riconoscimento di modelli ricorrenti, comportamenti** o aspetti che aumentano la probabilità che si verifichi un evento infortunistico avverso, ovvero segnali di indebolimento dei protocolli di controllo. Limiti dei modelli tradizionali di sicurezza lavorativa introducendo figure professionali quali **specialisti in gestione dei rischi**, in particolare per i **settori problematici di edilizia, agricoltura, logistica, manifattura**.

Per chiudere questo redazionale mi sia consen-



tita una sommessima citazione delle **parole** del Santo Padre - **Papa Leone XIV** pronunciate nel recente viaggio pastorale in Spagna:

“La dignità umana precede ogni utilità”

e ancora:

“La difesa della vita umana non è una questione di interesse particolare né professionale: è una meta di civiltà”. ■

[*] 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.

Contrattazione collettiva e giusto salario

Torna il criterio della maggiore rappresentatività

di Marco Biagiotti [*]



Preceduto da un ampio dispiego di indiscrezioni giornalistiche, l'atteso decreto governativo su lavoro, occupazione e salari^[1] ha visto la luce alla vigilia del Primo Maggio, riempiendo della sua eco le celebrazioni organizzate nelle piazze d'Italia per la Festa del Lavoro. Come si ricorderà, la legge delega n. 144 del 26 settembre 2025 – della quale ci siamo occupati in un precedente numero della rivista^[2] – aveva previsto all'art. 1 (“Delega al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva”) l’emanazione entro 6 mesi, cioè entro il 18 aprile 2026^[3], di “uno o più decreti legislativi recanti disposizioni in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva, per il conseguimento dei seguenti obiettivi:

- a) assicurare ai lavoratori trattamenti retributivi giusti ed equi;
- b) contrastare il lavoro sottopagato, anche in relazione a specifici modelli organizzativi del lavoro e a specifiche categorie di lavoratori;
- c) stimolare il rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro nel rispetto dei tempi stabiliti dalle parti sociali, nell'interesse dei lavoratori;
- d) contrastare i fenomeni di concorrenza sleale attuati mediante la proliferazione di sistemi contrattuali finalizzati alla riduzione del costo del lavoro e delle tutele dei lavoratori (cosiddetto «dumping contrattuale»).

La delega non è stata esercitata dal governo entro i termini stabiliti, ma il tema è rimasto ben vivo nel dibattito pubblico e all'attenzione dell'Esecutivo, che ha tuttavia preferito svilupparlo attraverso uno strumento legislativo di-

verso da quello inizialmente indicato. Il nuovo decreto-legge segna un deciso allontanamento dall'impostazione della (ormai ex) legge-delega, come dimostra, ad esempio, il blocco iniziale di articoli dedicati all'introduzione/rafforzamento di varie tipologie di incentivi all'occupazione in favore di datori di lavoro privati, tema di cui legge 144 non si occupava affatto. In questo numero concentreremo la nostra attenzione sui contenuti della seconda parte del provvedimento (“Disposizioni in materia di salario giusto” - https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.codiceRedazionale=26G00082&atto.dataPubblicazioneGazzetta=2026-04-30), con particolare riguardo all'articolo 7 concernente “Salario giusto e incentivi”, provando a evidenziarne le criticità e le possibili ricadute sul sistema della contrattazione collettiva quale sede di definizione dei trattamenti retributivi. Corre altresì l'obbligo di ricordare che il decreto si trova attualmente all'esame del Parlamento per la conversione in legge^[4] e che, pertanto, il testo definitivo che verrà licenziato a fine giugno potrebbe discostarsi in misura più o meno significativa da quello entrato in Commissione a fine aprile. Si rinvia, inoltre, ad altra occasione l'analisi delle parti del decreto che riguardano i nuovi bonus assunzionali e le innovazioni in materia di lotta al caporalato digitale, di contrasto al ritardo dei rinnovi contrattuali e di trasparenza retributiva, la cui importanza richiede spazi di considerazione ben più ampi di quelli che sarebbe possibile ricavare nell'ambito del presente contributo.

Al netto di ogni possibile modifica che dovesse giungere in corso d'opera, non è improprio ritenere che l'articolo 7 in questione assorba lo spirito e gli obiettivi della delega del 26



settembre, a cominciare dall'iniziale richiamo all'articolo 36 della Costituzione, in un'ottica di contrasto alle conseguenze sociali ed economiche derivanti dalla saldatura di due fenomeni tra loro collegati e gravemente distorsivi del mercato del lavoro italiano: povertà lavorativa e dumping salariale. Prima di addentrarsi nell'esame particolareggiato delle nuove disposizioni, tuttavia, non si può fare a meno di osservare come il riferimento ai "sensi" e agli "effetti" dell'articolo 36 della Costituzione per la determinazione del "salario giusto", contenuto nel comma 1 dell'art. 7, ne limiti, di fatto, la portata alla sola prima parte del comma 1 dello stesso art. 36 e non – come forse era lecito attendersi da un provvedimento che fonda la propria rilevanza politica su un ostentato richiamo costituzionale – all'intero articolo; o, meglio, all'intero primo comma dell'art. 36 che, per buona memoria, si riporta: *"Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa"*. Non occorre scomodare la dottrina di insigni costituzionalisti per accorgersi della stretta interdipendenza funzionale che lega le due parti del comma in una visione organica dell'attività lavorativa quale duplice strumento di giustizia retributiva e democrazia sociale; strumento la cui portata travalica la prestazione lavorativa del singolo individuo per estendersi alla condizione esistenziale (libertà dai bisogni e dignità sociale) di una pluralità di soggetti (il nucleo familiare, appunto) il cui livello di benessere dipende, in larga misura, dal valore economico riconosciuto a quella prestazione.

Superando forse in via definitiva l'ipotesi di un intervento normativo (leggasi: salario minimo legale) per definire le soglie retributive al di sopra delle quali sia garantito il rispetto dell'articolo 36 Cost., il comma 1 dell'art. 7 affida in esclusiva alla contrattazione collettiva il compito e la responsabilità di determinare il 'giusto' salario in grado di assicurare ai lavoratori *"un trattamento economico complessivo adeguato alla quantità e alla qualità del lavoro prestato"*. A tal fine, il successivo comma 2 chiama espressamente in causa il trattamento economico complessivo *"definito dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale"*, tenendo conto delle differenze esistenti tra un settore produttivo e l'altro, ma anche dell'attività principale o prevalente esercitata e della *"dimensione"* e della *"natura giuridica"* del datore di lavoro. Torneremo più avanti sui problemi connessi alla definizione di cosa si debba intendere per 'trattamento economico complessivo' e alla disomogeneità che, allo stato attuale, caratterizza l'insieme delle componenti retributive che lo definiscono nei diversi settori produttivi. Due aspetti, però, saltano subito agli occhi: innanzitutto, la norma sembra delineare un panorama di giustizia salariale alquanto frastagliato, nel quale sono destinate a coesistere molte specifiche situazioni retributive (settoriali, dimensionali, ecc.), contrattualmente definite, in grado di soddisfare, ciascuna nel proprio ambito di riferimento, il rispetto del principio di equità nel rapporto tra prestazione e salario sancito dall'art. 36 Cost. Inoltre, il decreto 62 riporta in auge il criterio della maggiore rappresentatività delle organizzazioni (datoriali e sindacali) firma-

Dalla Camera al Senato: lavori in corso all'art. 7

Il primo esame del decreto-legge 62 alla Camera si è concluso il 10 giugno con l'approvazione da parte dell'Assemblea e la conseguente trasmissione al Senato per il prosieguo dell'iter parlamentare. Numerose le modifiche introdotte nel testo originario presentato il 30 aprile a valle di un serrato (e a tratti burrascoso) dibattito tra i deputati dei vari schieramenti politici.

Per quanto riguarda, in particolare, l'articolo 7, la novità più importante riguarda l'introduzione di un nuovo comma, il 4-bis che definisce in modo dettagliato la composizione del "trattamento economico complessivo". In base alla nuova disposizione normativa, ai fini dell'individuazione del "giusto salario" esso risulta costituito da: tutte le voci retributive fisse e continuative, dirette, indirette e differite, come definite dai CCNL (comprese le mensilità aggiuntive e le indennità fisse e continuative); dalle prestazioni di welfare contrattuale spettanti alla generalità dei dipendenti; dagli eventuali altri istituti o indennità di carattere economico, definiti dai CCNL. Non sono invece comprese le voci retributive "discrezionali e variabili" attribuite ai singoli lavoratori.

Si segnala anche che, all'art. 10 sui rinnovi contrattuali, il testo licenziato dalla Camera prevede che l'anticipazione forfetaria in caso di mancato rinnovo del CCNL scatti dopo 9 mesi successivi alla data di scadenza del CCNL stesso e che l'importo previsto sia pari al 50% della variazione di cui all'indice IPCA.

Al momento di andare in stampa, l'esame del provvedimento (ora Atto Senato n. 1933) sta per essere avviato presso la X Commissione permanente (Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) del Senato, in sede referente.

tarie degli accordi di contrattazione collettiva nazionale, abbandonando il controverso parametro dei *“contratti collettivi maggiormente applicati in riferimento al numero delle imprese e dei dipendenti”* che rappresentava il tratto caratterizzante della precedente delega governativa non esercitata e che, come a suo tempo avevamo avuto modo di osservare (cfr. nota n. 2), aveva suscitato valutazioni contrastanti fra gli esperti della materia^[5].

Sebbene tale illuminazione governativa sulla via di Damasco della maggiore rappresentatività comparata abbia riscosso la (quasi) generale approvazione delle parti sociali^[6], essa ha inevitabilmente rimesso al centro del dibattito due antiche e mai risolte questioni: la necessità di misurare in modo oggettivo il peso negoziale di ciascuna organizzazione rappresentativa ai fini della validità degli accordi nazionali sottoscritti (con il non trascurabile corollario di ricadute sulla contrattazione di secondo livello in termini di incentivi pubblici alla produttività e all'occupazione) e la chiara definizione degli ambiti di applicazione dei contratti nazionali di categoria. Il decreto 62 non prefigura alcuna soluzione al riguardo, forse volendo in tal modo marcare una scelta di non-invasività legislativa che sottintende l'implicito rinvio agli esiti del confronto da tempo in atto fra le parti sociali su entrambi i temi. D'altronde, come ai lettori di Lavoro@Confronto è ben noto, si tratta di questioni che accendono il dibattito nel mondo del lavoro italiano già da alcuni decenni e che, nel tempo, hanno condotto alla stipula di importanti accordi nazionali fra le principali associazioni rappresentative dei lavoratori e delle imprese private, l'ultimo dei quali (ma ormai non più tanto recente) è il Patto della Fabbrica sottoscritto da Confindustria, CGIL, CISL, UIL nel marzo 2018.

Tralasciando per esigenze di sintesi l'analisi delle diverse e concomitanti cause che, storica-

mente, sono all'origine della mancata applicazione generalizzata dei criteri condivisi per l'accertamento della rappresentatività datoriale e sindacale ai fini contrattuali nel vastissimo arcipelago delle imprese private di ogni categoria giuridica e dimensione produttiva^[7], non è improprio affermare che la discussione sugli strumenti più idonei a conseguire l'obiettivo di misurare oggettivamente il peso di ciascuna associazione rappresentativa firmataria dei contratti nazionali di categoria è il baricentro nascosto intorno a cui ruota l'articolo 7 del decreto Primo Maggio. Poiché per il legislatore la contrattazione collettiva assurge al rango di autorità salariale in funzione dell'attuazione del precetto contenuto nell'articolo 36 della Costituzione, se ne desume che la giustizia retributiva nel nostro Paese dipende dall'individuazione della linea rossa che divide i soggetti rappresentativi abilitati a determinare i contenuti economici dei CCNL da quelli che non possono farlo. Al riguardo, la posizione delle più importanti associazioni datoriali e sindacali sembra oggi convergere sulla considerazione che il principale strumento per definire e riconoscere i contratti leader nei vari settori produttivi sia quello di rendere effettiva la procedura tecnica di misurazione della rappresentatività definita (al momento, però, solo per le organizzazioni sindacali e non anche per quelle datoriali) negli accordi nazionali interconfederali già esistenti e, per tale via, contrastare il fenomeno del dumping contrattuale e salariale, seppure con diverse sfumature di sensibilità rispetto alla possibilità/necessità di un intervento legislativo di supporto^[8].

Da questo punto in poi, il testo dell'art. 7 prosegue addentrandosi in un territorio piuttosto accidentato: quello, cioè, della definizione del *“trattamento economico complessivo”* da assumere come termine contrattuale di riferimento ai fini del raggiungimento della soglia retributiva minima compatibile con il dettato costituzionale. In base al comma 3, qualunque contratto collettivo nazionale di lavoro (quindi, a prescindere dal fatto che la effettiva rappresentatività dei soggetti firmatari sia accertata o meno e indipendentemente dall'estensione applicativa che si manifesta in base al numero di aziende e di lavoratori interessati) rispetta il principio del giusto salario se eroga un trattamento retributivo almeno pari al *“trattamento economico complessivo individuato dal contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale avuto riguardo al settore e alla categoria produttivi di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente esercitata, alla dimensione e alla natura giuridica*



del datore di lavoro.” Il successivo comma 4, a sua volta, prevede che il trattamento economico complessivo previsto dai “contratti collettivi nazionali di lavoro diversi da quelli di cui al comma 2” (cioè, diversi da quelli stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale) deve essere almeno pari a quello individuato dai CCNL firmati dalle parti sindacali e datoriali che rispondono ai requisiti della maggiore rappresentatività comparativa.

A parte il curioso paradosso per cui solo i CCNL da assumere come parametro retributivo di riferimento devono sottostare al criterio qualificante della rappresentatività, misurabile e certificabile, dei firmatari, uno degli aspetti critici che hanno maggiormente acceso l’attenzione dei commentatori è quello che riguarda la definizione di cosa si debba esattamente intendere per ‘trattamento economico complessivo’ individuato dai contratti collettivi di lavoro. Il Patto della Fabbrica, al paragrafo 5 (“Principi per regolare assetti e contenuti della contrattazione collettiva”), lettera E), affidava al contratto collettivo nazionale di categoria il compito di individuare il trattamento economico complessivo (TEC) e il trattamento economico minimo (TEM), precisando poi, alla successiva lettera F), che il TEC è costituito dall’insieme del TEM e di *“tutti quei trattamenti economici – nei quali (...) sono da ricomprendere tra gli altri anche le eventuali forme di welfare – che il contratto nazionale di categoria qualificherà come comuni a tutti i lavoratori del settore”*, a prescindere dal livello di contrattazione che li disciplina. Come si vede, è un riferimento dai confini elastici che lascia spazio di adattamento alle caratteristiche e alle esigenze dei sistemi di relazioni industriali nei vari settori produttivi, mantenendo tuttavia aperto l’annoso problema delle giurisdizioni contrattuali, salvo un generico rimando, contenuto nel paragrafo 4 (“Democrazia e misura della rappresentanza”), lettera A), ad un’apposita “ricognizione” delle parti sociali da effettuare in sede CNEL^[9]. In sostanza, la definizione del trattamento economico complessivo è delegata all’autonomia della contrattazione nazionale di settore, determinando nell’attuale panorama contrattuale una situazione piuttosto disomogenea, per effetto della quale alcuni contratti collettivi nazionali (chimici, telecomunicazioni, turismo, ecc.) contengono riferimenti espliciti al TEC,

che risulta comunque composto da voci retributive diverse a seconda del settore interessato, mentre in altri CCNL, che pure rispondono ai requisiti di maggiore rappresentatività dei soggetti firmatari, non è altrettanto definito.

Al riguardo, va osservato che l’art. 9 del decreto-legge, comma 4, affida al CNEL il compito di *“estrarre dai contratti collettivi depositati il trattamento economico complessivo ivi contenuto, aggiornando l’archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro”*: operazione di considerevole complessità tecnica che, ad avviso di chi scrive, richiederà un tempo non brevissimo per poter essere impostata e compiutamente realizzata dalle parti sociali sul corpus novero degli accordi di contrattazione nazionale di settore classificati nell’Archivio nazionale. Ne deriva la necessità di un intervento chiarificatore – magari per via normativa, come suggerito, ad esempio, dal Consiglio Nazionale dei Commercialisti o da Confprofessioni – che superi anche le possibili incongruenze delle interpretazioni giudiziali rispetto a quali elementi retributivi vadano presi in considerazione ai fini del TEC in funzione degli obiettivi fissati dall’art. 7, almeno nei casi in cui i CCNL individuati come leader nel proprio settore non ne definiscano con chiarezza la composizione. Una necessità che appare confermata anche dal tenore dei riferimenti al TEC nell’ambito delle indicazioni fornite il 14 maggio scorso dall’INPS ai datori di lavoro sugli adempimenti necessari per ottenere gli esoneri contributivi previsti nel decreto-legge 62^[10] e fra i quali, in fase di prima applicazione, si richiede alle aziende di autocertificare, sotto la propria responsabilità, la corresponsione ai propri dipendenti di *“un trattamento economico individuale in misura non inferiore al trattamento economico complessivo, così come determinato dall’articolo 7 del decreto-legge n. 62/2026”*.



Concludiamo questa prima (e non certo esaustiva) disamina sui principali contenuti dell'art. 7 in materia di giusto salario con una riflessione sull'inedita condizionalità introdotta dal comma 5 per poter fruire delle agevolazioni fiscali in favore delle imprese previste nei commi precedenti. Presupposto inderogabile affinché le imprese private possano accedere ai nuovi benefici in favore di lavoratori 'svantaggiati' ai sensi del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, previsti dagli articoli 1 (Bonus donne 2026), 2 (Bonus giovani 2026), 3 (Bonus ZES 2026), nonché a quelli previsti dagli articoli 4 (Incentivo alla stabilizzazione dei rapporti di lavoro) e 6 (Disposizioni urgenti per la conciliazione tra famiglia e lavoro)^[11], è infatti la corresponsione di un *"trattamento economico individuale (...) non inferiore al trattamento economico complessivo determinato ai sensi del presente articolo"*. Senza volersi addentrare nella polemica sollevata da diversi commentatori sul fatto che le risorse (pubbliche) stanziare per le agevolazioni di cui sopra, pari a circa 1 miliardo di euro in tre anni, avvantaggerebbero esclusivamente le imprese e non anche i lavoratori, i quali ne risulterebbero addirittura danneggiati^[12], è indubbio che il legislatore abbia scelto di marcare in modo eclatante l'aggancio fra nuovi parametri di individuazione del "salario giusto", sui quali ci siamo soffermati in precedenza, e diritto delle imprese a fruire (sia pure entro i limiti delle risorse economiche disponibili) dei benefici fiscali connessi agli strumenti di incentivazione occupazionale indicati nel decreto stesso.

Sebbene l'impatto di tale innovazione sia attenuato dal fatto che la condizionalità relativa al trattamento economico operi, al momento,



solo nei riguardi delle nuove tipologie incentivanti previste nel decreto stesso^[13], si tratta pur sempre di un deciso salto in avanti rispetto alla prassi sin qui adottata di utilizzo di risorse pubbliche a sostegno della contrattazione collettiva per finalità di sostegno all'occupazione, poiché la possibilità per i datori di lavoro privati di ricevere incentivi statali viene ora subordinata all'adozione di parametri contrattuali e retributivi coerenti con i principi fissati nel decreto. Ma proprio alla luce di tale considerazione diviene ancor più auspicabile una rapida definizione degli elementi che concorrono a formare, per ciascun ambito contrattuale, il trattamento economico complessivo che, come già accennato, può differire tra un settore produttivo e l'altro secondo le scelte operate dal CCNL. Al riguardo, corre l'obbligo di ricordare che, in base al Codice degli appalti^[14], la *"valutazione di equivalenza"* delle tutele economiche contrattuali rispetto a quelle garantite dai CCNL sottoscritti dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale si effettua prendendo a riferimento una lista chiusa di *"componenti fisse della retribuzione globale annua"*, e precisamente: retribuzione tabellare annua; indennità di contingenza; elemento distinto della retribuzione (EDR); eventuali mensilità aggiuntive; eventuali ulteriori indennità previste. Le stazioni appaltanti, quindi, possono accettare l'equivalenza contrattuale rispetto ai CCNL di riferimento da esse individuati se il *"valore economico complessivo"* delle componenti fisse della *"retribuzione globale annua"* risulta almeno pari *"a quello del contratto collettivo indicato nel bando di gara"* o quando gli *"scostamenti (...) sono marginali"*. Le componenti fisse della retribuzione definite nel Codice degli appalti non comprendono molte altre possibili voci retributive di natura contrattuale^[15], il che potrebbe generare incertezze applicative anche in relazione a quanto previsto dal già citato comma 4 dell'art. 7 del decreto 62, dove si stabilisce che nei settori non coperti dalla contrattazione collettiva il CCNL di riferimento sul quale considerare il TEC è quello stipulato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative ed il cui ambito di applicazione sia *"maggiormente connesso all'attività effettivamente esercitata dal datore di lavoro"*^[16].

