

indice

editoriale

- 5 GIUSEPPE CASALE
L'Organizzazione Internazionale del Lavoro e la crisi mondiale

saggi

- 13 LORENZO GAETA
I sessant'anni (prima) del testo unico sugli infortuni sul lavoro e le malattie professionali
- 27 PIETRO LAMBERTUCCI
La disabilità nel d.lgs. n. 62 del 2024 e il collocamento
- 45 GAETANO NATULLO
La sicurezza sul lavoro tra "bulimia normativa" e "anoressia delle prassi"
- 67 CHIARA GARBUIO
Fiducia, lavoro, impresa: un nuovo paradigma per il diritto del lavoro
- 95 FEDERICO MICHELI
Radicamento territoriale e accesso alle prestazioni sociali. Verso un superamento del requisito della residenza prolungata?

giurisprudenza

- 123 MARIA GIOVANNA ELMO
La revoca del licenziamento nel diritto vivente: requisiti sostanziali e funzione dell'istituto
(Commento a Cass. 7 ottobre 2025, n. 26954)

- 137 ANTONIO LOFFREDO
“C’è del marcio in Danimarca”: la Corte di Giustizia salva la direttiva in materia di salari minimi adeguati
(Commento a Corte di Giustizia UE, sentenza 11 novembre 2025, causa C-19/23)

osservatorio

- 151 SILVIA BORELLI, MAURA RANIERI, RICCARDO TONELLI
Lavoro e criminalità organizzata di origine mafiosa

lavoro e... cinema

- 179 LORENZO ZOPPOLI
“Io non sono nessuno”: quando lo Stato licenziava per “indegnità morale”

- 183 *Notizie sugli autori*

- 185 *Abbreviazioni*

table of contents

editorial

- 5 GIUSEPPE CASALE
The International Labour Organisation and the Global Crisis

articles

- 13 LORENZO GAETA
The First Sixty Years of the Consolidated Act on Accidents at Work and Occupational Diseases
- 27 PIETRO LAMBERTUCCI
Disability in Legislative Decree No. 62 of 2024 and Employment Placement
- 45 GAETANO NATULLO
Workplace Safety Between ‘regulatory bulimia’ and ‘practical anorexia’
- 67 CHIARA GARBUIO
Trust, Work, Enterprise: a New Paradigm for Labour Law
- 95 FEDERICO MICHELI
Local Roots and Access to Social Benefits. Towards Overcoming the Requirement of Prolonged Residence?

case law

- 123 MARIA GIOVANNA ELMO
The Revocation of Dismissal in Current Case Law: Substantive Requirements and the Function of the Institution
(Commentary on Cass. 7 October 2025, No. 26954)

137 ANTONIO LOFFREDO

“Something is Rotten in Denmark”: the Court of Justice Upholds the Directive on Adequate Minimum Wages

(Commentary on EU Court of Justice, judgment of 11 November 2025, Case C-19/23)

observatory

151 SILVIA BORELLI, MAURA RANIERI, RICCARDO TONELLI

Labour and Organised Crime of Mafia Origin

work and... cinema

179 LORENZO ZOPPOLI

“Io non sono nessuno”: When the State Dismissed Employees for “Moral Unworthiness”

183 *Authors’ information*185 *Abbreviazioni*

Giuseppe Casale

L'Organizzazione Internazionale del Lavoro
e l'attuale crisi mondiale

Sommario: 1. Introduzione. 2. La Dichiarazione dell'ILO sui Principi e i Diritti Fondamentali sul Lavoro. 3. Dichiarazione dell'OIL sulla Giustizia Sociale per una Globalizzazione Equa. 4. La Dichiarazione del Centenario dell'OIL per il Futuro del Lavoro. 5. Alcune osservazioni finali.

1. Introduzione

A livello internazionale, il periodo attuale è caratterizzato da una serie di guerre e crisi regionali aggravate da un repentino cambiamento di alleanze e divisioni geopolitiche con forti impatti sul futuro. Questo mette a rischio tutti i risultati raggiunti nel diritto internazionale negli ultimi ottanta anni, incluso il diritto internazionale del lavoro. La crisi attuale del sistema delle Nazioni Unite ha ripercussioni inevitabili sul ruolo e funzionamento dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) creata nel 1919 (unica organizzazione internazionale tripartita: governi, lavoratori, datori di lavoro; oggi 187 Stati Membri).

Se si guarda con attenzione alle ragioni di fondo circa la creazione dell'OIL e alla sua azione normativa, si può notare che essa rispondeva a due sfide principali: a) affrontare i possibili futuri disordini sociali e la possibile espansione dei movimenti rivoluzionari all'inizio del XX secolo; e b) armonizzare l'economia di mercato aperta e il libero scambio a livello globale parallelamente al progresso sociale nel mondo. Modificando i parametri storici, tali sfide appaiono ancora oggi rilevanti.

Storicamente, nel 1944 l'OIL adottò la Dichiarazione di Filadelfia che fornì all'organizzazione un mandato sociale rinnovato e più forte. La Dichiarazione di Filadelfia ampliò il mandato e lo incentrò sulla difesa dei diritti umani. Da allora l'azione dell'OIL si concentrò sulla promozione dei diritti umani nell'ambito sociale e riaffermò il principio che tutte le politiche nazionali e internazionali (soprattutto quelle finanziarie) devono essere adottate alla luce di un obiettivo fondamentale: il rispetto dei diritti umani. In altre parole, la Dichiarazione di Filadelfia aveva fornito due obiettivi principali all'OIL: a) la centralità dei diritti umani nella politica sociale e b) la necessità di sviluppare una pianificazione economica internazionale equa.

In questo senso, la Dichiarazione di Filadelfia contribuì fortemente alla formazione del nuovo ordine mondiale dopo la Seconda Guerra Mondiale, e delineò i principi guida a livello globale per le politiche economiche e sociali nazionali all'interno di quel nuovo ordine globale.

Successivamente nel 1946, la Dichiarazione di Filadelfia fu annessa alla Costituzione dell'ILO, e da allora ha ispirato altri strumenti internazionali, tra cui la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948. Così come ribadito più volte dall'OIL, i principi fondamentali della Dichiarazione di Filadelfia rimangono attuali, così come lo erano 80 anni fa, e continuano a ispirare l'azione dell'organizzazione nel collegare i diritti dei lavoratori ai diritti umani.

Le successive Dichiarazioni adottate dall'OIL rispondono alle sfide del mondo del lavoro ed ognuna di essa ha risposto a situazioni storiche ben precise. Nell'esaminare i loro testi si può notare come i valori e i principi di esse ne costituiscono la forza per rispondere all'attuale crisi mondiale. Vediamo qui di seguito, in breve, i messaggi principali di tali Dichiarazioni.

2. *La Dichiarazione dell'ILO sui Principi e i Diritti Fondamentali sul Lavoro*

L'adozione della Dichiarazione sui Principi e i Diritti Fondamentali sul Lavoro nel giugno 1998 rappresenta la risposta dell'OIL attraverso la sua azione normativa al nuovo ordine economico globale. La risposta dell'OIL si concentrò sulla funzione di definizione delle norme dell'organizzazione ed è stata influenzata dal dibattito internazionale sulla liberalizzazione del commercio, in particolare nel contesto delle trattative per la creazione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) nel 1995.

L'adozione della Dichiarazione del 1998 deve essere vista nel contesto della rinnovata importanza data ai diritti umani nell'era post-Guerra Fredda, che erano percepiti come una componente centrale della democrazia. Ecco perché la Dichiarazione del 1998 collega l'approccio normativo dell'OIL al quadro dei diritti umani, che per molti decenni ha caratterizzato l'azione del movimento sindacale internazionale nella promozione dei diritti dei lavoratori. In altre parole, tale azione era caratterizzata dalla protezione dei diritti dei lavoratori come diritti umani.

Con l'approvazione della Dichiarazione del 1998, si è creato un consenso sull'incorporazione dei diritti fondamentali dei lavoratori nel sistema normativo dell'OIL. Questa Dichiarazione rappresenta una risposta solida alle sfide poste all'OIL dalla natura volontaria del suo sistema di standardizzazione, in cui gli Stati Membri accettano volontariamente di essere vincolati dalle sue Convenzioni fondamentali (core labour standards).

Dopo le modifiche introdotte alla Conferenza Internazionale del Lavoro nel giugno 2022, la Dichiarazione oggi copre cinque aree fondamentali con le sue 11 Convenzioni associate. Le aree sono: libertà di associazione e diritto alla contrattazione collettiva; l'eliminazione del lavoro forzato; l'abolizione del lavoro minorile; non-discriminazione; un ambiente di lavoro sicuro e sano.

La Dichiarazione del 1998 è essenzialmente un documento politico di natura non vincolante. Non crea alcun nuovo obbligo formale per gli Stati Membri oltre a quelli esistenti, ma promuove la natura della realizzazione di quei valori, principi e diritti sanciti nella Costituzione dell'OIL. Nel senso che i diritti costituiscono il riconoscimento giuridico dei valori e dei principi che si trovano nella Costituzione stessa.

A causa della sua natura promozionale, questo documento riconosce un obbligo complementare per l'OIL di assistere gli Stati Membri nei loro sforzi per ratificare e attuare le Convenzioni fondamentali, inclusa la promozione e la realizzazione dei principi incarnati nelle Convenzioni fondamentali, in particolare per quegli Stati Membri che non sono ancora in grado di ratificarli e di creare un clima favorevole allo sviluppo economico e sociale.

In questo contesto, la Dichiarazione fornisce una strategia per un follow-up promozionale, in particolare una revisione annuale da parte del Consiglio di Amministrazione dell'OIL sugli sforzi dei paesi che non hanno ancora ratificato le Convenzioni fondamentali e la preparazione periodica

di un rapporto globale annuale che tratti le cinque aree fondamentali. Va notato che il follow-up della Dichiarazione è solo promozionale e non si intende affatto come un processo basato su reclami, e quindi non rientra nel meccanismo di supervisione dell'OIL.

Il principale risultato della Dichiarazione negli anni è stato la chiarificazione sulla nozione e il contenuto dei diritti fondamentali dei lavoratori e la crescente accettazione di diventare una piattaforma internazionale per il rispetto dei diritti dei lavoratori. In effetti, in molte pubblicazioni e rapporti internazionali si è fatto sempre più riferimento alle norme fondamentali del lavoro con l'obiettivo di rafforzare la consapevolezza tra i paesi della necessità di realizzare principi e diritti fondamentali sul luogo di lavoro.

Oggi si potrebbe dire che la Dichiarazione sui Principi e Diritti Fondamentali sul Lavoro abbia in qualche modo riorientato l'OIL nel suo approccio all'azione normativa, inclusi i suoi strumenti e le politiche di definizione degli standards internazionali.

Nel perseguire questo approccio nel collegare i principi e i diritti fondamentali del lavoro con i diritti umani, anche la successiva Dichiarazione dell'OIL sulla Giustizia Sociale per una Globalizzazione Equa del 2008 ha seguito lo stesso approccio della Dichiarazione del 1998, sebbene ne abbia ampliato il campo d'azione.

3. *Dichiarazione dell'OIL sulla Giustizia Sociale per una Globalizzazione Equa*

Dopo l'introduzione del concetto di lavoro dignitoso nel giugno 1999, l'OIL, sulla base della Dichiarazione di Philadelphia del 1944, rafforzò la sua azione per creare negli Stati Membri condizioni di libertà e dignità, di sicurezza economica, di pari opportunità in cui tutti gli esseri umani, indipendentemente da razza, credo o sesso, possano perseguire sia il proprio benessere materiale sia il proprio sviluppo spirituale.

L'Agenda del Lavoro Dignitoso ha caratterizzato il decennio 1999-2008 e oltre, fornendo un quadro internazionale in cui lavoratori, datori di lavoro e governi potevano interagire con l'obiettivo di rafforzare il rispetto dei principi e dei diritti fondamentali sul lavoro, così come dei diritti umani. È stato nel giugno 2008 che è stata adottata la Dichiarazione dell'OIL sulla Giustizia Sociale per una Globalizzazione Equa e può essere considerata

l'ultimo passo per il riconoscimento del concetto di lavoro dignitoso a livello internazionale.

Come per la Dichiarazione di Filadelfia, la Dichiarazione sulla Giustizia Sociale riafferma il mandato dell'OIL in un contesto rinnovato. Inoltre, questa Dichiarazione ha una lunga sezione operativa ed è integrata da un follow-up, il cui obiettivo è fornire gli strumenti con cui l'OIL assisterà gli sforzi dei suoi Stati Membri nel raggiungimento degli obiettivi di un lavoro dignitoso.

È interessante notare che la Dichiarazione sulla Giustizia Sociale è costruita attorno ai quattro obiettivi strategici della nozione di lavoro dignitoso: occupazione, protezione sociale, dialogo sociale e tripartitismo, diritti e principi fondamentali sul luogo di lavoro. Anche la Dichiarazione di Filadelfia si basava su quattro obiettivi principali: libertà, uguaglianza, sicurezza economica e dignità. Eppure, mentre nel 1944 gli obiettivi erano generalmente definiti come valori, nel 2008 gli obiettivi sono definiti in termini concreti e interconnessi. In realtà, due degli obiettivi – occupazione e protezione sociale – sono obiettivi in sé; mentre gli altri due – dialogo sociale e tripartitismo come metodo e principi e diritti fondamentali come prerequisiti – sono obiettivi a sé stanti e mezzi per raggiungere tutti e quattro gli obiettivi allo stesso modo.

In linea con lo scopo generale di collegare i diritti dei lavoratori ai diritti umani, la Dichiarazione sulla Giustizia Sociale fornisce un quadro coerente all'interno del quale i quattro obiettivi di lavoro dignitoso sono considerati “inseparabili, interconnessi e reciprocamente sostenibili”. Tutti gli obiettivi devono essere promossi allo stesso modo, perché il mancato avanzamento di uno di loro danneggerebbe il progresso degli altri. Questo rappresenta un cambiamento nell'approccio normativo dell'OIL, cioè un tentativo di andare oltre un semplice approccio delle norme (approccio tradizionale) in cui uno Stato Membro può scegliere tra una varietà di standards che ritiene anche più facili da ratificare.

Se si guarda con attenzione, un primo segnale in questo senso fu fornito dalla Dichiarazione del 1998, che aveva identificato un insieme fondamentale di principi e diritti che tutti i 187 Stati Membri, proprio perché membri dell'OIL, dovevano rispettare, promuovere e realizzare.

La Dichiarazione sulla Giustizia Sociale andò oltre e i quattro obiettivi strategici del concetto di lavoro dignitoso divennero una strategia globale e integrata dell'Organizzazione per tutti gli Stati Membri, riconoscendo che

l'uguaglianza di genere e la non-discriminazione devono essere considerati principi trasversali.

Con tali Dichiarazioni, il percorso verso il riconoscimento dei diritti fondamentali dei lavoratori come diritti umani ha ricevuto un impulso a livello globale. Questo è particolarmente vero se si osserva la parte operativa delle due Dichiarazioni del 1998 e del 2008. Agli Stati Membri vengono fornite linee guida su come raggiungere i principi e gli obiettivi di entrambe le Dichiarazioni e su come esaminare la realizzazione delle norme fondamentali del lavoro a livello nazionale, indipendentemente dal grado di sviluppo economico.

Questo è significativo per l'azione dell'OIL che ha continuato a trasmettere ai membri tripartiti e a sviluppare un insieme di norme internazionali del lavoro (193 Convenzioni, 210 Raccomandazioni, 6 Protocolli) che sono oggi, in un mondo in crisi, ancor più rilevanti. Per cui, si può affermare che da un lato vi è un continuo sforzo dell'Organizzazione verso l'affermazione del carattere universale dei principi e dei diritti fondamentali sul luogo di lavoro, e quindi del rispetto dei diritti umani, e dall'altro lato che queste Dichiarazioni aiutano allo sviluppo di strategie nazionali per la realizzazione di un lavoro dignitoso nell'ambito della solidarietà, cooperazione e giustizia sociale.

4. *La Dichiarazione del Centenario dell'OIL per il Futuro del Lavoro*

La Dichiarazione del Centenario dell'OIL per il Futuro del Lavoro è stata adottata in occasione dei 100 anni dalla creazione dell'OIL, avvenuta nel giugno 2019. Questa Dichiarazione fornisce ulteriori indicazioni ai governi, lavoratori e datori di lavoro, per affrontare questioni urgenti e fornisce una piattaforma per la cooperazione con altre organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite. È anche una riaffermazione del mandato di giustizia sociale dell'Organizzazione e del ruolo cruciale che le norme internazionali del lavoro e il dialogo sociale svolgono nelle società.

In diverse parti della Dichiarazione del Centenario dell'OIL vi è un rinnovato impegno dell'Organizzazione a tutelare i diritti dei lavoratori come diritti umani, specialmente in un mondo caratterizzato da cambiamenti trasformativi continui nel mondo del lavoro, guidati da innovazioni tecnologiche, cambiamenti demografici, cambiamenti climatici, globalizza-

zione, crisi geopolitiche e guerre che hanno profondi impatti sul futuro del lavoro, inclusa la dignità delle persone.

La Dichiarazione del Centenario dell'OIL introduce raccomandazioni politiche agli Stati Membri che includono il rafforzamento delle capacità delle persone di beneficiare delle opportunità di un mondo del lavoro in evoluzione, il rafforzamento delle istituzioni di lavoro per garantire un'adeguata protezione di tutti i lavoratori e la promozione di una crescita sostenuta, inclusiva e sostenibile, piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti.

L'impegno degli Stati Membri dell'OIL, nell'adozione della Dichiarazione del Centenario, è stato di dare priorità all'approccio centrato sull'uomo per il futuro del lavoro, e quindi l'importanza di salvaguardare la dignità delle persone al lavoro.

A tal proposito, va notato che l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (UNGA) ha adottato una risoluzione nel settembre 2019 che accoglieva la Dichiarazione del Centenario dell'OIL e invitava gli organismi delle Nazioni Unite a considerare l'integrazione delle proposte politiche della Dichiarazione nel loro lavoro programmatico.

5. *Alcune osservazioni finali*

È vero che stiamo vivendo un periodo storico inaspettato, almeno per coloro che hanno sempre creduto nel multilateralismo e nel diritto internazionale e quindi nel rispetto della dignità della persona, ed è pure vero che l'OIL nella sua storia ultracentenaria ha affrontato crisi simili, anche se a diversi livelli di pericolosità per l'umanità. Comunque, il messaggio centrale dell'OIL, insignita del Premio Nobel per la Pace nel 1969 (in occasione del 50mo anniversario della sua creazione) ha e continuerà sempre a promulgare quelle idee, principi, valori e diritti per cui è stata creata nel 1919 e che appartengono a tutte le persone indistintamente.

Da un punto di vista storico, la nozione di giustizia sociale fu consolidata a livello internazionale con la creazione dell'OIL. Con la sua Costituzione, i diritti dei lavoratori, i diritti umani e la pace divennero concetti che erano considerati reciprocamente interconnessi. La ricerca della giustizia sociale è rimasta al centro del mandato dell'OIL per oltre 100 anni e oggi, a causa dell'attuale crisi mondiale, è ancora più rilevante.

Con l'emergere di nuove sfide come conseguenza delle guerre attuali e delle crisi regionali, l'ambiente e il futuro del lavoro dipendono molto dall'attuazione della nozione di giustizia sociale negli Stati Membri dell'OIL. Questa è la ragione per cui la Costituzione dell'OIL continua a fornire un quadro normativo internazionale a tutti coloro che credono nel rispetto degli esseri umani, dei diritti dei lavoratori e dei diritti umani. Sarà l'OIL in grado di affrontare le sfide attuali?

Io penso di sì, ma a patto che ci sia un rinnovato Contratto Sociale Tripartito a livello internazionale in cui lavoratori, datori di lavoro e governi rafforzino le istituzioni nei rispettivi paesi dove tutti possano avere voce e partecipare al processo decisionale del proprio futuro, sempre nel rispetto dei diritti dei lavoratori e dei diritti umani.

Il pieno potenziale delle norme internazionali del lavoro e il rispetto dei diritti umani sono ancora davanti a noi, e ciò può essere attuato dagli Stati Membri dell'OIL solo se tutti prenderanno seriamente in considerazione il dettato della Costituzione dell'OIL.

Lorenzo Gaeta

I sessant'anni (prima) del testo unico
sugli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*

Sommario: 1. Il percorso accidentato verso il testo unico del 1904. 2. Il percorso obbligato verso il testo unico del 1935. 3. Il percorso unanimistico verso il testo unico del 1965.

1. *Il percorso accidentato verso il testo unico del 1904*

Nel 2025 il testo unico sugli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (d.P.R. 30 giugno 1965 n. 1124) ha compiuto sessant'anni. Ma la nostra storia giuridica della materia conta altri sessant'anni (e poco più) e altri due testi unici, le cui vicende si cercherà qui di ricostruire per sommi capi, scoprendo che forse le analogie tra le diverse tappe sono maggiori delle distanze¹.

Può partirsi dagli ultimi decenni dell'Ottocento, nel momento della prima industrializzazione italiana. Non abbiamo statistiche affidabili, ma il numero degli infortuni sul lavoro, spesso mortali, è di sicuro impressionante. Il diritto non ha strumenti per apprestare tutele efficienti: in mancanza di norme specifiche, vigono le regole comuni della responsabilità civile 'aqui-

* Il saggio rielabora la relazione tenuta a Trieste il 28 novembre 2025 al convegno *1965-2025 Tutela assicurativa e malattie professionali a sessant'anni dal DPR n. 1124/1965*, organizzato dalla Scuola superiore della magistratura, dall'Associazione "Ubaldo Spanghero" e dall'Università di Trieste.

¹ Per interessanti spunti in questa direzione, TINTI, *Frammenti di legislazione sociale*, in PD, 1985, p. 593 ss.

liana²; il che comporta che il lavoratore infortunato (o i suoi superstiti) deve farsi carico di un processo contro il datore di lavoro, fornendo la prova, praticamente impossibile, della sua condotta colposa e del nesso di causalità tra questa e l'evento.

In Francia si elabora una teoria che ritiene insito nel contratto di lavoro l'obbligo datoriale di garantire l'incolumità del dipendente, con la conseguente inversione dell'onere probatorio: spetterebbe quindi all'imprenditore provare che l'infortunio è dipeso da caso fortuito, forza maggiore o colpa dello stesso lavoratore. Ma i non molti giudici che importano in Italia questa ricostruzione per lo più concludono, applicando un principio di 'colpa soggettiva', che, anche laddove l'obbligo di sicurezza risulti inosservato, l'imprenditore possa scagionarsi semplicemente dimostrando di aver operato secondo la diligenza "del buon padre di famiglia".

In ogni caso, la scelta se applicare la teoria della responsabilità extracontrattuale oppure quella della responsabilità contrattuale si dimostra sostanzialmente irrilevante, se si considera che nessuna delle due riesce a coprire la gran parte degli infortuni – qualcuno calcola addirittura il 98% –, che viene ritenuta fortuita (anche se quasi nessuno si chiede se davvero un infortunio possa essere tecnicamente definibile fortuito, quando mancano le sue caratteristiche tipiche, cioè l'imprevedibilità e l'inspiegabilità).

Allora, per garantire i lavoratori contro questa massa di infortuni 'fortuiti', viene sviluppata una teoria del 'rischio professionale', per cui chi nell'esercizio di un'attività arrechi un qualsiasi danno ad essa direttamente consequenziale è sempre obbligato a risarcirlo: *cuius commoda eius et incommoda*. Questa ricostruzione, che innesta una sorta di innovativa colpa oggettiva dell'industria, presenta però pochi appigli giuridici (che non siano antichissime fonti romano-barbariche); essa, comunque, negli stessi anni viene tranquillamente applicata dai giudici nelle controversie tra proprietari, mai in quelle tra proprietario e dipendente (ad esempio, le società ferroviarie vengono sistematicamente condannate a risarcire i danni fortuiti causati dai treni alle merci o alle proprietà altrui ma non i danni fortuiti causati dai treni agli operai addetti al servizio)³.

² Sulle vicende che portano all'approvazione della prima legislazione antinfortunistica, per tutti, GAETA, *Infortuni sul lavoro e responsabilità civile. Alle origini del diritto del lavoro*, Esi, 1986; CAZZETTA, *Responsabilità aquiliana e frammentazione del diritto comune civilistico*, Giuffrè, 1991.