Se è certamente doveroso attendere la conclusione dell'esame parlamentare prima di esprimere valutazioni definitive su un testo ancora suscettibile di variazioni, non si può mancare di rilevare come già in sede di valutazione tecnica preliminare il Servizio Studi

della Camera – Dipartimento Lavoro, abbia evidenziato l'opportunità di chiarire *“se dall'eventuale mancato rispetto della condizione derivi l'esclusione dei benefici con riferimento alla generalità dei lavoratori del datore di lavoro o solo con riferimento ai lavoratori retribuiti con un trattamento economico inferiore a quello richiamato”* e se sia sufficiente che la condizione sia rispettata a decorrere dall'entrata in vigore del decreto^[17]. In ogni caso, riteniamo che un giudizio sulla reale efficacia del decreto 62 rispetto all'ambizioso obiettivo di realizzare (seppur parzialmente) il principio fissato dall'art. 36 Cost. potrà essere formulato solo a valle di un congruo periodo di sperimentazione delle norme contenute nell'articolo 7. Occorrerà insomma verificare 'sul campo' se i nuovi strumenti di contrasto al dumping salariale saranno in grado di determinare un forte abbattimento del lavoro povero nel nostro Paese, una rarefazione applicativa degli accordi di contrattazione nazionale che non garantiscono livelli retributivi analoghi a quelli dei CCNL firmati dalle organizzazioni più rappresentative (al netto di tutti i problemi esistenti in ordine alla misurazione della reale rappresentatività dei soggetti negoziali), una minore dispersione di risorse pubbliche destinate ad incentivare le imprese che contribuiscono al miglioramento dei livelli occupazionali e, più in generale, una reale spinta verso l'alto dei salari. Resta infine aperto il dibattito intorno alla effettiva congruità dei livelli retributivi fissati dalla contrattazione secondo i parametri dell'art. 7, nel caso di quei settori produttivi in cui il criterio della maggiore rappresentatività delle organizzazioni firmatarie non risolve, di per sé, il problema dei bassi salari^[18]. Così come resta aperto il tema della congruità salariale, in coerenza con i principi dell'art. 36 Cost., rispetto ai diversi fattori economici – strutturali e/o congiunturali – che possono determinare una caduta del valore delle retribuzioni rispetto all'andamento dell'inflazione o a causa dei mancati rinnovi dei contratti nazionali scaduti. Un aspetto, quest'ultimo, che l'art. 10 del decreto tenta di affrontare con una soluzione (anticipazione forfetaria pari al 30% della variazione IPCA in caso di mancato rinnovo del CCNL entro i 12 mesi dalla scadenza) forse troppo timida, come si evince anche dalle considerazioni di accreditati analisti^[19] e, potenzialmente, foriera di effetti controversi nel (deprecabile) caso in cui da parte datoriale si facesse strada la tentazione di ricorrere a tale meccanismo di 'protezione' automatica dei salari per allungare strumentalmente i tempi del rinnovo. ■

Note

- [1] Decreto-legge 30 aprile 2026, n. 62: *“Disposizioni urgenti in materia di salario giusto, di incentivi all'occupazione e di contrasto al caporalato digitale”*, G.U. n. 99 del 30-4-2026.
- [2] Vedi Lavoro@confronto n. 72, Novembre/Dicembre 2025, pp. 36-43.
- [3] Vedi Lavoro@confronto n. 72, Novembre/Dicembre 2025, pp. 36-43.
- [4] Alla data di redazione del presente articolo: AC 2911, assegnato alla Commissione XI Lavoro in sede Referente (<https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=2911>).
- [5] Va comunque segnalato che, secondo alcuni commentatori, il rimando alla maggiore rappresentatività delle organizzazioni firmatarie dei CCNL, contenuto nel decreto 62, non oblitera l'opportunità di integrare il suddetto criterio con un'analisi puntuale ed aggiornata della effettiva applicazione e diffusione dei CCNL nei rispettivi settori di riferimento. In particolare, Michele Tiraboschi, *Prime note sul trattamento economico complessivo ai sensi del decreto lavoro del 1° maggio*, Bollettino ADAPT 4 maggio 2026, n. 17, sottolinea che l'individuazione del contratto di riferimento *“non può in ogni caso essere compiuta esclusivamente sulla base di criteri formali o dichiarativi, ma richiede un ancoraggio a dati oggettivi di diffusione e radicamento, relativi al numero di imprese e lavoratori effettivamente coperti. In questo senso, la rappresentatività non è solo un attributo storico o endosindacale, ma un dato verificabile nella realtà dei settori economici e produttivi come alcune sentenze della magistratura hanno iniziato a evidenziare facendo riferimento ai dati già oggi contenuti nell'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro con specifico di riferimento a numero di imprese e di lavoratori a cui si applica*



un determinato contratto collettivo”. Altrove, poi, lo stesso Autore ribadisce: “Il dato della maggiore o minore applicazione di un contratto (...) non è necessariamente da contrapporre al dato della maggiore rappresentatività comparata. Ne è semmai, se correttamente impiegato, una controprova empirica. La rappresentatività resta un concetto giuridico-sindacale, fondato su storia, presenza organizzativa, capacità negoziale, riconoscimento reciproco. Ma oggi, grazie all’incrocio delle banche dati e al codice alfanumerico dei

contratti, può essere verificata anche nella realtà rispetto a quante imprese applicano effettivamente quel determinato contratto e quanti lavoratori ne sono coperti” (Michele Tiraboschi, “Salario giusto e perimetri contrattuali: il decreto 1° maggio semplifica, non complica”, Bollettino ADAPT 11 maggio 2026, n. 18).

[6] Come si evince dalla lettura degli interventi effettuati in occasione delle audizioni in Commissione Lavoro da parte delle principali organizzazioni sindacali, solo la valutazione della CGIL si caratterizza per un giudizio di sostanziale negatività sui contenuti dell’art. 7 (oltre alle argomentazioni critiche relative alle altre parti del provvedimento, che qui per brevità si omettono), a cominciare dalla rilevata mancanza di riferimenti alla misurazione della rappresentanza in funzione della rappresentatività comparata. “In questo modo – sottolinea la nota depositata dalla CGIL - legittima tutti i soggetti di parte datoriale e sindacale ad acquisire le prerogative dei comparativamente più rappresentativi con l’unico vincolo di rispettare il TEC indipendentemente da tutte le parti normative del contratto che costituiscono ampia parte del dumping. Non a caso l’accesso ai benefici previsti dal decreto è vincolato solo a questo parametro.”

<https://documenti.camera.it/leg19/documentiAcquisiti/COM11/Audizioni/leg19.com11.Audizioni.Memoria.PUBBLICO.ideGes.89856.14-05-2026-16-32-37.869.pdf>

[7] Ricordiamo che, allo stato attuale, la rappresentatività delle organizzazioni sindacali viene regolarmente misurata e certificata ogni 3 anni solo nel settore del lavoro pubblico contrattualizzato, a partire dal 1998, grazie al ‘combinato disposto’ di un supporto normativo cogente e di un robusto apparato procedurale definito (e costantemente aggiornato) attraverso un ormai consolidato impianto negoziale.



[8] Un’analisi dettagliata delle posizioni espresse dalle parti sociali sui vari aspetti del decreto 62 è offerta da ADAPT nel Bollettino n. 19 del 18 maggio, con il Working Paper: “Salario giusto e incentivi: guida ragionata alle posizioni delle parti sociali sul D.L. 62/2026” (https://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2026/05/wp_2026_10_AA.VV_.pdf), ma si suggerisce anche la lettura degli interventi delle stesse parti sociali in occasione delle già ricordate (cfr. nota 6) audizioni parlamentari, consultabili al link: <https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=2911>, in “Attività conoscitiva”, oppure attraverso le sintesi proposte in:

<https://www.ildiaridellavoro.it/dl-lavoro-le-imprese-promuovono-il-provvedimento-bene-i-contratti-leader-ma-serve-anche-la-rappresentanza/> e <https://www.ildiaridellavoro.it/dl-lavoro-i-sindacati-in-audizione-alla-camera-si-con-riserva-di-cisl-e-uil-la-cgil-attacca-su-salari-e-contratti-giudizio-positivo-dellug/>.

Peraltro, il tema di una possibile legge sulla rappresentatività che recepisca e renda cogenti i contenuti degli accordi interconfederali non è nuovo al dibattito pubblico italiano, come ricorderà chi, a suo tempo, ebbe la buona volontà di seguire i lavori che accompagnarono l’iter parlamentare (mai concluso) del disegno di legge Catalfo, Matrisciano, Patuanelli, Nocerino, Guidolin, Bogo Deledda, Auddino E Campagna recante “Disposizioni per l’istituzione del salario minimo orario”, depositato in Senato il 12 luglio 2018 ed il cui art. 3, comma 2, così recitava: “Ai fini del computo comparativo di rappresentatività del contratto collettivo prevalente si applicano per le organizzazioni dei lavoratori i criteri associativo ed elettorale di cui al testo unico della rappresentanza, recato dall’accordo del 10 gennaio 2014 tra Confindustria, CGIL, CISL e UIL, e per le organizzazioni dei datori di

lavoro i criteri del numero di imprese associate in relazione al numero complessivo di imprese associate e del numero di dipendenti delle imprese medesime in relazione al numero complessivo di lavoratori impiegati nelle stesse.”

[9] “La ricognizione dei perimetri contrattuali potrà consentire alle parti sociali, se del caso, di apportarne i necessari correttivi, intervenendo sugli ambiti di applicazione della contrattazione nazionale di categoria, anche al fine di garantire una più stretta correlazione tra CCNL applicate e reale attività di impresa”. A distanza di alcuni anni, però, il problema della esatta individuazione dei ‘perimetri’ contrattuali – presupposto essenziale per poi procedere all’individuazione dei contratti leader da assumere come riferimento per stabilire l’entità del giusto salario - non è stato ancora risolto, il che getta un’alea di incertezza sull’attuazione dell’impianto normativo enunciato dall’art. 7 anche alla luce della ormai non più sporadica presenza, nel panorama contrattuale, di accordi nazionali il cui campo di applicazione attraversa differenti settori produttivi. Un esempio recente (ed emblematico) di tale tipologia di contratti nazionali è offerto dal CCNL Intersettoriale Manifatturiero sottoscritto il 20 maggio scorso da Cifa Italia, Confsal e Confsal FederLavoratori, che riunisce i sistemi regolativi di ben “17 comparti produttivi della manifattura”.

[10] Ci riferiamo, in particolare, alle circolari INPS n. 55 (riguardante la fruibilità dell’incentivo “Bonus Giovani” di cui all’art. 2 del decreto-legge), n. 56 (sulle condizioni di fruibilità dell’incentivo “Bonus ZES 2026” di cui all’art. 3 del decreto-legge) e n. 57 (idem per quanto riguarda il “Bonus donne” di cui all’art. 1 del decreto-legge).

[11] In questo caso, si tratta di un esonero contributivo per le aziende che applicano misure in favore della natalità ai sensi dell’art. 8, comma 1, lettera e) del c.d. “Codice degli incentivi” di cui al decreto legislativo 27 novembre 2025, n. 184 (per completezza informativa ricordiamo che, in base a tale norma, costituisce, fra gli altri, elemento premiante ai fini delle valutazioni istruttorie in fase di accesso alle agevolazioni alle imprese la “valorizzazione del sostegno alla natalità e alle esigenze di cura” attraverso misure di welfare aziendale ed altre azioni adottate a favore della genitorialità, opportunamente certificate), le cui modalità di attuazione saranno tuttavia definite da un successivo decreto ministeriale.

[12] Così, ad esempio, Giorgio Cremaschi: “Perché il decreto Primo Maggio del governo Meloni è una truffa”, L’Antidiplomatico, 1-5-2026: “L’unica spesa del decreto è costituita dai soldi che vengono donati alle imprese che assumono o che

confermano a tempo indeterminato i giovani e i lavoratori del mezzogiorno. È la solita esenzione contributiva che in realtà viene pagata dagli stessi lavoratori, a cui vengono mancare i fondi per l’Inps.” (https://www.lantidiplomatico.it/dettnews-perch_il_decreto_primo_maggio_del_governo_meloni_e_una_truffa/6121_66635/)
Considerazioni analoghe da parte di Giuliano Granato: “Decreto lavoro o imprese? Dal governo nulla ai lavoratori impoveriti, ma c’è chi ci guadagna sempre” (Il Fatto Quotidiano blog del 30-4-2026 - <https://www.ilfattoquotidiano.it/2026/04/30/decreto-lavoro-1-maggio-meloni-lavoratori-aiuti-imprese/8371862/>).

[13] Va altresì ricordato che il godimento dei benefici fiscali per finalità assunzionali previsti dagli articoli 1-4 deve soddisfare anche un’altra importante condizionalità, rappresentata dall’obbligo per le imprese beneficiarie di realizzare, a seguito delle nuove assunzioni, un incremento occupazionale netto calcolato rispetto al numero dei lavoratori mediamente occupati nel 12 mesi precedenti e ‘misurato’ in unità di lavoro annuo. Con riferimento al numero di soggetti potenzialmente interessati e alla quantificazione dei costi stimati a carico delle finanze pubbliche per ciascun benefit, si rimanda alla lettura del documento Camera n. 475 del 28 maggio 2026 (vedi: <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/VQ2911.pdf>).

[14] In particolare, all’art. 4 dell’Allegato I.01 - Contratti collettivi (in riferimento ai commi 2 e 4 dell’articolo 11 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36).

[15] A conferma di ciò occorre ricordare che, sempre in tema di appalti pubblici, la giurisprudenza amministrativa si è già più volte pronunciata negativamente sulla possibilità di considerare il c.d. “superminimo” fra le voci che concorrono a



determinare l'equivalenza retributiva fra CCNL diversi. Direcente, anche la Sezione V del Consiglio di Stato, con Sentenza n. 3209 del 24 aprile 2026, ha stabilito che ai fini dell'equivalenza economica fra diversi contratti collettivi non si debba tenere conto del "superminimo" contrattuale quale elemento di compensazione di un eventuale gap retributivo rispetto al CCNL di riferimento indicato nel bando, in quanto si tratta di una voce retributiva non strutturale. Sulla necessità di escludere i trattamenti economici 'individuali' dalla valutazione di equivalenza dei CCNL ai fini delle gare pubbliche, si veda con maggiore dovizia di argomentazioni: Michele Tiraboschi, *"Equivalenza contrattuale e contratti pirata: perché il superminimo non può travolgere le regole del gioco negli appalti pubblici"*, Bollettino ADAPT, 16 marzo 2026, n. 10

(<https://www.bollettinoadapt.it/equivalenza-contrattuale-e-contratti-pirata-perche-il-superminimo-non-puo-travolgere-le-regole-del-gioco-negli-appalti-pubblici/>).

- [16] Così, al riguardo, Eufrazio Massi in *"Salario giusto e incentivi alle assunzioni: regole, condizioni e nodi applicativi"*, Quotidiano IPSOA, 18 maggio 2026: *"A mio avviso (...) appare estremamente urgente l'emanazione di chiarimenti amministrativi da parte del Dicastero del Lavoro che deve, quantomeno, indicare se sia, ad esempio, sufficiente il riferimento a quanto, già previsto nel codice degli appalti, ove per la valutazione della equivalenza si tiene conto della retribuzione globale annuale, con esclusione sia dei superminimi che degli istituti economici previsti per alcune indennità che richiedono l'effettiva condizione di espletamento (indennità di disagio, straordinari, ecc.) che, al momento, degli emolumenti correlati agli*

obiettivi di produttività ed al welfare, previsti dalla contrattazione aziendale."

(<https://www.ipsoa.it/documents/quotidiano/2026/05/18/salario-giusto-incentivi-assunzioni-regole-condizioni-nodi-applicativi>)

- [17] Servizio Studi della Camera dei Deputati, Dossier n. 691, pag. 28 (<https://documenti.camera.it/leg19/dossier/Pdf/D26062.pdf>).

- [18] Sotto tale aspetto, è significativo che lo stesso presidente di Confindustria, Emanuele Orsini, in occasione della recente (26 maggio) Assemblea 2026 ha ammesso l'esistenza in Italia di una *"questione salariale"* che nemmeno i *"migliori contratti"* riescono a risolvere, con l'inevitabile corollario della bassa attrattività dell'Italia per i giovani che tendono, per questo, ad allontanarsi. Per Confindustria, inoltre, *"I salari bassi incidono negativamente sulla qualità della vita delle persone, sulla natalità e frenano la domanda interna, che resta il principale mercato per la maggior parte delle imprese, e l'unico per molte piccole realtà."*

(<https://www.confindustria.it/documenti/relazione-del-presidente-assemblea-2026/>).

- [19] Ad esempio, Mimmo Carrieri, *"Salario giusto o minimo? Almeno adeguato"*, Il Diario del Lavoro - Analisi, 25 maggio 2026, sottolinea che la scelta di fare riferimento ai contratti sottoscritti dai soggetti più rappresentativi in funzione della crescita delle retribuzioni *"va però integrata con altre misure, solo in parte presenti nel Decreto (...). Come quella di una indennità di vacanza contrattuale robusta e tale da operare come disincentivo alla mancata chiusura dei contratti (aspetto in parte raccolto dal Decreto). O quella di aggiustamenti rapidi e semiautomatici dei salari davanti a shock inflazionistici improvvisi come quello verso cui stiamo probabilmente entrando"* (<https://www.ildiariodellavoro.it/salario-giusto-o-minimo-almeno-adequato/>).

[ildiariodellavoro.it/salario-giusto-o-minimo-almeno-adequato/](https://www.ildiariodellavoro.it/salario-giusto-o-minimo-almeno-adequato/)).



[*] Dipendente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro. Ha collaborato alla realizzazione della collana di volumi "Lavoro e contratti nel pubblico impiego" per la UIL Pubblica Amministrazione. Dal 1996 al 2009 è stato responsabile del periodico di informazione e cultura sindacale "Il Corriere del Lavoro". Dal 2011 al 2023 ha collaborato alla redazione del notiziario "Mercato del lavoro e Archivio nazionale dei contratti collettivi" del CNEL.

Un salario proporzionato e sufficiente

ma anche obbligatorio per legge

di Pietro Napoleoni [*]



Il 30 aprile 2026 il Governo ha approvato il decreto-legge n. 62 con il quale ha introdotto nel nostro ordinamento il salario giusto.

Una definizione impegnativa, del salario, cui non erano pervenute le più autorevoli scuole del pensiero economico, da Smith e Ricardo fino ai neoclassici che, nel tempo, hanno definito il salario come sussistenza per la sopravvivenza del lavoratore, marginale, di equilibrio tra le ragioni del datore e dei lavoratori organizzati. E la nostra Costituzione si limita a prevedere per il lavoratore una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa.

La norma dell'articolo 7 del decreto-legge n. 62 approvato dal Governo irrompe nell'ordinamento dopo che la Commissione Lavoro della Camera nella seduta del 28 novembre 2023 ha approvato l'emendamento 1.6, presentato dai gruppi di maggioranza che sostengono il governo, interamente sostitutivo della proposta di legge per l'istituzione del salario minimo (A.C. 1275).

L'emendamento approvato, ora legge n. 144 del 26 ottobre 2025, contiene la delega al Governo ad adottare entro sei mesi uno o più decreti legislativi recanti disposizioni in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva. Nella fissazione dei principi e criteri direttivi cui il Governo deve attenersi, viene fatto riferimento ai contratti collettivi maggiormente applicati, e non a quelli maggiormente rappresentativi, come peraltro evidenziato anche dal Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati. Rileva infatti che non viene specificata la categoria dei contratti collettivi maggiormente applicati anche alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia di definizione degli indici di rappresentatività delle associazioni sindacali. Viene inoltre previsto, nella delega, che gli schemi dei decreti legislativi di attuazione della legge (144/2025) vengano trasmessi alla Camere ai fini dell'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia.

Ci si sarebbe potuto attendere che il Governo esercitasse la delega conferitagli dal Parlamento entro il termine fissato dalla legge. Ha assunto



invece la responsabilità politica nei confronti del Parlamento di non esercitare la delega adottando il decreto-legge n. 62/2026 sul salario giusto che all'articolo 7 stabilisce che la contrattazione collettiva costituisce lo strumento per determinare il salario giusto ai sensi dell'articolo 36 della Costituzione. E per individuarlo fa riferimento al trattamento economico complessivo previsto dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale applicabili al settore e alla categoria di riferimento. Un evidente mutamento di scelta legislativa dopo le reiterate legittimazioni dei contratti maggiormente applicati e persino dei contratti di zona.

La norma nella sua formulazione, al di là dell'impatto politico mediatico, non sembra sottendere una genuina volontà di recuperare quel *gap* salariale che divide i lavoratori italiani dagli altri lavoratori dell'area OCSE.

Intanto appare singolare che il parametro che individua il salario giusto sia *il trattamento economico complessivo definito dai contratti collettivi* e non la retribuzione oraria contrattuale sulla base della quale e in relazione all'inquadramento del lavoratore sono calcolati tutti gli istituti contrattuali cui il lavoratore ha diritto. Che sono da tenere distinti da quei vantaggi accessori generalizzati la cui principale motivazione consiste nell'incentivare una maggiore produttività e comunque una migliore attrattività dell'azienda nel mercato del lavoro.

L'espressione usata nel decreto non appare agevolare il lavoratore nel suo diritto di controllare l'esattezza della retribuzione che gli viene corrisposta dal datore di lavoro. E appare aleatoria la sanzione prevista, dal comma 5 dello stesso articolo 7, che subordina l'accesso ai benefici previsti alla condizione che il trattamento economico complessivo individuale sia quello determinato dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative, pur nella conclamata assenza di una qualsivoglia definizione della maggiore rappresentatività.

Non può essere ritenuta sufficiente, e tantomeno esauritiva, la generica citazione dell'articolo 36 della Costituzione e dei contratti collettivi nazionali che sono comunque soggetti al sindacato del giudice e alla loro eventuale disapplicazione.

È appena il caso di ricordare la consolidata giurisprudenza, che affonda le radici nella storica sentenza del 21 febbraio 1952 n. 461 della Sezione Lavoro della Suprema Corte di Cassazione, che ha ritenuto l'articolo 36 della Costituzione una norma immediatamente precettiva e come tale direttamente invocabile in giudizio, in combinazione con l'articolo 2099 del Codice Civile che affida al giudice la determinazione della retribuzione. E la stessa Corte di Cassazione con le sei sentenze, del 2 e del 10 febbraio 2023, è andata anche oltre affermando che il giudice al fine di garantire un trattamento salariale congruo ai sensi dell'articolo 36 della Costituzione può disapplicare il

trattamento insufficiente previsto da contratti collettivi nazionali di lavoro, anche se firmati dai sindacati maggiormente rappresentativi. E tuttavia, pur nella considerazione che il lavoratore può comunque ottenere il riconoscimento del salario minimo, non può essere considerata la via giudiziaria una soluzione strutturale per pervenire in via generale al dovuto trattamento salariale.

La soluzione strutturale, se si vuole, e il decreto-legge n. 62 non sembra volerla, occorre ricercarla nell'ordinamento vigente, e in particolare nella Carta Costituzionale, nella parte che espressamente prevede lo speciale procedimento per conferire validità generale ai contratti collettivi.

Appare quindi inevitabile ricondurre la riflessione alla soluzione adottata dai Costituenti che nell'articolo 36 Cost. hanno escluso un salario minimo per legge, affidando tale compito all'autonomia collettiva nella considerazione che i contratti collettivi con efficacia erga om-



nes, previsti dall'articolo 39, avrebbero dovuto provvedere a fissare in via generale i minimi di trattamento retributivo per tutte le categorie in connessione con lo stesso articolo 36.

Sarebbe sufficiente rileggere gli atti dei lavori parlamentari della Commissione lavoro della Camera dei deputati che nel corso della XIII legislatura (1996-2001) giunse a licenziare per l'Assemblea un testo unificato delle proposte di legge presentate da forze politiche diverse sul tema della rappresentanza e rappresentatività sindacale e dell'efficacia dei contratti collettivi.

Il testo licenziato dalla Commissione lavoro prevede disposizioni in materia di costituzione di rappresentanze sindacali unitarie nei luoghi di lavoro, rappresentatività e diritti delle orga-

nizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro e modalità di adesione alle stesse, nonché in materia di efficacia dei contratti collettivi di lavoro. Nel solco, peraltro, della legge n. 59/1997 che disciplina la rappresentatività delle organizzazioni sindacali nel pubblico impiego.

È auspicabile che venga ripreso quel testo e si proceda con un atto normativo che, solo, può corrispondere alla diffusa esigenza di conferire forza di legge ai contratti collettivi nazionali e che possa consentire di riprendere il dialogo con tutta quell'area di nuovi lavori o lavoretti che nella nuova società ha difficoltà a trovare luoghi di aggregazione in cui rappresentare il diffuso disagio.

La necessità di dare concretezza alle aspettative salariali dei lavoratori impone di evitare facili tentazioni elusive di norme fondamentali del nostro ordinamento, quali quelle contenute nel titolo III della Costituzione, per rincorrere formule che per la loro genericità risultano più adatte al dibattito mediatico più che al conseguimento di una reale tutela dei diritti dei lavoratori. Quadrato Rosso

Riferimenti normativi

DECRETO-LEGGE 30 aprile 2026, n. 62

Disposizioni urgenti in materia di salario giusto, di incentivi all'occupazione e di contrasto del caporalato digitale.

Art. 7

Salario giusto e incentivi

1. La contrattazione collettiva costituisce, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 36 della Costituzione, lo strumento per la determinazione del salario giusto, assicurando ai lavoratori un trattamento economico complessivo adeguato alla quantità e alla qualità del lavoro prestato.

2. Ai fini dell'individuazione del salario giusto, si fa riferimento al trattamento economico complessivo definito dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, avuto riguardo al settore e alla categoria produttivi di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente esercitata, alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro.

3. Il trattamento economico complessivo previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro diversi da

quelli di cui al comma 2 non può essere inferiore al trattamento economico complessivo individuato dal contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale avuto riguardo al settore e alla categoria produttivi di riferimento, nonché all'attività principale o prevalente esercitata, alla dimensione e alla natura giuridica del datore di lavoro.

4. Per i settori non coperti da contrattazione collettiva, il trattamento economico complessivo non può essere inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale, stipulato dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, il cui ambito di applicazione sia maggiormente connesso all'attività effettivamente esercitata dal datore di lavoro, tenuto conto del settore e della categoria produttivi di riferimento nonché dell'attività principale o prevalente esercitata, e della dimensione e della natura giuridica del datore di lavoro.



5. L'accesso ai benefici previsti dal presente decreto è consentito in caso di trattamento economico individuale corrisposto non inferiore al trattamento economico complessivo determinato ai sensi del presente articolo. ■

[*] Dopo la Scuola di specializzazione in diritto sindacale lavoro e previdenza sociale, 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.

I fondi pensione negoziali tra autonomia collettiva e riforme strutturali

Riflessioni a margine della Relazione COVIP per l'anno 2025

di Claudio Palmisciano [*]



Si è svolta lo scorso 10 giugno, presso la Sala della Regina della Camera dei Deputati, l'appuntamento della presentazione della "RELAZIONE PER L'ANNO 2025" a cura del Presidente della COVIP, Mario Pepe.

Il presente contributo analizza le dinamiche evolutive dei fondi pensione negoziali alla luce delle risultanze emerse nella Relazione, attraverso l'esame del Capitolo 3 del documento. L'analisi si sofferma sull'interazione tra la contrattazione collettiva, l'istituto delle adesioni contrattuali e il nuovo assetto delineato dalla Legge di Bilancio 2026 (Legge n. 199/2025), evidenziando il ruolo sussidiario ma essenziale del secondo pilastro previdenziale nel mercato del lavoro contemporaneo.

Introduzione: il quadro macroeconomico e istituzionale nella Relazione del Presidente Mario Pepe

La presentazione della Relazione annuale della Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP) per l'anno 2025, curata dal Presidente Mario Pepe, offre alla dottrina giuslavoristica un osservatorio privilegiato per decodificare lo stato dell'arte e le linee di tendenza della previdenza complementare in Italia. In un contesto demografico ed economico segnato dal progressivo invecchiamento della popolazione e dalla necessità di garantire la sostenibilità prospettica del sistema pensionistico pubblico (il c.d. primo pilastro), l'analisi istituzionale della COVIP assume una valenza che supera la mera rendicontazione statistica, configurandosi come un vero e proprio atto di indirizzo politico-legislativo.



Mario Pepe, Presidente COVIP

Il Presidente Pepe ha evidenziato come il 2025 abbia rappresentato uno snodo cruciale, caratterizzato dall'approvazione ed emanazione della Legge n. 199/2025 (Legge di Bilancio 2026), le cui disposizioni riformatrici sul d.lgs. n. 252/2005 promettono di ridisegnare radicalmente i meccanismi di allocazione del Trattamento di Fine Rapporto (TFR) e le modalità di accesso alle prestazioni. Entro questo scenario di profonda metamorfosi regolatoria, il Capitolo 3 della Relazione si focalizza specificamente sui Fondi Pensione Negoziati (FPN), espressione diretta dell'autonomia collettiva e fulcro originario del sistema previdenziale di secondo pilastro nel nostro ordinamento.

I fondi pensione negoziali: la centralità delle fonti istitutive e il ruolo del sindacato

I fondi pensione negoziali rappresentano storicamente l'architettura previdenziale "a misura di lavoratore". Costituiti attraverso contratti e accordi collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali maggiormente rappresentative, essi incarnano la funzione sociale dell'autonomia collettiva ex art. 39 della Costituzione, declinata nella tutela del benessere differito del lavoratore dipendente. La natura paritetica della loro governance – che vede una rappresentanza simmetrica di lavoratori e datori di lavoro negli organi di amministrazione e controllo – costituisce, come rimarcato dalla COVIP, un presidio fondamentale di trasparenza, contenimento dei costi di gestione e aderenza alle specificità dei singoli comparti produttivi.

Sotto il profilo strettamente giuslavoristico, il nesso di condizionalità tra rapporto di lavoro, applicazione del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL) e diritto all'accesso al fondo negoziale di categoria solleva nodi interpretativi di rilievo. La previdenza complementare non si configura più come un mero beneficio accessorio o assistenziale, bensì come una componente essenziale del trattamento retributivo complessivo, inteso in senso ampio quale "welfare contrattuale". Il diritto al contributo datoriale, subordinato alla contribuzione del lavoratore, rappresenta un'obbligazione corrispettiva di fonte pattizia che arricchisce la causa del contratto di lavoro subordinato.

Il fenomeno delle adesioni contrattuali e la spinta della contrattazione collettiva

Il Capitolo 3 della Relazione COVIP dedica un focus approfondito alle "adesioni contrattuali", istituto che nell'ultimo decennio ha impresso una straordinaria accelerazione ai tassi di copertura della previdenza complementare, soprattutto in settori storicamente refrattari all'adesione volontaria. Tale meccanismo, inaugurato pionieristicamente dal settore metalmeccanico (Fondo Cometa) e successivamente recepito da numerosi altri comparti (dall'edilizia al commercio), prevede l'iscrizione automatica di tutti i lavoratori inclusi nel campo di applicazione del CCNL, con un contributo economico interamente a carico del datore di lavoro.

"Le clausole contrattuali di iscrizione generalizzata hanno dimostrato come l'autonomia sindacale possa supplire all'inerzia del singolo lavoratore, realizzando una tutela previdenziale inclusiva che ri-

duce i divari di protezione sociale tra diverse coorti anagrafiche e professionali."

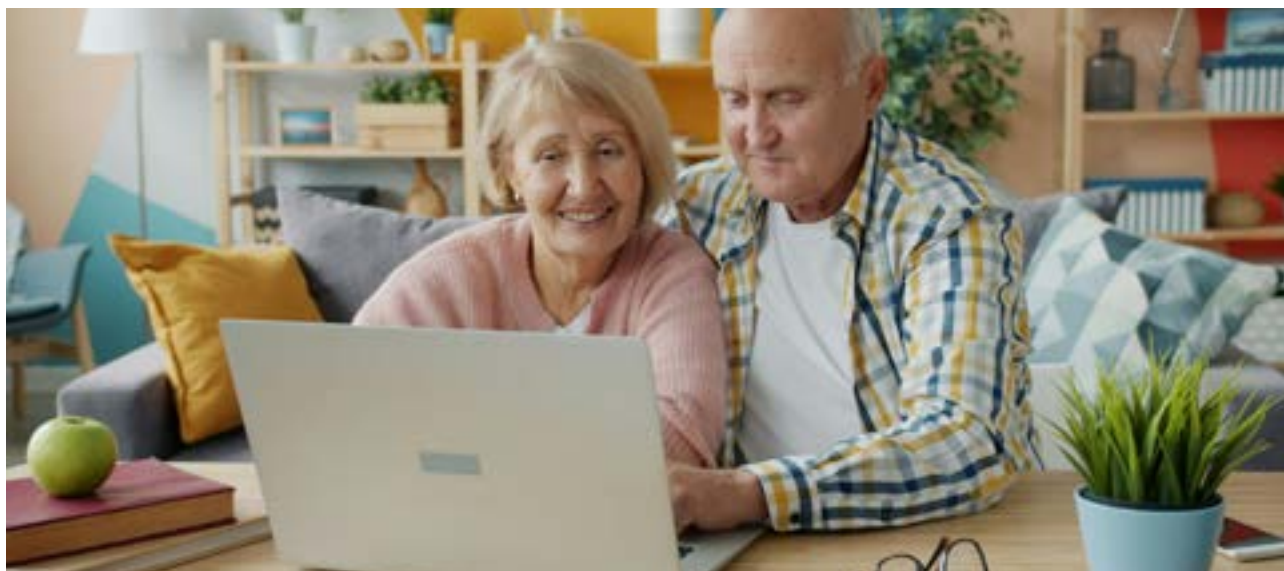
Dalla Relazione COVIP 2025

Dal punto di vista della legislazione sociale, le adesioni contrattuali superano il tradizionale modello della volontarietà pura dell'istituto previdenziale complementare, introducendo una "semi-obbligatorietà" di matrice sindacale. Il lavoratore diviene associato al fondo senza necessità di una manifestazione espressa di volontà, ferma restando la sua facoltà di attivare successivamente la contribuzione a proprio carico e il conferimento del TFR per ottimizzare la propria posizione individuale. Questa tecnica regolativa valorizza la rappresentanza sindacale e dimostra l'efficacia delle soluzioni negoziali rispetto a interventi autoritativi di fonte legale.

L'intersezione con la riforma della Legge di Bilancio 2026: scenari e criticità operative

Non è possibile analizzare le risultanze del Capitolo 3 della Relazione senza porle in costante dialogo con le macro-riforme illustrate nel corpo del documento, prime fra tutte l'imminente introduzione (dal 1° luglio 2026) del meccanismo di silenzio-assenso per i neoassunti e la ridefinizione delle soglie dimensionali per l'obbligo di versamento del TFR residuo al Fondo di Tesoreria INPS (Legge n. 199/2025).

Per i fondi negoziali, lo scenario che si apre è duplice. Da un lato, il nuovo semestre di silenzio-assenso per i lavoratori di prima assunzione nel settore privato configurerà i fondi previsti dai CCNL quali destinatari naturali e privilegiati dei flussi di TFR silenti. Ciò comporterà



un incremento massivo delle masse gestite e degli iscritti, consolidando il ruolo dei fondi paritetici.

Dall'altro lato, i fondi negoziali saranno chiamati a un imponente sforzo organizzativo e informativo per gestire l'accoglienza di una platea di iscritti "passivi", ovvero soggetti associati per via legale o contrattuale privi di una consapevolezza finanziaria matura. La COVIP sottolinea con forza la necessità di implementare canali di comunicazione semplificati e trasparenti, volti a trasformare l'adesione automatica in una partecipazione attiva alla gestione del proprio risparmio previdenziale.

Strumenti di tutela del lavoratore: l'Arbitro per le controversie previdenziali

Un'ulteriore e rilevante novità di forte impatto giuslavoristico e processualistico evidenziata dalla Relazione risiede nella compiuta architettura dei sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie. L'istituzione dell'Arbitro per le controversie previdenziali complementari risponde all'esigenza di apprestare una tutela rapida, specialistica e deflattiva del contenzioso giudiziale a favore dei lavoratori iscritti.

In un sistema in cui la previdenza complementare assume un ruolo cardine per la sicurezza sociale complessiva, la presenza di un organismo paragiurisdizionale permette di comporre le controversie relative a liquidazioni, riscatti o quantificazioni delle prestazioni senza gravare sulle sezioni lavoro dei tribunali ordinari. Per i fondi negoziali, l'adozione di tali procedure arbitrali costituisce un indicatore di eccellenza organizzativa e di solidità reputazionale agli occhi dei lavoratori-risparmiatori.

Conclusioni: verso un modello integrato di welfare contrattuale

In conclusione, l'esame del Capitolo 3 della Relazione COVIP 2025 consente di affermare che i fondi pensione negoziali abbiano definitivamente smarrito la natura di strumenti secondari e facoltativi per assurgere a pilastri portanti del moderno diritto della previdenza sociale. L'asse sinergico tra legge dello Stato (attraverso le riforme di incentivazione e stabilizzazione finanziaria) e autonomia collettiva (mediante la contrattazione e le adesioni di comparto) delinea un modello integrato di protezione sociale.

La sfida fondamentale per i fondi negoziali, sotto la rigorosa e autorevole vigilanza della COVIP, consisterà nel coniugare la crescita dimensionale dei patrimoni con il mantenimento della specificità identitaria della governance paritetica, assicurando che l'efficienza degli investimenti finanziari rimanga costantemente orientata all'esclusivo interesse dei lavoratori subordinati, nel pieno rispetto dei principi costituzionali di solidarietà e sicurezza sociale. ■

Riferimenti normativi e bibliografici essenziali:

COVIP, Relazione per l'anno 2025, Roma, Giugno 2026.

Decreto Legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 ("Disciplina delle forme pensionistiche complementari").

Legge 23 dicembre 2025, n. 199 ("Disposizioni per la formazione del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028").

[*] Direttore Esecutivo della Fondazione Prof. Massimo D'Antona ETS



Nuove tutele ai Platform Workers italiani e conseguenze ispettive

di Eugenio Erario Boccafurni [*]



La subordinazione presunta e l'agevolazione dell'indagine ispettiva

Il D.L. 30 aprile 2026, n. 62 segna una decisa fuga in avanti verso il recepimento completo della cd. "Direttiva rider", ovvero la n. 2831 del 23 ottobre 2024, entrata in vigore il 1° dicembre 2024 e destinata ad essere attuata dagli Stati membri entro il 2 dicembre 2026.

L'Italia aveva iniziato a recepire i principi europei con l'art. 11 della legge delega n. 91/2025, con il quale era stato conferito al Governo il mandato di adeguare l'ordinamento.

La *gig economy*, che coinvolge milioni di lavoratori impegnati in eterogenee attività (delivery, trasporto, assistenza sanitaria, insegnamento, traduzioni, vendita di beni, etc.), come noto ha esteso l'area della parasubordinazione ponendo ancor più in crisi la demarcazione della dicotomia autonomia-subordinazione su cui si plasma il lavoro nel codice civile "in una terra di mezzo dai confini labili" (icastica espressione utilizzata dai Giudici di legittimità nella prima sentenza sulla qualificazione dei rider, Cass. 24 gennaio 2020, n. 1663).

Tale stato di cose si riflette anche nel recente rendiconto sull'attività di vigilanza svolta dall'INL nell'anno 2025, ove si osserva che il settore del terziario, con 2476 rapporti di lavoro riqualificati, è il più interessato dai fenomeni di elusione della tipologia legale (segue l'edilizia con 487 casi).

A tal proposito, dopo un tormentato iter di approvazione e il fallimento legato all'individuazione di indicatori di direzione e controllo unici per tutti gli Stati membri, l'art. 5 della Direttiva ha volutamente introdotto una presunzione particolarmente generica di subordinazione per i *platform workers*: «si presume che il rapporto contrattuale tra una piattaforma di lavoro digitale e una persona che svolge un lavoro mediante tale piattaforma costituisca un rapporto di lavoro qualora si riscontrino fatti che indicano direzione e controllo [...] gli Stati membri stabiliscono una presunzione legale confutabile efficace di rapporto di lavoro che costituisce un'agevolazione procedurale a vantaggio delle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali»; una soluzione evidentemente di compromesso, finalizzata a lasciare agli ordinamenti una certa libertà di scelta nella stesura della propria presunzione nazionale.

Alla stessa stregua l'art. 12 del Decreto Lavoro 2026, al comma 1, ha anzitutto normato quanto la giurisprudenza di legittimità da sempre ribadisce in ordine alla scarsa rilevanza, al fine della sua corretta qualificazione, del *nomen iuris* attribuito dalle parti al rapporto di lavoro, doven-

dosi tenere in considerazione «le concrete modalità di svolgimento» (cfr. Cfr. Cass. n. 4884/2018; Corte Cost. n. 76/2015; Cass. n. 7024/2015; Cass. n. 22289/2014; Cass. n. 13858/2009; Cass. n. 3200/2001; Cass. n. 5960/1999).

Ai successivi due commi si è enucleata una elencazione non tassativa (l'uso della locuzione «tra l'altro» non permette dubbi in tal senso) degli indici di "controllo o di eterodirezione" da cui, salvo prova contraria in capo alla piattaforma, far presumere la natura subordinata: esercizio del potere di «organizzazione, direzione, controllo, valutazione, limitazione dell'accesso al lavoro o determinazione unilaterale del compenso».



Tali indici – che rappresentano la trasposizione italiana dei “fatti che indicano direzione e controllo” di cui alla predetta Direttiva – attesa la presenza della congiunzione avversativa «o», dovrebbero avere una valenza autonoma e disgiunta tra di essi.

In altri termini, l’effetto della disposizione normativa in commento è quello di circoscrivere gli indici dell’indagine tipologica che i giudici (o il personale ispettivo) debbono prendere in considerazione nella ricostruzione del tipo legale.

Indici, tra l’altro, che hanno una valenza probatoria ben differente l’uno dall’altro: la “direzione”, ad esempio, non è affatto equipollente rispetto alla “determinazione unilaterale del compenso” (che tutt’al più è un indicatore/indice particolarmente significativo nella distinzione in essere tra co.co.co. ex art. 409 c.p.c. e collaborazioni organizzate dal committente ex art. 2, D.lgs. 15 giugno 2015).

Non da ultimo per importanza, rileva l’art. 13 del D.L. 30 aprile 2026, n. 62 che ha imposto alle piattaforme la registrazione e la conservazione, per almeno 5 anni, dei dati relativi agli «agli accessi, alle assegnazioni, ai rifiuti, ai tempi e ai corrispettivi» così che siano resi accessibili al lavoratore e alle autorità ispettive.