³ CASTRONOVO, *Alle origini della fuga dal codice: l'assicurazione contro gli infortuni tra diritto privato generale e diritti secondari*, in *Jus*, 1985, p. 45 ss.

In ogni caso, già la semplice ipotesi di una colpa oggettiva dell'imprenditore preoccupa: gli industriali, naturalmente, e gli studiosi più tradizionalisti, ma alla fine anche i proponenti delle teorie più avanzate e innovative; ad esempio, Fusinato auspica l'intervento di una legge, Ferraris addirittura collabora col Ministero per scriverla, così come Gianturco, da deputato, si dà da fare perché sia approvata⁴. E per questa legge tutti adottano a modello la normativa che la Germania bismarckiana, tra mille polemiche, ha varato nel 1884, incentrandola sull'obbligo per l'imprenditore, in determinati settori industriali, di assicurarsi contro il rischio di infortuni dei dipendenti⁵. Al termine di un acceso dibattito, superata la strenua resistenza dei liberali a oltranza, emergono tutte le convenienze pacificatrici di una soluzione del genere, non a caso fortemente sponsorizzata dal mondo della grande industria, che intende tenere a freno le proteste operaie, particolarmente vivaci in quegli ultimi anni del secolo. Ma i governi si susseguono vorticosamente e i progetti di legge si accumulano: iniziano i ministri del lavoro della sinistra (ovviamente non socialisti, che allora neanche esistono) Grimaldi, Miceli e Chimirri, casualmente tutti calabresi, finché, a dimostrare come si tratti di una soluzione interclassista buona per tutte le stagioni, non sono due ministri della destra, il senese Barazzuoli e, finalmente, il fiorentino Guicciardini, a varare la l. 17 marzo 1898 n. 80⁶.

Con il nuovo sistema (la legge viene ritoccata, prevedendo qualche allargamento, dalla l. 29 giugno 1903 n. 243 e poi trasfusa con questa nel testo unico approvato con r.d. 31 gennaio 1904 n. 51), gli imprenditori sono obbligati ad assicurarsi, scegliendo liberamente l'istituto (quello pubblico, la Cassa nazionale di assicurazione, è stato costituito con l. 8 luglio 1883 n. 1473⁷). Essi, in questo modo, non rispondono più per responsabilità civile, a meno che il fatto da cui deriva l'infortunio costituisca "reato d'azione pubblica", mentre i lavoratori infortunati ricevono sempre un indennizzo, sensibilmente più basso di quello che avrebbero percepito

⁴ FUSINATO, *Gli infortuni sul lavoro e il diritto civile*, Loescher, 1887; FERRARIS, *Gli infortuni sul lavoro e la legge*, Bertero, 1897; GIANTURCO, *Discorsi parlamentari*, Camera dei deputati, 1909.

⁵ MAZZOLA, *L'assicurazione degli operai nella scienza e nella legislazione germanica*, Botta, 1885.

⁶ CARNELUTTI, *Infortuni sul lavoro. Studi*, Athenaeum, 1913.

⁷ STRINATI, *La responsabilità degli imprenditori e la Cassa nazionale di assicurazione per gli operai contro gli infortuni sul lavoro: iniziative legislative e dibattiti parlamentari (1879-1885)*, in *Le carte e la storia*, 2007, I, p. 158 ss.

con l'integrale risarcimento del danno civilisticamente considerato. È una chiara soluzione transattiva: il padrone sopporta il rischio del fortuito e della forza maggiore, l'operaio rinuncia al risarcimento integrale ma è sicuro di riscuotere comunque una somma di denaro, finanche nel caso in cui l'infortunio dipenda da una sua negligenza. Il cambio di prospettiva è evidente anche dal punto di vista dell'immagine: mentre prima, in caso di infortunio, il padrone veniva percepito come un brutale sfruttatore, ora passa quasi per benefattore, anche quando scarica l'importo dell'assicurazione sui salari degli operai⁸. Il sistema si applica selettivamente a ristretti settori industriali più meccanizzati, quelli dove lavorano le persone di cui più si ha paura, quelli da tenere più sotto controllo, quelli che in quello stesso 1898 subiscono le cannonate del generale Bava Beccaris⁹. Non si applica all'agricoltura, dove pure gli infortuni sono frequentissimi (anche fuori dell'orario di lavoro) e dove è occupata allora la stragrande maggioranza dei lavoratori italiani; settore che, peraltro, il potere costituito considera immerso in un atavico sottosviluppo e quindi da amministrare in termini di ordine pubblico, mentre i socialisti vedono i contadini come persone prive anche della percezione della loro pesante indigenza, perciò quasi da 'evangelizzare', ma con le quali è difficile instaurare un rapporto politico alla pari¹⁰. Il sistema, poi, non si applica al terziario né al settore pubblico, per lo più costituito da pacifici 'servitori dello Stato'. Infine, l'assicurazione non comprende le malattie professionali, che non hanno lo stesso 'effetto scenico' dell'infortunio e perciò non riescono a imporsi, oggi si direbbe mediaticamente, all'attenzione del legislatore (qualcuno ha provato, ma senza successo, a sollevare il problema durante il dibattito parlamentare).

Intanto, una leggina del tutto marginale, cioè il r.d. 25 maggio 1913 n. 668, nell'estendere la tutela antinfortunistica alle colonie appena conquistate, la Tripolitania e la Cirenaica (con previsioni ben differenziate tra lavoratori italiani e indigeni), contiene un'importante novità, ovvero la previsione

⁸ Per una ricostruzione un po' 'fuori dalle righe' dell'intera vicenda infortunistica fino alla legge del 1898, GAETA, *Scene da un infortunio*, in *LD*, 2020, p. 557 ss.

⁹ BALANDI, *Un caso di archeologia giuridica: ciò che resta oggi del 'rischio professionale'*, in *RGL*, 1976, 3, p. 103.

¹⁰ PASSANITI, *Storia del diritto del lavoro - I. La questione del contratto di lavoro nell'Italia liberale (1865-1920)*, Giuffrè, 2006, p. 315 ss.

esplicita dell'obbligo per gli infortunati a sottoporsi in determinati casi alle cure ritenute opportune¹¹.

Nel 1917, col paese in guerra da più di due anni, senza che si intraveda una via d'uscita, il clima sociale è profondamente cambiato e il legislatore ha di conseguenza rapidamente mutato il suo atteggiamento, che da un liberale astensionismo nelle faccende dell'economia e del lavoro è passato a un interventismo talvolta sfrenato, attuato con i numerosi provvedimenti sulla 'mobilitazione industriale', che hanno modellato un rapporto di lavoro autoritario ed eterodiretto, di stampo militaresco, nel quale spesso i diritti dei dipendenti vengono oblitterati, nel nome dello sforzo bellico¹². È anche il momento nel quale il legislatore avverte il bisogno di aggregare le masse intorno all'interesse nazionale, cercando di eliminare le più evidenti storture del sistema normativo. Tra queste c'è la totale assenza di tutela degli infortuni occorsi all'enorme massa dei lavoratori occupati in agricoltura. Il d.lgs. lgt. 23 agosto 1917 n. 1450 estende finalmente a questo settore il principio dell'assicurazione obbligatoria¹³, che le indicazioni della 'committenza' di fine Ottocento avevano circoscritto al solo mondo dell'industria.

Questa legge contiene non poche innovazioni di principio¹⁴: in un settore tradizionalmente associativo come l'agricoltura, l'assicurazione copre anche persone non qualificabili tecnicamente come dipendenti; è previsto, poi, un modello di finanziamento fiscale del sistema assicurativo; la devoluzione delle controversie a commissioni arbitrali – probabilmente più affidabili nell'evitare sorprese applicative – e non al giudice ordinario; l'obbligo per l'infortunato, sia pure in determinati e circoscritti casi, di sottoporsi a cure restitutive; soprattutto, è messa in chiaro, fin dal primo articolo, l'applicazione della cosiddetta 'automaticità delle prestazioni' assicurative, non operante nel sistema delle assicurazioni contro gli infortuni industriali, ancora legata alla sua matrice privatistica¹⁵.

¹¹ Sul tema delle cure, MORELLO, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro nell'Italia fascista*, in *DLS*, Quaderno I, 2024, p. 126 ss.

¹² GAETA, *Aspetti giuslavoristici della mobilitazione industriale italiana nella prima guerra mondiale*, in *RGL*, 2019, I, p. 65 ss.

¹³ MORELLO, *Per la storia della sicurezza del lavoro: le prime forme di tutela assicurativa per gli infortuni in agricoltura*, in *WP Olympus*, 2014, 38, p. 13 ss.

¹⁴ Al punto che ACCONCIA, *I soggetti protetti nell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali in agricoltura*, in BUSSI, PERSIANI (dir.), *Trattato di previdenza sociale*, IV, Cedam, 1981, p. 252, la ritiene "rivoluzionaria".

¹⁵ GIUBBONI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, in *DDPCom*, Utet, 2000, p. 385.

2. *Il percorso obbligato verso il testo unico del 1935*

Dieci anni dopo, nel 1927, l'Italia è già convintamente fascista, quando quella sorta di 'catechismo' sociale del regime che è la Carta del lavoro elenca tra gli obiettivi del nuovo Stato anche quelli di perfezionare l'assicurazione infortuni e di assicurare le malattie professionali (XXVII, nn. 1 e 3)¹⁶. Si inizia con queste ultime, la cui tutela sconta, da noi come del resto altrove, un ritardo storico, nonostante sulla materia da tempo lavorino commissioni e sottocommissioni, si svolgano studi, inchieste, ricerche e finanche concorsi a premi, e si avanzino proposte di legge. In realtà, è sempre forte l'influenza di quella tesi che non considera inerente al rischio professionale dell'imprenditore – assolto mediante l'assicurazione obbligatoria – la possibilità che il lavoratore si ammali lentamente: a una tale eventualità il dipendente si esporrebbe in qualche modo volontariamente stipulando il contratto e il trattamento retributivo ivi pattuito la assorbirebbe e monetizzerebbe¹⁷. Un'idea, questa, che non considera affatto come a determinare sia l'infortunio che la malattia concorra il medesimo fattore causale, cioè lo svolgimento del lavoro, che ora agisce violentemente ora lentamente, rendendo pertanto poco giustificabile un così diverso trattamento ai fini assicurativi, se identiche sono la causa e la conseguenza e differente solo la forma (come se il diritto penale – dice qualcuno – ammettesse differenze tra l'azione violenta dell'assassino e quella lenta dell'avvelenatore¹⁸).

Il sistema, attivato dal r.d. 13 maggio 1929 n. 928, entra però in vigore, per la ritardata emanazione del regolamento attuativo, soltanto il 1° gennaio 1934. Il modello giuridico è quello della legislazione antinfortunistica del 1904: l'obbligatorietà dell'assicurazione viene estesa a una lista di sei tecnopatie, correlate tassativamente a determinate lavorazioni, per le quali vale la presunzione legale di origine professionale. Ciò comporta alcune conseguenze, che col tempo riveleranno altrettante incongruità¹⁹. Innanzi-

¹⁶ ROMAGNOLI, *Il diritto sindacale corporativo e i suoi interpreti*, in ID., *Lavoratori e sindacati tra vecchio e nuovo diritto*, Il Mulino, 1974, p. 205 ss.

¹⁷ Sul tema, LUDOVICO, *Tutela previdenziale per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e responsabilità civile del datore di lavoro*, Giuffrè, 2012, p. 33 ss.

¹⁸ CATALDI, *Il sistema giuridico dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, Jandi Sapi, 1961, p. 25, che riporta le parole di un clinico consultato nel corso dei lavori parlamentari.

¹⁹ BETOCCHI, *Punti oscuri nella assicurazione contro le malattie professionali*, in *Rassegna della previdenza sociale*, 1929, 8, p. 13 ss.

tutto, l'implementazione dell'assicurazione contro le malattie professionali non come sistema autonomo, ma come pura e semplice estensione, per 'assimilazione', dell'assicurazione contro gli infortuni, esclude dalla nuova tutela le malattie insorte nelle moltissime aziende alle quali questo sistema non si applica: quelle agricole, innanzitutto, ma anche tutte quelle aziende industriali sulle quali, per il numero dei dipendenti o per il tipo di lavorazione, non gravi l'obbligo assicurativo antinfortunistico. Il sistema tabellare e il sistema presuntivo – con le tre colonne della malattia, della lavorazione e del periodo massimo di indennizzabilità – si mostrano poco flessibili e inadeguati alla realtà e ai progressi della scienza medica, dando luogo negli anni a forti disparità e incertezze applicative, che neanche la più autorevole giurisprudenza riesce a dirimere.

Importante è, comunque, l'obbligo, posto dalla legge del 1929 a carico del lavoratore, di sottoporsi alle visite di controllo e alle cure ritenute necessarie dall'istituto assicuratore. Questo principio dell'assistenza sanitaria, soprattutto quando indirizzata alla conservazione della validità al lavoro, se in tanti casi rappresenta davvero per il lavoratore la migliore forma di riparazione del danno²⁰, in quegli anni si rivela anche ideologicamente funzionale a quell'interesse superiore dell'economia nazionale e quindi dello Stato, che è il perno della concezione corporativa fascista²¹.

La nascita all'interno del sistema di assicurazione degli infortuni sul lavoro di questa parte dedicata alla tutela contro le malattie professionali, che mostra comunque alcune peculiarità, esplicite differenze regolamentari e almeno un paio di innovazioni (ad esempio, l'indennizzazione in rendita e l'obbligatorietà delle cure), spinge il regime, tramite il Consiglio nazionale delle corporazioni, a promuovere un'unificazione delle disposizioni normative, dettata da esigenze di ordine sistematico, nonché dalla necessità di risolvere alcuni punti critici, come il sistema di applicazione, la competenza degli istituti di assicurazione, le modalità di liquidazione delle indennità, l'assistenza sanitaria²². E il Ministero delle corporazioni, dal 1932 retto dal Duce in persona, promette di elaborare una riforma allo stesso tempo "au-

²⁰ MONTUSCHI, *La tutela contro gli infortuni dal 1898 ad oggi: cent'anni di storia*, in *RIMP*, 1998, II, p. 710.

²¹ BOTTAI, *La Carta del Lavoro e il diritto nuovo*, in *Politica sociale*, 1940, 1-2, p. 3.

²² *La riforma delle leggi d'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro. Relazione del Ministero delle Corporazioni*, in *Rassegna della previdenza sociale*, 1931, 6, p. 1 ss.

dace”, nel riconoscere e nel proteggere i bisogni dei lavoratori, e “prudente”, nell’evitare all’industria oneri troppo gravosi²³.

Senonché, la l. 29 gennaio 1934 n. 333 delega il governo a riformare le disposizioni vigenti sull’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, vale a dire il testo unico di trent’anni prima, ma non fa alcun accenno alle malattie professionali. Il governo, però, accorpa nella nuova legge anche le norme ad esse relative, peraltro entrate in vigore da pochi giorni, pervenendo in tal modo all’unificazione del regime assicurativo per gli infortuni e le tecnopatie.

Preceduta dall’unificazione degli istituti assicurativi – in primo luogo l’ormai cinquantenaria Cassa nazionale – nel nuovo Infail, Istituto nazionale fascista per l’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (r.d.l. 23 marzo 1933 n. 264, convertito con l. 22 giugno 1933 n. 860)²⁴, la delega viene assolta con l’emanazione del r.d. 17 agosto 1935 n. 1765, il testo unico sugli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, che entra in vigore il 1° aprile 1937²⁵.

Ovviamente, in linea con la retorica dell’epoca, l’operazione viene presentata come l’inquadramento della legislazione antinfortunistica all’interno del complesso sistema giuridico di protezione del lavoro, fondato sui postulati etici del corporativismo fascista, nell’armonia e nella solidarietà dei diversi fattori della produzione, tutti subordinati ai bisogni e agli interessi della Nazione. In realtà – mentre la materia avrebbe bisogno di qualcosa di più di semplici ritocchi, come quelli che dal 1904 si sono susseguiti con decine di leggi spesso contingenti o settoriali²⁶ –, il legislatore pone mano semplicemente a un’opera “di rifinitura e di assestamento”, al più un “aggiornamento sociale”, di un sistema che, dopo trent’anni e passa, mostra segni di invecchiamento²⁷.

Infatti, la struttura essenziale e il fondamento giuridico dell’assicurazione antinfortunistica non mutano affatto²⁸, pur contenendo la nuova

²³ La citazione in DE BERNARDIS, *Il contratto collettivo di lavoro nel sistema della legge sugli infortuni*, in AS, 1940, p. 804.

²⁴ CATALDI, *L’Istituto Nazionale per l’Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (testimonianza di un secolo)*, Inail, 1983.

²⁵ PERETTI-GRIVA, *Infortuni del lavoro e malattie professionali nella nuova legislazione: R.D.L. 17 agosto 1935, n. 1765, 15 dicembre 1936, n. 2276, 25 gennaio 1937, n. 200: manuale teorico-pratico*, Utet, 1937.

²⁶ Per un’esautistica elencazione, MORELLO, *La tutela della salute*, cit., p. 82, nota 219.

²⁷ Come si ammette anche allora: RIVA SANSEVERINO, *L’aggiornamento sociale dell’assicurazione infortuni*, in DL, 1939, I, p. 255.

²⁸ Sul punto, BALANDI, *Corporativismo e legislazione previdenziale negli anni ’30. Note di ricerca*, in RGL, 1981, III, p. 3 ss.

legge qualche novità, cioè la costituzione *ex lege* del rapporto previdenziale e la correlata piena automaticità delle prestazioni, l'inclusione di un gruppo di malattie professionali, la corresponsione dell'indennità in rendita anziché in capitale, l'obbligo delle cure da prestare alla vittima dell'evento. Si tratta, comunque, di novità relative, perché già presenti nella legge sugli infortuni agricoli del 1917 e in quella sulle malattie professionali del 1929; ora questi principi vengono resi generali, soprattutto l'ultimo, che incide sulle finalità stesse dell'assicurazione, facendo prevalere sul risarcimento economico, inteso come mera riparazione parziale del danno subito, la restaurazione al massimo grado possibile della forza lavoro. Per il resto, appunto, la nuova legge mantiene sostanzialmente fermi, salvo qualche allargamento della platea degli interessati e lievi modificazioni formali, i principi basilari del 1904²⁹, che del resto rispondono ai criteri generali adottati in giro per il mondo (e dei quali viene propagandisticamente trovata una sintonia con la logica della solidarietà corporativa, essendo la realizzazione della tutela previdenziale affidata alla collaborazione tra datori e prestatori di lavoro³⁰): il principio del rischio professionale; il carico dell'onere assicurativo sul datore di lavoro; l'esonero di quest'ultimo, entro determinati limiti, della responsabilità civile nei confronti degli assicurati; la commisurazione dell'indennità al salario; la prescrizione breve (annuale) dell'azione in giudizio; la nullità dei patti relativi alle indennità d'infortunio; la revisione della liquidazione. Così come vengono mantenute inalterate le nozioni di infortunio, di datore di lavoro e di lavoratore beneficiario dell'assicurazione, di inabilità permanente, nonché i criteri di elencazione tassativa delle industrie e dei lavori, ritenuti pericolosi, che danno luogo all'assicurazione³¹.

L'accentuata pubblicizzazione del sistema appare ancora più evidente in un altro punto importante della riforma, cioè l'accentramento del soggetto assicuratore in un unico ente saldamente nelle mani dello Stato e del regime. L'Infail ha il compito della corresponsione del risarcimento, ma an-

²⁹ Per incisivi rilievi critici, BORSI, *Elementi di legislazione sociale del lavoro*, Zanichelli, 1938, p. 259 ss.

³⁰ Sul punto, PERSIANI, *Tendenze dell'evoluzione della tutela per gli infortuni e le malattie professionali: il superamento del principio del rischio professionale*, in RGL, 1974, III, p. 178.

³¹ Riassuntivamente, BALELLA, NERVI, *L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, in BORSI, PERGOLESI (dir.), *Trattato di diritto del lavoro*, III, Cedam, 1938, p. 71 ss.

che quello della restaurazione della capacità lavorativa, mediante prestazioni curative, terapeutiche e protesiche, e della rieducazione funzionale e professionale³². L'operazione è una delle più emblematiche della politica fascista che punta alla creazione di grandi enti di governo del mondo del lavoro, i quali diventano subito centri di gestione, di controllo e di propaganda.

L'entrata in vigore, nel 1942, del nuovo codice civile, il cui art. 2087 pone a carico dell'imprenditore l'obbligo di adottare "le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale del prestatore di lavoro", fa inizialmente pensare qualcuno all'abrogazione implicita della regola dell'esonero del datore dalla responsabilità civile in caso di infortunio del dipendente, in tutti i casi in cui questo derivi dall'inadempimento dei detti obblighi³³. Ma poi prevale definitivamente la tesi per cui le due norme si muovono su piani diversi, quello della prevenzione (la norma codicistica, legata all'impedimento di futuri infortuni) e quello della previdenza (la norma della legge antinfortunistica, legata al ristoro di un infortunio avvenuto), e quindi coesistono³⁴.

3. *Il percorso unanimistico verso il testo unico del 1965*

La legislazione del 1935, che – si è detto – è solo il perfezionamento di quella originaria di fine Ottocento, alla prova dei fatti si dimostra piuttosto salda. Semplici aggiustamenti, per lo più di tipo economico, vengono fatti dalla l. 1° giugno 1939 n. 1012, mentre la l. 12 aprile 1943 n. 455 aumenta a otto le malattie professionali³⁵. E il legame col fascismo e col corporativismo è, alla fine, talmente blando che, caduto il regime e finita la guerra, le richieste di aggiornamento della disciplina, avanzate dalla Cgil unitaria e vagliate da una commissione di esperti costituita presso il Ministero dell'industria,

³² CHERUBINI, *Note sulle assicurazioni sociali gestite dall'Inail e dall'Inps nel periodo 1923-1945*, in *PS*, 1972, p. 1 ss.

³³ Per tutti, LEGA, *La capacità lavorativa e la sua tutela giuridica*, Giuffrè, 1950, p. 236 ss.

³⁴ Per tutti, LEVI SANDRI, *Gli infortuni sul lavoro nel sistema di previdenza sociale*, Giuffrè, 1953, p. 93 ss. Così anche la giurisprudenza di Cassazione: un'iniziale pronuncia delle Sezioni unite (n. 2148 del 1952) viene ribaltata da una numerosa serie di sentenze – culminanti nella n. 3459 del 1955 – che affermano la coesistenza delle due norme.

³⁵ L'aggiunta di silicosi e asbestosi è giudicata frettolosa da CHERUBINI, *Storia della previdenza sociale in Italia (1860-1960)*, Editori riuniti, 1977, p. 291 ss.

commercio e lavoro, sfociano nel d.lgs. C.p.S. 25 gennaio 1947 n. 14, che apporta quei pochi perfezionamenti richiesti dai progressi tecnici e dalle nuove condizioni economico-finanziarie³⁶. L'Infail, persa la 'f', continua a svolgere una gran quantità di compiti e poco alla volta, in certi momenti e situazioni, acquisisce le fattezze di uno dei 'carrozzoni' della politica del tempo, dispensatori di sussidi (e procacciatori di voti).

La Costituzione entrata in vigore nel 1948 avanza l'innovativa prospettiva della sicurezza sociale, che fa perdere significato al principio del rischio professionale e alla logica transattiva a esso sottesa, del tutto estranei ai nuovi valori costituzionali di matrice solidaristica. Nell'ottica dell'art. 38, l'infortunio sul lavoro e la malattia professionale costituiscono – al pari dell'invalidità, della vecchiaia o della disoccupazione – evento generatore di un bisogno socialmente rilevante, la cui rimozione è compito dello Stato, che deve avvalersi di tutti i mezzi a sua disposizione. La dottrina più sensibile, in testa Francesco Santoro-Passarelli, rimarca il notevole mutamento di prospettiva³⁷; non altrettanto sembra fare il legislatore e poco i giudici.

Infatti, negli anni Cinquanta, con un paese economicamente vivace, ripresosi subito dai disastri della guerra e tecnologicamente sempre più progredito, il sistema previdenziale – come un po' tutto il mondo del lavoro – appare sordo ai nuovi valori costituzionali e continua a procedere sempre e solo per aggiustamenti e allargamenti, come quando la l. 15 novembre 1952 n. 1967 aumenta a quaranta il numero delle lavorazioni morbigene nell'industria, estende il periodo massimo di indennizzabilità ed elimina l'elencazione tassativa delle manifestazioni morbose relative alle malattie coperte dalla tutela assicurativa; o come quando la l. 21 marzo 1958 n. 313, resa esecutiva dal 31 luglio 1959, colmando un ingiustificabile ritardo, finalmente si occupa delle malattie professionali in agricoltura, elencando – anche qui tassativamente – appena sette tecnopatie.

L'esigenza di intervenire in materia appare comunque sentita, se ai primi del 1959 prima il Partito comunista e il Partito socialista, poi la Democrazia cristiana, presentano alla Camera dei deputati due proposte di legge³⁸. Quella delle sinistre è incentrata più specificamente su rivalutazioni e miglioramenti delle prestazioni economiche (ad esempio, abolendo il pe-

³⁶ POZZILLI, *Modifiche e perfezionamento della legge infortuni*, in RIMP, 1946, p. 355 ss.

³⁷ SANTORO-PASSARELLI, *Rischio e bisogno nella previdenza sociale*, in RIPP, 1948, p. 177 ss.

³⁸ Rispettivamente, la n. 872 del 25 febbraio 1959, Venegoni e altri; e la n. 879 del 26 febbraio 1959, Repossi e altri.

riodo di carenza per indennità temporanea, introducendo una tredicesima mensilità di rendita, adeguando le rendite al costo della vita), sulla previsione di regole più adeguate e di trattamenti economici più equi per il settore agricolo, sull'eliminazione di perduranti discriminazioni, in primo luogo quelle tra uomini e donne. La proposta democristiana è più ambiziosa nel disegnare l'adeguamento delle norme sull'assicurazione obbligatoria alle nuove tecniche e ai nuovi rischi lavorativi, ampliando la platea dei beneficiari e, anche qui, prevedendo interventi migliorativi (come una più ampia riparazione dello stato di invalidità e la regolamentazione dell'infortunio *in itinere*).

Senonché, i due testi si impantanano in Commissione, che li prende in esame solo due anni più tardi. I lunghi dibattiti che vi si accendono portano però, dopo che è passato ancora un altro anno e mezzo, a un risultato nient'affatto frequente a quei tempi, cioè la disponibilità comune a unificare le richieste, così che la Commissione, autorizzata dall'aula³⁹, riesce a formulare un testo concordato tra maggioranza e opposizione, sul quale pesa anche l'intervento del governo, che da un lato, preoccupato dell'eccessivo lievitamento dei costi, pone decisi freni contabili, dall'altro manifesta il proprio interesse a porre mano a una riorganizzazione normativa della materia. Il testo condiviso, quindi, è incentrato sull'ampliamento della tutela assicurativa, sull'adeguamento delle prestazioni economiche e sul miglioramento delle prestazioni sanitarie e sociali; contiene, poi, una delega al governo perché riordini e raccolga in un nuovo provvedimento la legislazione vigente in materia. In definitiva, come afferma lo stesso relatore, "non si è inteso di attuare una riforma del sistema, ma soltanto innovazioni migliorative"⁴⁰. Il che in qualche modo riesce a spiegare la riuscita di un'operazione *bipartisan* apparentemente sorprendente. Portato in aula, il testo riscuote un consenso pressoché unanime, dai comunisti fino ai neofascisti del Movimento sociale: la discussione impegna poche ore in due sedute consecutive e la proposta viene approvata con 271 voti favorevoli e 35 contrari⁴¹. Al Senato l'iter è ancora più breve: praticamente senza discussione, essendo anche qui tutti i partiti favorevoli, il testo (S. 2300) viene approvato senza modifiche qualche giorno prima del Natale 1962⁴², per poi diventare la l. 19 gennaio 1963 n. 15.

³⁹ Camera dei deputati, III legislatura, seduta DCC - 2 ottobre 1962, p. 33836.

⁴⁰ Ivi, seduta DCCXXXIX - 14 novembre 1962, p. 35628.

⁴¹ Ivi, seduta DCCXLIII - 21 novembre 1962, p. 35797.

⁴² Senato della Repubblica, III legislatura, seduta 669 - 21 dicembre 1962, p. 31212.

La delega al governo a predisporre un testo unico delle norme vigenti in materia viene assolta con l'emanazione del d.P.R. 30 giugno 1965 n. 1124. Il legislatore, quand'anche lo volesse, ai sensi della delega non può oltrepassare i "limiti dei principi che presiedono alla legislazione previdenziale vigente". Perciò, il decreto del 1965 codifica quei miglioramenti e quelle razionalizzazioni delle tutele appena realizzati dalla legge del 1963, ma rimane sostanzialmente ancorato all'interno dell'impianto del decreto di trent'anni prima, soprattutto per quanto riguarda la definizione dell'ambito di operatività delle tutele, sempre legata all'originaria logica elencativa di situazioni di rischio tassative, valutate come particolarmente rilevanti, la cui lista rimane inalterata. Viene mantenuta l'unicità del sistema assicurativo, così come viene ribadito, a fugare ogni dubbio circa una sua tacita abrogazione, l'esonero dell'imprenditore dalla responsabilità civile per l'infortunio del dipendente, con le stesse eccezioni tradizionali. Il decreto, in sostanza, perde l'occasione di enunciare un principio generale di tutela degli infortuni e delle malattie professionali, che una lettura corretta dell'art. 38 della Costituzione – inserito ora nell'ottica di quel "sistema giuridico della previdenza sociale" autorevolmente edificato da Mattia Persiani⁴³ – legittimerebbe ampiamente.

A trasformare in qualche modo il sistema provvederà negli anni la giurisprudenza, approfittando della particolare tecnica normativa del testo unico, ampiamente aperta all'interpretazione evolutiva; nonché, più tardi, qualche legge speciale. Sta qui il segreto della longevità di una norma ormai ultrasessantenne.

⁴³ PERSIANI, *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Cedam, 1960 (rist. Cedam, 2010, con prefazione di ID., *Cinquant'anni di un libro*).

Abstract

Il saggio ripercorre le vicende che hanno preceduto il testo unico del 1965 sugli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Il complesso dibattito di fine Ottocento comportò alla fine il passaggio della materia dal campo della (insufficiente) tutela civilistica a quello dell'assicurazione, allargato al settore agricolo solo dopo molto tempo. Il fascismo dapprima estese l'obbligo assicurativo ad alcune malattie professionali tassativamente elencate, per poi emanare un testo unico che costituiva in realtà una semplice opera di rifinitura e di assestamento del sistema previgente. Allo stesso modo il testo unico del 1965, frutto di un consenso unanime del Parlamento, è rimasto sostanzialmente ancorato entro l'impianto tradizionale, razionalizzando il sistema ma perdendo l'occasione di enunciare un principio generale di tutela degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, che una lettura adeguata dell'art. 38 della Costituzione avrebbe ampiamente legittimato.

This essay traces the events that preceded the Act of 1965 on accidents at work and occupational diseases. The complex debate of the late 19th century ultimately led to the transition of the subject from the field of (insufficient) civil law protection to that of insurance, which was extended to the agricultural sector only after a long time. Fascism initially extended the mandatory insurance to a strictly defined list of occupational diseases, before enacting a law that was in fact merely a refinement and adjustment of the previous system. Likewise, the Act of 1965, which resulted from a unanimous consensus in Parliament, remained essentially anchored within the traditional framework, rationalising the system but missing the opportunity to enunciate a general principle of protection against accidents at work and occupational diseases, which a proper reading of Article 38 of the Constitution would have amply legitimised.

Keywords

Infortuni sul lavoro, malattie professionali, storia, d.P.R. 1124/1965, sicurezza sociale.

Accidents at work, occupational diseases, history, d.P.R. 1124/1965, social security.

Pietro Lambertucci

La disabilità nel d.lgs. n. 62 del 2024 e il collocamento mirato

Sommario: 1. La nuova definizione di disabilità e le sue implicazioni sistematiche alla luce del d.lgs. n. 62 del 2024. 2. L'accertamento della disabilità, le linee guida sul collocamento mirato di cui alla legge n. 68 del 1999 e il “coordinamento” con il d.lgs. n. 62 del 2024. 3. L'avviamento al lavoro dei disabili nella legge n. 68 del 1999: il contributo del d.lgs. n. 62 del 2024. 4. Spunti ricostruttivi per una “tutela rafforzata” del disabile. 5. Rilievi conclusivi.

1. *La nuova definizione di disabilità e le sue implicazioni sistematiche alla luce del d.lgs. n. 62 del 2024*

Il d.lgs. 3 maggio 2024 n. 62, nell'aprire nuovi scenari per la tutela delle persone con disabilità, si riannoda direttamente, nell'identificazione dei soggetti disabili, alla Convenzione Onu del 2006, la quale introduce una dimensione “sociale” di disabilità¹, per cui è persona con disabilità chi presenta durature menomazioni fisiche, mentali, intellettive e sensoriali che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nei diversi contesti di vita su base di eguaglianza con gli altri (art. 3 d.lgs. n. 62 del 2024). La disabilità, pertanto, emerge dall'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali ed ambientali, alla stregua del modello “bio-psico-sociale”².

¹ V., per tutti, BARBERA, *Le discriminazioni basate sulla disabilità*, in BARBERA (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, Giuffrè, 2007, p. 77 ss., spec. p. 84 s.

² Per la declinazione del modello v., per tutti, TARDIVO, *L'inclusione lavorativa della persona con disabilità: tecniche e limiti*, Giappichelli, 2024, p. 17 ss.

Nel contempo il d.lgs. n. 62 del 2024 è debitore anche degli orientamenti della stessa giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale, alla luce della Convenzione, interpreta la nozione di *handicap* della direttiva europea n. 78 del 2000, che stabilisce un quadro generale per la lotta alle discriminazioni. Nello specifico viene ricondotta alla nozione di *handicap* una condizione patologica, causata da una malattia, diagnosticata come curabile o incurabile, laddove la malattia comporti una tale limitazione e quest'ultima risulti di lunga durata³. Il carattere duraturo di tale limitazione deve essere esaminato tenuto conto dello stato di incapacità; tra gli indizi identificativi occorre segnalare, alla luce sempre della giurisprudenza europea, la circostanza che l'incapacità non presentava una prospettiva ben delimitata di superamento nel breve periodo o il fatto che quest'ultima poteva protrarsi in modo rilevante prima della guarigione della persona⁴.

Qui si colloca, ad esempio, la problematica delle malattie c.d. croniche⁵, per le quali non esiste una nozione generale e una definizione legislativa⁶, ma svariati elenchi, in ragione dei diversi contesti di riferimento. Si pensi, ad esempio, alla definizione contenuta nell'art. 2 del decreto interministeriale del 21 luglio 2000, n. 278 per quanto riguarda l'attribuzione dei congedi per gravi motivi familiari, nonché all'indicazione di gravi patologie croniche – degenerative ingravescenti, per le quali residui una ridotta capacità lavorativa, eventualmente anche a causa degli effetti invalidanti di terapie salvavita, ai fini della trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, ai sensi dell'art. 8, co. 3, d.lgs. n. 81 del 2015.

Inoltre l'impatto dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 ha indotto il legislatore a favorire lo svolgimento della prestazione lavorativa con modalità agile per i lavoratori affetti da patologie oncologiche con scarso

³ V. C. Giust. UE 11 aprile 2013, cause C-335/11 e C-337/11, *HK Danmark* e, da ultimo, C. Giust. UE 11 settembre 2025, causa C-5/24, P.M. contro S. Snc.

⁴ Cfr., per tutte, C. Giust. UE 11 settembre 2025, *cit.* e, in dottrina, da ultimo, PALLAGA, *La discriminazione per disabilità: le principali questioni e le ultime novità dall'Europa*, in *LDE*, 2025, n. 3, p. 2 ss.

⁵ Per un recente riepilogo, anche bibliografico, v. DELLA ROCCA, *La malattia del lavoratore subordinato tra vecchie e nuove tutele*, Giappichelli, 2024, p. 120 ss. e ID., *Patologie croniche e tutela antidiscriminatoria: alla ricerca del lavoro "dignitoso"*, in *Equal*, 2025, n. 3-4, p. 2 ss.

⁶ Cfr., da ultimo, TAMBURRO, *Dalla disabilità alla fragilità: il delicato "limbo" per le malattie croniche*, in *LDE*, 2025, n. 2, p. 2 ss. p. 5; e IMPELLIZZIERI, *Luci ed ombre del contributo della giurisprudenza all'evoluzione del rapporto tra malattia (cronica) e lavoro*, in *DSL*, 2025, n. 2, p. 49 ss., spec. p. 55.

compenso clinico e con particolare connotazione di gravità, ai sensi dell'art. 17, co. 2, d.l. 24 dicembre 2022, n. 221, individuate analiticamente nell'art. 1 del decreto ministeriale 4 febbraio 2022 del Ministero della salute; si tratta, in questo caso, di una legislazione emergenziale e a termine, che ha fatto emergere comunque la figura del lavoratore c.d. fragile.

Le malattie croniche, come è stato sottolineato dalla letteratura medico-scientifica, hanno una specifica fisionomia clinica, connotata da tre elementi ricorrenti: l'assenza di una prospettiva di guarigione definitiva, l'andamento prolungato e non predeterminabile nel tempo e la tendenza a un'evoluzione discontinua, segnata dall'alternarsi di riacutizzazioni e stabilizzazioni⁷. Infatti gli studi condotti sulle malattie croniche hanno evidenziato che, ad esempio, le malattie tumorali sono diverse sul piano degli effetti invalidanti (temporanei o permanenti), dell'andamento nel tempo e richiedono, pertanto, risposte differenziate in ambito lavorativo⁸.

I soggetti affetti da patologie oncologiche possono trovare una tutela laddove riescano ad inserirsi nell'area della disabilità, nei limiti dell'equiparazione della malattia all'*'handicap'*, come stabilito dalla giurisprudenza europea (ed ora recepita dalla definizione contenuta nel d.lgs. n. 62 del 2024), cioè nell'ambito di una valutazione bio-psico-sociale che vi include una condizione patologica duratura, la quale comporti una limitazione sul piano della vita professionale⁹. Allo stesso modo il cappello protettivo della stessa giurisprudenza, la quale adotta una nozione onnicomprensiva di disabilità, consente di ricomprendervi anche la condizione di "fragilità durevole"¹⁰; quello che importa sottolineare è il rapporto tra le menomazioni e l'ambiente, al fine di verificare se i diversi contesti di riferimento possano creare barriere alla partecipazione del disabile in posizione di eguaglianza con gli altri¹¹.

A questo punto la riconduzione delle malattie croniche all'interno della disabilità comporta, innanzitutto, l'inserimento di queste ultime nel-

⁷ V., in tal senso, IMPELLIZZIERI, *cit.*, p. 52.

⁸ V. riassuntivamente, FERNANDEZ MARTINEZ, TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro e malattie croniche*, Adapt, 2017.

⁹ V. TAMBURRO, *op. cit.*, p. 8.

¹⁰ V., per tale conclusione, DELLA ROCCA, *op. cit.*, p. 18 s.

¹¹ Cfr. anche CARCHIO, *Rischi e tutele nel reinserimento lavorativo delle persone con malattie croniche e tripartitate: prime riflessioni alla luce del d.lgs. n. 62/2024*, in *DSL*, 2024, n. 2, p. 162 ss., spec. p. 177, la quale puntualizza che a rilevare è "la condizione di disabilità del malato cronico e non già la condizione derivante dalla malattia cronica in sé".

la tutela antidiscriminatoria e nell'obbligo, in capo al datore di lavoro, di predisporre gli accomodamenti ragionevoli, già ai sensi dell'art. 3, co. 3-bis, d.lgs. n. 216 del 2003, in quanto il datore di lavoro è tenuto ad applicare tutte quelle misure tecniche-organizzative e gestionali orientate a consentire al disabile di poter svolgere la propria prestazione lavorativa¹². Pertanto si discute se alcune misure possono essere configurate come accomodamenti ragionevoli per il disabile, come, ad esempio, l'allungamento del periodo di computo per malattia ai fini della conservazione del posto ovvero lo scomputo, dal periodo di computo, delle assenze dal lavoro riconducibili alla patologia invalidante¹³. Comunque, in ragione della varietà e caratteristiche delle stesse patologie, gli accomodamenti ragionevoli devono essere declinati nel contesto concreto del dispiegarsi delle medesime (una diversa distribuzione dell'orario di lavoro, permessi o aspettative per le cure, l'utilizzo del lavoro agile ecc.), anche se la chiave difensiva adottata "a valle" dalla giurisprudenza, nel momento della risoluzione del rapporto di lavoro, dovrebbe essere integrata con un approccio preventivo, volto a verificare non le menomazioni ma le capacità delle persone¹⁴, favorendo anche politiche di *welfare* aziendale, dirette a prevenire l'insorgenza di malattie croniche¹⁵.

¹² Sugli accomodamenti ragionevoli la letteratura è ormai sterminata, per le più recenti trattazioni e per tutti v. DELLA ROCCA, *op. cit.*, p. 105 ss.; TARDIVO, *op. cit.*, p. 117 ss. alle quali si rinvia per gli ulteriori riferimenti bibliografici; per una rassegna comparatistica v., da ultimo, DIGENNARO, *Accommodement raisonnable et droit antidiscriminatoire: une analyse fonctionnelle dans une perspective comparative*, in *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 2016, n. 1, p. 134 ss.

¹³ Sulla scorta della giurisprudenza comunitaria, alla cui stregua non è licenziabile il lavoratore che si assenta per malattie imputabili alla disabilità (C. Giust. UE 18 gennaio 2018, causa C-270/16, *Conejero*, con nota di GUAGLIANONE, *Licenziamento per assenteismo e indiretta discriminatorietà per motivi di disabilità. A proposito della sentenza Conejero (C-270/16)*, in *RGL*, 2018, II, p. 271 ss.) la Corte di Cassazione ha stabilito che l'applicazione dell'ordinario periodo di computo al lavoratore disabile può configurare un'ipotesi di discriminazione indiretta, laddove il lavoratore disabile è esposto al rischio ulteriore di assenze dovute ad una malattia collegata alla disabilità, con la conseguenza di raggiungere i limiti massimi (di computo) per la conservazione del posto (così Cass. 31 marzo 2023 n. 9095, in *GI*, 2023, p. 2143, con nota di FILÌ, *Superamento del computo per malattia e rischio di discriminazione indiretta per disabilità*). Per un efficace riepilogo del contenzioso che ha interessato il licenziamento del lavoratore per superamento del periodo di computo v., da ultimo, IMPELLIZZIERI, ZUCCOLI, *Disabilità, malattie croniche e lavoro: una rassegna giurisprudenziale*, in *Adapt, Working Paper* n. 8, 2025 e IMPELLIZZIERI, *op. cit.*, p. 60 ss.

¹⁴ V., in tal senso, TIRABOSCHI, *Le nuove frontiere dei sistemi di welfare: occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, in FERNANDEZ MARTINEZ, TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, p. 2 ss., spec. p. 37.

¹⁵ Sempre TIRABOSCHI, *op. cit.*, p. 51.

A fronte di questo nuovo scenario – nel quale si colloca anche la problematica dei soggetti affetti da malattie croniche – innescato dalla nuova definizione di disabilità, la cui matrice risiede nel diritto sovranazionale e che si riconnette direttamente al profilo antidiscriminatorio, viceversa la disciplina del collocamento dei disabili, regolato dalla legge 12 marzo 1999 n. 68, si muove in un'altra logica. Infatti, fa leva, per l'identificazione dei soggetti disabili, per un verso, sulla predeterminazione delle “categorie” (non vedenti, sordomuti, invalidi di guerra, invalidi civili di guerra e invalidi per servizio) (art. 1, lett. *c* e *d*) e, per altro verso, sull'individuazione di una percentualizzazione dell'invalidità (grado di invalidità superiore al 33 per cento per gli invalidi del lavoro) o della riduzione della capacità lavorativa (riduzione della capacità lavorativa superiore al 45 per cento per le persone affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e ai portatori di *handicap* intellettuale) (art. 1, lett. *a* e *b*, l. n. 68 del 1999)¹⁶.

Il punto di interferenza scaturisce dalla circostanza che, come vedremo¹⁷, la valutazione di base per il riconoscimento della condizione di disabilità è funzionale anche per l'inclusione lavorativa ai sensi della legge n. 68 del 1999 (art. 5, co. 1, lett. *f*, d.lgs. n. 62 del 2024) e, a questo punto, si tratta di comprendere come procedere a fronte di un percorso unitario per la definizione della disabilità¹⁸, ovvero se auspicare un coordinamento o superamento delle percentualizzazioni individuate dalla legge n. 68 del 1999.

2. *L'accertamento della disabilità, le linee guida sul collocamento mirato della legge n. 68 del 1999 e il “coordinamento” con il d.lgs. n. 62 del 2024*

Innanzitutto la valutazione di base è il procedimento unitario diretto al riconoscimento della condizione di disabilità, che – giova ribadirlo – av-

¹⁶ Come puntualizza C. GAROFALO, *Il collocamento mirato delle persone in condizione di disabilità: evoluzione normativa, criticità applicative e prospettive di riforma*, in *LDE*, 2025, n. 2, p. 2 ss., spec. p. 6, risultano esclusi dalla disciplina della legge n. 68 del 1999 i soggetti disabili in età lavorativa “le cui condizioni di salute non raggiungono le soglie richieste” con riferimento “ai malati cronici la cui tutela è garantita prevalentemente *ex post*, attraverso sanzioni, anziché *ex ante*, mediante una gestione preventiva del rapporto di lavoro”.

¹⁷ V. *infra* n. 2.

¹⁸ Sulla necessità di un’“armonizzazione” si pronunzia LAMBERTI, *L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità al bivio dell'ineludibile armonizzazione tra il d.lgs. 62/2024 e la legge 68/1999*, in *LDE*, 2025, n. 1, p. 2 ss. p. 15.

viene in un quadro di valutazione più ampio non attinente solo ai profili medico-legali, ma anche alla dimensione sociale e relazionale della persona. Nello specifico la valutazione di base comprende ogni accertamento dell'invalidità civile, ai fini, anche – come già ricordato – dell'inclusione lavorativa di cui alla l. n. 68 del 1999 (art. 5, co. 1, lettera f, d.lgs. n. 62 del 2024).

La gestione del procedimento per la valutazione di base è affidata in via esclusiva all'Inps (art. 9)¹⁹, che si avvarrà di commissioni, le quali assolvono le funzioni di unità di valutazione di base, composte di quattro membri per tutte le tipologie di disabilità, in particolare: due medici nominati dall'Inps, un professionista sanitario in rappresentanza delle associazioni di categoria (dei disabili) e una figura professionale appartenente alle aree psicologiche e sociali (art. 9, co. 3, che modifica l'art. 4 della l. n. 104 del 1992). Si tratta di una soluzione apprezzabile, volta a garantire l'omogeneità e la prossimità dell'attività valutativa su tutto il territorio nazionale; si può esprimere solo un dubbio, in ordine all'accentramento del procedimento in capo all'Inps, come unico soggetto gestore del sistema informatizzato per la disamina delle domande per la valutazione di base ed anche per l'erogazione delle provvidenze economiche in ragione del nuovo e sensibile carico di lavoro²⁰.

Tuttavia, per un verso, si prevede, per la semplificazione degli oneri procedurali, la possibilità di stipulare apposite convenzioni con le Regioni, per avvalersi delle risorse strumentali ed organizzative delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere (art. 9, co. 4) e, per altro verso, si ipotizza un incremento delle assunzioni (art. 9, co. 6), necessario anche per rispettare la tempistica del procedimento indicata all'art. 6, co. 8.

Il procedimento valutativo di base mira all'accertamento delle condizioni di disabilità secondo i codici ICD (classificazione internazionale delle malattie) e ICF (classificazione internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute) (artt. 10-12), con un opportuno allineamento a classificazioni scientifiche, riconosciute a livello internazionale. Come sottolinea l'Organizzazione mondiale della Sanità i codici ICD e ICF sono complementari, in quanto il primo fornisce una diagnosi delle malattie, dei

¹⁹ Per le istruzioni operative v. *Inps per la disabilità. Il percorso per l'attuazione della Riforma*, 2024.

²⁰ Cfr. ELMO, *Condizione di disabilità e stato di salute del lavoratore alla luce del decreto legislativo n. 62 del 2024*, in *DSL*, 2025, p. 58 ss., spec. p. 66.

disturbi e di altri stati di salute, mentre il codice ICF arricchisce tale quadro con informazioni aggiuntive e relative al funzionamento²¹.