Si tratta di un’agevolazione delle funzioni ispettive di non poco conto, che consentirà di comprendere fino in fondo la sussistenza degli elementi della continuità e dell’organizzazione del lavoro, estremamente utili nell’istruttoria delle riqualificazioni amministrative delle prestazioni rese dai *platform workers* (da collaboratori occasionali o continuativi in lavoratori subordinati ex art. 2094 c.c.) ovvero per valutare la sussistenza dei requisiti di cui all’art. 2 D.lgs. n. 81/2015 (con conseguente integrale applicazione della “disciplina del rapporto di lavoro subordinato”).

Il contrasto al cd. “subaffitto digitale”

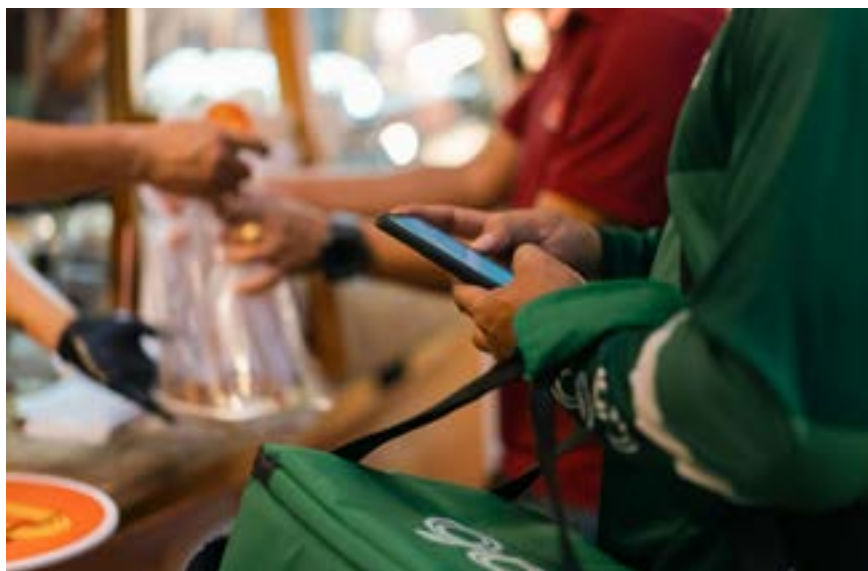
Il fenomeno del “subaffitto digitale”, pratica che spesso agevola il reato di caporalato ex art. 603 bis c.p., è noto sia agli operatori del mercato sia agli Enti di vigilanza: l’utilizzo di *account* altrui da parte di persone irregolari sul territorio italiano (ovvero, ancor peggio, di minori) alimenta profitti per intermediari pronti a cedere la propria

identità pur di lucrare sullo stato di bisogno di chi, ancorché non potrebbe, sceglie di svolgere l’attività di rider per la propria sussistenza.

Si tratta evidentemente di una situazione particolarmente rischiosa, che pone il cicofattorino fuori dalle tutele infortunistiche INAIL, nei confronti della quale le piattaforme – il più delle volte perfino incapaci di avere certezze sull’effettiva identità dei propri collaboratori – negli anni non sono riuscite a porre efficaci rimedi.

A tal proposito si osserva che il subaffitto digitale degli *account* dei rider è ben descritto tra le premesse della Direttiva europea 2024/2831: «Il ricorso al lavoro non dichiarato nelle piattaforme di consegna è stato riscontrato in diversi Stati membri. Tale pratica è attuata mediante identità affittate e consiste, per le persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali aventi il diritto di lavorare, nel registrarsi sulla piattaforma di lavoro digitale e nell’affittare i loro *account* a migranti privi di documenti o a minori. Ciò determina una mancanza di protezione di tali persone, compresi i cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, la cui situazione si traduce spesso in una limitazione dell’accesso alla giustizia per timore di ritorsioni o del rischio di espulsione».

Anche su questo aspetto il Governo gioca pertanto di anticipo sul recepimento della Direttiva, con l’art. 15 del Decreto Lavoro 2026 che, aggiungendo il comma 2 bis all’art. 47-bis del D.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, vieta la cessione a terzi delle “credenziali di accesso al proprio *account*” oltre ad obbligare le piattaforme digitali a consentire il login dei rider «con SPID, CIE o CNS oppure con un *account* rilasciato dalla stessa piattaforma ad un singolo codice fiscale con un sistema di autenticazione a più fattori»; il tutto presidiato da una sanzione amministrativa che varia a seconda del trasgressore:



da 1.000 a 1.500 euro in capo all'impresa per ogni account multiplo associato al singolo codice fiscale, da 800 a 1.200 euro per colui il quale dovesse cedere la propria identità ad un terzo.

Inoltre, attesa la volontà di mettere al bando meccanismi ex sé incoraggianti una pletera di illeciti, rientra nel medesimo divieto in capo alla piattaforma anche il «commissionare prestazioni temporalmente inconciliabili allo stesso lavoratore».

Maggiore trasparenza sulle condizioni di lavoro

Non meno importanti vi sono poi nuovi obblighi informativi al lavoratore, che si aggiungono a tutti quelli già ad oggi vigenti (ad esempio le informazioni di cui agli articoli 1 e 1-bis del decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 152, o quelle di cui all'art. 47 – ter del D.lgs. 15 giugno 2015, n. 81).

Anzitutto, limitatamente ai lavoratori autonomi ex art. 47 bis del D.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 che svolgono attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore, sempre l'art. 15 del Decreto in parola ha imposto al committente, a far data dal prossimo primo luglio, l'obbligo di redigere e consegnare il LUL di cui all'art. 39 del D.L. 26 giugno 2008, n. 112 conv. L. 6 agosto 2008, n. 133, nel quale devono essere annotati “per ciascun mese di attività, anche il numero di consegne e l'importo totale erogato al lavoratore”.

Tuttavia, ben più significativo è l'art. 14 del D.L. 30 aprile 2026, n. 62 che sembra aver fatto proprio l'obbligo di “Fornitura di informazioni ai lavoratori” contenuto nella c.d. “Direttiva rider”, ove è stabilito che «gli Stati membri provvedono affinché le piattaforme di lavoro digitali informino direttamente i lavoratori delle piattaforme digitali interessati in merito alle decisioni che possono comportare l'introduzione di sistemi di monitoraggio automatizzati o di sistemi decisionali automatizzati o modifiche sostanziali al loro utilizzo. Le informazioni sono fornite mediante un documento scritto, che può essere in forma elettronica, e sono fornite in forma trasparente, intelligibile e facilmente accessibile, utilizzando un linguaggio semplice e chiaro» (Direttiva europea 2024/2831, art. 14).

In particolare “in forma chiara, accessibile e comprensibile” le piattaforme sono oggi tenute a fornire indicazioni essenziali utili a rendere trasparente il funzionamento degli stessi ragionamenti algoritmici: assegnazione delle attività, determinazione o modifica dei compensi, valutazione delle prestazioni e quelle relative alla determinazione della sospensione/limitazione o cessazione dell'accesso alla stessa (in altri termini il “log out forzato”).

In buona sostanza, nel solco tracciato dal legislatore europeo, il *platform worker* italiano deve poter conoscere “le regole del gioco”, ovvero aver chiari i criteri utilizzati dall'algoritmo nell'adozione delle decisioni che incidono sugli aspetti essenziali del rapporto di lavoro.

Tale novità informativa potrebbe dunque porre fine alle lungaggini processuali e/o amministrative istruttorie volte all'approfondimento dei criteri di determinazione del cd. “ranking reputazionale” degli *account*, aspetto cruciale a più riprese vagliato dalla magistratura nell'indagine tipologica svolta (cfr. Trib. Milano, del 19 ottobre 2023, 3237) o nell'iter logico-giuridico utile a definire l'avvenuta discriminazione algoritmica (cfr. ord. Trib. Bologna 31 dicembre 2023 in ordine alla discriminazione sindacale legata al “no show” del rider o il Trib. Palermo 17 novembre 2023, sulla piattaforma “insensibile” al rifiuto della prestazione in talune giornate di culto religioso). ■

[*] PO della Direzione Interregionale Lavoro Centro, già Avvocato, PhD. in Diritto del Lavoro presso l'Università di Roma “La Sapienza” e Assegnista di ricerca presso l'Università di Urbino. Il presente testo è frutto del pensiero dell'Autore, non rappresentando il punto di vista dell'Agenzia di appartenenza.



La strage silente

di Vincenzo Palomba [*]



La definiscono da tempo la “strage silenziosa” perché non fa alcun rumore e le morti (fisiche o psichiche che siano) non si rilevano, attribuendo le cause ad un mare di fattori in cui affogano le origini di questo fenomeno.

Ci riferiamo alle vittime dello stress da lavoro correlato: ogni anno in Europa (considerando Unione Europea e Regno Unito) oltre 10.000 persone perdono la vita a causa di questo rischio subdolo e questo dato, di proporzioni inquietanti, supera di gran lunga le circa 4.000 vittime registrate annualmente per incidenti fisici sui luoghi di lavoro, rivelando i contorni di un dramma di proporzioni immense e spesso ignorato.

L'allarme viene lanciato dalla Confederazione Europea dei Sindacati (CES), un'organizzazione che, fondata a Bruxelles nel 1973, riunisce oltre 90 confederazioni nazionali in 39 Paesi e rappresenta circa 45 milioni di lavoratori. La Ces che, dalla data di creazione, tra gli altri diritti, promuove anche politiche per la salute e la sicurezza dei lavoratori, ha acceso da tempo un faro sul tema: secondo la sua analisi, infatti, gli epiloghi fatali di questo inquietante fenomeno si suddividono prevalentemente in coronaropatie legate allo stress lavorativo (oltre 6.000 decessi all'anno) e suicidi correlati alla depressione da lavoro (quasi 5.000 all'anno). Numeri che colpiscono in maniera particolare soprattutto le donne, spesso schiacciate da turni estenuanti, precarietà crescente e fenomeni di mobbing e di bossing, ma anche i soggetti maschili non sono indenni dai danni permanenti (e, come visto, talvolta fatali) collegati allo stress da lavoro.



Perché, oltre al già sufficientemente preoccupante dato sui decessi, si deve registrare anche un considerevole aumento di lavoratori e lavoratrici colpiti dalla sindrome da “burn out”, ovvero la totale apatia nei confronti dell'attività lavorativa e, soprattutto, della propria identità lavorativa non più capace di produrre entusiasmo e autostima.

Il termine “burn out” (letteralmente “scoppiato”) fu utilizzato per la prima volta negli anni '30 del secolo scorso per descrivere la condizione di un atleta che, dopo anni di vittorie, stava perdendo le proprie capacità agonistiche e la motivazione. Successivamente il concetto fu ripreso negli anni '70 e utilizzato nel mondo del lavoro per descrivere la crescente demotivazione e il relativo esaurimento psico-fisico di alcuni lavoratori all'interno di un reparto di igiene mentale. Negli anni '80 la psicologa Christina Maslach diede la definizione ancor oggi utilizzata di “burnout occupazionale”, una sindrome di stress cronico legata al lavoro in cui vengono ricompresi esaurimento emotivo, distacco relazionale dai colleghi e calo considerevole dell'autostima e della fiducia nelle proprie competenze professionali.

Non occorre avere nozioni di psicologia del lavoro per comprendere che gli effetti della suddetta sindrome hanno conseguenze gravi e impattanti anche nella vita privata che, come purtroppo rilevato, portano alla comparsa di malattie fisiche importanti (patologie cardiopatiche) e di un malessere diffuso che può comportare gesti estremi quali il suicidio.

A tal proposito, riteniamo opportuno rilevare che ogni persona racchiude diverse identità nel corso della sua vita che contribuiscono a definirsi agli occhi degli altri e ad autodefinirsi: l'identità lavorativa è certamente una

delle più rilevanti restituendo una percezione di ruolo professionale e sociale all'interno della comunità di appartenenza; ne discende che la destrutturazione di questa identità a causa di ambienti di lavoro ostili e/o di superiori con scarse capacità di team leadership, comportamenti delle conseguenze rilevanti anche nella vita privata e spesso – ahimè – fatali.

Eppure, i nostri padri costituenti e, prima ancora, il codice civile, avevano ben presente sia l'importanza del diritto al lavoro che quella della tutela del lavoratore: oltre alle norme costituzionali specifiche, infatti l'art. 2087 del c.c. impone al datore di lavoro l'obbligo *di adottare tutte le misure necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale del lavoratore*.

La citazione puntuale della tutela della personalità morale offre uno spaccato importante della volontà del legislatore recepita nel D.Lgs 81/08: all'articolo 28, infatti, si precisa che, all'interno del processo della valutazione di tutti i rischi, il datore di lavoro ha l'obbligo di valutare e prevenire i rischi derivanti dallo stress lavoro correlato. Niente di strano, quindi, se si parte dal presupposto che ogni attività, lavorativa o meno, parte "dall'organo di controllo" di ogni persona, il cervello, e se questo, affaccendato nell'elaborazione di emozioni e sensazioni, non rispondesse più funzionalmente e in maniera coerente ai comandi, non c'è nessuna competenza, esperienza o formazione che possa sopperire a questo blocco.

Eppure, nonostante questo ragionamento risulti molto chiaro e perspicuo, il tema dello stress da lavoro correlato e la relativa e dovuta tutela dei lavoratori (così come auspicata nel citato articolo 2087 del Codice civile e dai nostri padri costituenti) è ben lungi dall'essere trattato con la dovuta attenzione.

A tal proposito è abbastanza diffuso trovare all'interno delle varie aziende valutazioni dello stress lavoro-correlato che si limitano ad un'analisi di primo livello su alcuni dati oggettivi (malattie, infortuni, assenze ecc.) che ormai evidentemente non sono più indicativi per rilevare il reale livello di rischio specifico, se, peraltro, si tiene conto dell'introduzione di modalità più flessibili di lavoro (lo smart working, per esempio) e della riluttanza a far emergere il disagio nel contesto lavorativo per evitare discriminazioni (vedi il fenomeno del presenzialismo per

dimostrare attaccamento e lealtà all'azienda anche quando si sta male).

Ci troviamo assolutamente in linea con la segretaria generale della CES, Esther Lynch, che ha opportunamente evidenziato *"L'Europa ha finora guidato il mondo nella protezione della sicurezza fisica sul lavoro. Ora deve fare altrettanto per la salute mentale"*, un'esigenza resa ancora più pressante dalle rapide trasformazioni del mondo del lavoro (dall'avvento dell'intelligenza artificiale alla digitalizzazione spinta all'ancora possibilità di "comunicazione continua") che stanno ridisegnando le regole e introducendo al contempo nuovi e insidiosi pericoli come stress cronico, isolamento, ansia e il citato burnout nella misura in cui il confine tra vita professionale e vita privata si va via via sempre più riducendo.

A conferma di quest'ultima considerazione, ci conforta Giulio Romani, il segretario confederale della CES e rappresentante italiano, che rileva giustamente: *"L'enorme aumento del telelavoro e della digitalizzazione seguito al Covid-19 ha ulteriormente sfumato i confini tra sfera professionale e vita privata, allungando orari di lavoro più lunghi e una cultura della reperibilità costante che ha avuto un impatto grave sulla salute dei lavoratori"*.

Da recenti analisi anche la situazione italiana presenta una sofferenza diffusa; secondo l'ottavo Rapporto Censis-Eudaimon sul welfare aziendale, quasi un terzo dei lavoratori dipendenti italiani ha provato sensazioni di esaurimento, estraneità o comunque sentimenti negativi nei confronti del proprio lavoro, manifestando chiare forme di burnout.

Il disagio rilevato dal report, si manifesta in molteplici forme tangibili nella vita quotidiana di cui forniamo alcuni indicativi dati:



- il 73,0% ha vissuto situazioni di stress o ansia legate al lavoro
- il 76,8% non sempre è riuscito a trovare un equilibrio soddisfacente tra vita privata e professionale
- il 75,9% si sente spesso sopraffatto dalle responsabilità quotidiane
- il 73,9% percepisce una pressione eccessiva quando lavora.

A ciò si aggiunga un senso di frustrazione per via del mancato supporto da parte del datore di lavoro, dirigenti e preposti (67,3%) e la percezione che l'azienda non abbia tra le sue priorità la promozione di un ambiente lavorativo sano e inclusivo (68,5%).

Una sofferenza che ha spinto oltre un terzo dei lavoratori intervistati ad aver fatto ricorso a supporto psicologico o counseling a causa del proprio lavoro, da qui probabilmente la derubricazione della causa del problema dal contesto lavorativo alla vita privata. Il disagio si traduce anche nella "sindrome da corridoio", quell'osmosi di ansie e disagi tra sfera professionale e vita privata che, secondo il rapporto Censis-Eudaimon, affligge tre milioni di dipendenti, riducendo drasticamente il benessere soggettivo, la qualità della vita e la salute mentale. I confini sempre più labili portano il 25,7% dei dipendenti a portarsi al lavoro i problemi personali, con effetti negativi sulla performance lavorativa, e ben il 36,1% a portarsi i problemi lavorativi a casa, con conseguenze dannose sulle relazioni familiari e amicali.

Nonostante questi dati allarmanti, continuiamo a pensare che le vittime del lavoro siano solo quelle da rischi fisici e di fatto non esiste un modello di interventi, di indicazioni e metodologie chiari per prevenire questo fenomeno: perché, se per i rischi relativi al lavoro nei cantieri, è verosimile che le figure più indicate siano architetti e ingegneri civili, in tema di stress lavoro correlato i professionisti più idonei sono psicologi e pedagogisti e il D. Lgs 81/2008 non è il solo titolo IV ma si presenta come un poderoso documento che definisce le cornici normative e sanzionatorie per la prevenzione e la riduzione di tutti i rischi rilevati in un ambiente lavorativo; ciò a riprova della necessità dell'esistenza di multicompetenze degli ispettori tecnici che il decreto legislativo 81/2008 più o meno esplicitamente impone.

E nel parallelismo con le morti "visibili" sul lavoro di cui i media danno, opportunamente, notizia e rilievo, ci accodiamo all'appello del dottor Romani: *"Se oltre 10.000 persone morissero ogni anno per rischi fisici, la Commissione adotterebbe giustamente misure urgenti. Ora sono necessarie per questa strage silenziosa"*.



E pensare che nel secolo scorso mentre nel primo dopoguerra l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) definiva universalmente *la salute come di uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, e non la semplice assenza di malattie* esplicitando l'importanza dell'impatto del livello psicologico e sociale sull'individuo e rappresentando una visione olistica della salute, nel periodo tra le due guerre mondiali operavano imprenditori illuminati come Adriano Olivetti che aveva teorizzato un modello avanguardistico di welfare aziendale declinato in una serie di servizi di supporto al lavoratore e alla sua famiglia, dimostrando che il benessere del dipendente non è un costo accessorio ma un investimento strategico che – attraverso la motivazione, il mantenimento di un clima sereno e la creazione di un senso di appartenenza e di comunità – aumenta l'efficienza.

"Io penso la fabbrica per l'uomo, non l'uomo per la fabbrica" sosteneva l'imprenditore e intellettuale eporediese negli anni '30 del Novecento e dopo un secolo dalla lungimirante visione di Adriano Olivetti, le morti di questa strage silenziosa non hanno ancora trovato voce né un doveroso e attento ascolto. ■

[*] Ispettore tecnico in servizio presso l'Ispettorato Area Metropolitana di Genova. Il presente contributo è frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non impegna in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza

Prato, lo sfruttamento non si combatte senza potenziare l'attività di vigilanza

di Nicoletta Anna De Angelis, Filippo Paccosi e Simone Salvadori [*]



L'iniziativa promossa dalla Camera del Lavoro CGIL e dalla Funzione Pubblica CGIL di Prato sul tema dello sfruttamento lavorativo e delle attività di vigilanza ha rappresentato un'importante occasione di confronto tra organizzazioni sindacali, istituzioni, operatori pubblici e soggetti impegnati quotidianamente nella tutela dei diritti del lavoro. Dal dibattito è emersa una consapevolezza precisa: la lotta allo sfruttamento lavorativo non può essere separata dal rafforzamento degli enti pubblici chiamati a contrastarlo. In altre parole, non esiste una reale tutela del lavoro senza investimenti strutturali nel sistema pubblico della vigilanza, della prevenzione e della giustizia.

Quando si parla di caporalato, lavoro nero e sfruttamento, poche volte ci si interroga su chi debba garantire il rispetto della legalità e con quali strumenti possa farlo. Eppure è proprio da qui che occorre partire.

Per comprendere il fenomeno è necessario considerare le caratteristiche specifiche del territorio pratese. Nel secondo dopoguerra la città ha conosciuto uno straordinario sviluppo industriale fondato sul tessile. Il passaggio dalle grandi fabbriche a un sistema diffuso di piccole e medie imprese ha favorito la nascita del modello distrettuale che per decenni è stato considerato un esempio di successo economico.

La crescita è stata accompagnata da una forte immigrazione interna e da una rapida espansione urbana. Produzione e vita quotidiana si sono progressivamente intrecciate, creando quella particolare compenetrazione tra spazi produttivi e residenziali che ancora oggi

rappresenta una delle caratteristiche distintive della città.

A partire dagli anni Ottanta e Novanta il distretto è stato interessato da profondi cambiamenti. In particolare si è sviluppata una significativa presenza della comunità cinese, proveniente in larga parte dalla regione dello Zhejiang. Nel tempo questa comunità si è inserita stabilmente nel sistema economico locale, contribuendo in maniera decisiva alla crescita del comparto dell'abbigliamento e del pronto moda.

Oggi Prato è una delle realtà più multiculturali d'Italia. La popolazione straniera rappresenta circa un quarto dei residenti e nel territorio convivono oltre cento diverse nazionalità. Si tratta di una dimensione ormai strutturale e non più transitoria.

Parallelamente, anche il sistema produttivo ha subito una profonda trasformazione. Il comparto dell'abbigliamento ha progressivamente superato quello tessile tradizionale per numero di imprese, addetti e valore delle esportazioni.

Il fenomeno delle aziende che aprono e chiudono nel giro di pochi anni rappresenta uno degli aspetti più critici. Questa instabilità rende particolarmente difficile l'attività di controllo e favorisce pratiche elusive che possono tradursi in evasione contributiva, lavoro nero e sfruttamento.

Anche i dati occupazionali raccontano una realtà complessa. Se da un lato il tasso



di disoccupazione risulta inferiore alle medie regionali e nazionali, dall'altro persistono ampie aree di lavoro povero, part-time involontario, precarietà e sottoccupazione. Le situazioni di maggiore vulnerabilità riguardano spesso lavoratori migranti impiegati nei segmenti più fragili del mercato del lavoro.

Lo sfruttamento lavorativo, dunque, non può essere interpretato come una semplice deviazione dalle regole. In alcuni contesti esso assume caratteristiche sistemiche, diventando parte integrante di determinati modelli organizzativi e produttivi.

Il lavoro nero, il lavoro grigio, il caporalato e le diverse forme di sfruttamento attraversano oggi settori strategici dell'economia come il sistema moda, la logistica, l'edilizia, il commercio, il turismo e i servizi. In questi ambiti si registra una crescente saldatura tra criminalità economica e criminalità organizzata: per questa ragione non possono essere considerati semplici deviazioni dalle regole, ma fenomeni che incidono sulla qualità dello sviluppo economico, sulla tenuta democratica dei territori e sulla dignità delle persone.

A Prato esiste una data che ha segnato uno spartiacque nella consapevolezza collettiva. Il primo dicembre 2013 il rogo della Teresa Moda provocò la morte di sette lavoratori cinesi. Dormitori allestiti all'interno degli stabilimenti produttivi, promiscuità tra abitazione e luogo di lavoro, assenza di adeguate misure di sicurezza e utilizzo di manodopera particolarmente vulnerabile mostrarono il volto più drammatico dello sfruttamento.

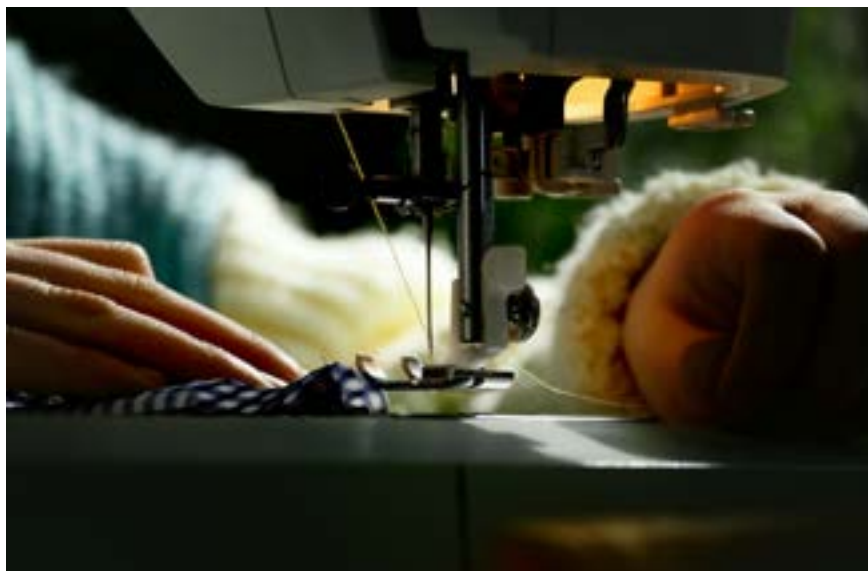
Da quel momento il contrasto a questi fenomeni è entrato stabilmente nell'agenda istituzionale locale e regionale. Sono stati avviati progetti significativi come il Piano "Lavoro Sicuro" della Regione Toscana, che ha consentito un importante rafforzamento delle attività di vigilanza e prevenzione. Si sono sviluppate esperienze come la Task Force "Alt Caporalato", i controlli interforze coordinati dalla Prefettura, il progetto "Soleil" e numerosi protocolli sottoscritti tra istituzioni, organizzazioni sindacali e soggetti del territorio. Tutte iniziative che hanno contribuito a costruire una rete sempre più integrata di contrasto allo sfruttamento lavorativo.

I risultati ottenuti dimostrano che quando si investe in controlli, prevenzione e collaborazione istituzionale i miglioramenti arrivano. Tuttavia, proprio mentre cresce la consapevolezza della complessità del fenomeno, emerge una criticità che rischia di compromettere gli sforzi compiuti negli ultimi anni: la carenza di personale negli enti chiamati a garantire legalità e tutela dei diritti.

I numeri raccontano una situazione che non può essere sottovalutata. Nella provincia di Prato risultano attive quasi trentamila imprese. Eppure il personale effettivamente operativo dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro è composto da appena nove ispettori ordinari e sette ispettori tecnici. In termini concreti significa che ogni funzionario ispettivo deve confrontarsi con un bacino potenziale di circa 1.800-1.900 imprese. Una sproporzione evidente per un territorio caratterizzato da un'economia fortemente industriale e commerciale, da una presenza significativa di manodopera e da fenomeni particolarmente complessi sotto il profilo della legalità del lavoro.

La situazione è resa ancora più difficile dalla carenza di personale amministrativo, che costringe molti ispettori a dedicare una parte significativa del proprio tempo ad attività di ufficio. Questo comporta una riduzione della presenza sul territorio e limita la capacità di svolgere controlli continuativi e approfonditi. Una condizione che si protrae da anni e che non è stata risolta neppure attraverso le più recenti procedure concorsuali.

Spesso si dimentica che l'attività ispettiva in una realtà come quella pratese presenta caratteristiche particolari. Molti accertamenti avviati come semplici verifiche amministrative si trasformano rapidamente in indagini di



rilievo penale. Gli ispettori si confrontano frequentemente con situazioni nelle quali emergono lavoro nero, sfruttamento, impiego di persone prive di documenti, caporalato e altre violazioni che richiedono competenze elevate e un costante coordinamento con magistratura, forze dell'ordine e altre amministrazioni pubbliche. Anche gli ispettori tecnici impegnati nelle verifiche in materia di salute e sicurezza operano spesso in contesti che comportano accertamenti complessi e rilevanti sotto il profilo penale.

In una realtà come quella pratese, dunque, l'attività ispettiva non può essere ridotta a una semplice statistica sul numero dei controlli effettuati. La qualità degli interventi, la capacità di incidere sulle filiere irregolari e il tempo necessario per sviluppare accertamenti complessi rappresentano elementi altrettanto importanti. Contrastare lo sfruttamento significa affrontare situazioni che richiedono professionalità specialistiche, esperienza e continuità di azione.

Il problema degli organici non riguarda esclusivamente l'Ispettorato del Lavoro. Anche l'INPS continua a registrare una significativa insufficienza di personale rispetto alle necessità del territorio e analoghe criticità interessano l'INAIL, i servizi di prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro dell'ASL e, più in generale, l'intero sistema pubblico impegnato nelle attività di controllo e vigilanza.

A ciò si aggiunge una questione più generale che interessa tutta la pubblica amministrazione italiana. L'invecchiamento del personale e i numerosi pensionamenti previsti nei prossimi anni rischiano di determinare un ulteriore indebolimento delle strutture pubbliche. Senza un piano straordinario di assunzioni e investimenti sarà sempre più difficile garantire servizi

adeguati e mantenere il livello delle competenze necessarie ad affrontare fenomeni complessi come lo sfruttamento lavorativo.

Per il sindacato questa è una questione centrale. La difesa dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori non può essere separata dalla difesa del lavoro pubblico. Non esiste legalità senza controlli e non esistono controlli senza personale adeguatamente formato, valorizzato e motivato. Chi opera negli enti pubblici chiamati a contrastare sfruttamento, lavoro nero e caporalato svolge una funzione essenziale per la tutela dei diritti e per la qualità della democrazia.

La sfida che arriva da Prato riguarda quindi l'intero Paese. Le esperienze maturate sul territorio dimostrano che il contrasto allo sfruttamento lavorativo richiede una strategia integrata fatta di controlli, prevenzione, collaborazione istituzionale, inclusione sociale e tutela delle vittime. Ma dimostrano anche che tutto questo non può reggersi sulla sola dedizione delle lavoratrici e dei lavoratori pubblici. Servono investimenti strutturali, organici adeguati, formazione specialistica e una presenza costante delle istituzioni.

Dietro ogni numero ci sono persone. Ci sono lavoratrici e lavoratori che chiedono dignità, sicurezza e rispetto dei propri diritti. Ci sono operatori pubblici che ogni giorno affrontano situazioni difficili per garantire legalità e giustizia. E ci sono persone che hanno il diritto di vivere in un sistema economico fondato sulla qualità del lavoro e non sullo sfruttamento. Per questo occorre promuovere una cultura della legalità. È da questa consapevolezza che occorre ripartire. Perché la lotta allo sfruttamento si vince anche investendo nelle persone e nelle istituzioni che ogni giorno la rendono concreta. ■



[*]

Nicoletta Anna De Angelis – Segretaria FP CGIL Prato-Pistoia.

Filippo Paccosi – Funzionario ispettivo Vigilanza Ordinaria - ITL Prato-Pistoia.

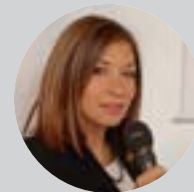
Simone Salvadori – Funzionario ispettivo Vigilanza Tecnica - ITL Prato-Pistoia.

Le considerazioni espresse sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

Infermieri italiani al limite

Sottopagati, logorati e ora anche formatori senza tutele

di Yuleisy Cruz Lezcano [*]



Dentro gli ospedali italiani, cresce una frattura sempre più evidente tra la narrazione istituzionale e la realtà quotidiana dei reparti. Da anni si parla di valorizzazione delle professioni sanitarie, ma molti infermieri raccontano di sentirsi soltanto numeri da spostare nei turni per coprire le assenze e tamponare le emergenze. Il linguaggio stesso utilizzato dalle aziende sanitarie, “risorse”, “unità operative”, “personale in forza”, viene percepito da molti operatori come il simbolo di una progressiva disumanizzazione del lavoro sanitario.

La stanchezza non è più soltanto fisica. Sempre più infermieri parlano apertamente di burnout, ansia, insonnia e distacco emotivo. Dopo anni di pandemia, carenze croniche di personale e continue riorganizzazioni, molti professionisti riferiscono di non riconoscere più la professione che avevano scelto. Il problema non è soltanto il numero di pazienti o la fatica dei turni notturni, ma la sensazione costante di lavorare in emergenza permanente, senza margini e senza ascolto.

In numerosi reparti il clima interno viene descritto come sempre più pesante. La pressione dall'alto per mantenere standard assistenziali elevati con personale insufficiente genera tensioni continue tra colleghi, conflitti organizzativi e rapporti umani deteriorati. Gli infermieri si ritrovano a dover gestire contemporaneamente pazienti complessi, familiari esasperati, richieste burocratiche e responsabilità cliniche enormi, mentre aumentano le aggressioni verbali e fisiche. Una violenza che non arriva soltanto dall'utenza, ma che molti professionisti percepiscono anche nei modi e nei toni adottati all'interno delle stesse strutture sanitarie. Un fenomeno che il legislatore ha tentato di arginare inasprendo le pene con il Decreto Legge n. 137/2024 (convertito in Legge n. 176/2024), che ha introdotto l'arresto in flagranza differita per chi aggredisce il personale sanitario, una misura che tuttavia interviene sugli effetti e non sulle cause strutturali del malessere.

A peggiorare il quadro c'è la sensazione di non avere voce. Decisioni che incidono pesantemente sulla vita lavorativa vengono spesso comunicate all'ultimo momento, senza confronto con chi lavora quotidianamente nei reparti. Cambi turno improvvisi, ferie negate, spostamenti continui tra unità operative e richieste di straordinari vengono vissuti come normalità in molte aziende sanitarie italiane, spesso in deroga di fatto ai limiti sull'orario di lavoro e sui riposi giornalieri previsti dal Decreto Legislativo n. 66/2003.

Le carenze di infermieri in Italia vengono raccontate quasi sempre attraverso numeri, accordi internazionali e promesse politiche.

Oggi nel nostro Paese mancano all'appello circa 65.000-70.000 infermieri rispetto agli standard assistenziali minimi, un gap che si riflette nel rapporto medio di circa 6,2 infermieri per 1.000 abitanti, drammaticamente inferiore alla media OCSE di 9,2. Molto più raramente si parla di chi negli ospedali italiani lavora già da anni, spesso al limite della sopportazione fisica e mentale. Gli infermieri “in forza”, come vengono definiti nei documenti delle aziende sanitarie, sono professionisti che da tempo mandano avanti reparti e ambulatori sotto organico, coprono turni massacranti, rinunciano alle ferie e affrontano responsabilità enormi con stipendi che, soprattutto nelle grandi città, non consentono nemmeno una vita serena. La retribuzione media italiana si aggira intorno ai 31.000-35.000 euro lordi annui, posizionando l'Italia agli ultimi posti tra i paesi dell'Europa occidentale.

L'arrivo di personale straniero viene presentato come una soluzione all'emergenza, agevolato anche dalle recenti deroghe del Decreto Legge n. 34/2023 (Decreto Bollette), che ha prorogato la possibilità di reclutare professionisti extra-UE senza il preventivo riconoscimento del titolo da parte del Ministero della Salute. Ma nei reparti cresce una domanda che pochi sembrano voler affrontare: chi formerà questi nuovi colleghi? Chi insegnerà loro la lingua tecnica, i protocolli italiani, i nomi commerciali dei farmaci, le procedure, le dinamiche interne dei reparti, le abitudini organizzative e persino il rapporto con i pazienti? La risposta è semplice: gli infermieri già presenti, cioè gli stessi professionisti che da anni lavorano in condizioni

di forte stress e che oggi si ritrovano caricati di un'ulteriore responsabilità senza alcun riconoscimento economico o professionale.

Per molti operatori sanitari il rischio è evidente. In un sistema già in sofferenza, l'inserimento di personale proveniente dall'estero richiederà inevitabilmente tempo, affiancamento e formazione continua. Questo significa rallentamenti, ulteriore pressione psicologica e un aumento del carico di lavoro per chi è già esausto. Nei corridoi degli ospedali il timore più diffuso non è l'arrivo di colleghi stranieri, ma l'idea che ancora una volta tutto il peso dell'organizzazione venga scaricato sugli infermieri di reparto, senza investimenti reali e senza personale sufficiente.

La professione infermieristica continua, inoltre, a vivere una contraddizione profonda. Da una parte viene definita centrale per la tenuta del Servizio sanitario nazionale, dall'altra non compare nemmeno tra le professioni usuranti o logoranti disciplinate dal Decreto Legislativo n. 67/2011 (beneficiando solo parzialmente dell'Ape Sociale come lavoro "gravoso"), nonostante turni notturni, ritmi irregolari, reperibilità, aggressioni e un livello di stress psicofisico che molti operatori descrivono come ormai insostenibile. Le aggressioni da parte dell'utenza sono diventate quasi ordinarie in molte strutture sanitarie, soprattutto nei pronto soccorso, ma il malessere spesso nasce anche all'interno degli stessi ambienti di lavoro.

Molti infermieri denunciano rapporti umani deteriorati, tensioni continue, pressioni gerarchiche e direttive imposte dall'alto senza spiegazioni né coinvolgimento del personale. In numerosi contesti ospedalieri si è diffusa la sensazione di essere considerati semplici esecutori, privi di ascolto e costretti a subire decisioni organizzative calate dall'alto. A questo si

aggiunge il peso di relazioni lavorative spesso conflittuali, con medici, coordinatori e colleghi anch'essi sotto pressione, all'interno di ambienti che sempre più operatori definiscono tossici e difficili da sostenere nel lungo periodo.

La conseguenza è una professione che ha perso attrattiva. Sempre meno giovani scelgono infermieristica — con un calo drammatico delle iscrizioni ai test di ammissione universitari che negli ultimi anni ha registrato flessioni superiori al 10% annuale —, mentre chi già lavora nel sistema sanitario pensa sempre più spesso di andarsene all'estero o di abbandonare completamente il settore (fenomeno della clearance o abbandono professionale). Con stipendi considerati troppo bassi rispetto alle responsabilità, diventa difficile immaginare un futuro stabile, costruire una famiglia o semplicemente vivere dignitosamente in città dove il costo della vita continua ad aumentare.

Il rischio concreto è che la crisi infermieristica italiana venga affrontata soltanto tamponando le emergenze, senza intervenire sulle cause profonde del problema. Perché nessun accordo internazionale potrà davvero risolvere la situazione se chi ogni giorno tiene in piedi ospedali e reparti continuerà a sentirsi invisibile, logorato e lasciato solo. ■

Poetessa e scrittrice, è nata a Cuba e residente nel bolognese, coniuga la formazione scientifica (Biologia e Scienze Infermieristiche) con un'intensa attività letteraria e civile. Autrice di 18 libri, tra cui "Di un'altra voce sarà la paura" (candidato allo Strega 2024), esplora temi di migrazione e identità. Attivista contro la violenza di genere e per la sicurezza sul lavoro, collabora con numerose testate culturali e coordina progetti educativi su empatia e consapevolezza emotiva.

Quadro sinottico dei dati e delle norme

Ambito	Dato / Riferimento Normativo	Impatto sulla professione
Carenza Personale	65.000 - 70.000 unità mancanti in Italia. Rapporto di 6,2 infermieri ogni 1.000 abitanti (Media OCSE: 9,2).	Sovraccarico orario, aumento del rapporto infermiere/pazienti (fino a 1:12 nei turni, contro il target di sicurezza 1:6).
Retribuzione	Media di 31.000 - 35.000 € lordi annui (Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro Comparto Sanità).	Mancanza di attrattiva per i giovani e fuga all'estero (Attrattiva verso Svizzera, Regno Unito, Medio Oriente).
Aggressioni	D.L. n. 137/2024 (conv. L. n. 176/2024): Arresto in flagranza differita e inasprimento pene per danni a strutture/personale.	Riconoscimento del rischio ambientale, in particolare nei setting di Emergenza-Urgenza (Pronto Soccorso).
Reclutamento Estero	D.L. n. 34/2023: Deroga temporanea al riconoscimento formale dei titoli per l'esercizio professionale di personale extra-UE.	Inserimento nei reparti senza percorsi strutturati di inserimento linguistico e clinico, con delega formativa "di fatto" ai colleghi di reparto.
Lavoro Usurante	Esclusione dal D.Lgs. n. 67/2011 (Lavori usuranti); inserimento parziale solo tra i "lavori gravosi" (Ape Sociale).	Mancato accesso ai benefici pensionistici anticipati specifici per l'usura psicofisica da lavoro notturno continuativo.

Robot umanoidi e immigrazione extracomunitaria

Come l'automazione humanoid potrà ridefinire il fabbisogno di manodopera straniera in Italia e in Europa

di Renato Nibbio Bonnet [*]



Nei giorni scorsi leggevo un articolo sul Computex di Taipei, la fiera tecnologica più importante dell'Asia. Mi sono soffermato in particolare sulla presentazione, da parte della Nvidia, di Isaac GR00T un robot umanoide. Una presentazione che cristallizza una sorta di rivoluzione copernicana con il robot che ha sempre più la nostra stessa forma e si adatta all'esistente, senza necessità di ristrutturare fabbriche, uffici, ospedali.

Isaac GR00T pesa circa 68 chilogrammi e controlla, di fatto, trentuno articolazioni che gli consentono di camminare, chinarsi, raccogliere oggetti, interagire con l'ambiente. Ma "sin qui se ne son visti".

Lo sconvolgente è, in questo robot, l'attenzione dedicata alla realizzazione delle mani.

La mano umana contiene 27 ossa, 29 articolazioni, oltre cento legamenti, migliaia di recettori tattili distribuiti in modo non uniforme sulla pelle. Repliarla è una sfida che la robotica insegue da decenni.

Già avevamo letto di robot che giocavano a ping pong, ma mai pensavamo che così rapidamente avremmo letto che è già stato realizzato un robot in cui ogni punta delle dita ha una sensibilità alla pressione di 0,02 Newton, pari a circa due grammi di forza, capace di supportare compiti complessi come la rotazione di oggetti in mano e operazioni bimanuali.

In sostanza le dita di Isaac GR00T sentono la pressione esercitata da una singola banconota posata su un tavolo: dal vecchio robot industriale per lavori di facchinaggio ora "un umanoide" in grado di assistere un chirurgo, o aiutare un anziano ad allacciarsi le scarpe, o preparargli un pasto.

L'introduzione galoppante, a velocità geometrica, dei robot umanoidi che impatto avrà sul mercato del lavoro e, più in particolare, sulla immigrazione extracomunitaria?