Tali strumenti vengono applicati dalla medicina legale e, di rincalzo, si è opportunamente osservato che il termine “funzionamento” sta ad indicare “l’interazione positiva tra un individuo, con la sua condizione di salute e i fattori contestuali che costituiscono l’intero contesto di vita di un soggetto e includono fattori ambientali (ambiente fisico, relazioni, ruoli, valori, sistemi sociali e servizi) e fattori personali²².

Il sistema classificatorio in discorso coinvolge anche il contesto lavorativo e pertanto si riferisce anche all’inclusione lavorativa, laddove lo svolgimento di un’attività lavorativa costituisce un momento significativo per l’affermazione della personalità dell’individuo e, sul punto, è necessario rimuovere tutte le “barriere”, le quali, per un soggetto disabile, si frappongono alla possibilità di poter esercitare un lavoro in condizioni di eguaglianza con gli altri.

Già l’art. 1, co. 1, lettera c), d.lgs. n. 151 del 2015, nel dettare i principi per le linee guida in materia di collocamento mirato, aveva stabilito la necessità di individuare, nelle more della revisione delle procedure di accertamento della disabilità, modalità di valutazione bio-psico-sociale, con la definizione di indirizzi per gli uffici competenti, funzionali alla valutazione e progettazione dell’inserimento lavorativo.

Ciò è avvenuto nelle linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità, dettate dal d.m. 11 marzo 2022, n. 43; infatti, per la valutazione bio-psico-sociale di disabilità, ci si avvale già dei codici ICF, ai quali si dovevano attenere le commissioni mediche per l’accertamento dell’*handicap* (art. 4 l. n. 104 del 1992, ora riscritto dall’art. 9 del d.lgs. n. 62 del 2024)²³.

Sotto quest’ultimo profilo, per l’accertamento della condizione di disabilità ai fini della disciplina del collocamento mirato di cui alle l. n. 68 del 1999, la legge predisponessa un percorso che richiedeva l’intervento delle

²¹ V. ORGANIZZAZIONE MONDIALE DELLA SANITÀ, *ICF Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute*, Erickson, 2001, p. 10 s.

²² V. SANNIPOLI, *L’evoluzione del concetto di disabilità nella scuola italiana: dalle certificazioni ai funzionamenti umani*, in *LDE*, 2025, n. 2, p. 2 ss., spec. p. 5, la quale analizza l’evoluzione del concetto di disabilità dal modello medico-individuale a quello bio-psico-sociale con specifico riguardo all’istituzione scolastica.

²³ V. paragrafo 6 del d.m. 11 marzo 2022, n. 43 e i relativi allegati.

commissioni operanti presso le aziende sanitarie locali (art. 4, co. 4, l. n. 104 del 1992; art. 1, co. 4, l. n. 68 del 1999), secondo i criteri stabiliti dagli artt. 4 e 5 del d.P.C.M. del 13 gennaio 2000, per i soli invalidi civili, mentre per gli invalidi del lavoro i criteri erano quelli previsti dal testo unico sugli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, con accertamento dello stato invalidante, in capo all'Inail²⁴.

Comunque, come già anticipato, già nelle Linee guida sul collocamento mirato, anche nella fase di accertamento propedeutica alla formulazione della diagnosi funzionale (quella che l'art. 5 del d.P.C.M. 13 gennaio 2000 declina come capacità globale per il collocamento lavorativo della persona disabile) si precisava che le commissioni operanti presso le aziende sanitarie locali dovevano adottare il modello ICF²⁵.

Ora il d.lgs. n. 62 del 2024 riconduce l'accertamento della disabilità ai fini della legge n. 68 del 1999 al procedimento sulla "valutazione di base" (art. 5, co. 1, lett. f) e, conseguentemente, accentra la procedura all'interno dell'Inps (art. 9), il che comporta notevoli implicazioni. Innanzitutto, al di là dell'adozione del modello classificatorio internazionale, va rilevata comunque la "specificità" dell'inclusione lavorativa e, a questo punto, si auspica che, per evitare sovrapposizioni, si preveda un raccordo con il comitato tecnico, istituito dall'art. 8, co. 1-bis, l. n. 68 del 1999. Quest'ultimo, infatti, opera presso i servizi per il collocamento mirato ed è composto da funzionari dei servizi medesimi e da esperti del settore sociale e medico – legale, con particolare riferimento alla materia della disabilità, con compiti di valutazione delle capacità lavorative, di definizione degli strumenti e delle prestazioni atti all'inserimento e di predisposizione dei controlli periodici sulla permanenza delle condizioni di disabilità²⁶.

Per quanto riguarda poi la platea dei disabili in età lavorativa il d.lgs. n. 62 del 2024 articola il "procedimento valutativo di base", il quale, ai sensi dell'art. 10, esamina le ricadute delle compromissioni funzionali e strutturali in termini di capacità, secondo la classificazione ICF, anche nei domini relativi al lavoro, ai fini di valutare il livello delle necessità di sostegno. Di rincalzo, attraverso la valutazione "multidimensionale" volta ad elaborare il progetto di vita, partecipato e personalizzato, anche per l'inclusione lavora-

²⁴ V. circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale del 10 luglio 2001, n. 66.

²⁵ V. d.m. n. 43 del 2022, *cit.*, p. 53.

²⁶ V., sul punto, LAMBERTI, *op. cit.*, p. 3.

tiva (v., capo III del d.lgs., *cit.*) si polarizza l'attenzione, allo stesso modo, sulle condizioni di disabilità (ma anche sulle capacità lavorative) del singolo, con un'indagine caso per caso.

Siamo di fronte ad un approccio radicalmente diverso da quello fatto proprio dalla legge n. 68 del 1999²⁷, il quale sicuramente, con un'indagine personalizzata, potrà assorbire le “categorie protette” di cui all'art. 1, della legge, ma, per quanto riguarda i portatori di *handicap* e gli invalidi del lavoro, trova dinanzi a sé soglie e percentualizzazioni che difficilmente possono armonizzarsi con il nuovo contesto di accertamento della disabilità e, pertanto, risulta indifferibile una ridefinizione del campo soggettivo dei destinatari del collocamento mirato²⁸.

3. *L'avviamento al lavoro dei disabili nella legge n. 68 del 1999: il contributo del d.lgs. n. 62 del 2024*

Il quadro normativo che presidia il collocamento dei disabili, al di là delle incongruenze normative e difficoltà applicative²⁹, prevede, per un verso, la generalizzazione della richiesta nominativa (art. 7, co. 1, l. n. 68 del 1999, modificato dal d.lgs. n. 151 del 2015) e per altro verso, nel caso di mancata assunzione, l'avviamento numerico secondo l'ordine della graduatoria, per la qualifica richiesta o concordata con il datore di lavoro sulla base delle qualifiche disponibili (art. 7, co. 1-bis, *cit.*), secondo la logica del collocamento mirato, diretta, come è noto, a promuoverne l'inserimento lavorativo, rimuovendo tutti quegli ostacoli tecnici, organizzativi e gestionali che si frappongono alla sua realizzazione (art. 2).

Dobbiamo anche aggiungere la stessa attività svolta dai centri per l'impiego, corroborata dall'attivazione, con i soggetti disabili, del “patto di servizio personalizzato” il quale definisce, in particolare, il profilo personale di occupabilità del disabile, le modalità per la ricerca attiva del lavoro, la

²⁷ Cfr. sul punto, anche C. GAROFALO, *op. cit.*, p. 6, la quale opportunamente osserva che l'impostazione della legge n. 68 del 1999 appare “imperniata su parametri medico-legali e su soglie valutative predefinite, ormai inadeguati a cogliere la complessità delle interazioni tra persona, contesto e barriere ambientali”.

²⁸ Analogamente C. GAROFALO, *op. cit.*, p. 29 ne auspica una ridefinizione, in modo tale da poter riallocare l'applicazione concreta delle misure di collocamento.

²⁹ Per un riepilogo delle questioni più controverse v. sempre C. GAROFALO, *op. cit.*, p. 10 ss.

partecipazione ad iniziative formative, di orientamento e di riqualificazione, nonché l'accettazione di congrue offerte di lavoro (ex art. 20 del d.lgs. n. 150 del 2015). In tale contesto si inserisce anche l'istituzione di un comitato tecnico, composto da esperti del settore sociale e medico legale per la valutazione delle capacità lavorative (art. 8, co.1-*bis*, d.lgs. n. 151 del 2015), senza trascurare peraltro il "ruolo" esercitato dal responsabile dell'inserimento lavorativo (art. 1, lett. e, d.lgs. n. 151 del 2015), il c.d. *disability manager*, con la funzione di facilitazione /mediazione anche nel momento dell'ingresso della persona con disabilità nel contesto lavorativo³⁰.

Quest'ultimo, infatti, costituisce il ponte di collegamento tra gli organismi territoriali preposti all'inserimento lavorativo dei disabili e il datore di lavoro e si caratterizza come il soggetto pianificatore delle soluzioni organizzative utili per l'inclusione lavorativa, che trova un riscontro anche nella sua attività di analisi del contesto organizzativo (e relazionale) sul quale favorire l'inserimento del disabile. Infatti la sua competenza professionale risulta essenziale per valutare l'impatto dell'ingresso del disabile nel contesto relazionale rappresentato dai colleghi di lavoro, componente non secondaria per la più congrua gestione della disabilità.

Come è stato precisato nelle Linee guida sul collocamento mirato nei contesti lavorativi di dimensioni ridotte, nei quali l'individuazione del *disability manager* non appare sostenibile economicamente, si suggerisce di far ricorso all'esternalizzazione delle funzioni affidate a quest'ultimo, attraverso il coinvolgimento di associazioni di categoria o di enti del terzo settore, i quali abbiano individuato, al loro interno, figure professionalmente formate, in grado di rivestire il ruolo di responsabile dell'inserimento lavorativo.

D'altro canto la stessa legge del 1999 prefigura anche un sistema "alternativo" di avviamento al lavoro, attraverso la valorizzazione dell'istituto convenzionale (tra impresa e servizi per l'impiego) che costituisce un'indubbia spinta, di carattere promozionale, per l'occupazione dei disabili, nei tempi e modalità definiti dalla convenzione (art. 11 l. n. 68 del 1999)

Alla luce del già delineato contesto normativo, che punta, in primo luogo, su un "rapporto sinergico" tra servizi per l'impiego e datore di lavoro e, in secondo luogo, su una ricognizione della professionalità del disabile e

³⁰ Cfr. da ultimo, D. GAROFALO, *La tutela del lavoratore disabile nel prisma degli accomodamenti ragionevoli*, in *ADL*, 2019, p. 1211 ss., spec. p. 1217 ss.

delle occasioni di lavoro disponibili, nonché sullo stesso collante (tra servizi per l'impiego e datore di lavoro nella gestione della disabilità) rappresentato dal *disability manager*, vengono ad assottigliarsi le possibilità, per il datore di lavoro, di rifiutare l'assunzione del disabile e si aprono spazi per un'applicazione dell'art. 2932 del codice civile, in ordine alla conclusione del contratto di lavoro, laddove, come è noto, l'esecuzione specifica dell'obbligo di concludere il contratto poggia sulla sussistenza di tutti gli elementi essenziali del medesimo (qualifica, trattamento economico, ecc.).

Ma c'è di più: il nuovo scenario introdotto dal d.lgs. n. 62 del 2024 può offrire un ulteriore contributo all'effettività del sistema dell'avviamento dei disabili, in quanto introduce delle precondizioni che possono agevolare l'utile inserimento di questi ultimi nel contesto produttivo.

In primo luogo l'individuazione della condizione di disabilità, con il necessario raccordo con i servizi per l'impiego, consente una verifica della condizione di disabilità, nonché delle capacità lavorative nel "funzionamento" con il contesto lavorativo e, su quest'ultimo profilo, deve radicarsi anche l'attività di analisi dei posti di lavoro (art. 1, co. 1, lett. d, d.lgs. n. 151 del 2015), la quale richiede un'interazione tra centri per l'impiego e datori di lavoro³¹.

In secondo luogo, già sulla scorta del diritto antidiscriminatorio (*considerando* nn. 20 e 21 della direttiva n. 78 del 2000) e in ragione già dell'obbligo di predisporre accomodamenti ragionevoli (art. 3, co. 3-*bis*, d.lgs. n. 216 del 2003), la collocazione dei medesimi ora arretra al piano preliminare dell'assunzione, in quanto al riconoscimento della condizione di disabilità consegue la tutela dell'accomodamento ragionevole (art. 5, co. 4, d.lgs. n. 62 del 2024). A questo punto lo stesso rifiuto di assunzione trova degli stringenti limiti, che non potranno fondarsi sull'incollocabilità del disabile nell'organizzazione produttiva in ragione della sua disabilità³² e, allo stesso modo, su una "pericolosità" di quest'ultima, in relazione alla sicurezza degli altri lavoratori e degli impianti (alla stregua della previgente disposizione contenuta nell'art. 20 della legge n. 482 del 1968), in considerazione, anche

³¹ Per le istruzioni operative v. il d.m. n. 43 del 2022, *cit.* sulle linee guida in materia di collocamento mirato, p. 60 s.

³² Come scrive TARDIVO, *op. cit.*, p. 78 s.: "il datore di lavoro dovrà preliminarmente verificare se non si possa ovviare alla presunta inutilità della prestazione attraverso l'adozione di accomodamenti ragionevoli che possono implicare anche modifiche dell'organizzazione, perché rispettose dei limiti di ragionevolezza e proporzionalità finanziaria".

qui, della necessità di dover “gestire” la medesima, con gli accomodamenti ragionevoli³³.

In terzo luogo si rafforza la stessa cintura di protezione, pure predisposta dalla legge n. 68 del 1999, per i disabili sopravvenuti (art. 4, co. 4, l. n. 68 del 1999) e per quelli per i quali vengono ad aggravarsi le condizioni di disabilità (art. 10, co. 3): in particolare, sotto il primo versante la legge impone il demansionamento quale alternativa all'impossibilità di fornire l'obbligazione lavorativa originaria e, sotto il secondo versante, alla sospensione non retribuita del rapporto di lavoro si affianca la necessità di attuare i possibili adattamenti dell'organizzazione del lavoro, per utilizzare la residua capacità lavorativa del disabile.

Infatti, se, come già sottolineato, la ricomprensione delle malattie croniche all'interno della nozione di *handicap*, alla luce degli orientamenti della giurisprudenza europea, viene a consolidarsi nella nuova definizione (comunitaria) di disabilità (art. 2, co. 1, lett. a, d.lgs. n. 62 del 2024)³⁴, può essere fornita una risposta anche alle legittime istanze di quei lavoratori che contraggono, nel corso dello svolgimento del rapporto di lavoro, malattie le quali non consentono più di poter svolgere l'attività lavorativa assegnata. Pertanto sorgerà, in capo al datore di lavoro, l'obbligo di predisporre un “accomodamento ragionevole” *tarato* sulla residua capacità lavorativa del lavoratore, alla luce dell'art. 3, comma 3-*bis*, d.lgs. n. 216 del 2003³⁵.

4. *Spunti ricostruttivi per una “tutela rafforzata” del disabile*

Il contesto in cui si snoda la riforma del 2024 permette di completare il percorso di avviamento al lavoro del disabile della legge n. 68 del 1999 con la garanzia dell'effettività dell'inserimento lavorativo di quest'ultimo, con il definitivo abbandono – nell'ipotesi di mancata assunzione – di soluzioni meramente risarcitorie che lasciano ora il campo a rimedi costitutivi del rapporto di lavoro.

³³ V. sempre TARDIVO, *op. cit.*, p. 94.

³⁴ V. *retro* nota 1.

³⁵ V., sul punto, TARDIVO, *op. cit.*, p. 29; BONARDI, *L'accomodamento ragionevole: rimedio o nuova forma di discriminazione?*, in *Quaderni IEN*, 2024, n. 1, p. 5 ss. p. 8; conf. VOZA, *Eguaglianza e discriminazioni nel diritto del lavoro*, Franco Angeli, 2024, p. 93.

Diversi sono i segnali che cooperano in questa direzione: la valorizzazione del principio di autodeterminazione del soggetto disabile combinato con l'interlocuzione con il datore di lavoro; la valutazione multidimensionale; la collocazione dell'inadempimento del datore di lavoro (con riferimento all'adozione dell'accomodamento ragionevole) all'interno della disciplina antidiscriminatoria.

Sotto il primo versante il filo conduttore della riforma può rintracciarsi, infatti, nel principio di autodeterminazione del soggetto disabile, in conformità a quanto stabilito dall'art. 3, lett. *a*, della Convenzione Onu del 2006. Su tale profilo si innesta, come prontamente riconosciuto dalla stessa giurisprudenza della Corte di Cassazione, la procedimentalizzazione della facoltà del disabile di richiedere l'adozione di un accomodamento ragionevole, con il conseguente diritto di partecipare alla sua individuazione³⁶; si valorizza, pertanto, il "dialogo" tra disabile e datore di lavoro, come emerge dall'*iter* procedimentale previsto dall'art. 17 del d.lgs. n. 62 del 2024 nella declinazione dell'accomodamento ragionevole.

Sotto il secondo versante un passaggio essenziale è rappresentato anche dalla "valutazione multidimensionale", diretta a delineare, con il soggetto disabile, il suo profilo di funzionamento all'interno dei diversi contesti di vita e a definire, sulla scorta dei suoi desideri, gli obiettivi del progetto di vita (art. 2, lett. *m*, d.lgs. n. 62 del 2024). Il procedimento di valutazione multidimensionale, svolto secondo un metodo multidisciplinare, rileva gli obiettivi della persona secondo i suoi desideri ed aspettative; definisce il profilo di funzionamento in termini di capacità alla stregua del modello ICF; valuta le capacità, i bisogni e le priorità del disabile; individua gli obiettivi da realizzare con il progetto di vita (art. 25).

Si tratta di un progetto di vita, personalizzato e partecipato, la cui articolazione è contenuta al capo III del provvedimento, che individua l'unità di valutazione multidimensionale e la sua composizione (art. 24). Per quanto riguarda la sua composizione, oltre ai professionisti sanitari è prevista anche la partecipazione di un rappresentante dei servizi per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità, laddove il progetto di vita si polarizza sull'inclusione lavorativa e, a tale stregua, sarebbe auspicabile l'intervento

³⁶ V. Cass. 10 gennaio 2025 n. 605, in NGL, 2025, n. 1, p. 1, la quale precisa che gli accomodamenti ragionevoli ben possono realizzarsi sul piano negoziale e, in mancanza di accordo, la soluzione del caso concreto è individuata dal giudice di merito.

anche del datore di lavoro per le misure organizzative volte a favorire l'inserimento lavorativo del disabile³⁷.

Il progetto di vita può costituire un tassello significativo per l'inclusione nel mondo del lavoro, anche con riferimento all'introduzione di accomodamenti ragionevoli, attraverso la cooperazione di risorse finanziarie reperibili tra i sostenitori del progetto (art. 28). Sul punto vengono condotte a regime anche quelle esperienze, presenti in molte leggi regionali e che coinvolgono enti territoriali e del c. d. terzo settore, le quali utilizzano il "*budget* di salute" per la predisposizione di progetti di vita, anche di inclusione lavorativa, relativi a persone affette da disturbi mentali gravi.

Le stesse caratteristiche del progetto, che è condiviso con il disabile e personalizzato, può costituire un efficace deterrente rispetto al contenzioso in ordine al complesso bilanciamento tra istanze di tutela del disabile (soprattutto in presenza di gravi disabilità) ed assetti organizzativi dell'impresa.

Sotto il terzo versante si consolida l'orientamento che l'inadempimento dell'obbligo di predisporre l'accomodamento ragionevole assume una valenza discriminatoria (art. 17 d.lgs. n. 62 del 2024) e, pertanto, ad esempio, nel caso di licenziamento (illegittimo) del lavoratore disabile (senza aver vagliato la praticabilità di accomodamenti ragionevoli), sarà applicabile la reintegrazione piena, ai sensi dell'art. 2, co. 4, d.lgs. n. 23 del 2015, nel perimetro della definizione della persona con disabilità. Inquadrare il licenziamento del disabile all'interno del diritto antidiscriminatorio potrà determinare, altresì, anche con riguardo alla disciplina previgente in materia di rimedi avverso il licenziamento illegittimo, l'applicazione della tutela reintegratoria piena di cui all'art. 18, co. 1, Stat. lav., in quanto la discriminazione per *handicap* rientra tra le fattispecie espressamente individuate dall'art. 15 dello Statuto dei lavoratori.

Inoltre l'art. 28 della legge n. 150 del 2011 in materia di controversie contro la discriminazione ricomprende anche la tutela delle persone con disabilità di cui alla legge n. 67 del 2006 (richiamata dall'art. 17 del d.lgs. n. 62 del 2024). Sulla scorta dell'art. 28 il giudice ordina al datore di lavoro la cessazione del comportamento e dell'atto discriminatorio pregiudizievole e la rimozione degli effetti e, al fine di impedire la ripetizione della discriminazione, può anche ordinare l'adozione di un piano di rimozione delle discriminazioni accertate (co. 5).

³⁷ V., in tal senso, anche C. GAROFALO, *op. cit.*, p. 9.

L'opzione legislativa, che non si limita solo alla condanna al risarcimento del danno, si muove all'interno del binomio "cessazione del comportamento discriminatorio" e "rimozione degli effetti" e, sul piano dell'accomodamento ragionevole, deve risolversi, in positivo, nell'assicurare quest'ultimo; la predeterminazione del suo "contenuto" può evincersi dal procedimento instaurato dall'art. 17 del d.lgs. n. 62 del 2024, il quale instaura un rapporto sinergico tra disabile e datore di lavoro per la sua individuazione.

Inoltre il "perimetro" dell'accomodamento ragionevole diventa anche il punto di riferimento, in caso di inadempimento datoriale, per il successivo intervento giudiziale, ai sensi dell'art. 28, co. 5, della l. n. 150 del 2011, di rimozione del comportamento discriminatorio pregiudizievole.

Si può ventilare anche l'opportunità di approntare uno strumento di coercizione indiretta degli obblighi di *facere* infungibili, auspicando l'applicazione dell'art. 614-bis c.p.c. irrazionalmente esclusa nelle controversie lavoristiche, ma che, alla luce di una ponderata proposta interpretativa, può riguardare situazioni ascrivibili a diritti inviolabili della persona³⁸. Nel nostro caso, infatti, la protezione dell'iniziativa economica privata trova davanti a sé la sicurezza e la salute (art. 41, co. 2, Cost.) elevato a fondamentale diritto dell'individuo (art. 32, co. 1, Cost.).

5. *Rilievi conclusivi*

La gestione della disabilità, che, a ben guardare, deve caratterizzarsi come un momento strutturale della stessa politica aziendale, mette in campo una serie di competenze trasversali, per poter attuare un "costante monitoraggio" del luogo di lavoro. Si tratta di una pluralità di "attori": il medico competente, in sede di effettuazione della sorveglianza sanitaria, il *disability manager*, quale responsabile dell'inserimento lavorativo del disabile, ma anche la rappresentanza collettiva per la sicurezza di cui al d.lgs. n. 81 del 2008, in stretto raccordo con le stesse organizzazioni sindacali, per la possibile emersione di nuove patologie dei lavoratori occupati, anche a seguito dell'introduzione di nuovi scenari nell'organizzazione dei processi produttivi, nonché di strumenti lavorativi.

³⁸ V. la ricostruzione avanzata da BIASI, *L'esclusione lavoristica della misura coercitiva indiretta ex art. 614-bis c. p. c.: un opportuno ripensamento*, in LDE, 2020, n. 2, p. 2 ss., spec. p. 10.

Questo scenario “a valle” deve essere supportato “a monte” da una rete di tutele che ora appresta il d.lgs. n. 62 del 2024, il quale consolida, alla stregua delle fonti multilivello, la definizione della condizione di disabilità, introduce un’articolata disciplina di *integrale* tutela del disabile, anche nel contesto lavorativo e contribuisce anche a rendere effettivo l’inserimento lavorativo.

Sotto quest’ultimo profilo, salva la necessità di procedere comunque ad una rivisitazione del campo soggettivo di tutela della legge n. 68 del 1999, alla luce della nuova logica di tutela introdotta dal d.lgs. n. 62 del 2024³⁹, viene comunque fornita un’ulteriore stampella anche al collocamento mirato dei disabili, in quanto, a fronte delle procedure di assunzione previste dalla legge del 1999, la riforma del 2024, se concretamente attuata dagli operatori, riesce, per un verso, a superare a monte gli ostacoli che si frappongono tra l’obbligo assuntivo in capo all’impresa e l’inserimento del disabile nell’impresa, attraverso strumenti i quali lo “accompagnano” in quest’ultima e, per altro verso, a “sanzionare” a valle comportamenti elusivi e dilatori mediante le tecniche di tutela offerte dal diritto antidiscriminatorio.