È un quesito che ho posto all'intelligenza artificiale, che mi ha fornito interessanti spunti di riflessione che qui condivido con i lettori di Lavoro@Confronto.

Introduzione

L'Europa e soprattutto l'Italia stanno invecchiando rapidamente. Secondo l'ISTAT, nel 2023 il saldo naturale della popolazione italiana è stato negativo per oltre 250.000 unità, con un tasso di fecondità di 1,20 figli per donna e un'età mediana superiore ai 47 anni. Questo crea una carenza strutturale di

manodopera, in particolare nei settori a bassa qualificazione. Il Ministero del Lavoro stima un fabbisogno superiore alle 700.000 unità nel quinquennio 2024-2028 in agricoltura, edilizia, logistica, pulizie e assistenza (Unioncamere-ANPAL, 2024).

Oggi questo divario è colmato soprattutto da lavoratori stranieri. Nel 2023 gli occupati nati all'estero erano circa 2,4 milioni (10,4% del totale), concentrati nei "3-D jobs" (dirty, dangerous, demeaning). A livello UE, Eurostat indica che i cittadini di paesi terzi rappresentano il 7% della forza lavoro, con picchi oltre il 15% in agricoltura stagionale, ristorazione e servizi domestici.

L'avvento dei robot umanoidi a uso generale – Tesla Optimus, Figure 02, Agility Digit, Boston Dynamics Atlas, Unitree G1 – sta ridefinendo questo scenario. Si tratta di macchine bipedali capaci di svolgere mansioni fisiche non strutturate in ambienti reali. Goldman Sachs Research (2023) prevede un mercato di 38 miliardi di dollari entro il 2035 e la potenziale sostituzione di 300 milioni di posti a bassa qualificazione.

Questo articolo analizza, in modo analitico e non ideologico, le implicazioni per i flussi migratori extracomunitari in Europa e Italia: se i robot diventano competitivi per i lavori oggi svolti da migranti, che cosa accadrà ai flussi? Chi guadagna e chi perde? Le politiche pubbliche sono pronte?

Il fenomeno attuale: dimensioni e struttura

Italia

Al 1° gennaio 2024 i residenti stranieri sono 5,1 milioni (8,7%), di cui 3,8 milioni extracomunitari. Le principali nazionalità: Romania, Albania, Marocco, Cina, Ucraina, Bangladesh, Filippine. Nel settore agricolo gli stranieri rappresentano il 32,4% degli occupati (fino al 40% al Sud nelle fasi di punta). Il Rapporto Eurispes (2023) stima 180.000 lavoratori

agricoli in grave sfruttamento, con irregolarità fino al 60-70% in alcune province meridionali.

Il decreto Flussi 2023 ha autorizzato 136.000 ingressi (44.000 agricoli), ma le domande hanno superato di dieci volte l'offerta, alimentando l'immigrazione irregolare.

Europa

Eurostat (2024) stima 23 milioni di lavoratori di paesi terzi nell'UE, di cui circa 8 milioni in occupazioni a bassa qualificazione (costruzioni, agricoltura, pulizie, magazzino, assistenza). Germania, Francia e Spagna ne concentrano il 55%. Nel settore agricolo europeo circa 4 milioni di stagionali provengono da paesi terzi.

L'OCSE (2023) rileva che il 74% dei migranti economici extracomunitari è sovra-istruito rispetto al lavoro svolto.

Contributo economico

I lavoratori stranieri hanno versato nel 2022 11,8 miliardi di contributi netti all'INPS contro 7,2 miliardi di prestazioni (saldo +4,5 miliardi). Secondo Fondazione Leone Moressa (2023) contribuiscono per 164 miliardi al PIL italiano (9%).

Stato dell'arte della robotica umanoide

Piattaforme principali

- Tesla Optimus Gen 2: 57 kg, carico 20 kg, mani a 11 gradi di libertà, obiettivo costo <20.000 \$.
- Figure 02: eccellente manipolazione bimanuale e integrazione con LLM.
- Digit (Agility): già operativo nei magazzini Amazon.
- Atlas (Boston Dynamics): leader nella mobilità complessa.
- Unitree G1: prezzo accessibile (16.000 \$).



Costi e traiettorie

Oggi i costi oscillano tra 50.000 e 250.000 \$. Il Boston Consulting Group (2023) prevede una discesa a 10.000-30.000 \$ entro il 2035. A quel livello diventano competitivi rispetto al costo del lavoro umano (15.000-22.000 €/anno per un bracciante in Italia). IDTechEx prevede 250.000 unità spedite nel 2030 e 1-2 milioni nel 2035.

Analisi settoriale

Agricoltura

Settore più esposto. In Italia un terzo della forza lavoro agricola è straniera, con picchi del 90% in alcune colture. La robotica sta progredendo rapidamente (Tortuga, Harvest CROO, CNH Industrial, John Deere). Entro il 2030-2033 si prevede l'arrivo di umanoidi capaci di navigare tra i filari. Il costo del lavoro (50-60% dei costi variabili) rende l'automazione molto attraente.

Altri settori

- Logistica: Amazon testa già Digit; i robot umanoidi elimineranno la necessità di modifiche infrastrutturali.
- Pulizie: potenziale di automazione al 66% (McKinsey 2023).
- Edilizia: movimentazione materiali e posa mattoni.
- Assistenza domiciliare: mansioni meccaniche (igiene, somministrazione farmaci) automatizzabili, ma empatia e giudizio rimangono umani.
- Ristorazione low-cost: già in sperimentazione.

Impatto economico e occupazionale

Stime di automabilità (Frey-Osborne/McKinsey):

- Braccianti agricoli: 67-72%
- Pulizie: 66-70%
- Magazzino: 75-80%
- Ristorazione semplice: 58-65%

In Italia si potrebbero sostituire 500.000-650.000 posti occupati da stranieri entro il 2035-2040 (scenario massimale).

Nel breve periodo i salari dei lavoratori a bassa qualificazione potrebbero comprimersi; nel medio-lungo periodo potrebbero migliorare per chi rimane, eliminando i lavori più degradanti e rompendo il dualismo del mercato del lavoro.

Sul piano previdenziale, la riduzione dei contributi dei migranti richiederà compensazioni (es. "robot tax").

Impatto sociale e migratorio

La riduzione della domanda di lavoro a bassa qua-

lificazione porterà a una diminuzione dei flussi economici, ma l'effetto sarà graduale (orizzonte 2035-2040). I migranti già presenti tenderanno a rimanere, spostandosi in altri settori o accettando maggiore precarietà.

Durante la transizione (2025-2035) sono prevedibili tensioni sociali, disoccupazione tra migranti e polarizzazione politica. Le politiche migratorie dovranno gestire sia la riduzione dei nuovi ingressi sia il "residuo" di lavoratori già presenti.

Dal punto di vista demografico, senza immigrazione la popolazione italiana potrebbe scendere a 47 milioni entro il 2070 (ISTAT). I robot sostituiscono lavoro, non popolazione né domanda interna.

Rischi, limiti e scenari complementari

Limiti tecnologici: difficoltà con variabilità imprevedibile, manutenzione in ambienti ostili, autonomia energetica ancora limitata (2-4 ore).

Ostacoli: piccole imprese agricole italiane (70% <5 ettari) faticeranno ad accedere ai robot; serviranno modelli RaaS (Robot as a Service). Resistenze sindacali e culturali.

Scenario più probabile: collaborazione uomo-robot (HRC). I robot svolgono i compiti gravosi, gli umani quelli di giudizio e adattabilità. Si creano nuovi lavori (manutenzione, supervisione), ma richiedono riqualificazione.

Conclusioni e raccomandazioni

Scenario realistico (probabilità più alta): sostituzione parziale (20-30% agricoltura, 15-25% logistica/pulizie) entro il 2035. Flussi ridotti ma non azzerati. Mercato duale frammentato. Necessità di politiche attive.

Raccomandazioni

- Italia: integrare la robotica nella programmazione dei Flussi dal 2026, fondi PNRR per riqualificazione migranti, sperimentazione della robot tax.
- UE: Piano europeo per la transizione tecnologica del lavoro migrante, ampliamento del Talent Pool alla riqualificazione, accordi con paesi d'origine che includano trasferimento tecnologico.
- Quadro regolatorio per etica e sicurezza dei robot umanoidi (estensione AI Act).

L'automazione umanoide non è né panacea né apocalisse. Gestita con intelligenza, può ridurre sfruttamento e caporalato senza aumentare marginalità. La finestra per una transizione ordinata è aperta ora. ■

Riferimenti bibliografici

ABI Research. (2024). *Assistive and Companion Robots 2024–2030: Market Analysis and Forecasts*. Oyster Bay, NY: ABI Research.

Borjas, G. J. (2014). *Immigration Economics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Boston Consulting Group. (2023). *The Coming Wave of Humanoid Robots: Cost Trajectories and Labor Market Implications*. Boston, MA: BCG Henderson Institute.

Coldiretti. (2023). *Rapporto sul lavoro in agricoltura 2023: manodopera, stagionalità e innovazione*. Roma: Coldiretti.

Docquier, F., & Rapoport, H. (2012). Globalization, brain drain, and development. *Journal of Economic Literature*, 50(3), 681–730 (<https://doi.org/10.1257/jel.50.3.681>).

Eurispes. (2023). *VI Rapporto Agromafie e Caporalato*. Roma: Eurispes – Osservatorio Placido Rizzotto.

Eurostat. (2024). *Migration and migrant population statistics*. Luxembourg: Publications Office of the European Union (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics).

FAO. (2022). *The State of Food and Agriculture 2022: Leveraging Automation in Agriculture*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Fondazione Leone Moressa. (2023). *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione 2023*. Bologna: Il Mulino.

Frey, C. B., & Osborne, M. A. (2013). *The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation?* Oxford: Oxford Martin School, University of Oxford.

Goldman Sachs Research. (2023). *Humanoid Robots: A Potentially Large Market, but Not Imminent*. New York: Goldman Sachs Global Investment Research.

IDTechEx. (2024). *Humanoid Robots 2024–2034: Technologies, Players, and Forecasts*. Cambridge: IDTechEx Ltd.

INPS. (2023). *Rapporto annuale INPS 2023*. Roma: Istituto Nazionale della Previdenza Sociale. <https://www.inps.it/it/dati-e-bilanci/rapporti-annuali/xxii-rapporto-annuale.html>

ISTAT. (2024). *Rapporto annuale 2024: la situazione del paese*. Roma: Istituto Nazionale di Statistica (<https://www.istat.it/it/archivio/295798>).

McKinsey Global Institute. (2023). *The Future of Work After COVID-19: Accelerating Automation and Its Implications*. New York: McKinsey & Company.

OCSE. (2023). *International Migration Outlook 2023*. Paris: OECD Publishing (<https://doi.org/10.1787/b0f40584-en>).

Unioncamere–ANPAL. (2024). *Sistema Informativo Excelsior: Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia nel quinquennio 2024–2028*. Roma: Unioncamere.

World Bank. (2023). *World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies*. Washington, DC: The World Bank.

[*] Giuslavorista.

Nuove tecnologie e licenziamento: il giustificato motivo oggettivo

di Antonella Delle Donne [*]



La sentenza emessa dal Tribunale di Roma il 19 novembre 2025, n. 9135 affronta una problematica inedita nel panorama giurisprudenziale: l'introduzione dell'intelligenza artificiale quale strumento di efficientamento dell'organizzazione aziendale e come giustificato motivo oggettivo per il licenziamento.

L'AI artificiale rappresenta il futuro. Questo dato è certo e incontrovertibile. L'interrogativo è fino a che punto modificherà la nostra quotidianità, in particolare quella lavorativa.

La diffusione progressiva degli strumenti di intelligenza artificiale, infatti, sta incidendo sui processi produttivi e, di conseguenza, sull'organizzazione del lavoro. Ogni lavoratore, a prescindere dall'attività svolta, già fa uso, o ne farà in un immediato futuro, dell'AI.

Non è escluso da questa rivoluzione tecnologica neanche il settore pubblico che, da tempo, ha iniziato ad utilizzare l'AI per fornire servizi migliori ai cittadini per garantire l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa.

La digitalizzazione comporta una rivoluzione copernicana nell'ambito del diritto del lavoro che, sebbene costruito, per tradizione, intorno a categorie analogiche, si trova, per forza maggiore, a confrontarsi con dinamiche nuove e diverse e con processi automatizzati che incidono sui ruoli, sulle mansioni e sulle professionalità modificandoli profondamente.

Preso atto di tale contesto il Tribunale di Roma con la sentenza in commento, per la prima volta e in modo esplicito, riconosce il ruolo assunto dall'intelligenza artificiale nella riorganizzazione e nell'efficientamento aziendale considerandolo idoneo a giustificare un licenziamento per fondato motivo oggettivo. L'uso dell'intelligenza artificiale viene, pertanto, valutato alla stregua di un fattore organizzativo rilevante in concreto ai fini del vaglio della legittimità di un licenziamento economico.

La soppressione del posto di lavoro della graphic design con mansioni operative e creative per sostituzione con sistemi di intelligenza artificiale è valutata legittima, essendo anche provata la crisi economica aziendale che diventa presupposto per l'introduzione dei nuovi meccanismi.

Sul piano interpretativo moltissimi sono gli interrogativi che pone la pronuncia.

Innanzitutto, i limiti del datore nell'invocare l'innovazione tecnologica come causa di licenziamento e poi il contenuto dell'obbligo di *repêchage* nel nuovo contesto.

I fatti di causa

La sentenza prende le mosse dal ricorso presentato da una graphic designer impiegata presso un'azienda dal 14 marzo 2022 al 2 maggio 2023 e inquadrata nel livello IV del CCNL Commercio Terziario. Assoggetta al potere direttivo e disciplinare del Presidente del CdA e tenuta al rispetto dell'orario di lavoro dal lunedì al venerdì, dalle 9,00 alle 18,00 con un'ora di pausa a pranzo, lamenta di aver subito un licenziamento per giustificato motivo oggettivo illegittimo per mancanza del fatto materiale in quanto la crisi e la riorganizzazione aziendale poste alla base della soppressione della posizione lavorativa sono, in realtà, pretestuose e non veritiere.

Chiede, pertanto, la reintegrazione e il pagamento in suo favore della retribuzione globale di fatto dalla data del licenziamento sino a quella dell'effettiva reintegra nel posto di lavoro e al pagamento di un'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del TFR o, in subordine, la risoluzione del rapporto e la condanna del datore di lavoro al pagamento di un'indennità risarcitoria pari due mensilità per ogni anno di servizio, tra un minimo di 6 e un massimo di 36 mensilità.

La società costituitasi in giudizio adduce a sostegno della legittimità del licenziamento la crisi economico-finanziaria che ha reso necessaria una riorganizzazione interna volta all'abbattimento dei costi attraverso l'introduzione di strumenti di intelligenza artificiale idonei ad automatizzare la parte delle lavorazioni grafiche.

Le questioni giuridiche rilevanti e la motivazione

Il Tribunale di Roma respinge il ricorso.

Innanzitutto, esamina la sussistenza del giustificato motivo oggettivo e la soddisfazione della prova che, ai sensi dell'art. 5 della legge 605/1966, grava sul datore di lavoro.

La normativa pone in essere un bilanciamento tra interessi contrapposti: quello alla conservazione del posto di lavoro e quello del datore ad espellere unità non più funzionali rispetto ai processi aziendali. La scelta ricade sul secondo a condizione dell'esistenza di effettive esigenze aziendali e di un nesso eziologico tra queste e il licenziamento.

Nel caso in esame entrambe i presupposti risultano soddisfatti ed effettivamente provati attraverso le testimonianze dedotte in giudizio e la prova documentale.

A confermare lo stato di crisi in cui versa l'azienda sono la semplificazione della società da società per azioni a società a responsabilità limitata; numerose risoluzioni di rapporti di lavoro; lo sfratto per morosità relativo alla locazione dalla sede legale e l'avvio di procedura negoziata della crisi di impresa.

Il giudice esclude anche la possibilità di *repechage* della ricorrente ritenendo che le posizioni residue richiedessero competenze non possedute e non acquisibili in tempi ragionevoli.

Si evidenzia come la volontà della società resistente è quella di abbandonare progressivamente il settore del design per valorizzare

lo sviluppare Software di Cyber Intelligence, ambiti in cui la lavoratrice non aveva alcuna conoscenza né esperienza.

Inoltre, tutte le posizioni in cui risulta possibile la collocazione erano già occupate avendo l'azienda ridotto di molto l'organico.

Questi elementi assolvono l'onere probatorio, gravante sul datore, di dimostrare l'impossibilità di *repêchage* che, essendo fatto negativo, può basarsi anche su presunzioni come affermato dalla precedente giurisprudenza (ex multis Cass. n. 5592/2016; orientamento confermato anche successivamente, in Cass. n. 12101/2016; n.27792/2017; n.192/2019; n.2739/2024, Cass. n.6/2013; n.6559/2010, Cass. n.4672/2019, Cass. n.30259/2018; n.15401/2020).

La sentenza risulta degna di nota, poiché riconosce che il giustificato motivo oggettivo di licenziamento può essere rinvenuto anche nell'adozione di strumenti di intelligenza artificiale purchè non sia solo dichiarata, comporti per l'azienda un efficientamento reale e verificabile e costituisca fattore di una riorganizzazione coerente e sistematica.

Il Tribunale di Roma ritiene sussistenti tutti gli aspetti summenzionati e considera anche dimostrata la riduzione del fabbisogno del lavoro umano per attività svolte dall'intelligenza artificiale.

In conclusione, la pronuncia fa rientrare l'innovazione tecnologica nell'ambito dell'art. 41 Cost. ovvero nella libertà di iniziativa economica dell'imprenditore sempre che il suo impiego non sia meramente strumentale all'elusione delle tutele del lavoratore.



Conclusioni

La decisione in commento costituisce un importante precedente nel repertorio giurisprudenziale in quanto considera legittimo invocare l'introduzione di nuove tecnologie come ragioni organizzative idonee a rendere legittimo il licenziamento per giustificate ragioni oggettive.

Evidenti i rischi una tale esegesi comporta tra cui, in primis, la possibilità di legittimare automatismi espulsivi con conseguente difficoltà per il lavoratore di contestare scelte datoriali connotate da alto tecnicismo e da un elevato grado di complessità.

In sostanza, si paventa la possibilità di consentire licenziamenti mascherati da innovazione e, in tal senso, de iure condendo, sarebbe auspicabile la richiesta di una prova rafforzata circa l'effettiva e reale implementazione tecnologica.

Il Tribunale, inoltre, esclude l'obbligo di formazione ai fini del repêchage. La questione è oggetto di dibattito in quanto in un'era caratterizzata da continui mutamenti digitali, quindi, da una rapida obsolescenza delle competenze, sarebbe auspicabile un'interpretazione sistemica della normativa esistente nel senso di includere almeno un dovere minimo di aggiornamento professionale.

Diverse le questioni che la pronuncia lascia aperte collocandosi in un quadro europeo in continua evoluzione. Da considerare, infatti, anche gli obblighi introdotti dall'AI Act in relazione alla governance, alla trasparenza, alla

gestione del rischio che, di sicuro, vanno ad incidere sulle scelte organizzative aziendali in relazione ai limiti del datore e al bilanciamento tra innovazione e tutela del lavoro.

Viene inaugurata una nuova stagione giurisprudenziale che comporta interrogativi, al momento irrisolti, come la valutazione circa la veridicità delle riorganizzazioni tecnologiche, il ruolo della formazione nell'era digitale e come antidoto al licenziamento, la compatibilità tra l'automazione dei processi e i principi costituzionali dettati in ambito giuslavoristico.

Di qui l'importanza della sentenza n. 9135/2025 che va a costituire un significativo precedente nello studio dei rapporti tra intelligenza artificiale e licenziamento economico.

Pur riconoscendo la legittimità della scelta datoriale, molti sono gli interrogativi cruciali sul futuro del lavoro nell'ottica dello sfruttamento delle nuove tecnologie.

La vera vittoria sarà evitare che l'innovazione tecnologica non diventi un mero pretesto per ridurre indiscriminatamente l'occupazione, ma si trasformi in un'occasione per ripensare le competenze e rafforzare le tutele. ■

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



Il comporto alla prova dell'eguaglianza

Verso un nuovo paradigma antidiscriminatorio

di Iuliana Petecariu [*]



Per lungo tempo il licenziamento per superamento del periodo di comporto è stato considerato uno degli istituti più “neutri” del diritto del lavoro italiano. Un meccanismo apparentemente lineare: il lavoratore assente per malattia conserva il posto per un periodo determinato dalla legge o dalla contrattazione collettiva; superato quel limite, il datore può recedere dal rapporto.

Dietro questa costruzione giuridica si nascondeva però una precisa idea di lavoro: continuità della prestazione, omogeneità della forza lavoro, prevedibilità organizzativa. Un modello figlio della società industriale del Novecento.

Oggi quel paradigma mostra tutte le sue fragilità.

L'invecchiamento della popolazione attiva, la diffusione delle patologie croniche, l'aumento delle disabilità fisiche e psichiche e l'espansione del diritto antidiscriminatorio europeo stanno modificando radicalmente il significato stesso del comporto. Ciò che per decenni è apparso come criterio neutro rischia ora di trasformarsi in uno strumento di discriminazione indiretta.

È attorno a questo passaggio che si sta consumando una delle trasformazioni più profonde del diritto del lavoro contemporaneo.