³⁹ V. retro n. 2.

Abstract

Il saggio mette a confronto la definizione di disabilità che ci consegna, sulla scorta delle fonti internazionali e degli orientamenti della giurisprudenza europea, il d.lgs. n. 62 del 2024 con il campo soggettivo di applicazione del collocamento mirato, veicolato dalla legge n. 68 del 1999, auspicandone un'omogeneizzazione, al fine anche di poter incentivare il proficuo inserimento lavorativo del disabile. Sotto quest'ultimo profilo il d. lgs. n. 62 del 2024 reca comunque un contributo significativo per la sua realizzazione, attraverso gli strumenti della partecipazione del disabile all'individuazione degli accomodamenti ragionevoli, anche nella fase preliminare all'assunzione, dell'elaborazione ed attuazione del progetto di vita personalizzato, del successivo riscontro giurisprudenziale mediante il supporto del diritto antidiscriminatorio.

The essay compares the definition of disability provided by Legislative Decree No. 62 of 2024, based on international sources and European case law, with the subjective scope of targeted placement established by Law No. 68 of 1999. It calls for its standardization, also to encourage the successful employment of disabled people. From this latter perspective, Legislative Decree No. 62 of 2024 makes a significant contribution to its implementation, through the participation of disabled people in identifying reasonable accommodations, including in the pre-hiring phase, the development and implementation of personalized life plans, and subsequent judicial review supported by anti-discrimination law.

Keywords

Nozione di disabilità del d.lgs. n. 62 del 2024, collocamento mirato della legge n. 68 del 1999, omogeneizzazione, tutela rafforzata per l'inserimento lavorativo del disabile.

Definition of disability in Legislative Decree no. 62 of 2024, targeted placement in Law no. 68 of 1999, standardization, and enhanced protection for the employment of disabled people.

Gaetano Natullo

La sicurezza sul lavoro tra bulimia normativa e anoressia delle prassi

Sommario: 1. I *dejà vu* della tutela della salute sui luoghi di lavoro. 2. La formazione sulla sicurezza nel nuovo Accordo Stato-Regioni. 3. Gli annosi problemi di effettività: edilizia ed appalti. Ragioni e contenuti dei recenti interventi normativi. 4. Il nuovo intervento legislativo (d.l. n. 159/2025). 5. Sicurezza del lavoro e tutele legislative tra repressione e promozione.

1. *I déjà vu della tutela della salute sui luoghi di lavoro*

L'anno trascorso ha visto l'emanazione di due importanti interventi regolativi sul tema che qui ci occupa: il primo (in ordine temporale) è costituito dall'Accordo Stato-Regioni in materia di formazione (di seguito ASR)¹; il secondo, dal d.l. 31 ottobre 2025 n. 159, regolarmente convertito in legge². Se si considera poi che i predetti interventi sono stati preceduti, negli ultimi anni, da diversi altri provvedimenti legislativi, emanati con decreti d'urgenza e/o inseriti in provvedimenti, se non *omnibus*, comunque di contenuto più ampio ed eterogeneo rispetto a salute e sicurezza sul lavoro³,

¹ Accordo, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, del decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, finalizzato alla individuazione della durata e dei contenuti minimi dei percorsi formativi in materia di salute e sicurezza, di cui al medesimo decreto legislativo n. 81 del 2008, atti n. 59/CSR del 17 aprile 2025.

² D.l. n. 159/2025, convertito con modificazioni dalla l. 29 dicembre 2025 n. 198.

³ D.l. 4 maggio 2023 n. 48, conv. con l. 3 luglio 2023 n. 85; d.l. 2 marzo 2024 n. 19 (PNRR), conv. con l. 29 aprile 2024 n. 56; l. 13 dicembre 2024 n. 203 (Collegato lavoro). Ciò

appare utile un approfondimento, che parta dall'esame nel merito degli ultimi due provvedimenti, al contempo cogliendo l'occasione per qualche riflessione di più ampio respiro che coinvolga anche i precedenti.

Punto di partenza non può non essere la constatazione del permanente stato emergenziale in cui la questione della tutela della salute sui luoghi di lavoro pare condannata a trovarsi nel nostro paese. Non si può non considerare che gli interventi legislativi in questione sono stati spesso emanati a ridosso di tragici eventi di infortuni sul lavoro e dunque anche in qualche maniera indotti dall'onda emotiva a questi ultimi naturalmente conseguente.

Come pure, non può obliterarsi un'altra negativa peculiarità del nostro "diritto della sicurezza sul lavoro" (ma più in generale anche del nostro diritto *tout court*) evidenziata in particolare dall'Accordo Stato-Regioni: quella cioè di lasciare troppo spesso in un limbo temporale la piena attivazione della disciplina legislativa, qualora quest'ultima rinvi il suo completamento a norme secondarie integrative. Come noto, infatti, diverse previsioni di questo tipo sono contenute nel c.d. Testo Unico delle norme su salute e sicurezza sul lavoro (d.lgs. n. 81/2008, da ora TUSL) ed hanno avuto attuazione con notevole ritardo; tra queste, come si vedrà, anche il nuovo Accordo Stato-Regioni sulla formazione. Tema, quest'ultimo, sicuramente centrale nell'impalcatura legislativa, e la cui pronta attuazione (aggiornamento) avrebbe meritato tempi ben più rapidi rispetto a quelli riscontrati.

Infine, un'ultima lente di lettura non può non riguardare la strategia di politica del diritto seguita dal legislatore: si continua infatti a privilegiare l'emanazione di successivi interventi urgenti di manutenzione, piuttosto che intervenire con una più radicale revisione complessiva del testo del 2008, anche considerando che, come si avrà modo di verificare *infra*, il decreto del 2025 presenta contenuti assai articolati che investono più norme e profili del TUSL, e che certamente non mancherebbero motivi per un intervento più ragionato e sistematico di aggiornamento del quadro legislativo.

2. *La formazione sulla sicurezza nel nuovo Accordo Stato-Regioni*

Sulla base delle considerazioni introduttive di cui sopra, possiamo passare ad esaminare il merito degli interventi normativi, partendo dall'Accordo sulla formazione.

Chi si occupa di salute e sicurezza sul lavoro sa bene l'importanza del tema della formazione. Si tratta di uno degli snodi principali su cui l'Unione europea, nella direttiva quadro del 1989, ha imperniato la nuova strategia normativa e le tecniche di prevenzione "sogettiva", in funzione della considerazione del comportamento dei lavoratori nello svolgimento dei loro compiti (mansioni) e nella osservanza delle misure di prevenzione; strategia trasposta nel nostro ordinamento prima con il d.lgs. 19 settembre 1994 n. 626 e poi con il TUSL attualmente vigente.

Con riferimento ai diritti di informazione, formazione e addestramento⁴, la rilevanza degli stessi si desume dalla circostanza che tali diritti vengano garantiti dal legislatore anche a lavoratori, come quelli a domicilio o gli autonomi, per i quali non è prevista l'applicazione di altre tutele, come pure dalla previsione tra i destinatari, oltre che dei lavoratori, anche di tutti gli altri attori del sistema di prevenzione aziendale (RLS, dirigenti, preposti, sino in alcuni casi allo stesso datore di lavoro)⁵.

Qualche precisazione di dettaglio sui relativi obblighi può essere utile. Le informazioni sono di contenuto diverso: generale⁶ e particolare⁷. L'informazione relativa ai rischi specifici deve riguardare non solo le normali condizioni della prestazione lavorativa ma anche tutti quei comportamenti e gesti che il lavoratore può essere indotto ad assumere per il

⁴ Su cui v. PASCUCCHI, *I principi fondamentali della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*, Giappichelli, 2025, p. 156 ss.; GIORNALE, *Informazione e formazione: strumenti di prevenzione soggettiva*, in NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Utet, p. 716; TULLINI, *Introduzione al diritto della sicurezza sul lavoro*, Giappichelli, 2022, p. 91.

⁵ V. art. 37 TUSL.

⁶ Rischi per la salute e la sicurezza sul lavoro connessi all'attività dell'impresa in generale; le procedure inerenti al pronto soccorso, alla lotta antincendio, all'evacuazione dei lavoratori; i nominativi dei lavoratori incaricati di applicare le misure relative al primo soccorso e alla prevenzione degli incendi ed infine i nominativi del responsabile e degli addetti del servizio di prevenzione e protezione, nonché del medico competente.

⁷ Rischi specifici che il lavoratore può correre in relazione all'attività svolta; misure di sicurezza e disposizioni adottate dall'azienda; pericoli connessi all'uso di sostanze e preparati pericolosi; misure ed attività di protezione e prevenzione adottate.

concreto svolgimento delle sue mansioni lavorative. Deve essere adeguata ed effettiva: come chiarito in giurisprudenza, non è sufficiente, ai fini dell'adempimento dell'obbligo di un'adeguata informazione dei lavoratori, "mettere tra le mani degli operai un manuale con le istruzioni, che gli operai, per nulla educati e stimolati, hanno distrattamente sfogliato". Il datore di lavoro ha "il dovere di educare il lavoratore a fare uso degli strumenti di protezione e il distinto dovere di controllare assiduamente, a costo di diventare pedante, che il lavoratore abbia appreso la lezione ed abbia imparato a seguirla"⁸.

Altrettanto importante è la formazione: "processo educativo attraverso il quale trasferire ai lavoratori ed agli altri soggetti del sistema di prevenzione e protezione aziendale conoscenze e procedure utili all'acquisizione di competenze per lo svolgimento dei rispettivi compiti in azienda e alla identificazione, alla riduzione e alla gestione dei rischi"⁹.

Anche per la formazione è previsto un livello generale ed uno specifico e, quale obbligo datoriale di prevenzione, deve essere somministrata durante l'orario di lavoro, eventualmente anche straordinario¹⁰.

La concreta regolazione dei contenuti minimi e delle modalità della formazione è per l'appunto affidata ad un Accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Infine, è previsto l'addestramento: "il complesso delle attività dirette a far apprendere ai lavoratori l'uso corretto di attrezzature, macchine, impianti, sostanze, dispositivi, anche di protezione individuale, e le procedure di lavoro"¹¹, che deve avvenire sul luogo dell'attività lavorativa o in luogo del tutto assimilabile, con momenti di accertamento e verifica sul campo.

⁸ Cass. Pen., sez. IV, 3 giugno 1995 n. 6486, in *Osservatorio Olympus*; cfr. anche Cass. Pen., sez. IV, 21 aprile 2006 n. 14192, in *Osservatorio Olympus*.

⁹ Così art. 2, comma 1, lett. aa, TUSL.

¹⁰ Cass., sez. lav., 14 luglio 2023 n. 20259, in *Osservatorio Olympus*.

¹¹ Così art. 2, comma 1, lett. α, TUSL. Da ultimo, la l. n. 34/2026 (Legge annuale sulle piccole e medie imprese), art. 10, co. 1, lett. b) ha così sostituito la disposizione dell'art. 37, co. 5 «5. L'addestramento e' effettuato da persona esperta e sul luogo di lavoro. L'addestramento consiste nella prova pratica per l'uso corretto e in sicurezza di attrezzature, macchine, impianti, sostanze, dispositivi, anche di protezione individuale; include altresì l'esercitazione applicata per le procedure di lavoro in sicurezza. Gli interventi di addestramento possono essere effettuati anche mediante l'uso di moderne tecnologie di simulazione in ambiente reale o virtuale e devono essere tracciati in apposito registro, anche informatizzato».

La mancata o insufficiente informazione e formazione dei lavoratori è ovviamente fonte di responsabilità per il datore di lavoro ed eventualmente degli altri soggetti responsabili (dirigente, preposto), anche in caso di imperizia e/o negligenza del lavoratore¹².

Peraltro, la violazione dei predetti obblighi integra una della “gravi violazioni” che possono giustificare il provvedimento di sospensione dell’attività imprenditoriale ai sensi dell’art. 14 TUSL.

Trascorsi alcuni anni dalla prima attuazione del rinvio contenuto nella legge, le revisioni del TUSL, ed in particolare quelle intervenute nel 2021, hanno reso necessario un aggiornamento anche della disciplina in sede di Conferenza Stato Regioni, e lo stesso legislatore individuava la data entro cui in detta sede si sarebbero dovute adottare le nuove regole (30 giugno 2022); regole che, oltre ad accorpare e rivedere i precedenti accordi avrebbero dovuto disciplinare i seguenti specifici aspetti:

a) durata, contenuti minimi e modalità della formazione obbligatoria a carico del datore di lavoro;

b) modalità della verifica finale di apprendimento obbligatoria per i discenti di tutti i percorsi formativi e di aggiornamento obbligatori in materia di salute e sicurezza sul lavoro e modalità delle verifiche di efficacia della formazione durante lo svolgimento della prestazione lavorativa;

c) monitoraggio dell’applicazione degli accordi in materia di formazione, nonché controllo sulle attività formative e sul rispetto della normativa di riferimento, sia da parte dei soggetti che erogano la formazione, sia da parte dei soggetti destinatari della stessa.

Orbene, tale nuovo accordo come detto ha visto la luce soltanto nell’aprile del 2025, dunque a distanza di quasi tre anni dalla scadenza del termine fissato dal legislatore nel 2022. Come non riscontrare, anche in questa occasione, l’ulteriore conferma della patologica prassi sopra evidenziata, della tendenza cioè a dilatare enormemente i tempi di completamento dei rinvii contenuti nella normativa primaria. Prassi, inutile dirlo, che certamente non giova al fine del perseguimento di più elevati tassi di effettiva applicazione delle tutele legislative, nel momento in cui quelle tutele non sono tali nemmeno “sulla carta”, nella carenza di tasselli essenziali di completamento del *puzzle* normativo.

¹² Tra le tante, Cass. Pen., sez. IV, 21 settembre 2022 n. 34936; 23 maggio 2022 n. 20035; 16 febbraio 2022 n. 5415, tutte in *DeJure*.

Venendo ai contenuti dell'ASR, non è mia intenzione in questa sede entrare nel dettaglio dell'articolata congerie di disposizioni tecniche sui contenuti formativi da somministrare¹³. Mi soffermerò su alcuni aspetti più innovativi e di fondo, con particolare riferimento a tre profili che, prima ed al di là dei contenuti formativi, risultano decisivi al fine di rendere realmente efficace l'assolvimento degli obblighi nel disegno legislativo: competenza dei soggetti formatori; metodi e tecniche formative; monitoraggio e controllo sulla qualità dei processi formativi e sugli esiti a valle della stessa, in termini di miglioramento delle conoscenze e della consapevolezza dei destinatari sui rischi, sulle relative misure di prevenzione e sui comportamenti da tenere per evitarli.

Quanto al primo punto, è evidente che tra i presupposti essenziali per l'efficacia di qualsiasi processo formativo c'è la qualità/competenza di chi opera la formazione, punto da sempre nevralgico, ancora più importante laddove riguardi temi così delicati come quella della sicurezza sul lavoro. Sul punto l'Accordo interviene (ri)regolando l'individuazione dei soggetti formatori (distinguendo tra istituzionali, accreditati e altri) e prevedendo l'istituzione di un relativo albo/repertorio che ne consenta il monitoraggio e la verifica dei requisiti di competenza ed affidabilità.

In merito, oltre a rilevare l'ulteriore rinvio ad *atto successivo* per la definizione di requisiti minimi e l'istituzione dell'albo¹⁴, deve condividersi l'opinione di chi in sede di commento sottolinea criticamente la previsione di possibili deroghe ai requisiti richiesti: sia per i soggetti formatori accreditati, per i quali la specifica *esperienza almeno triennale opportunamente documentata* può essere bypassata dal possesso dell'accREDITAMENTO regionale; sia per gli *altri soggetti, per i quali*, sino all'emanazione dell'ulteriore atto cui come detto l'ASR rinvia, sarà sufficiente un'autocertificazione dei requisiti richiesti¹⁵.

¹³ Per un'approfondita analisi si veda FRASCHERI, *Una rinnovata formazione come effettivo ed efficace intervento di primaria prevenzione*, in ISL 2025; PASCUCCI, *I principi fondamentali*, p. 162 ss.; MAZZETTI, *Il Nuovo Accordo Stato Regioni in materia di formazione sulla sicurezza sul lavoro*, in *Ilmanifestoinrete*, 15 giugno 2025 (<https://www.ilmanifestoinrete.it/2025/06/15/accordo-formazione-sicurezza-sul-lavoro>).

¹⁴ Peralto, la disposizione dispone testualmente che potranno essere definiti i requisiti minimi che dovranno essere posseduti dai soggetti formatori e si potrà procedere all'istituzione di apposito repertorio/elenco nazionale. Se ne dovrebbe ricavare che l'attuazione del rinvio è solo "eventuale", non necessaria. Sul punto è però successivamente intervenuto il d.l. n. 159/2025 (art. 6) prevedendo l'adozione di un ulteriore accordo Stato-Regioni. V. *infra* par. 4, nota 40.

¹⁵ La presenza di sedi in almeno la metà delle province del territorio nazionale, distribuite

Irragionevole anche la deroga che parrebbe consentita ai datori di lavoro, ai sensi del punto n. 2 dell'ASR, di poter organizzare direttamente i corsi di formazione nei confronti dei propri lavoratori, preposti e dirigenti. Infatti, con una disposizione per la verità non del tutto chiara, ed a condizione che venga rispettato quanto previsto dall'Accordo, i datori di lavoro possono rivestire il ruolo di soggetto formatore, aggiungendosi così alle tre classi di "soggetti formatori" di cui sopra, senza però doverne possedere i requisiti professionali. Vero è che i corsi di formazione andrebbero realizzati previa richiesta di collaborazione agli organismi paritetici di cui al Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali dell'11 ottobre 2022 n. 171, ma solo ove presenti nel settore e nel territorio in cui si svolge l'attività del datore e comunque con una sorta di clausola di "silenzio-rigetto": infatti, ove la richiesta di cui al precedente periodo non riceva riscontro dall'organismo paritetico entro quindici giorni dal suo invio, il datore di lavoro può comunque procedere autonomamente alla pianificazione e realizzazione delle attività di formazione.

Interessante ed innovativa la parte "pedagogica" dell'Accordo (Parte IV), relativa alle metodologie formative (progettazione, erogazione, monitoraggio, riesame e correzione) puntualmente articolate e descritte. In tale contesto, di pregnante rilievo appare l'attenzione posta sulla fase finale di monitoraggio e verifica: non tanto quella di verifica dell'apprendimento, momento fisiologicamente tipico di tutti i percorsi formativi, quanto quella di valutazione dell'effettiva efficacia della formazione, in termini di miglioramento della acquisita consapevolezza dei destinatari della formazione, e dei conseguenti positivi riflessi sui concreti comportamenti tenuti sul lavoro; valutazione necessariamente da svolgere negli ambienti di lavoro e durante le attività lavorative. Con l'auspicabile risultato di poter verificare un incremento di condotte virtuose, in termini di osservanza di corrette modalità di lavoro e delle prescritte misure di prevenzione dai rischi che quelle stesse attività eventualmente comportino.

Sul punto, non si può però non segnalare che la predetta verifica non è affidata, come sarebbe di certo preferibile, ad esperti esterni quanto allo stesso datore di lavoro (coadiuvato dal RSPP).

Complesso il discorso su altra parte significativa e innovativa dell'ASR, relativa alla formazione a distanza, nelle sue diverse forme (videoconferenza

sincrona, *e-learning* registrata). Come ben sa chi si occupa di formazione, ancor più dopo l'accelerazione nel periodo pandemico, la formazione a distanza è certamente una risorsa, dagli indubbi aspetti positivi (riduzione dei costi e delle difficoltà logistiche *in primis*); ma ciò solo se utilizzata *cum grano salis* e nel rispetto di solidi parametri di qualità: di strumentazione tecnologica, di erogazione e fruizione. È appena il caso, peraltro, di ricordare che certamente, per la sicurezza sul lavoro, essa non potrà mai sostituire la necessaria formazione *on the job* laddove prevista (addestramento); in ogni caso, è inevitabile qualche perplessità sulla reale efficacia della formazione a distanza, specie di quella in modalità asincrona, su tematiche quali quelle in esame¹⁶.

A prescindere da tali avvertenze, ben più rilevante è la constatazione di una contraddizione tra quanto prevede l'Accordo e il disposto legislativo in merito alla formazione dei preposti¹⁷. L'importanza del ruolo di quest'ultima figura nell'organigramma normativo delle figure responsabili per l'attuazione degli obblighi di sicurezza è progressivamente cresciuta anche nell'impianto legislativo¹⁸; ne consegue una pari rilevanza anche del profilo formativo. Non si può dunque non evidenziare che, coerentemente alla *ratio* delle modifiche legislative, queste ultime abbiano previsto che la formazione del preposto debba essere espletata "in presenza"¹⁹; di contro, l'Accordo pare consentirne anche lo svolgimento a distanza, sebbene solo in modalità sincrona. E' fin troppo facile sul punto ricordare però che in ipotesi di contrasto normativo la disposizione di legge prevale su quella sublegislativa o negoziale (salvo esplicito rinvio derogatorio)²⁰.

Si è detto che in questa sede non ci saremmo soffermati sul dettaglio dei contenuti formativi. Va almeno rilevata però, in termini di apprezzamento, l'inserimento in tali contenuti anche del riferimento al sistema di partecipazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti. E' nota, infatti, l'importanza della partecipazione dei lavoratori, attraverso i loro rappresentanti

¹⁶ Diverso il discorso per la formazione "immersiva": il metaverso permette infatti di simulare scenari ad alto rischio in ambienti protetti, con la possibilità di percorsi formativi e di apprendimento efficaci, in assenza di rischi derivanti da contesti lavorativi complessi e pericolosi: si pensi ad es. alla formazione antincendio quella per i lavori in quota.

¹⁷ Art. 37, co. 7-ter, TUSL.

¹⁸ Cfr. PASCUCCI, *I principi fondamentali*, pp. 100-101 e 108-109; NATULLO, *Ambiente di lavoro e tutela della salute*, Giappichelli, 2022, p. 42.

¹⁹ V. art. 37, co. 7-ter, TUSL.

²⁰ V. FRASCHERI, *op. cit.*; PASCUCCI, *I principi fondamentali*, p. 174.

(RLS) ed i relativi diritti (informazione, consultazione, accesso, etc.) all'efficace organizzazione e funzionamento dei sistemi e delle procedure di prevenzione in azienda, in coerenza come già evidenziato con l'impostazione della normativa europea trasposta²¹.

3. *Gli annosi problemi di effettività: edilizia ed appalti. Ragioni e contenuti dei recenti interventi normativi*

L'altro versante importante degli interventi di cui discutiamo, se non il più importante, ha riguardato come noto l'area dei lavori in edilizia (cantieri) e più generale degli appalti. Tra il 2023 ed il 2024 hanno visto la luce ben tre atti normativi²², cui si aggiungono altri provvedimenti attuativi ed esplicativi²³.

A valle di questo percorso normativo, non è semplice rinvenire una linea strategica di politica del diritto ben definita; quel che certamente risalta, soprattutto per gli interventi del 2024, è la caratteristica evidenziata in premessa, di reazione quasi emotiva a tragiche vicende di infortuni mortali sul lavoro²⁴, nonché la conferma che l'area degli appalti ed in generale dei decentramenti produttivi, in una micidiale combinazione con il settore dei lavori in edilizia, ha incrementato in maniera esponenziale rischi ed infortuni, inducendo il Governo ad intervenire. E, come facilmente immaginabile, è arduo che interventi legislativi d'urgenza, su di una materia così delicata e complessa, possano rispondere anche a criteri di organicità e sistematicità.

²¹ In merito, da ultimo e per tutti, ZOPPOLI L., *Contrattazione, conflitto e partecipazione nella regolazione multilivello della sicurezza sul lavoro*, in LD, 2026, p. 79; PASCUCCI, *I principi fondamentali*, p. 226 ss.; TAMPIERI, *Azione collettiva e azione sindacale per la tutela della sicurezza sul lavoro: problemi e prospettive*, relazione alle Giornate di studio dell'Associazione Italiana di Diritto del lavoro e della Sicurezza Sociale (AIDLASS) "Libertà di impresa e azione collettiva nell'ordinamento multilivello", Ancona, 29-30 maggio 2025, dattiloscritto; GIOVANNONE, *Responsabilità datoriale e prospettive regolative della sicurezza sul lavoro. Una proposta di ricomposizione*, Giappichelli, 2024, p. 103 ss.

²² Riportati retro in nota 3.

²³ Tra cui d.m. 18 febbraio 2024 n. 132; Circolare INL 23 settembre 2024 n. 4.

²⁴ Tra i casi più eclatanti: i 5 operai ferroviari morti a Brandizzo nel 2023, gli altrettanti morti durante attività di lavoro in una rete fognaria a Casteldaccia nel 2024, sempre nel 2024 l'incidente nel cantiere Esselunga a Firenze e l'esplosione nella centrale idroelettrica di Bargi sul lago di Suviana, con ben 7 lavoratori che hanno perso la vita.

Su tali valutazioni torneremo più avanti, passando ora all'esame degli snodi nevralgici di tali interventi.

Quanto alle ragioni della particolare pericolosità dei settori sopra menzionati, sono note e diverse: il settore edile è sempre stato tra quelli statisticamente più a rischio, dopo l'agricoltura e prima di attività manifatturiere, trasporti e logistica²⁵. A ciò si sono aggiunti altri fattori, più o meno contingenti: in generale la già citata diffusione del modello organizzativo del decentramento produttivo. Sono note le condizioni di vulnerabilità dei lavoratori impiegati all'interno delle filiere produttive in tal modo strutturate. Gli effetti dell'*outsourcing* sulle condizioni di lavoro sono costantemente oggetto di ricerche e interventi normativi, sia che si guardi al c.d. decentramento patologico, posto in essere al solo scopo dello sfruttamento lavorativo, sia che si consideri quello fisiologico, sia infine che si guardi alla nuova organizzazione economica mediante catene globali del valore e piattaforme digitali²⁶.

Al di là dei diversi approcci è indubbio che il sistema appalti determina effetti rilevanti sulle condizioni di lavoro. Si è parlato in proposito di una condizione di vulnerabilità dei lavoratori, di una precarietà invisibile, che produce insicurezza del e sul lavoro, specialmente per gli appalti *labour intensive*²⁷.

Con particolare riferimento alla sicurezza del lavoro, si pensi solo alla ricerca esasperata di produttività a scapito della sicurezza, con la riduzione e il risparmio sugli investimenti in sicurezza, o ai rischi derivanti dalle interferenze connesse alla presenza di più imprese nel medesimo luogo²⁸.

A ciò si aggiunge il ricorso diffuso in questi settori al lavoro degli immigrati extracomunitari, spesso irregolari, con ulteriori complicazioni deri-

²⁵ V. Rapporto Inail 2025 su infortuni mortali e gravi.

²⁶ V., in generale, GAROFALO D., *Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative*, in AA.Vv., *Frammentazione organizzativa e lavoro: rapporti individuali e collettivi. Atti delle Giornate di studi Aidlass, Cassino 18-19 maggio 2017*, Giuffrè, 2018; di recente, tra gli altri, BUOSO, *Gli obblighi di sicurezza negli appalti pubblici, tra complessità ed esigenze di coordinamento*, in RDSS, 2024, p. 453; BELLAVISTA, *Le catene di appalti e la tutela dei lavoratori*, in DML, 2024, p. 79; MICHELI, *Il lavoro nelle catene globali del lavoro. Strumenti e tecniche di tutela*, Giappichelli, 2023.

²⁷ OECD Employment Outlook 2021: Navigating the Covid-19 Crisis and Recovery, Paris: OECD Publishing, p. 244.

²⁸ BONARDI, *Appalti e sicurezza sul lavoro: le ragioni del referendum proposto dalla Cgil*, in LD, 2024, p. 610 ss.; PERUZZI, *Appalti e sicurezza*, in VTDL, 2023, p. 914; PASCUCCI, *Dalla tragedia di Firenze alla patente edilizia. Prime osservazioni sulla ratio dell'art. 29, comma 19, del d.l. n. 19/2024 dopo la conversione in legge (l. n. 56/2024)*, in LDE, 2024, n. 2.

vanti dalle difficoltà di linguaggio; ovviamente, nel caso di lavoro irregolare, tutto ciò è aggravato dalla carenza di formazione specifica sulla sicurezza del lavoro.

La consapevolezza del problema è diffusa; come dimostra il recente intervento del Parlamento Europeo²⁹, nel quale si esorta la Commissione Europea a presentare proposte legislative per migliorare la tutela dei lavoratori coinvolti in sistemi articolati di subappalto e intermediazione, evidenziando come siano caratterizzati da diverse criticità (opacità contrattuale, responsabilità frammentata dei datori di lavoro lungo la catena di fornitura, maggiore rischio di sfruttamento e lavoro sommerso, concorrenza sleale tra imprese), specialmente nei settori più a rischio, tra cui appunto l'edilizia. La Risoluzione esprime preoccupazione per il fatto che i lavoratori distaccati e i lavoratori nelle catene di subappalto sono esposti a rischi sproporzionati in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro, a causa proprio della frammentazione delle catene di responsabilità e di un coordinamento poco chiaro, in particolare nel settore dell'edilizia. Richiama poi la strategia dell'Unione europea in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2021-2027, sottolineando che, per conseguire l'obiettivo "zero vittime" nei luoghi di lavoro posto dalla strategia, occorre: adottare misure normative per garantire che tutte le imprese, inclusi i subappaltatori e gli intermediari, siano responsabili dell'applicazione delle normative in materia di salute e sicurezza, affinché i rischi nei luoghi di lavoro siano correttamente gestiti e monitorati lungo tutta la catena produttiva; garantire una maggiore trasparenza contrattuale, affinché i lavoratori sappiano con esattezza chi è il datore di lavoro responsabile delle condizioni di salute e sicurezza; rafforzare le attività ispettive e di controllo tra Stati membri, per assicurare che le norme UE e nazionali siano effettivamente rispettate.

In questo contesto, per certi versi anticipando quello europeo, il legislatore come detto è intervenuto tra il 2023 ed il 2024.

Non v'è dubbio che intenzione principale del legislatore, nel 2024, fosse quella di irrigidire in senso repressivo il sistema normativo, per garantire nel settore in questione un più effettivo rispetto degli *standard* di legalità e regolarità del lavoro. E l'introduzione del sistema della cd. patente a crediti con il d.l. n. 19/2024 ha indubbiamente queste finalità.

²⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 febbraio 2026 "*Affrontare le questioni delle catene di subappalto e del ruolo degli intermediari al fine di tutelare i diritti dei lavoratori*" (2025/2133(INI).

Il legislatore ha dunque profondamente modificato sul punto la norma del TUSL dedicata al sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi (art. 27), introducendo il complesso meccanismo dei crediti, che per rendere di immediata comprensione potremmo paragonare a quello introdotto oltre vent'anni orsono dal Codice della strada³⁰.

Con massima semplificazione, dunque, l'“abilitazione” delle imprese (e lavoratori autonomi) ad operare nei cantieri (temporanei e mobili) viene condizionata al possesso di specifica patente (digitale), rilasciata dall'Ispettorato nazionale del lavoro (INL) a seguito di verifica del possesso di specifici requisiti di regolarità e legalità, amministrativi (adempimenti contributivi-fiscali) e tecnici (adempimento dei fondamentali obblighi di sicurezza di cui al TUSL)³¹. Il “ciclo di vita” della patente, nel progetto legislativo, dovrebbe garantire continuità nel rispetto di *standards* virtuosi attraverso appunto il meccanismo dell'acquisizione (ulteriore) di crediti rispetto agli iniziali assegnati con la patente (da venti fino ad un massimo di cento) o al contrario della loro perdita nel caso di condotte illegittime/irregolari.

Il sistema, a descriverlo, sembra(va) semplice e di sicuro successo; in realtà, anche in ragione della complessità del sistema normativo di prevenzione, dell'incrocio con altre disposizioni dello stesso TUSL³², nonché con la normativa penale in materia di regolarità e sicurezza del lavoro ed anche a seguito della successiva implementazione ministeriale e dell'INL, ha ben presto messo a nudo diversi punti deboli, tra cui, in generale l'estrema difficoltà di garantirne l'efficace funzionamento e dunque l'effettivo conseguimento degli obiettivi perseguiti dal legislatore³³.

A distanza di circa un anno e mezzo dalla sua entrata in vigore, le valutazioni sul sistema introdotto evidenziano dunque molte ombre, peraltro confermate anche dalla necessità degli ulteriori interventi legislativi come detto emanati dal Governo, contenenti tra l'altro modifiche ed integrazioni all'impianto originario.

³⁰ D.lgs. 30 aprile 1992 n. 285, art. 126-bis.

³¹ In generale e tra gli altri sulla disciplina v. PASCUCCI, *I principi fondamentali*, p. 259 ss.; BONANONI, *Criticità applicative della patente a crediti*, in *DSL*, 2025, p. 83; RAGO, *Ad un anno dall'entrata in vigore del d.l. n. 19/2024: luci e ombre della patente a crediti per la sicurezza sul lavoro*, in *DSL*, 2025, p. 171; TULLINI, *Il micro-riformismo legislativo della patente a crediti e la sicurezza sul lavoro*, in *LD*, 2024, n. 4, p. 645.

³² Tra gli altri, in particolare, v. artt. 14 e 26.

³³ Cfr. BONANONI, *cit.*, p. 83; RAGO, *cit.*, p. 171; TULLINI, *Il micro-riformismo legislativo*, *cit.*

Non si vuole in questa sede entrare nei complicati snodi tecnici del sistema; ai nostri fini è sufficiente riportare le principali criticità.

In primo luogo e sul piano generale, di particolare rilievo nel nostro discorso, il nuovo sistema normativo è apparso consolidare una correzione di rotta rispetto all'originario disegno legislativo, già in precedenza alterato. Invero, quest'ultimo doveva essere espressione di logiche più squisitamente premiali, funzionali, nel contesto più ampio della responsabilità sociale d'impresa, all'obiettivo di comportamenti virtuosi di imprese di qualità, per andare "oltre" il mero rispetto dei livelli minimi di regolarità e delle norme.

Obiettivo dichiarato del legislatore del 2024 è, invece, "rafforzare l'attività di contrasto al lavoro sommerso e di vigilanza in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro"³⁴. Quindi logiche repressive-punitiva, più che premiali, in funzione sostanziale di controllo di regolarità formale.

Peraltro, sempre nell'originario disegno legislativo, il sistema si caratterizzava per essere partecipato e condiviso con le parti sociali, in ragione del ruolo fondamentale assegnato alla Commissione consultiva prevista dall'art. 6 TUSL; caratteristica anch'essa disattesa.

Pure prescindendo da questo "tradimento" della originaria *ratio legis*, l'impianto come detto ha mostrato parecchie falle, che in ogni caso ne minano l'efficacia. Di seguito ed in sintesi le principali, alcune delle quali hanno indotto il legislatore a successivi interventi di ortopedia.

In primo luogo, l'illogica e pericolosa commistione tra requisiti di necessaria conformità alla legge e requisiti che agiscono nel sistema dei crediti (si pensi alla valutazione dei rischi ed al relativo DVR o alla nomina del Responsabile SPP).

Il ruolo della autocertificazione, teoricamente apprezzabile in un sistema-paese avanzato ed in una società civile responsabile, ma da considerare con grande attenzione nel nostro paese su temi così delicati.

Ancora, la mancata corretta considerazione del meccanismo della prescrizione con diffida, che determina una sostanziale, irragionevole, equiparazione tra imprese virtuose (assenza di violazioni) ed imprese con irregolarità, che però, in ragione della estinzione del reato per regolarizzazione a seguito di diffida, restano esenti da decurtazione dei crediti³⁵.

³⁴ Art. 29, co. 19, d.l. n. 19/2024.

³⁵ Cfr. RAGO, *cit.*, p. 206 ss.

In generale, la farraginosità dei meccanismi di assegnazione/decurtazione dei crediti, ancor più considerando che tali meccanismi ben difficilmente potranno determinare perdite del requisito-soglia minimo (di 15 crediti) necessario per poter svolgere attività nei cantieri.

Infine, la mancata considerazione del ruolo ispettivo delle ASL, che in base alla normativa vigente concorre ancora, come noto, con quello dell'INL, laddove il nuovo meccanismo legislativo assegna competenze esclusive a quest'ultimo ente.

Tanto altro ci sarebbe da dire. In questa sede va almeno aggiunto che a distanza di oltre un anno anche i dati quantitativi non sono risultati così confortanti³⁶.

4. *Il nuovo intervento legislativo (d.l. n. 159/2025)*

In tale contesto il legislatore è nuovamente intervenuto nell'autunno 2025³⁷, evidentemente anche insoddisfatto dall'esito dei predetti provvedimenti normativi.

Il testo presenta contenuti alquanto articolati e diversi, vieppiù dopo le ulteriori modifiche e integrazioni apportate in sede di conversione.

Volendo sintetizzare, il legislatore pare voler dare al contempo un colpo al cerchio ed uno alla botte: uno al cerchio del sistema repressivo-sanzionatorio, anche intervenendo nuovamente sul descritto sistema dei crediti, per porre rimedio ad alcune incongruenze; uno alla botte del sistema legislativo e delle linee di politica del diritto, aggiungendo pesi sul piatto della bilancia dei meccanismi premiali e di qualificazione delle imprese, nonché agendo sul più generale tema della cultura della prevenzione.

Anche in questo caso non si vuole entrare nel dettaglio dei tanti snodi tecnici, ma evidenziarne i principali profili.

Per comodità espositiva, ed in sintesi forzatamente approssimativa, possiamo accorpare le principali norme che qui interessano (il decreto si compone di ben 21 articoli) in 3 gruppi:

³⁶ RAGO, *op. cit.*, p. 209.

³⁷ D.l. n. 159/2025, conv. con l. n. 198/2025. Chiarimenti ed indicazioni operative sono contenuti nella successiva Circolare INL n. 1 del 23 febbraio 2026.

- I. disposizioni volte ad irrobustire il quadro prescrittivo-punitivo (obblighi e sanzioni, organi di vigilanza e controlli);
- II. disposizioni di promozione dei comportamenti virtuosi (premialità);
- III. disposizioni per l'implementazione della cultura della prevenzione.

Nel primo gruppo rientrano gli artt. 3, 4, 7, 13 (ma anche 16 e 17). Ancora una volta, il legislatore prende di mira il settore degli appalti (e dei subappalti) e dei cantieri edili. A poca distanza dal citato d.l. n. 19/2024, la normativa interviene su alcune disposizioni dello stesso, anche modificando nuovamente norme del TUSL di disciplina del “Sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi”.

Resta invariato il sistema della cd. patente a crediti previsto nel 2024, ma con alcune modifiche.

Viene incrementata la “sanzione” della perdita dei crediti (5 punti in meno) nel caso di presenza di lavoratori irregolari, con ulteriore decurtazione in caso di impiego di lavoratori privi di permesso di soggiorno.

Sul piano procedurale, la decurtazione dei crediti avviene già all'atto della notificazione del verbale di accertamento emanato dai competenti organi di vigilanza. A tal fine, l'INL potrà utilizzare le informazioni contenute nel Portale Nazionale del Sommerso (PNS)³⁸.

E' previsto l'aumento del minimo della sanzione amministrativa per ipotesi di lavori effettuati in assenza della patente o documento equivalente (da 6.000 a 12.000 €).

Nella notifica preliminare di avvio dei lavori nei cantieri edili, è previsto l'obbligo di indicare le imprese che operano in regime di subappalto.

Relativamente alla vigilanza, l'attività dell'INL, propedeutica al rilascio dell'attestato di conformità ed all'iscrizione nella «lista di conformità INL», viene indirizzata *in via prioritaria* nei confronti dei datori di lavoro che svolgono la propria attività in regime di subappalto.

Si prevede altresì (artt. 4 e 16) un ulteriore irrobustimento di personale per gli organi di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro (INL, Comando Carabinieri per la tutela del lavoro; Servizi ispettivi del SSN).

Con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali dovranno individuarsi gli ambiti di attività a rischio più elevato, con precipuo riferimento a quelle in cui è diffuso il ricorso ad appalti e subappalti. Per le

³⁸ D.lgs. 23 aprile 2004 n. 124, art. 10.

attività più pericolose, e comunque per le imprese che operano nei cantieri edili in regime di appalto e subappalto pubblico o privato, il cd. *badge* di cantiere diviene digitale, un sistema elettronico di identificazione dotato di codice univoco anticontraffazione e interoperabile con la piattaforma SIISL (Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa).

Venendo invece alle disposizioni che intervengono sul sistema premiale, vanno segnalati, agli artt. 1 e 2 del decreto: la revisione, *in bonus*, delle tariffe dei contributi che le aziende versano ad INAIL per assicurare i propri dipendenti, *al fine di incentivare la riduzione degli infortuni sui luoghi di lavoro e di premiare i datori di lavoro virtuosi*; ciò anche con particolare riguardo al settore agricolo (altro settore notoriamente a rischio elevato); parallelamente, per quest'ultimo settore, si prevede una stretta sui requisiti per l'inclusione nella rete del lavoro agricolo di qualità³⁹.

Quanto alla generale implementazione della cultura della prevenzione, in quest'ambito possiamo far rientrare, tra le altre e sempre per finalità di massima sintesi, le previsioni che puntano a rafforzare le tutele del sistema assicurativo INAIL per gli studenti nei percorsi di formazione scuola-lavoro⁴⁰; così pure quelle che irrobustiscono il sistema della formazione di base sulla sicurezza mediante un incremento delle risorse a tal fine destinate (anche con utilizzo dei Fondi interprofessionali), la promozione di campagne informative e formative nelle scuole, l'estensione dell'obbligo di aggiornamento per i rappresentanti dei lavoratori anche per le piccole imprese (fino a 15 dipendenti), la garanzia di serietà/qualità degli enti formatori⁴¹.

In sede di conversione, a parte numerosi interventi di *drafting* e correzione di refusi, ed oltre a disposizioni di contenuto sostanzialmente diverso

³⁹ Di cui al d.l. 24 giugno 2014 n. 91.

⁴⁰ D.lgs. n. 159/2025, art. 7, co. 1.

⁴¹ L'art. 6 d.l. n. 159/2025 rinvia sul punto all'(ulteriore) accordo in Conferenza Stato-Regioni previa consultazione delle parti sociali, entro il termine di novanta giorni l'individuazione, al fine di innalzare il livello della qualità dell'offerta formativa, dei criteri e dei requisiti di accreditamento presso le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano dei soggetti che erogano la formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, altresì precisando che tali criteri e requisiti devono essere riferiti alla competenza e certificata esperienza in materia di salute e sicurezza sul lavoro, all'adeguata organizzazione, nonché alle risorse dei soggetti che erogano la formazione ed anche che i suddetti requisiti devono essere detenuti, ai fini della conferma dell'accREDITAMENTO, pure dai soggetti già accreditati. La disposizione va evidentemente ad integrare la disciplina dei "soggetti formatori" nell'ASR di aprile 2025, su cui v. *retro* par. 2.

dalla sicurezza sul lavoro in senso stretto⁴², ed alcune di opportuna integrazione degli organi preposti sul piano istituzionale⁴³, vanno certamente menzionate le integrazioni apportate alle disposizioni sul campo di applicazione del TUSL⁴⁴: alcune di minor rilievo (viene inserita l'Agenzia per la cybersicurezza tra gli enti pubblici per i quali è prevista l'adozione di normative speciali per l'applicazione del TUSL, tenendo conto delle specifiche esigenze degli stessi⁴⁵), altre più significative, tra cui le profonde innovazioni alla disciplina del campo di applicazione del TUSL per il settore del volontariato⁴⁶. Il legislatore, infatti, si impegna in un arduo tentativo di circoscrivere obblighi e responsabilità di sicurezza, attraverso due percorsi: limitando i casi (attività) in cui i volontari della protezione civile sono da considerare "equiparati" ai lavoratori (ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 2 TUSL)⁴⁷; limitando le responsabilità per gli obblighi di sicurezza nel settore, con esclusione, per i rappresentanti legali ed i volontari delle Organizzazioni di volontariato della protezione civile, dell'applicazione di sanzioni penali (di cui agli artt. 55 ss. TUSL), prevedendo per gli stessi mere sanzioni amministrative e/o di interdizione dall'esercizio delle attività di protezione civile⁴⁸.

Ancor più significativo, sul piano sistematico, è che per gli stessi soggetti viene esclusa "per legge" la possibilità di essere qualificati quali datori di lavoro, dirigenti o preposti, ai fini dell'applicazione dei principali obblighi di sicurezza (di cui agli artt. 18-19 TUSL⁴⁹). Tali disposizioni non possono non destare qualche perplessità. Sarà in particolare compito della dottrina e giurisprudenza, specie penale, verificare quanto la previsione risulti compatibile con i principi che contraddistinguono la materia, anche in ragione del

⁴² Come il nuovo art. 14-*bis* d.l. n. 159/25 (Disposizioni per il rafforzamento delle politiche attive e della sicurezza sul lavoro nei confronti dei lavoratori più fragili) che contiene disposizioni di modifica ed integrazione della legge sul diritto al lavoro dei disabili (l. 12 marzo 1999 n. 68), di contenuto invero più attinente al primo profilo (le politiche attive) che al secondo (la sicurezza sul lavoro).

⁴³ Come l'inserimento di rappresentanti dell'INL nei due organi nazionali previsti dal d.lgs. n. 81/08 (Comitato di indirizzo *ex* art. 6 e Commissione consultiva permanente *ex* art. 6) nonché nella Commissione interpellì *ex* art. 12 TUSL.

⁴⁴ Art. 3 d.lgs. n. 81/08.

⁴⁵ Art. 5, co. 1, 0a) del decreto.

⁴⁶ Art. 18 d.l. n. 159/25, che modifica gli artt. 2 e 3 del TUSL e inserisce l'art. 3-*bis*.

⁴⁷ Nuovo art. 3-*bis*, co. 2, TUSL.

⁴⁸ Nuovo art. 3-*bis*, co. 13-*bis*, TUSL.

⁴⁹ Art. 3, co. 3-*bis*, TUSL.

criterio di imputazione imperniato sull'esercizio di fatto dei poteri in cui si esprimono le posizioni di garanzia nel sistema normativo di prevenzione⁵⁰.

Altre modifiche significative riguardano disposizioni di contenuto più specifico e tecnico⁵¹.

5. Sicurezza del lavoro e tutele legislative tra repressione e promozione

Qualche riflessione di sintesi ed in prospettiva al termine dell'esame delle significative integrazioni e modifiche apportate dal legislatore.

In primo luogo, non può che ribadirsi quanto già accennato: al di là delle valutazioni di merito sulle singole disposizioni modificate o introdotte, che già di per sé non sono esenti da perplessità anche significative, una criticità di fondo deve rinvenirsi nella tecnica normativa e nella linea di politica del diritto che il legislatore (*rectius* il Governo) ha deciso di seguire e, parallelamente, ad alcune conseguenze che sicuramente si possono rilevare.

Invero, i ripetuti interventi normativi degli ultimi anni mostrano una sorta di affanno, quasi nella necessità di dimostrare la costante attenzione al tema ed altrettanta rapidità nell'intervenire prontamente per risolvere le innegabili persistenti criticità, svelate dagli eclatanti e tragici episodi di morti su lavoro ed in generale dai dati statistici sugli infortuni.

Orbene, premesso che tali eventi, per il settore edile, trovano anche ragioni contingenti, pur non giustificabili, nella proliferazione di lavori in edilizia dovuta agli incentivi PNRR ed al cd. *Superbonus*, la quantità e qualità degli interventi normativi non pare confortare la strategia seguita: quella cioè di preferire interventi, per così dire, "*spot*" ad una più meditata, sistematica e complessiva revisione del quadro normativo; se si ritiene, come pare indubbio alla luce degli interventi succedutisi, che di tale revisione vi fosse necessità.

⁵⁰ Per tutti e da ultimo, anche per ulteriori riferimenti bibliografici e di giurisprudenza, TORDINI CAGLI, *I soggetti garanti della sicurezza sul lavoro*, in AMOROSO, DI CERBO, MARESCA (a cura di), *Previdenza, assistenza e sicurezza sociale*, Giuffrè, 2024, p. 1268 ss.