La neutralità apparente del comporto

Il punto centrale è semplice solo in apparenza: trattare allo stesso modo situazioni profondamente diverse può produrre diseguaglianza.

Il lavoratore con disabilità o affetto da malattie croniche è naturalmente più esposto al rischio di accumulare assenze. Applicare rigidamente lo stesso periodo di comporto previsto per tutti i dipendenti significa ignorare una condizione oggettiva di svantaggio.

La conseguenza è evidente: un istituto nato per bilanciare tutela della salute ed esigenze produttive può diventare un meccanismo espulsivo selettivo.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha progressivamente chiarito questo principio. Le più importanti pronunce europee hanno imposto agli ordinamenti nazionali di considerare la disabilità non soltanto come una condizione individuale da proteggere, ma come un fattore che richiede adattamenti concreti dell'organizzazione del lavoro. Il problema non riguarda più soltanto il numero delle assenze. Riguarda il modo in cui l'impresa gestisce la fragilità.

Gli accomodamenti ragionevoli

La vera rivoluzione introdotta dal diritto antidiscriminatorio non consiste nel semplice divieto di discriminazione. Consiste nell'idea

che il datore di lavoro debba attivarsi positivamente per evitare l'esclusione del lavoratore fragile.

Gli accomodamenti ragionevoli rappresentano il cuore di questo nuovo paradigma. Non si tratta di formule astratte, ma di strumenti concreti:

- rimodulazione dell'orario;
- smart working;
- adattamento delle mansioni;
- ricollocazione interna;
- strumenti tecnologici di supporto;
- flessibilità organizzativa.

Il licenziamento non può più costituire la risposta automatica alla malattia.

Prima del recesso, il datore deve dimostrare di avere realmente valutato tutte le soluzioni ragionevolmente praticabili per conservare il rapporto.

Questo passaggio segna una trasformazione culturale prima ancora che giuridica.

Il lavoratore non viene più considerato soltanto come forza produttiva sostituibile, ma come persona portatrice di dignità, vulnerabilità e diritti fondamentali.

La svolta della giurisprudenza italiana

Negli ultimi anni anche la giurisprudenza italiana ha iniziato a recepire questa evoluzione.

Le più recenti pronunce della Corte di cassazione hanno progressivamente superato il vecchio orientamento formalistico che considerava il superamento del comports quasi automaticamente legittimante il licenziamento.

La prospettiva oggi è diversa.

Il giudice non valuta più soltanto il numero delle assenze o il mero rispetto aritmetico dei limiti contrattuali. L'attenzione si concentra sul comportamento complessivo del datore di lavoro.

Occorre verificare:

- se la condizione di disabilità fosse conoscibile;
- se siano stati adottati accomodamenti ragionevoli;
- se vi sia stata interlocuzione con il lavoratore;
- se siano state tentate soluzioni alternative;
- se il licenziamento rappresenti davvero *extrema ratio*.

Il cambiamento è enorme, perché modifica la natura stessa del giudizio.

Il centro della valutazione non è più soltanto l'assenza del lavoratore, ma la qualità della risposta organizzativa dell'impresa. In altre parole, il diritto non guarda più esclusivamente alla fragilità del dipendente, ma pretende di scrutinare la capacità inclusiva del datore di lavoro.

Dalla tutela passiva all'inclusione attiva

Per decenni il diritto del lavoro si è limitato a vietare discriminazioni dirette ed esplicite.

Il nuovo paradigma, invece, impone una forma di inclusione attiva.

Non basta evitare comportamenti apertamente discriminatori. Occorre impedire anche quegli effetti apparentemente neutri che finiscono per penalizzare categorie strutturalmente più vulnerabili.

Questa evoluzione riflette un cambiamento culturale profondo.

La disabilità non viene più considerata soltanto come una limitazione individuale, ma come il risultato dell'interazione tra condizioni personali e ostacoli organizzativi o sociali.

La discriminazione può quindi derivare non tanto dalla volontà soggettiva di discriminare, quanto dall'incapacità dell'organizzazione di adattarsi ragionevolmente alla fragilità.

Il comports assume così un significato completamente nuovo.

Non è più soltanto un problema di durata delle assenze.

Diventa il banco di prova dell'effettiva capacità del sistema produttivo di garantire uguaglianza sostanziale.

Il rischio di nuove rigidità

Ogni trasformazione giuridica porta però con sé inevitabili tensioni. L'ampliamento delle tutele antidiscriminatorie rischia di scaricare sulle imprese obblighi organizzativi sempre più gravosi, soprattutto nelle piccole e medie



aziende che costituiscono l'ossatura produttiva italiana.

Un sistema eccessivamente incerto può generare conseguenze problematiche:

- aumento del contenzioso;
- difficoltà di pianificazione aziendale;
- crescita dei costi organizzativi;
- timore di assumere lavoratori fragili.

Il rischio più delicato sarebbe però trasformare la tutela antidiscriminatoria in una fonte permanente di conflitto.

Il diritto del lavoro non può ridursi a terreno di scontro ideologico tra esigenze produttive e tutela della persona.

La vera sfida consiste nel costruire un equilibrio sostenibile.

La necessità di una riforma organica

L'attuale quadro normativo appare ancora frammentato.

Molte delle soluzioni applicate oggi derivano dall'elaborazione giurisprudenziale più che da un intervento organico del legislatore. Questo produce inevitabili incertezze interpretative.

Occorre invece una strategia più ampia.

I contratti collettivi dovrebbero prevedere discipline specifiche per le patologie croniche e le disabilità, introducendo comportamenti differenziati e strumenti di flessibilità personalizzata.

È inoltre necessario definire criteri più chiari per stabilire quali accomodamenti siano concretamente esigibili e quando, invece, l'onere organizzativo diventi sproporzionato.

L'inclusione lavorativa non può gravare esclusivamente sui singoli datori di lavoro. Servono incentivi pubblici, strumenti mutualistici e politiche di sostegno capaci di condividere il costo sociale della fragilità.

Ma soprattutto occorre un investimento culturale.

La gestione della disabilità non può essere affrontata soltanto nelle aule giudiziarie. È indispensabile promuovere una cultura organizzativa fondata sulla prevenzione, sulla formazione e sulla valorizzazione della diversità.

vedo il nuovo paradigma antidiscriminatorio. Un paradigma nel quale il lavoro non viene più concepito soltanto come prestazione economica, ma come spazio di inclusione, dignità e partecipazione.

Ed è proprio nella gestione della fragilità che il diritto del lavoro contemporaneo sta rivelando, forse più che in ogni altro ambito, la propria funzione più autentica: non limitarsi a regolare il mercato, ma contribuire a definire il grado di civiltà di una società. ■



Una questione che riguarda il futuro del lavoro

Il tema del comportamento supera ormai il semplice ambito tecnico-giuridico.

Esso interroga il significato stesso del lavoro nella società contemporanea.

Una comunità democratica si misura anche dalla capacità di proteggere chi attraversa condizioni di vulnerabilità senza espellerlo automaticamente dal circuito produttivo.

Allo stesso tempo, un sistema economico moderno non può sopravvivere senza sostenibilità organizzativa e prevedibilità dei costi.

Per questo la partita che si sta giocando attorno al comportamento non riguarda soltanto la disciplina del licenziamento.

Riguarda il modello di società che intendiamo costruire.

L'uguaglianza sostanziale richiamata dall'art. 3 della Costituzione non può più essere interpretata come semplice uniformità di trattamento.

Richiede invece la capacità di riconoscere le differenze e di governarle attraverso strumenti ragionevoli, proporzionati e sostenibili.

È questa la direzione verso cui si sta muo-

Bibliografia

ALESSI C., Disabilità, accomodamenti ragionevoli e oneri probatori, in Riv. it. dir. lav., 2023.

BELLOCCHI P., La nullità del licenziamento nel decreto legislativo n. 23/2015, in Dir. Rel. Ind., 2018.

CARINCI F., Il licenziamento nullo e la tutela dei diritti inviolabili del lavoratore, in Riv. Dir. Lav., 2018.

DI PAOLA L., Il licenziamento in generale, Milano, 2024.

GIUBBONI S., Profili costituzionali del contratto di lavoro a tutele crescenti, in WP CSDLE, 2015.

MARINELLI F., Il licenziamento discriminatorio e per motivo illecito, Milano, 2017.

VARVA S., Malattie croniche e lavoro tra normativa e prassi, in Riv. it. dir. lav., 2018.

[*] Professionista con formazione in Criminologia, specializzata in genetica forense "comportamento violento", e in Giurisprudenza, con focus sul diritto del lavoro in particolare sul "comporto". Impegnata nella frequenza di un percorso di alta formazione giuridica nella Repubblica di San Marino in diritto sammarinese, nonché in attività di ricerca presso il Ministero del Lavoro sammarinese.

Periodo di comportamento e disabilità

Limiti al licenziamento e casi di nullità

di Luigina Lillo [*]



Con la sentenza n. 8211 del 2 aprile 2026, la Corte di Cassazione torna ad affrontare il delicato tema del licenziamento per superamento del periodo di comportamento nei confronti di lavoratori disabili, offrendo chiarimenti rilevanti sia sul piano della configurazione della discriminazione indiretta sia su quello della responsabilità datoriale e della quantificazione del danno.

La vicenda trae origine dal licenziamento di una lavoratrice, intimato per superamento del periodo di comportamento, a seguito di un prolungato numero di assenze per malattia. I giudici di merito avevano accertato che la dipendente si era assentata per 371 giorni in un triennio, di cui ben 329 riconducibili a una patologia cronica che aveva determinato il riconoscimento di un'invalidità civile progressivamente crescente fino al 70%. Sulla base di tali elementi, la Corte d'appello di Milano aveva dichiarato nullo il licenziamento, ritenendolo espressione di discriminazione indiretta ai sensi del d.lgs. n. 216/2003 e della direttiva 2000/78/CE.

La società datrice di lavoro ha impugnato la decisione sostenendo, da un lato, che la disciplina collettiva applicata non prevedeva alcun trattamento differenziato per i lavoratori disabili e, dall'altro, che difettava un elemento soggettivo di responsabilità, non essendo essa a conoscenza dello stato di disabilità della dipendente. Tali argomentazioni sono state però respinte dalla Suprema Corte, che ha confermato integralmente l'impianto motivazionale della decisione di merito.

Uno dei passaggi centrali della pronuncia riguarda la nozione di discriminazione indiretta. La Cassazione ribadisce che essa si configura quando una disposizione apparentemente neutra – come quella che disciplina il periodo di comportamento in modo uniforme – produce in concreto un effetto svantaggioso nei confronti di una categoria protetta, quale quella dei lavoratori disabili. In questo senso, ciò che rileva non è l'intenzione del datore di lavoro, ma l'effetto oggettivo della misura adottata. Ne consegue che la discriminazione può sussistere anche in



assenza di dolo o colpa, essendo sufficiente il risultato discriminatorio.

Tuttavia, accanto a questo profilo oggettivo, la Corte approfondisce il tema dell'obbligo datoriale di adottare accomodamenti ragionevoli, previsto dalla normativa nazionale ed europea. Tale obbligo assume una funzione centrale nel prevenire situazioni discriminatorie e impone al datore di lavoro di attivarsi concretamente per rendere compatibile l'organizzazione lavorativa con le condizioni del dipendente disabile (telelavoro, cambio turni, adattamento della postazione di lavoro, formazione, riduzione dell'orario di lavoro).

In questo contesto, assume rilievo decisivo il concetto di conoscenza o conoscibilità della disabilità. La Corte chiarisce che il datore di lavoro non può limitarsi a invocare la propria ignoranza formale, qualora vi siano elementi idonei a far emergere, secondo l'ordinaria diligenza, la possibile esistenza di una condizione di disabilità. Nel caso di specie, era stato accertato che già un anno prima del licenziamento il medico

competente aveva espresso giudizi di idoneità con limitazioni, senza prevedere revisioni automatiche. Tali circostanze avrebbero dovuto indurre il datore di lavoro ad approfondire la situazione, instaurando un'interlocuzione con la lavoratrice.

La sentenza sottolinea, infatti, che l'adozione di accomodamenti ragionevoli non può prescindere da un confronto tra le parti. Questo dialogo rappresenta una fase essenziale del rapporto di lavoro in presenza di disabilità e trova fondamento anche nella Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, oltre che nella più recente evoluzione normativa interna. Il datore di lavoro è dunque tenuto a compiere uno sforzo diligente per individuare soluzioni organizzative idonee a evitare il licenziamento.

Nel caso esaminato, tale obbligo è stato ritenuto violato. La società non solo non ha adottato alcun accomodamento, ma non ha neppure dimostrato di aver valutato possibili soluzioni alternative, né di aver considerato l'eventuale sproporzione degli interventi. Questa omissione integra un inadempimento colpevole, che si pone alla base della declaratoria di nullità del licenziamento.

Di particolare interesse è anche il passaggio relativo al rapporto tra elemento soggettivo e responsabilità. La Corte chiarisce che, mentre la discriminazione indiretta opera oggettivamente, la verifica della colpa rileva con riferimento all'inadempimento dell'obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli. In altri termini, la mancanza di colpa non esclude di per sé la discriminazione, ma può incidere sulla valutazione della condotta datoriale sotto il profilo dell'adempimento degli obblighi di legge.

Nel caso concreto, tuttavia, la Corte ha ritenuto sussistente anche il profilo soggettivo della responsabilità, evidenziando come il datore di lavoro fosse in grado di acquisire conoscenza della situazione attraverso un comportamento

diligente. La mancata attivazione in tal senso esclude la possibilità di invocare la buona fede come causa di esonero.

Quanto al risarcimento del danno, la Cassazione respinge l'argomento secondo cui l'assenza di dolo o colpa dovrebbe comportare una riduzione dell'indennizzo. La censura viene giudicata infondata, in quanto basata su un presupposto – l'assenza di responsabilità – che i giudici di merito hanno escluso. Inoltre, non risultano comportamenti ostruzionistici della lavoratrice tali da incidere sulla quantificazione del danno. La decisione si conclude con il rigetto del ricorso e la condanna della società al pagamento delle spese di lite, secondo il principio della soccombenza.

In conclusione, la sentenza si inserisce nel solco di un orientamento ormai consolidato volto a rafforzare la tutela dei lavoratori disabili, imponendo al datore di lavoro un ruolo attivo nella prevenzione delle discriminazioni.

Viene ribadito che l'organizzazione del lavoro non può essere neutrale rispetto alle condizioni dei dipendenti, ma deve adattarsi, entro limiti di ragionevolezza, alle esigenze delle persone più vulnerabili. Si tratta di un approccio che valorizza la dimensione sostanziale dell'uguaglianza e che impone una rilettura delle regole tradizionali del rapporto di lavoro alla luce dei principi antidiscriminatori. In questa prospettiva, il licenziamento per superamento del comporto non può essere considerato un automatismo, ma deve essere il risultato di un percorso che tenga conto delle specificità del caso concreto e degli obblighi

di protezione gravanti sul datore di lavoro. ■

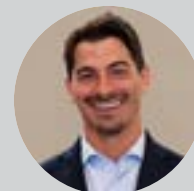


[*] Funzionario Amministrativo presso l'Ispettorato d'Area Metropolitana di Bologna.

Le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell'autrice e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

Come è cambiato il lavoro a San Marino e il ruolo dei frontalieri

di Stefano Ciacci [*]



Il lavoro transfrontaliero tra Italia e San Marino racconta forse meglio di qualunque altro fenomeno l'evoluzione del mercato del lavoro sammarinese negli ultimi vent'anni. Per lungo tempo la Repubblica ha costruito il proprio sistema occupazionale attorno a un principio molto preciso: la priorità assoluta ai lavoratori sammarinesi e residenti. Il frontaliere rappresentava una necessità produttiva, ma doveva rimanere subordinato alla tutela dell'occupazione interna.

Questa impostazione emergeva chiaramente già nel Decreto Delegato n. 169 del 2005, in una fase storica molto diversa da quella attuale. All'epoca, per assumere un lavoratore non iscritto alle liste di avviamento, le imprese erano obbligate a verificare preventivamente la presenza di lavoratori sammarinesi disponibili e persino a effettuare colloqui con i candidati presenti nelle liste. Solo in assenza di professionalità reperibili internamente era possibile procedere con l'assunzione di un transfrontaliero. Era una visione fortemente amministrata del mercato del lavoro, nella quale lo Stato svolgeva un ruolo di controllo e filtro rispetto all'ingresso della manodopera oltreconfine.



Quel modello rifletteva una precisa filosofia politica ed economica: proteggere il lavoro interno in una fase in cui la disoccupazione rappresentava ancora un elemento di preoccupazione e il sistema economico sammarinese risultava meno integrato rispetto ai mercati internazionali di oggi.

Negli anni successivi, però, l'economia della Repubblica è cambiata profondamente. Le imprese hanno iniziato a confrontarsi con esigenze nuove, con una crescente necessità di reperire competenze specializzate e con un mercato sempre più aperto e competitivo. Parallelamente, il numero dei frontalieri ha continuato a crescere, diventando una componente strutturale dell'economia sammarinese, soprattutto nell'industria, nei servizi, nell'edilizia, nel commercio e nelle professioni tecniche.

La prima vera svolta arriva nel 2017 con la Legge n. 115. È qui che cambia l'impostazione del sistema. Le rigidità precedenti vengono fortemente attenuate e il mercato del lavoro sammarinese si avvicina a un modello molto più flessibile. La priorità assoluta dei lavoratori iscritti perde progressivamente centralità e le imprese ottengono maggiore libertà nella ricerca delle professionalità necessarie.

Rimane però un elemento di compensazione: il contributo aggiuntivo del 4,5% sul-

la retribuzione imponibile previdenziale per i lavoratori frontalieri. Una misura che rappresentava una sorta di equilibrio tra apertura del mercato e tutela del sistema occupazionale interno, evitando una liberalizzazione totale immediata.

Ma è soprattutto con la Legge 164 del 2022 che si completa il cambio di paradigma. La riforma nasce infatti in un contesto completamente diverso rispetto a quello del 2005: la disoccupazione sammarinese si è drasticamente ridotta, molte imprese faticano a trovare personale e il problema principale non è più difendere il lavoro interno dalla concorrenza esterna, bensì reperire lavoratori e competenze sufficienti per sostenere la crescita economica.

La legge supera ulteriormente molte barriere burocratiche e culturali del passato. Il frontaliero non viene più visto come una figura eccezionale da autorizzare solo in casi residuali, ma come una componente fisiologica del sistema produttivo sammarinese. Cambia proprio la filosofia di fondo: non più un mercato del lavoro chiuso e difensivo, ma un sistema che punta a essere attrattivo, dinamico e competitivo. La salvaguardia individuata dalla riforma resta comunque il livello della disoccupazione interna. Pur avendo superato l'impostazione fortemente restrittiva del passato, il sistema mantiene infatti un meccanismo di tutela che consente di intervenire qualora emergano squilibri nel mercato del lavoro sammarinese. In presenza di determinati indicatori, come un aumento della disoccupazione interna o un numero elevato di lavoratori iscritti alle Liste di Avviamento in specifici settori professionali, potrebbe essere prevista la sospensione delle assunzioni nominative di lavoratori non iscritti o non iscrivibili alle liste stesse. Una sorta di valvola di sicurezza che permette di preservare l'equilibrio raggiunto: apertura e maggiore flessibilità per rispondere alle esigenze delle imprese, ma mantenendo al centro la tutela dell'occupazione interna.

Anche i dati degli ultimi anni mostrano chiaramente questa trasformazione. L'aumento dei frontalieri è andato di pari passo con la riduzione della disoccupazione interna, segno che il mercato sammarinese non sta sostituendo lavoratori residenti con lavoratori oltreconfine, ma sta vivendo una fase di espansione nella quale il fabbisogno occupazionale supera la disponibilità interna di forza lavoro.

Infatti, **L'ufficio Nazionale di Statistica della Repubblica di San Marino**, mostra in maniera evidente l'evoluzione dell'occupazione dei frontalieri; **dal 2016 da 5.252 (3.794 maschi e 1.458 femmine), al 2026 la quota raggiunge 8.784 (5.892 maschi e 2.892 femmine), un incremento in tutti i settori: dirigenti e assimilabili, responsabili ed esperti di settore, impiegati specializzati e tecnici, impiegati operativi, operai caporeparto, operai specia-**

lizzati e tecnici, operai qualificati, operai generici e commessi ed altro. Solo da marzo 2023 a marzo 2026 sono aumentati con un +1.435 in 3 anni.

Questo processo si inserisce inoltre nel più ampio percorso di avvicinamento della Repubblica all'Europa. Con l'Accordo di Associazione UE, il principio della libera circolazione delle competenze e della trasparenza del mercato del lavoro sarà inevitabilmente sempre più centrale. Anche strumenti europei come EURES contribuiranno a questo cambiamento, consentendo una maggiore pubblicità delle offerte di lavoro e un'integrazione sempre più forte del mercato occupazionale sammarinese con quello europeo.

In prospettiva, il principio della priorità territoriale rischia quindi di perdere progressivamente rilevanza rispetto alla capacità di attrarre professionalità, competenze e capitale umano qualificato. La vera sfida non sarà più limitare l'ingresso dei frontalieri, ma rendere



San Marino sufficientemente competitivo da attrarre lavoratori in un contesto europeo sempre più aperto.

Il lavoro frontaliero, dunque, non rappresenta più soltanto una questione occupazionale o amministrativa. È diventato il simbolo della trasformazione economica, culturale e politica della Repubblica di San Marino: dal controllo amministrativo del mercato del lavoro a un modello sempre più integrato, aperto e orientato alla competitività internazionale. ■

[*] Consulente del Lavoro e Segretario Particolare dell'attuale Ministro per il Lavoro della Repubblica di San Marino

Cooperazione: passato, presente... futuro?

di Carlo Iovino [*]



All'ultima assemblea della Fondazione D'Antona è stato presentato l'interessante libro "Cooperative e lavoro" di Erminia Diana e Luigi Oppedisano, e nel presentarlo il Presidente Matteo Ariano si è posto, ed ha posto all'assemblea, l'interrogativo se avesse ancora senso parlare di cooperazione in questo momento socio-economico di quasi totale predominio di un capitalismo senza limiti. Ebbene, all'esito del dibattito, è emersa chiara la risposta, sicuramente ed assolutamente SÌ!

L'inizio della cooperazione, così come la intendiamo oggi, viene generalmente individuato nella esperienza della Rochdale Pioneers Society in Inghilterra, nel 1844, fondata da 28 operai tessili e artigiani che si associarono con il fine di aprire uno spaccio dove gli operai potessero acquistare a prezzi calmierati i generi di prima necessità. Tale esperienza è stata ritenuta una delle prime "soluzioni pacifiche" all'aspra, a volte anche violenta, contrapposizione tra capitale e lavoro, tra "padroni" e "lavoratori". Già nel Medioevo esistevano corporazioni di lavoratori, che discendevano dai "collegia" (associazioni professionali) del mondo Latino, ma con la Rivoluzione Industriale si impone il bisogno di strutture ben più organizzate, e così iniziano a diffondersi esperienze cooperativistiche dapprima in Inghilterra, poi nel resto d'Europa, con la cooperazione nel settore creditizio, e con la cooperazione agricola.

In Italia, nella seconda metà del Novecento, assistiamo ad un ampio diffondersi della cooperazione sociale, riconosciuta come "principio" in quegli anni anche nella Carta Costituzionale, poi soltanto con la legge del 1991 n. 381 ha trovato una sua disciplina ed un suo "ordinamento". La nostra "Grundnorm", "pietra d'angolo" non soltanto del nostro ordinamento politico ma anche di quello socio-economico, all'art. 45 riconosce la funzione sociale della cooperazione che persegue la mutualità, intesa come solidarietà, aiuto reciproco, rispetto al mero profitto capitalistico inteso come "contrapposizione" tra le parti, e dispone che lo Stato promuova ed agevoli la cooperazione, considerata "la terza via" tra impresa privata e pubblica. L'alto valore dell'art.45, vero caposaldo del sistema cooperativistico italiano, è stato ben evidenziato anche dalla recente sentenza della Corte Costituzionale, n. 116 del 2025. La Consulta, nella indicata pronuncia, tra gli altri principi,

individua il valore della cooperazione nella capacità di unire strutturalmente all'aspetto economico quella funzione sociale che i Costituenti consideravano necessaria per la promozione del lavoro e la realizzazione del bene comune. La sentenza sottolinea inoltre la differenza rispetto ad altri soggetti come le società benefit che nell'esercizio dell'attività di impresa oltre allo scopo di lucro perseguono anche una o più finalità di beneficio comune, evidenziando che la cooperativa si peculiarizza per la mutualità, ricollegandosi ai principi di solidarietà e sussidiarietà orizzontale, e per la democraticità nella gestione. Tale peculiarità è riconosciuta anche nella detassazione degli utili destinati a riserva indivisibile, prevista per le sole società cooperative, in quanto soltanto esse accantonando nel patrimonio sociale risorse necessariamente sottratte al godimento dei soci, si configurano come enti di creazione di ricchezza intergenerazionale, devoluta tramite i fondi mutualistici per lo sviluppo e la promozione della cooperazione in generale.



Nel dopoguerra quindi l'identità della cooperazione era molto chiara, ma l'articolo 45 non è l'inizio di questa storia, con la Repubblica si scrive la Costituzione e da lì parte progressivamente il movimento cooperativo italiano, ma in realtà già nel secolo precedente aveva trovato le sue radici e lo sviluppo, non a caso, è stato giustamente evidenziato che l'art. 45 recita: la Repubblica "riconosce" la cooperazione, la riconosce nel senso che non la istituisce per la prima volta, essa viveva già all'interno dei movimenti sociali ottocenteschi, di emancipazione delle classi proletarie, di reazione alle trasformazioni industriali e tecnologiche, economiche e sociali dell'ottocento. L'art. 45 è il frutto di una "fusione" delle differenti posizioni politiche ed economiche presenti nell'Assemblea Costituente, la socialista, la liberale, la cattolica.

Storicamente cooperazione e socialismo, entrambi nati nell'ottocento, condividono principi di solidarietà e democrazia economica e partecipativa, in opposizione alla logica del mero profitto capitalistico.

Ma le cooperative rappresentano anche un pezzo della Chiesa Cattolica italiana, infatti molte cooperative agricole e di credito nell'Ottocento furono istituite da sacerdoti e comunità parrocchiali. A favore, ed a sostegno, dell'economia cooperativa troviamo innanzitutto, nel 1891, l'Enciclica *Rerum Novarum* di Papa Leone XIII, analisi del mondo lavorativo ed economico, ancora attuale, faro sui rischi di un capitalismo liberistico con i paraocchi, finalizzato esclusivamente al profitto economico. E molti anni dopo, altro Papa, Benedetto XVI, con la *Caritas in veritate*, è tornato a ribadire con forza la necessità di una economia di comunione, del dono, cioè una economia capace di creare imprese ispirate al principio di solidarietà e condivisione. Questi valori non possono restare nel passato, ma possono aiutare le imprese a proiettarsi nel futuro ponendo al centro dell'economia e del lavoro l'uomo, la dignità della persona umana, in modo da creare nuove forme e opportunità di lavoro, più sostenibili da ogni punto di vista, sia del lavoro che dell'ambiente. Un efficace anticorpo può essere proprio l'economia cooperativa, con il suo principio di mutualità. Esempi paradigmatici della capacità della cooperazione

di creare e/o ricreare opportunità lavorative sono le iniziative di "workers buy out", aziende destinate al fallimento che hanno trovato nuova vita dalle aggregazioni cooperativistiche dei lavoratori, grazie proprio alla forza che la cooperazione riesce a generare, grazie al sentirsi parte attiva del "Fare", ricordiamo che cooperare dal latino indica proprio l'operare insieme, il lavorare insieme per un fine comune. Nella cooperativa non è il capitale a comandare gli uomini e a determinare le scelte e le decisioni, ma sono gli uomini a decidere e gestire, e come e dove indirizzare il capitale.

In tempi recenti, nel 2010, in Inghilterra, su spinta del governo Cameron, si è cercato, purtroppo senza grande successo, di diffondere il principio Cooperativo tra cittadini anche nella gestione di servizi pubblici, la Big Society, ma il buon proposito non ha trovato una altrettanto buona diffusione, forse perché nato soltanto per ridurre le spese sociali di welfare.

Zamagni evidenzia la natura "bipolare" della cooperativa, cioè il suo avere in sé due nature che si fondono tra loro, una imprenditoriale e l'altra associativa, e tutte e due devono sempre stare in equilibrio, evitando che l'una prevalga sull'altra, con il rischio altrimenti che se ne snaturi l'essenza, la principale peculiarità. Ci troviamo di fronte ad una organizzazione imprenditoriale controllata democraticamente dai soci, secondo il principio "una testa un voto" e deve sempre mantenersi indipendente da qualsiasi ingerenza esterna. I soci traggono vantaggio non dalla distribuzione degli utili ma dalla possibilità o di acquistare beni e servizi, oppure produrre beni o ancora trovare lavoro, a condizioni più favorevoli di quelle del mercato. Altra peculiarità, è il dovere della cooperativa di favorire e sostenere la formazione dei soci e



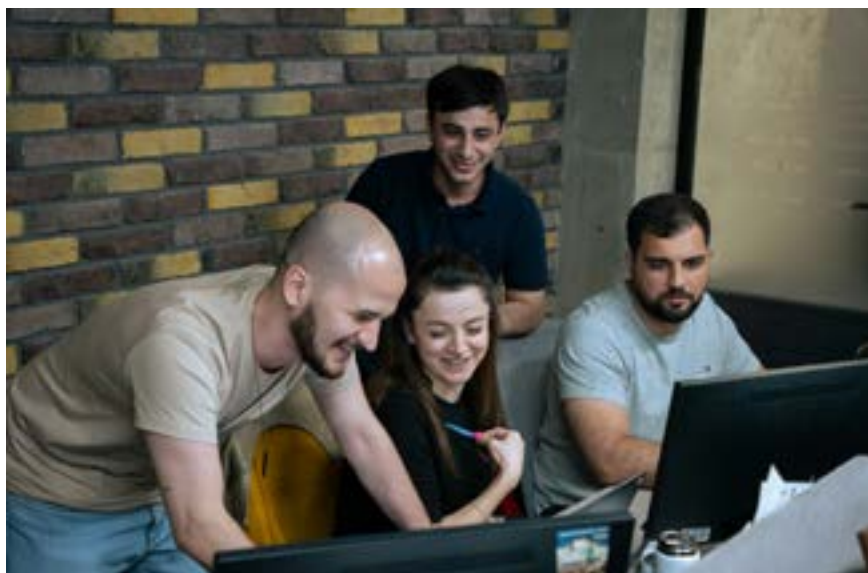
lo sviluppo del movimento cooperativo in generale, motivo per cui in Italia è previsto di destinare il 3% degli utili a fondi mutualistici per la promozione e sviluppo di altre cooperative.

L'irrompere dell'IA anche nel mondo del lavoro, le profonde trasformazioni che essa produce e la velocità con la quale si realizzano, ha indotto ad istituire con Legge 132/25 l'Osservatorio sull'adozione dei sistemi di intelligenza artificiale nel mondo del lavoro, al fine di monitorare ed analizzare concretamente l'impatto delle tecnologie di IA su lavoratori e aziende, per una integrazione efficace e sostenibile. Anche in questo campo le cooperative, con i loro valori e regole possono essere un supporto ed un riferimento importante per "umanizzare" e governare la rivoluzione che l'IA sta imponendo nel mondo del lavoro. Occorre evitare che questa nuova rivoluzione dispieghi soltanto effetti negativi in termini di perdita di dignità del lavoro e occupazione, il fine deve essere invece il rafforzamento della nostra forza lavoro e, per realizzarlo, è necessario coinvolgere attivamente i lavoratori nella transizione, trasformandoli da soggetti passivi a protagonisti del cambiamento. Proprio la cooperativa può essere la chiave per l'equilibrio tra automazione e umanità, uno studio di Erika Atzori nel settore logistica ha evidenziato proprio che coinvolgere i lavoratori, promuovere il dialogo e adottare un approccio partecipativo-cooperativo sono strategie fondamentali per assicurare che l'IA migliori davvero le condizioni di lavoro senza sacrificare benessere e dignità. Si è verificato e studiato il caso di un grande hub logistico, lì dove si è adottato un sistema di IA per coordinare le attività di movimentazione con un approccio "Top-Down" dove le decisioni sono state prese dall'alto, dai vertici senza un reale coinvolgimento dei lavoratori. Ebbene in questo caso l'introduzione di turnazioni imposte da algoritmi, senza valutazione di casi singoli ed esigenze specifiche, la ridotta flessibilità nei compiti, la percezione di essere sempre monitorati hanno generato aumenti di stress con impatti negativi sul benessere e sulla produttività. Invece un'altra azienda più piccola ha adottato una strategia totalmente diversa, improntato alla cooperazione, coinvolgendo il personale già nella progettazione del sistema di IA ed il risultato è stato un

ambiente di lavoro più produttivo e collaborativo, con maggiore soddisfazione professionale dei lavoratori, gli algoritmi anziché esercitare controllo diventano supporto per una gestione equa e trasparente, equilibrando automazione e umanità.

Le cooperative sono intrinsecamente orientate a rispecchiare i bisogni e le visioni dei propri soci, questi ultimi sono motivati a essere coinvolti in tutti gli aspetti della gestione aziendale per soddisfare le proprie esigenze in modo efficace. Vi è un circolo virtuoso che si crea tra partecipazione ed efficienza, che contribuiscono a migliorare il clima aziendale, a mitigare i conflitti sul luogo di lavoro e a rafforzare il senso di appartenenza. L'aumento della motivazione al lavoro è conseguenza della partecipazione di tipo economico poiché l'incentivo materiale stimola i lavoratori attratti dalla possibilità di ottenere benefici economici. La diminuzione delle inefficienze deriva dalla partecipazione di tipo decisionale in quanto i lavoratori che possono influenzare i processi porranno da soli rimedio alle inefficienze e presteranno maggior controllo su tutte le fasi del processo produttivo. Quindi il principio che sottolinea l'importanza della partecipazione sia economica che decisionale dei lavoratori-soci non è solo mezzo per influenzare positivamente l'efficienza economica dell'azienda, ma costituisce anche uno stimolo concreto per coinvolgere attivamente i soci nella vita della cooperativa.

Nelle cooperative la partecipazione è da sempre elemento distintivo e fondante, ma si trova oggi in una fase di crisi. Nonostante il principio partecipativo sia sancito nello statuto delle cooperative, le difficoltà di motivare ed effettivamente coinvolgere i soci dimostra che essa rischia di diventare puramente formale.



È stato evidenziato che la crisi della partecipazione nelle cooperative è speculare al trend sociale, con una diminuzione del “senso di comunità e di responsabilità” a livello generale. La cooperazione non è solo un modello di impresa ma un sistema culturale ed etico. Riportare la partecipazione al centro significa riaffermare la mission originaria delle cooperative, coniugare gli ideali di democrazia e solidarietà con le esigenze di un’impresa moderna, capace di affrontare le sfide del mercato e della società. Questo impegno se ben perseguito non solo rafforzerà la competitività e la sostenibilità delle cooperative ma rappresenterà anche un esempio virtuoso per tutte le altre forme di impresa, e come un fiume carsico alla fine troverà il suo sbocco positivo non soltanto nell’economia ma in tutta la società.

Sta diffondendosi sempre di più la consapevolezza che un modello puramente basato sulla massimizzazione del profitto, senza attenzione per le esigenze dei lavoratori e lontano dai valori di solidarietà e redistribuzione, non innesca circoli virtuosi di redistribuzione nella società, ma priva la società delle risorse che ha prodotto. La cooperazione è nata proprio dall’idea di affrontare le situazioni di subalternità che derivano dall’esclusione dai mercati e dal tentativo di reinserirsi nei mercati, usando gli strumenti del mercato stesso per aumentare il benessere della società. La cooperazione ha realmente dimostrato di mettere sempre in pratica quei valori di solidarietà e mutualità, a differenza di altri modelli come le “economie di piattaforma” che hanno illuso di essere innovative e portare sviluppo, dimostrandosi in realtà al servizio del capitalismo più sfrenato, portando forse “crescita” (per pochi) ma sicuramente non “sviluppo” che si realizza soltanto lì dove c’è armonia



tra tutti i fattori produttivi. La cooperazione può contribuire a realizzare la “rivoluzione ontologica”, cioè sostituire al primato dell’essere quello dell’essere, fare in modo che il lavoro e l’impresa non siano soltanto incentrati su produttività, efficienza ed incremento del profitto ma recuperino il primato della “*dignitas*”, del nostro essere anzitutto profondamente uomini, “comunità di uomini”. I valori cooperativi sono proprio all’interno della Costituzione dove si configura il quadro della cosiddetta “economia sociale”, con lo Stato, il privato, il privato sociale, insieme questi tre soggetti devono cooperare non soltanto per il profitto ma in modo funzionale all’aumento del “benessere” delle comunità. Si può dire che cooperazione e solidarietà sono “*sinonimi*”, tanto sono strettamente uniti tra loro.

Da diversi anni ormai anche in ambito Europeo trovano cittadinanza e si susseguono Direttive nell’ambito dell’economia sociale, di cui le imprese cooperative costituiscono un pilastro, ambito ritenuto oramai fondamentale per lo sviluppo dell’economia e della società europea nei prossimi anni, tanto da essere inserita nel quadro delle politiche industriali e di investimento. L’incontro tra questa nuova posizione Europea e le posizioni della nostra Costituzione e della nostra storia può rappresentare un volano molto importante per il futuro economico e sociale.

Riferimenti bibliografici

Cooperazione e partecipazione su Rivista Impresa Sociale

La cooperazione alla Costituente di Molteni-intervista a M. Granata su Pandora Rivista

AI e Cooperazione equilibrio tra automazione e umanità-TCE Magazine

Zamagni – La cooperazione Studio INAPP 2025

Fratini- La cooperativa, la società senza capitale.

S.E. & O.

[*] Funzionario Ispettorato Nazionale Lavoro, in servizio presso ITL di Napoli. Le considerazioni espresse sono frutto esclusivo del pensiero dell’autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l’Amministrazione di appartenenza.

La scrittura

di Fadila

In principio ci fu la parola. Grazie a essa l'umanità ha potuto distanziarsi sempre più dal punto di vista evolutivo dal resto degli esseri viventi. Attraverso il dialogo è stata in grado sia di comunicare il proprio pensiero ai suoi contemporanei sia di trasmetterlo alle generazioni successive. Un elemento questo importante per il progresso e per l'evoluzione culturale. Sembra quasi certo che l'Iliade e l'Odissea, prima di trasformarsi in testi scritti, venissero narrate da aedi che giravano nelle varie comunità dell'antica Grecia, narrando racconti e poemi epici.

Gli uomini, tuttavia, si resero presto conto che la parola incontrava molti ostacoli e quindi si posero il problema di superare tali limiti perché tutto era affidato alla memoria, rivelatasi non in grado di resistere al trascorrere del tempo. C'era bisogno di altro, uno strumento più sicuro di trasmissione ai posteri e per la gestione di problemi pratici come il settore economico e quello legato al tempo e al ciclo delle stagioni che nella preistoria erano connessi, essendo l'agricoltura la principale fonte di sostentamento e di reddito.

Così l'essere umano cominciò a utilizzare segni dando loro un valore univoco incidendoli sui tronchi degli alberi, sulle rocce e più tardi su utensili di terracotta. Accanto a essi furono disegnate le prime rappresentazioni, quasi sempre scene di caccia e di vita quotidiana, espressioni di estro artistico o legate al desiderio di memoria storica. In altri termini fu creata la protoscrittura che dette alla memoria un mezzo che ne aumentava l'efficacia.

L'evoluzione richiese tempo, sicuramente millenni, per passare alla catalogazione dei segni, ma questo era il percorso esatto per arrivare allo stadio successivo. Si pervenne così alla scrittura cuneiforme scoperta in Mesopotamia e a quella geroglifica dell'antico Egitto; quindi agli alfabeti moderni sviluppatisi a partire dal fenicio e perfezionati da quello greco. Tale svolta importante ha consentito di passare dalla preistoria alla storia.

Da quel momento l'umanità è stata in grado di trasmettere in senso orizzontale e temporale pensieri complessi come la religione, la filosofia, la storia e gli altri elementi che compongono la cultura dei popoli. Si costruirono luoghi dove conservare gli scritti e il più importante fu la biblioteca di Alessandria d'Egitto che conteneva quasi tutta la documentazione del sapere umano fino ad allora. La sua distruzione, provocata da un incendio le cui cause sono ancora avvolte nel

mistero, è stata una delle più gravi perdite per l'umanità.

In quei tempi, infatti, la creazione di elementi scritti era un fatto complesso, non a buon mercato e limitato ai gruppi dirigenti, in grado di leggere e scrivere, mentre le grandi masse erano analfabete. Si scriveva a mano grazie all'opera degli scribi, figure altamente specializzate e molto richieste, su elementi, papiro o pergamena, costosi.

Col passare del tempo si cercò di migliorare il meccanismo e di ridurre i costi ma bisognò arrivare al quindicesimo secolo per consentire pubblicazioni a costi ragionevoli, grazie all'invenzione dei caratteri mobili di Johannes Gutenberg. Da allora il progresso è stato continuo consentendo di allargare la platea dei lettori a dismisura.

Oggi siamo in un periodo in cui si sta verificando un'ulteriore rivoluzione. Nuovi strumenti che tutti conosciamo stanno prendendo il posto dello scritto cartaceo che si sta riducendo rapidamente. Giornali e periodici sono entrati in crisi in tutto il mondo con l'eliminazione di tante testate giornalistiche e il mezzo di comunicazione più diffuso è diventato quello dei social. Gli stessi libri possono essere letti sui tablet. Resta però da capire se questa trasformazione rappresenti soltanto un cambiamento di supporto o qualcosa di più profondo. La scrittura tradizionale, infatti, non è stata soltanto un mezzo per conservare e trasmettere conoscenze; essa ha educato generazioni di uomini alla riflessione, alla concentrazione e all'approfondimento. Il rischio è che la velocità della comunicazione digitale e la frammentazione delle informazioni favoriscano un rapporto più superficiale con il sapere, privilegiando l'immediatezza rispetto alla meditazione critica. Eppure, per quel che mi riguarda, preferisco leggere un buon libro tenendolo tra le mani a ogni altra forma o altro mezzo di comunicazione. ■