⁵¹ L'art. 1-bis, in ragione di un ritenuto basso livello di rischio e delle peculiari modalità di erogazione del servizio, allunga (a 30 giorni) il termine di assolvimento degli obblighi di formazione e addestramento dei lavoratori nelle imprese turistico-ricettive e negli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande. Infine, viene rivista anche la disciplina del nuovo art. 113 del TUSL relativo alle misure di prevenzione per le scale verticali, elevando da 2 a 5 metri la misura dell'altezza che fa scattare gli obblighi.

Alcuni risvolti negativi della scelta del legislatore sono stati del resto già disvelati dalle correzioni che lo stesso Governo/legislatore è stato indotto ad apportare successivamente. Ma anche andando oltre i tecnicismi delle singole previsioni normative, pure su di un piano più sistematico la direzione seguita non risulta del tutto chiara ed omogenea. A fronte di interventi d'urgenza (nel 2024), dai connotati palesemente repressivo-sanzionatori, si è poi operata per certi versi una correzione di rotta, "ritornando" verso logiche premiali e di diffusione della cultura della prevenzione, in particolare con l'ultimo intervento del 2025; logiche più vicine all'originaria impostazione del legislatore del 2008.

Ancora, non pare potersi sostenere che la successione di interventi abbia risolto tutte le criticità dell'attuale quadro normativo su salute e sicurezza. Senza volersi addentrare nei tanti snodi tecnici, e restando sul piano più generale, l'attuale sistema normativo, sebbene preveda un rafforzamento di procedure e strumenti tecnologici (*badge* di cantiere, piattaforma SIISL), non pare sufficientemente aggiornato alle esigenze derivanti dall'evoluzione tecnologica, sia con riguardo alle tipologie e modalità di lavori, sia con riguardo all'impatto di tale evoluzione su rischi e misure di prevenzione sul lavoro.

In quest'ottica, risalta la discrasia tra l'impatto dell'evoluzione tecnologica e dell'IA sulla sicurezza del lavoro ed i temi oggetto dei ripetuti interventi normativi "d'urgenza" degli ultimi anni, dal momento che quella evoluzione è fonte di nuovi importanti sviluppi anche nell'area della tutela della salute dei lavoratori⁵².

Gli interventi legislativi sopra richiamati attengono invece, per la gran parte, a temi differenti e ben lontani da questi, relativi a questioni più tradizionali e consolidate, quali quelle del lavoro nei cantieri edili ed il lavoro

⁵² V. tra gli altri SQUEGLIA, *Obiettivi, strumenti e metodi dell'intelligenza artificiale nella tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori*, in *DSL*, 2025, p. 114; PERUZZI, *Sistemi automatizzati e tutela della salute e sicurezza sul lavoro*, in *DSL*, 2024, p. 87; ELMO, *Sistemi IA e rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori: riflessioni a margine della regolamentazione europea*, in *Amb. dir.*, 2024, n. 4; MARASSI, *Intelligenza artificiale e sicurezza sul lavoro*, in BIASI (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Giuffrè, 2024, p. 207 ss. V. anche il Rapporto ILO 2025 su "Rivoluzionare la salute e la sicurezza sul lavoro: L'intelligenza artificiale e la digitalizzazione nel mondo del lavoro". Si pensi, peraltro, anche alle esigenze di coordinare meglio la disciplina specifica di nuove tipologie e modalità "tecnologiche" di lavoro, come *smartworking* e *platform works*, con le disposizioni del TUSL, cogliendo l'occasione per fare chiarezza su perplessità interpretative ed applicative.

irregolare (sommerso), con particolare riguardo alle catene degli appalti. Ciò in ragione del fatto che come detto in tale area le patologie applicative, in termini di effettiva applicazione delle garanzie normative, continuano ad essere particolarmente gravi, stimolando il continuo aggiornamento del quadro normativo; nella convinzione, evidentemente, della necessità innanzitutto di un irrobustimento del regime repressivo/sanzionatorio.

Orbene, non si vuole di certo negare le persistenti criticità che affliggono i settori in questione; ciò però non riesce a giustificare la sensazione di affanno e schizofrenia normativa prodotta dai continui provvedimenti legislativi, rafforzando la convinzione della opportunità di una più sistematica revisione legislativa.

A tale proposito, il legislatore avrebbe potuto approfittare dell'intervento di semplificazione di recente avviato. Ma l'occasione non è stata colta. Invero, la legge delega⁵³, peraltro emanata pochi giorni dopo il d.l. n. 159 sopra commentato, si occupa anche di infortuni e sicurezza sul lavoro, ma limitatamente ad alcuni settori, con una finalità di coordinamento con le disposizioni del TUSL. Vi è solo da augurarsi che le prossime leggi annuali di semplificazione, previste dall'art. 1 della predetta legge, contemplino anche il riordino complessivo della normativa su salute e sicurezza sul lavoro.

⁵³ L. 10 novembre 2025 n. 167

Abstract

Il contributo esamina i recenti interventi normativi in materia di salute e sicurezza sul lavoro, con particolare riferimento al nuovo Accordo Stato-Regioni sulla formazione e al d.l. n. 159/2025. Particolare attenzione è dedicata al tema dell'effettività delle tutele, con riferimento ai settori dell'edilizia e degli appalti, caratterizzati da elevati livelli di rischio e da diffuse criticità organizzative. Viene inoltre indagato il riequilibrio tra strumenti repressivi e meccanismi premiali, nonché il ruolo centrale della formazione e della cultura della prevenzione. Ne emerge un quadro segnato da persistenti inefficienze applicative e da una strategia normativa non sempre coerente, che sollecita l'esigenza di un intervento organico e strutturale.

The paper examines recent regulatory developments in occupational health and safety, focusing on the new State-Regions Agreement on training and Legislative Decree No. 159/2025. Particular attention is devoted to enforcement deficits in the construction sector and in the case of procurement, which are characterised by high risk levels and structural weaknesses. The analysis also explores the balance between punitive measures and incentive-based mechanisms, as well as the central role of training and a culture of prevention. Overall, the study reveals persistent shortcomings in regulatory effectiveness and calls for a more comprehensive and structural reform.

Keywords

Sicurezza sul lavoro, formazione, edilizia e appalti, effettività delle tutele, politiche normative.

Occupational safety, training, construction sector and procurement, effectiveness, regulatory policies.

Chiara Garbuio

Fiducia, lavoro, impresa: un nuovo paradigma per il diritto del lavoro

Sommario: 1. Premessa: la (s)fiducia come elemento connaturato al contratto di lavoro. 2. Tendenze fiduciarie esogene al contratto di lavoro. 2.1. Segue. Nei modelli di organizzazione del lavoro. 2.2. Segue: Nella *smart factory*. 2.3. Segue: in relazione agli scopi sociali dell'impresa. 3. Scollamento dal modello di subordinazione tradizionale e risposte fiduciarie endogene del sistema lavoro. 3.1. L'elemento fiduciario nel contratto di lavoro agile. 3.2. Il ruolo della fiducia nella legge sulla partecipazione n. 76/2025?

1. Premessa: la (s)fiducia come elemento connaturato al contratto di lavoro

L'elemento fiduciario, benché si pretenda connaturato e ubiquo nel contratto di lavoro, non è in realtà presente nella fattispecie negoziale e anche quando evocato – invero sovente – dalla giurisprudenza, richiama una mera un'aspettativa unilaterale del datore che il prestatore obbedisca in futuro ai suoi ordini e adempia pedissequamente alle obbligazioni cui è tenuto. Niente a che vedere con l'idea di *fides* come bene comune alla compagine sociale, generato a livelli “differenti ma interconnessi, interpersonali e istituzionali, prodotto e fruito in una logica di reciprocità”¹, ma una mera attesa di una delle parti rispetto a un deferente assoggettamento dell'altra, una fedele attuazione di obblighi contrattuali, che spesso si dilatano fino ad assorbire doveri etici e morali.

¹ PASTORE, *Pluralismo, fiducia, solidarietà. Questioni di filosofia del diritto*, Carocci, 2007, p. 65.

Riassumendo analisi ampiamente sviluppate in altra sede², si può argomentare che sia la stessa centralità della subordinazione a legittimare questa postura ermeneutica, laddove, sebbene non rappresentasse una necessità logica o tecnica³, è assurta a pietra miliare del moderno diritto del lavoro, cristallizzando una relazione (volutamente) asimmetrica tra le parti, frutto di lasciti giuridici, sociali ed economici lunghi secoli. L'antropologia negativa hobbesiana che ha contribuito, oltre che alla nascita degli stati moderni, a radicare una concezione sfiduciaria del diritto – che esisterebbe proprio perché manca la fiducia tra i consociati – e dell'uomo che, avido e approfittatore, solo con la forza coercitiva del diritto riuscirebbe ad essere ammansito per una coesistenza pacifica – è resistita ai vincoli feudali dell'*ancien régime* per innervare gli ordinamenti post-rivoluzionari.

Se l'utilitarismo di un proprietario fa di lui un *homo oeconomicus* abile e razionale, il calcolo di un uomo che non possiede nulla fa di lui un individuo pericoloso e inaffidabile. Per le classi abbienti, il connubio concettuale tra non proprietario e soggetto pericoloso diventa così stretto da trasferirsi, con la rivoluzione industriale e l'avvento del capitalismo, nel binomio proletario lavoratore/delinquente senza scrupoli: questo passaggio semantico – e ideologico – giustifica la necessità, per chi possiede i mezzi di produzione, di assoggettare, comandare e sorvegliare il prestatore di lavoro, al fine di evitare quei comportamenti opportunistici e disonesti connaturati alla classe proletaria. I lavoratori rappresentano una classe dalla quale diffidare, che non è in grado di autogestirsi, e solo la presenza di un padrone che impartisca ordini e controlli il corretto adempimento delle attività può ingentilire individui non avvezzi alle regole né alla disciplina.

Tale impostazione è sopravvissuta ai codici post-rivoluzionari per essere positivizzata in quelli Novecenteschi sicché, pur mutando l'ordinamento giuridico e infittendosi le trame di principi e diritti costituzionali, il lavoratore subordinato così come positivizzato dall'art. 2094 c.c., rimane pur sempre colui che assoggetta la sua volontà a quella del datore, ricoprendo uno

² Sia consentito il rinvio a GARBUIO, *Lo spazio della fiducia nel contratto di lavoro*, Giappichelli, 2025, in particolare capitoli I e 2.

³ SPAGNUOLO VIGORITA, *Subordinazione e diritto del lavoro*, Morano, 1967, p. 141 ss.; più di recente, ROMAGNOLI, *Dalla cittadinanza industriale alla cittadinanza industriosa*, in *RTDPC*, 2018, II, p. 571 ss.; PERULLI, *Il diritto del lavoro e il "problema" della subordinazione*, in *Labour&Law Issue*, 2020, II, p. 95 ss.

status di dipendenza gerarchica⁴. Il contratto di lavoro, pertanto, è intriso di sfiducia e diffidenza nei confronti del lavoratore, attribuendo al creditore/datore il potere di impartire ordini in relazione al come e quando della prestazione, nonché il potere di infliggere sanzioni nell'ipotesi di inosservanza delle disposizioni emanate, laddove obbliga il lavoratore/debitore ad una prestazione diretta, subordinata e fedele⁵.

La disposizione del codice civile offre ai lavoratori un salario sicuro in cambio di un'attività alienata e ubbidiente⁶, fondando su questo compromesso il patto sociale taylor-fordista. Il contratto sfiduciario scambia la subordinazione protetta del lavoratore" con il governo esclusivo dell'impresa da parte del datore, imponendo al lavoratore un dovere di obbedienza a tempo indeterminato e all'impresa – e allo Stato – la responsabilità dei rischi sociali⁷.

Il datore espropria il lavoratore – incapace di provvedervi – della libertà di utilizzare e far crescere le proprie capacità perché sarà proprio il datore, a fronte di quel salario pattuito in anticipo, a decidere come gestirle e a combinarle con le esigenze organizzative dell'impresa. In cambio di quella retribuzione fissa per il tempo in cui cede il suo potenziale, il lavoratore rimane indenne dal rischio di impresa e rinuncia alla sua creatività – e ai risultati che ne potrebbero derivare – lasciando al datore la capacità di gestire le sue capacità attuali, ma anche l'implementazione e l'evoluzione delle stesse⁸.

L'aderenza tra lo schema contrattuale positivizzato nel codice, il paradigma economico-produttivo e il modello di organizzazione del lavoro è massimo fino agli anni '70 dello scorso secolo, giacché la subordinazione giuridica si adatta perfettamente tanto alle tecniche di produzione di massa

⁴ MENGONI, *Il contratto individuale di lavoro*, in *DLRI*, 2000, II, p. 186; GAROFALO, *Un profilo ideologico del diritto del lavoro*, in *DLRI*, 1999, I, p. 13

⁵ SPAGNUOLO VIGORITA, *op. cit.*, p. 40.

⁶ MARI, *Diritto alla libertà del lavoro*, in *Iride*, 2002, II, p. 238 ss.; ID., *Persona, lavoro, Articolo 18. Per una libera sottomissione sociale del lavoro*, in *Iride*, 2012, II, p. 222; ACCORNERO, *San Precario lavora per noi*, Rizzoli, 2006, p. 155; LAMINE, *Transformation du salariat: Autonomie et sécurisation dans le droit social*, in *Smartbe*, 2017.

⁷ GAROFALO, *op. cit.*, p. 18-19, evidenzia che i meccanismi di welfare, oltre ad essere storicamente serviti a trovare soluzioni ai conflitti interni all'impresa attraverso l'apporto di risorse provenienti dall'esterno, hanno avuto la duplice funzione di garantire da un lato l'accumulazione capitalista, dall'altro quel tanto di consenso sociale necessario a rendere il sistema stabile.

⁸ HACTUEL, SEGRESTIN, *Subordination formelle, subordination réelle : quand le contrat de travail cache l'entreprise*, Projet de communication - forum de la regulation 2009.

spinte dalla sola massimizzazione del profitto, quanto ad un mercato del lavoro che garantisca sicurezza di una retribuzione concordata in anticipo e coperture welfaristiche⁹.

Dal decennio successivo, tuttavia, il paradigma rigidamente sfiduciario che connota il contratto di lavoro inizia a scricchiolare sotto il peso di tendenze esogene al contratto di lavoro (nuovi metodi di organizzazione del lavoro; innovazione tecnologica; estensione degli interessi sociali), cui corrispondono successivamente anche risposte endogene del legislatore lavorista (in particolare, la modalità agile di lavoro, la rinnovata attenzione alla partecipazione). Le une e le altre, come verrà di seguito esaminato, sono accomunate dalla progressiva riqualificazione dell'elemento fiduciario, il quale si insinua dapprima nel contesto organizzativo del lavoro, per poi estendersi a quello societario e arrivare, infine, a pervadere la dimensione contrattuale del rapporto medesimo.

2. *Tendenze fiduciarie esogene al contratto di lavoro*

A partire dagli ultimi decenni dello scorso secolo, il tramonto della produzione in serie entro le mura di una fabbrica verticistica, la spinta alle delocalizzazioni produttive e l'introduzione di nuove tecnologie hanno richiesto alle imprese l'adozione di maggiore flessibilità e di nuovi modelli produttivi e organizzativi, che hanno modificato quelli per i quali era stato pensato l'archetipo del lavoratore subordinato, che lavora a tempo pieno e indeterminato in una fabbrica medio-grande.

Con l'avvento del cd. post-fordismo, l'impresa ha dovuto sperimentare nuovi modelli di organizzazione del lavoro e implementare nuove tecnologie applicate alla produzione che, pur mantenendo saldo il nesso funzionale tra la prestazione del singolo lavoratore e l'organizzazione dell'impresa, hanno progressivamente smussato la rigidità dell'assoggettamento del lavoratore al potere gerarchico e direttivo del datore.

Al tempo stesso, sebbene non paia che il sistema capitalistico possa essere messo in discussione, ripetute crisi ne hanno fatto vacillare la solidità delle modalità di esercizio e la bontà delle finalità. Mentre il dibattito ac-

⁹ SEGRESTIN, *Subordonner le travail ou l'ordonner à un futur commun? Pour de nouveaux contrats d'engagement dans l'entreprise*, in *Revue française de socio-économie*, 2015, II, p. 73 ss.

cademico si è concentrato su regolazione, soggetti coinvolti e limitazione delle eventuali derive di tale modello, pur entro regole teleologicamente orientate al profitto, gli attori economici hanno gradualmente iniziato a mettere in discussione il modello dello *shareholderism* più spinto, quello del profitto subito e ad ogni costo purché gli azionisti massimizzino il loro investimento iniziale.

Alle due tendenze esaminate – modelli di organizzazione flessibile del lavoro e modelli sociali alternativi alla mera massimizzazione del profitto degli azionisti – se ne accompagna una terza, che in modo irreversibile e sempre più pervasivo irradia i suoi potenti effetti sul piano organizzativo e giuridico del rapporto di lavoro, vale a dire la rivoluzione tecnologica.

Nei prossimi paragrafi verranno succintamente analizzate le tre menzionate tendenze, al fine di evidenziare come, pur esogene ad esso, abbiano inciso sul modello contrattuale di lavoro sfiduciario, spingendolo ad una conversione in senso fiduciario.

2.1. Segue. *Nei modelli di organizzazione del lavoro*

Sul finire del XX secolo, i due distinti domini disciplinari del diritto e dell'organizzazione del lavoro hanno identificato nel concetto di subordinazione la cifra comune per la convivenza giuridica e gestionale dei lavoratori entro le mura della grande fabbrica e nei decenni successivi il modello verticistico e rigidamente standardizzato di organizzazione scientifica del lavoro elaborato da Taylor – e successivamente, con l'invenzione della catena di montaggio e l'orizzonte della produzione di massa, portato al culmine da Ford – ha trovato nella positivizzazione della subordinazione uno specchio regolativo che ha contribuito da un lato a far sedimentare gerarchia e soggezione del lavoratore in entrambi i campi, dall'altro a far acquisire al requisito organizzativo sempre maggiore centralità anche nel discorso giuslavoristico. Tanto che, ancora oggi, è il “requisito dell'organizzazione che consente la saldatura tra il profilo del datore di lavoro quale parte del rapporto obbligatorio e quello di soggetto titolare dei poteri di gestione delle risorse umane impiegate al fine della produzione”¹⁰.

Gli industriali che hanno costruito e progettato la grande fabbrica nella prima metà del XX secolo si sono ispirati alle basi ideali gettate dal modello

¹⁰ CORAZZA, *Contractual integration, impresa e azienda*, in *DLRI*, 1999, II-III, p. 389.

taylor-fordista¹¹, accomunati dalla pessima considerazione ormai radicata dei lavoratori, pigri ed egoisti, che solo la parcellizzazione rigida delle attività riusciva ad ingentilire, il controllo ad abbonire, il ritorno economico a motivare.

Solo nei decenni successivi – mettendo in discussione la struttura caratterizzata da “profonde fratture organizzative”, ovvero una frammentazione del lavoro volutamente ricomposta e coordinata attraverso un’organizzazione rigida e gerarchica – progresso tecnologico inarrestabile, crisi economiche e geopolitiche e globalizzazione dei mercati avrebbero spinto una fabbrica ormai lontana dal secco modello fordista ad abbandonarne gradualmente gli assiomi per sperimentare modelli ad esso alternativi.

Su questa scia, se a partire dagli anni '80 dello scorso secolo il modello toyotista di derivazione giapponese, con sfumature e declinazioni differenti¹², ha conosciuto una larga diffusione nelle imprese occidentali contribuendo al radicamento delle teorie organizzative cd. post-fordiste, accomunate dall'affievolimento della gerarchia e da un crescente coinvolgimento dei dipendenti¹³, è stato il modello *dell'entreprise libérée* (EL) a ribaltare le sorti dell'organizzazione del lavoro erigendosi su un paradigma fiduciario.

Isaac Getz, che insieme a Brian M. Carney per primo ha concepito e sistematizzato il modello, definisce le EL come “*an organizational form that allows employees complete freedom and responsibility to take actions they decide are*

¹¹ In Italia, le prime sperimentazioni tayloristiche si ebbero al termine della Prima Guerra Mondiale, v. MUSSO, *Cultura organizzativa e relazioni industriali, dalla grande impresa alla nazione. Un secolo di influenza Fiat*, in AA.Vv., *La industria del Automovil de España e Italia en perspectiva Historica*, Publicaciones de la Universidad de Alicante, 2018, pp. 148–149.

¹² NEIROTTI, *Work intensification and employee involvement in lean production: new light on a classic dilemma*, in *The International Journal of Human Resource Management*, 2018, XV, p. 1958 ss.; ALMEIDA MARODIN, ABREU SAURIN, *Implementing lean production systems: research areas and opportunities for future studies*, in *International Journal of Production Research*, 2013, 51, p. 6663 ss.

¹³ Se nel modello toyotista tutti i dipendenti collaborano per un fine comune, per il quale innovazione e miglioramento si inseguono continuamente e che richiede responsabilità, dialogo e coinvolgimento, il modello olivettiano di impresa comunità, perseguito in Italia dall'imprenditore Adriano Olivetti, ha contribuito a considerare il luogo di lavoro non solo come generatore di produttività e beni economici, ma anche di cultura, welfare e partecipazione civica, ovvero, secondo attenta dottrina giuslavorista che ne ha anche di recente rilanciato l'approccio, come “benessere collettivo, cittadinanza attiva e bellezza condivisa”, così CARUSO, *Leggendo Adrian Pabst e John Milbank. Per un diritto del lavoro post-liberale*, in *DLRI*, 2025, III, p. 422; v. anche ID., *Impresa partecipata e contratto di lavoro*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2024, I, p. 114 ss.

best”¹⁴. Non si tratta di un semplice modello di organizzazione del lavoro, ma di un concetto filosofico teleologicamente predisposto per garantire libertà di iniziativa e responsabilità ai lavoratori di un’impresa, attraverso l’iniziativa di un manager “liberatore” che lo declinerà e calerà sulle specifiche esigenze del suo ecosistema produttivo¹⁵. La EL promuove l’uguaglianza attraverso la rimozione dei simboli che tradizionalmente sottolineano le diverse posizioni all’interno dell’impresa¹⁶: non vi è segregazione tra i manager che organizzano il lavoro e i dipendenti che lo eseguono, ma la visione e le scelte aziendali e/o imprenditoriali sono condivise in modo aperto e trasparente, di modo che ogni lavoratore possa conoscerle e intraprenderle; infatti, i dipendenti non devono essere motivati dal manager, ma lasciati semplicemente liberi di agire, perché è proprio la libertà che alimenterà la loro motivazione. Estirpati i caratteristici attributi dell’impresa gerarchica, l’obiettivo del manager “liberatore” è quello di creare un ambiente che stimoli la libertà di iniziativa e azione del singolo lavoratore¹⁷, in cui ciascuno – auto-motivandosi – organizzi la propria attività, si prenda le sue responsabilità e abbia il diritto di provare ed, eventualmente, di sbagliare, senza il controllo oppressivo di un superiore, né la minaccia di una sanzione.

L’*entreprise libérée* arriva al culmine di un processo di “umanizzazione” dei modelli di organizzazione del lavoro che, dopo un ritorno all’ingegnerizzazione e razionalizzazione di inizio secolo¹⁸, ha ripercorso la strada già tracciata in passato dalle teorie di partecipazione dei dipendenti ai proces-

¹⁴ GAETZ, *Liberating Leadership: How the Initiative-Freeing Radical Organizational Form Has Been Successfully Adopted*, in *California Management Review*, 2009, 51, IV, p. 35. Benché la prima EL sia stata fondata negli Stati Uniti alla fine degli anni ‘50, il modello manageriale ha avuto una discreta diffusione in Francia all’inizio degli anni 2000, per poi scoppiare, nello stesso Paese, qualche anno più tardi.

¹⁵ Sull’approccio funzionale della definizione di *entreprise libérée*, JAOUEN, SAMMUT, *L’entreprise libérée aujourd’hui. Enjeux et perspectives*, in *La Revue des Sciences de Gestion*, 2020, V, pp. 39-40.

¹⁶ Vale ad esempio per i parcheggi o gli uffici riservati ai dirigenti; talvolta non esistono uffici né scrivanie assegnati ma tutti possono sedersi ovunque.

¹⁷ GILBERT, TEGLBORG, RAULET-CROSET, “L’entreprise libérée”: analyse de la diffusion d’un modèle managérial, in *Revue Internationale de Psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels*, 2017, 56, XXIII, p. 208

¹⁸ LINHART, *Le modèle managérial moderne : un taylorisme et une subordination personnalisés*, in *Psychotropes*, 2018, III, p. 21 ss.; CROZIER, *L’entreprise à l’écoute, Apprendre le management post-industriel*, InterÉditions, 1989, p. 109.

si produttivi, proponendone una loro estremizzazione¹⁹. La premessa che muove l'impresa liberata è la posizione centrale occupata dalla fiducia, che non viene concessa come un privilegio o guadagnata come un premio, ma soddisfatta in quanto bisogno universale dei lavoratori²⁰. Il manager incentra la liberazione dell'impresa sul paradigma fiduciario, confidando sul fatto che i dipendenti, se messi nelle condizioni di fare quello che ritengono meglio per l'azienda, lo faranno.

Getz, infatti, pone molta enfasi sul fatto che la vera impresa liberata non è quella che si concentra sul “come” il dipendente debba svolgere il lavoro, ma quella che si focalizza sul “perché” debba farlo: mentre il primo tipo di impresa comprime la creatività e l'intraprendenza dei dipendenti attraverso regole e procedure su come eseguire le mansioni, il secondo, riponendo fiducia sulle capacità dei suoi lavoratori, li invita, piuttosto, a soffermarsi sul significato e sul fine della loro attività.

Non è un caso che lo stesso Getz muova dalla necessità di coinvolgere i dipendenti in un periodo storico in cui non è la sola retribuzione – come Taylor avrebbe concluso – a motivarli, ma la risposta ad un bisogno di auto-realizzazione nel contesto di un progetto nel quale si riconoscano. Egli considera dunque la liberazione dalle gerarchie e dai controlli il veicolo per rispondere contestualmente ai bisogni motivazionali dei lavoratori e alle evoluzioni organizzative delle imprese. L'impresa assume le fattezze di un bene comune, gestito grazie all'apporto essenziale di ogni *stakeholder*-lavoratore, in una sorta di decentramento organizzativo orizzontale che ruota

¹⁹ GILBERT, TEGLBORG, RAULET-CROSET, *L'entreprise libérée, innovation radicale ou simple avatar du management participatif?*, in *Annales Des Mines-Gérer et comprendre*, 2017, I, p. 38 ss. Già a metà degli anni Cinquanta dello scorso secolo si era enfatizzata la necessità di una gestione partecipativa e di una leadership democratica (ARGYRIS, *Organizational leadership and participative management*, in *The Journal of Business*, 1955, I, p. 1 ss.); poi, negli anni Sessanta, sono comparsi programmi di democrazia industriale partecipativa in Svezia e Norvegia (ORTSMAN, *Changer le travail*, Dunod, 1978). Negli anni Settanta, in Francia si sono sperimentate forme partecipative, come gruppi semi-autonomi o isole di produzione in cui i dipendenti si organizzavano autonomamente, e ciò fino agli anni '80, periodo in cui, anche grazie all'intervento normativo (legge Auroux, 4 agosto 1982, che ha introdotto un diritto dei lavoratori ad esprimersi collettivamente sul contenuto e sull'organizzazione del proprio lavoro e sull'attuazione di azioni per il miglioramento delle condizioni di lavoro), si è potuto parlare di un vero e proprio modello partecipativo (BOYER, EQUILBEY, *Le Projet d'entreprise*, Éditions d'Organisation, 1986).

²⁰ GETZ, «*À quand la révolution de velours de l'entreprise française?*» in *Libération*, 4 décembre, disponibile al link: <https://liberteetcie.com/wp-content/uploads/2017/12/Tribune-Lib%C3%A9ration-4-dec-2017.pdf>.

attorno al perno fiduciario²¹: in base al principio di sussidiarietà non è necessario che un superiore impartisca gli ordini poiché ogni dipendente è chiamato a muoversi come meglio reputa nell'interesse dell'impresa. Viene così meno la necessità del controllo da parte del management, sostituito dall'auto-controllo del singolo dipendente, a sua volta sospinto dall'auto-motivazione che si autorigenera con l'appartenenza all'impresa e, dunque, ad un progetto comune a management e dipendenti.

In questo modello di organizzazione, l'impresa si propone non solo come liberata – perché scioglie le catene del controllo gerarchico e oppressivo –, ma anche come liberatrice²² – perché, attraverso il paradigma fiduciario, libera il potenziale, l'iniziativa e lo sviluppo personale dei suoi lavoratori –, richiedendo nuovi approcci manageriali, e una lettura aggiornata del contratto di lavoro.

Il modello in parola, rovesciando completamente le premesse sul quale il rapporto tra management e lavoratori si costruisce, può incidere profondamente sull'organizzazione del lavoro e stimolare – come un secolo fa fece il modello taylor-fordista – un cambio di paradigma anche nella relazione giuridica tra datore e lavoratore, contribuendo alla rilettura della subordinazione attraverso le lenti della fiducia.

2.2. Segue. Nella smart factory

Le innovazioni tecnologiche, come noto, stanno incidendo irreversibilmente sul tradizionale modello sfiduciario di lavoro poiché impattano sulla fisionomia stessa della subordinazione. In particolare, il potere direttivo del datore, già affievolito da una lunga e progressiva trasformazione dei modelli organizzativi e produttivi che negli ultimi quarant'anni hanno interessato l'impresa e il suo ecosistema, con l'avvento della rivoluzione digitale sembra aver perso alcuni dei suoi caratteri distintivi, lasciando più spazio all'autonomia e all'autodeterminazione del singolo lavoratore, in altre parole, riponendo in esso più fiducia.

Emerge in maniera trasversale nei vari studi sulla relazione di lavoro nell'impresa 4.0²³ che tale rivoluzione possa rappresentare una vera e pro-

²¹ LANCAN, DALMAS, *De l'entreprise libérée à l'entreprise libérante: Essai critique et clinique sur les transformations managériales*, in *Management&Avenir*, 2022, IV, p. 44.

²² LANCAN, DALMAS, *op. cit.*, p. 57.

²³ BARBERA, *Statuto, contesti organizzativi e lavori cinquant'anni dopo*, in *RGL*, 2020, I, p.

pria opportunità per la definitiva valorizzazione della fiducia nel lavoro, un lavoro cognitivo caratterizzato da un alto grado di conoscenza del prestatore, e “sempre meno dipendente nel senso tradizionale del termine”²⁴. I nuovi luoghi di lavoro ingegnerizzati richiedono al lavoratore di mettere al servizio della produttività aziendale competenze tecniche e trasversali, ma anche bagaglio culturale, esperienze e creatività, autonomia di pensiero e innovazione, perché la produzione intelligente, più che aspettarsi che risponda pedissequamente agli ordini ricevuti dal datore, lo sollecita a adattarsi ai cambiamenti, a risolvere eventuali criticità, a trovare soluzioni efficaci in tempi rapidi²⁵.

Nel capitalismo cognitivo – nella sua accezione descrittiva e non ideologica²⁶ – la tecnica veicola cambiamenti dell’impresa in senso partecipativo e reticolare²⁷, alimentando una rilettura del significato del lavoro in senso più collaborativo e meno conflittuale. La tecnica non assurge a strumento ostile ed esogeno, quanto piuttosto a mezzo “dominabile dall’intelligenza collettiva”²⁸, che rimette in discussione non solo il modello verticistico di dominio della fabbrica fordista, ma anche i tentativi di collaborazione

54, sottolinea che proprio il fatto che il lavoratore sia incitato a prodursi producendo, spinge economisti e sociologi a persuadersi che il lavoro non è più capacità eteroprodotta dalla prescrizione dell’imprenditore e i giuristi che il potere direttivo segue oramai una linea di tipo ascendente.

²⁴ CARUSO, DEL PUNTA, TREU, *Manifesto. Per un diritto del lavoro sostenibile*, CSDLE “Massimo D’Antona”, 2020, p. 14.

²⁵ MARI, *Il lavoro 4.0 come atto linguistico performativo. Per una svolta linguistica nell’analisi delle trasformazioni del lavoro*, in *Il lavoro 4.0*, 2018, p. 315 ss.; BARBERA, *op. cit.*, p. 53 ss.; TEBANO, *Lavoro, potere direttivo e trasformazioni organizzative*, Editoriale Scientifica, 2020, p. 193 ss.; CARUSO, ZAPPALÀ, *Un diritto del lavoro “tridimensionale”: valori e tecniche di fronte ai mutamenti dei luoghi di lavoro*, in DEL PUNTA (a cura di), *Valori e tecniche nel diritto del lavoro*, Firenze University Press, 2022, p. 191.

²⁶ Mentre alcuni preferiscono descrivere il fenomeno contemporaneo come società della conoscenza, sottolineando i risvolti positivi che potrebbero derivare da un utilizzo condiviso delle risorse immateriali da parte delle imprese (GORZ, *L’immateriale. Conoscenza, valore e capitale*, Bollati Boringhieri, 2003; RULLANI, *Economia della conoscenza. Creatività e valore nel capitalismo delle reti*, Carocci, 2004), altri parlano di capitalismo cognitivo considerando la conoscenza come una nuova forma di capitale, come tale soggetto alle dinamiche tradizionali di potere tra proprietario dei mezzi di produzione e lavoratore che mette a disposizione della produzione la sua conoscenza (NEGRI, VERCELLONE, *Il rapporto capitale/lavoro nel capitalismo cognitivo*, in *Posse*, 2007).

²⁷ RULLANI F., RULLANI E., *Dentro la rivoluzione digitale. Per una nuova cultura dell’impresa*, Giappichelli, 2018, p. 189.

²⁸ CARUSO, ZAPPALÀ, *cit.*, p. 158.

flessibile dell'epoca post-fordista²⁹: essa chiede infatti un vero e proprio coinvolgimento del lavoratore nella fase organizzativa, di progettazione e riprogettazione del lavoro, attribuendogli in cambio una necessaria dimensione di autodeterminazione per farlo³⁰. Nell'impresa cognitiva 4.0 cade quella separazione tradizionale tra lavoro manuale e lavoro intellettuale, tra chi "sa" e crea le macchine e chi invece "non sa" ed è destinato solamente a controllarle. Cade, cioè, la separazione tra il linguaggio e la cosa, che viene prodotta senza che il comando linguistico debba essere intermediato da una trasformazione di tipo manuale. Il linguaggio non è semplice vettore di comunicazione, ma l'input diretto per generare l'oggetto fisico finale e coinvolge i dipendenti a tutti i livelli.

Nella *smart factory*³¹ – ovvero quel luogo in cui sistemi fisici e digitali intrattengono una relazione collaborativa sempre più interconnessa – il lavoro assume la natura di "atto linguistico totale e comunicativo (...) che ricompone elementi che sono sempre stati separati"³² e inevitabilmente anche il rapporto subordinato tra datore e lavoratore ne esce ridisegnato, perché se viene a cadere la separazione tra "mente e braccio" e l'impresa stessa è scossa da una tensione alla rinnovata soggettività del singolo lavora-

²⁹ Il riferimento è al modello toyotista del *just in time*.

³⁰ NOVELLA, *Potere del datore nell'impresa digitale*, in *LD*, 2021, p. 452.

³¹ Di *smart factory* (SF) non esiste invero una definizione univoca, giacché operatori e accademici l'hanno studiata e definita secondo molteplici prospettive. Alcuni autori si sono focalizzati sull'iperconnessione dell'ambiente, che consente di acquisire tutte le informazioni sugli impianti in tempo reale e di farli adattare alle circostanze in autonomia (PARK, *Development of Innovative Strategies for the Korean Manufacturing Industry by Use of the Connected Smart Factory (CSF)*, in *Procedia Computer Science*, 2016, 91, p. 744 ss.); altri come un sistema manifatturiero cyber-fisico (CPS) che integra oggetti fisici con sistemi informatici per implementare una produzione flessibile e agile (WANG, WAN, LI, ZHANG, *Implementing Smart Factory of Industrie 4.0: An Outlook*, in *International Journal of Distributed Sensor Networks*, 2016, 1), oppure come un sistema di produzione intelligente che integra il processo di comunicazione, il processo di elaborazione e il processo di controllo nella produzione e nei servizi per soddisfare la domanda industriale (AA.VV., *Smart Factory of Industry 4.0: Key Technologies, Application Case and Challenges*, in *IEEE Access*, 2018, 6, p. 6505 ss.); altri ancora vedono la SF come un sistema di produzione auto-organizzato e assistito dal cloud, in cui le entità fisiche organizzano la produzione attraverso una mediazione intelligente che tiene conto dei dati raccolti (WANG, WAN, LI, LIU, *Knowledge Reasoning with Semantic Data for Real-Time Data Processing in Smart Factory*, in *Sensors*, 2018). Nonostante le diverse sfumature, unanimemente si riconosce che la SF ha l'obiettivo di creare sistemi cyber-fisici integrati per la creazione di processi produttivi flessibili e auto-adattabili, dotati di macchine e prodotti che agiscono in modo intelligente e autonomo (JESCHKE, BRECHER, SONG, RAWAT, *Industrial Internet of Things*, Springer, 2017).

³² MARI, *Libertà nel lavoro. La sfida della rivoluzione digitale*, Il Mulino, 2019.

tore, allora l'atavico conflitto tra le parti deve cedere il passo a spazi di libertà sempre più marcati e partecipazione sempre più convinta³³.

Tale grado di flessibilità, che può addirittura spingersi fino all'intercambiabilità³⁴, ha inevitabili ripercussioni non solo sulle modalità e le caratteristiche della prestazione, ma sullo stesso inquadramento del prestatore, con un netto ridimensionamento del ruolo delimitativo attribuito alle mansioni e con una potenziale espansione dei comportamenti dovuti e quindi della sfera debitoria del lavoratore³⁵. Nella incapacità del rigido sistema di inquadramento attuale di incorporare direttamente la persona e il suo coinvolgimento³⁶, in luogo di un "menù" precostituito e fisso di attività attese dal prestatore, vi è chi propone di sostituire la categoria della mansione con il concetto più elastico di ruolo, al fine di assorbire la polivalenza del lavoratore in azienda e favorirne la mobilità funzionale entro confini disegnati³⁷.

Un passo decisivo per un dialogo costante tra le macchine iperconnesse nello spazio *cyber*-fisico è lo snellimento delle strutture gerarchiche dell'organizzazione tradizionali: il flusso continuo di dati da monitorare e raccogliere, l'auto-attivazione nel dialogo con la macchina e la multi-funzionalità richiesta da un lato aumentano la responsabilità del singolo lavoratore, dall'altro riducono drasticamente lo spazio per una gestione verticistica di *middle* e *top* manager per lasciare piuttosto lo spazio di intervento a forme

³³ Tanto che si renderebbe, in teoria, retrospettivamente obsoleto il modello aristotelico di rapporto di mera sottomissione dello schiavo al suo padrone, v. BODEI, *Dominio e sottomissione. Schiavi, animali, macchine, Intelligenza Artificiale*, Bologna, 2019, p. 304.

³⁴ Se Adam Smith era fautore convinto della iperspecializzazione – che favoriva l'accumulo di rendimenti crescenti –, la fabbrica intelligente è più orientata verso il già noto fenomeno della "job rotation" non solo tra diverse postazioni di lavoro, ma addirittura tra diversi reparti. Questa pratica stimolerebbe la produttività e la motivazione dei dipendenti poiché consente di avere piena contezza dell'intero processo produttivo e di ridurre la ripetitività della mansione. Il processo in questo modo è più snello e meno legato dalle competenze di un singolo lavoratore, poiché la rotazione aumenta il grado di sostituibilità tra i lavoratori (CIRILLO, RINALDINI, STACCIOLI, VIRGILLITO, *Technology vs. workers: the case of Italy's Industry 4.0 factories*, in *Structural Change and Economic Dynamics*, 2021, 56, p. 169).

³⁵ TEBANO, *op. cit.*, p. 201.

³⁶ CARUSO, DEL PUNTA, TREU, *Manifesto*, cit., p. 32, gli A. sollecitano in questo senso l'intervento dell'autonomia collettiva, al fine di disegnare nuovi criteri di definizione e inquadramento delle mansioni, in una logica di procedimentalizzazione e di flessibilità contrattata delle dinamiche organizzative.

³⁷ Parlano di ruoli, anziché di classificazione in mansioni, CARUSO, ZAPPALÀ, *op. cit.*, p. 170; v. anche CARUSO, *Strategie di flessibilità funzionale e di tutela dopo il Jobs Act: fordismo, post fordismo e industria 4.0*, in *DLRI*, 2018, p. 86 ss.

di *leadership* orizzontale per il coordinamento delle attività, la gestione dei dipendenti e lo sviluppo delle loro competenze³⁸.

Il potere del datore di determinare di volta in volta le attività che il lavoratore deve svolgere per rispondere alle esigenze dell'organizzazione deve fare i conti con la tecnica: la padronanza delle fasi del processo e la pro-attività richiesta ad ogni dipendente attuano il principio della cd. progettazione congiunta di prodotto e processo³⁹, vale a dire il coinvolgimento del lavoratore nella autodeterminazione della sua stessa attività. Il che comporta che egli non sarà solamente attore nella fase esecutiva della prestazione, limitandosi ad adeguare la propria attività alle indicazioni ricevute dal datore, ma anche regista di quella progettuale e precedente.

Non v'è dubbio che la *smart factory* nasconda delle insidie di non immediata lettura e comprensione per l'interprete del diritto, perché occulta antiche forme di potere entro aggiornatissimi congegni tecnologici. Non può negarsi tuttavia che queste avanguardistiche macchine per poter manifestare tutto il loro potenziale necessitano di una partecipazione umana piena e consapevole, fino a qualche anno addietro forse impensabile per l'operaio della fabbrica⁴⁰. Tale partecipazione, ripulita dalla sacralità attribuita all'alienazione⁴¹ e dai poteri datoriali occulti che potrebbero subdolamente abusarne, rimane – insieme ad una minore dimensione gerarchica dell'organizzazione e ad una maggiore autonomia del lavoratore – elemento im-

³⁸ CIRILLO, RINALDINI, STACCIOLI, VIRGILLITO, *Technology vs. worker*, cit., p. 169; anche CERRUTI, *Il World Class Manufacturing alla FIAT e i dualismi sociali e organizzativi della produzione snella*, in *EL*, 2015, III, p. 15, secondo il quale gli spazi di indeterminazione lasciati al lavoratore perché possa gestire la variabilità e dispiegare il suo potenziale di razionalizzazione sono funzionali alla determinazione organizzativa. Sovente l'organizzazione orizzontale prevede la creazione di gruppi guidati da un team leader che supporta le attività dei colleghi senza costituire una figura gerarchicamente superiore, sul punto v. PONZELLINI, DELLA ROCCA, *Continuità e discontinuità nelle esperienze di partecipazione dei lavoratori all'innovazione produttiva. Partecipazione istituzionale e partecipazione diretta*, in *EL*, 2015, III, p. 62 ss.

³⁹ CORAZZA, *Note sul lavoro subordinato 4.0*, in *DRI*, 2018, IV, p. 1072; ID., *Il World Class Manufacturing nello specchio del diritto del lavoro*, in *EL*, 2015, III, p. 82 ss.

⁴⁰ CARUSO, *L'impresa partecipata: conversando con gli amici davanti al "caminetto" della facoltà di giurisprudenza di Catania*, in *Trasformazioni dell'impresa e diritto del lavoro. Dialogando con Bruno Caruso*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2024, p. 58 infatti sottolinea come, nell'impresa tecnologicamente avanzata, la partecipazione organizzativa rimetta al centro la funzione essenziale e strategica del lavoro.

⁴¹ CORAZZA, *Note sul lavoro subordinato 4.0*, cit., p. 1075.

prescindibile per la produttività dell'impresa che vive il presente e, al tempo stesso, ricercato dagli stessi lavoratori.

2.3. Segue. *In relazione agli scopi sociali dell'impresa*

Pur entro le coordinate del capitalismo, negli ultimi tempi si è assistito ad una transizione dell'impresa dallo *shareholder value* – fino a qualche tempo fa egemone – allo *stakeholder value*, secondo il quale l'impresa non dovrebbe esclusivamente arricchire i soci, ma creare un valore diffuso e condiviso fra le molteplici categorie di soggetti che gravitano attorno ad essa, portatrici di interessi anche apparentemente tra loro confliggenti⁴².

Questi sviluppi societari non sono indifferenti al Diritto del lavoro, se è vero che “la libertà di impresa è l'estensione collettiva della libertà di lavoro”⁴³.

Così, dopo che le ricette dell'iperglobalizzazione hanno prodotto, insieme allo sviluppo materiale economico e tecnologico, un sotto-sviluppo mentale, psicologico e morale⁴⁴, l'attenzione ai vari portatori di interesse coinvolti dovrebbe condurre l'impresa non solo ad una rinnovata presa di coscienza delle ricadute sociali del suo agire economico, ma ad una vera e propria riconsiderazione del rapporto che intercorre tra essa e le persone che vi gravitano; cioè a dire sia in che modo intenda introiettare le questioni sociali (apparentemente) esterne all'ecosistema aziendale, sia come intenda valorizzare le proprie risorse umane anche da un punto di vista giuridico.

I modelli sociali che riconoscono un interesse condiviso non possono che rifuggire la sfiducia nei rapporti tra management e lavoratori, dal mo-

⁴² Per una recente lettura della teoria in chiave giuslavoristica, SPEZIALE, *L'impresa sostenibile*, in *RGL*, 2, 2021, p. 489 ss.; DAGNINO, *Diritto del lavoro ed economia sociale: appunti per una ricerca*, in *DRI*, 2021, IV, p. 1058 ss.

⁴³ SUPLOT, *Homo faber: continuità e rotture*, in HONNETH, SENNET, SUPLOT (a cura di), *Perché lavoro? Narrative e diritti per lavoratrici e lavoratori del XXI secolo*, Feltrinelli, 2020, p. 47; in questo senso anche CARUSO, DEL PUNTA, TREU, “*Manifesto*”. *Il diritto del lavoro nella giusta transizione. Un contributo “oltre” il manifesto*, CSDLE “Massimo D'Antona”, 2023, p. 56, secondo i quali “questo dibattito riguarda direttamente anche il diritto del lavoro, a partire dalla rinnovata consapevolezza che le dinamiche del datore di lavoro e dell'impresa – sia in termini strutturali (i modelli normativi e di governance), sia funzionali (gli scopi e le missioni) – influenzano fortemente lo sviluppo delle strutture normative, dei principi e dei valori di fondo della disciplina”.

⁴⁴ MORIN, *L'anno I dell'era Ecologica*, tr. it. a cura di SPADOLINI, Armando Editore, 2007, p. 56.

mento che le finalità che queste imprese perseguono e i valori su cui poggiano, richiedono una partecipazione convinta e orientata di ogni soggetto che, a diverso titolo, agisce in nome, per conto e all'interno dell'impresa medesima. Si smorza così la cifra conflittuale del rapporto tra lavoratore e datore/management, e si implementano modelli organizzativi collaborativi in cui i lavoratori sono chiamati ad essere proattivamente agenti del cambiamento e non oggetto passivo della trasformazione⁴⁵.

Nello spazio che si muove oltre alle efficaci strategie di *employer branding*⁴⁶, si viene a creare una sorta di riconoscimento tra gli scopi sociali che tratteggiano l'operare dell'impresa e i valori nei quali si identificano i suoi *stakeholders*, primi fra tutti i dipendenti.

Queste premesse rendono evidente una rimeditazione dell'idea di impresa capitalistica necessariamente autoritaria, gerarchicamente organizzata, ontologicamente conflittuale. La conversione degli attori economici dalla massimizzazione del profitto per i soci alla creazione di valore sul lungo periodo bilanciato tra tutti i portatori di interessi non può dirsi completa e totale. Ma come l'idea di "azienda-merce" si accompagnava a quella di "lavoro-merce", così il paradigma dello *stakeholderism* non può che interferire positivamente sul significato del lavoro e sulle relazioni di lavoro, in particolare in quelle imprese i cui modelli sociali – e la *governance* – "perseguono consapevolmente la prospettiva della sostenibilità"⁴⁷.

Anche a non voler dare troppo peso ad una tendenza alla visione comunitaria dell'impresa in atto⁴⁸, non può negarsi che già la sola implemen-

⁴⁵ Sostiene SIMONCINI, *Essere imprese di beneficio sociale. Presupposti e implicazioni per un nuovo paradigma organizzativo e manageriale*, in BELLAVITE PELLEGRINI, CARUSO (a cura di), *Società Benefit. Profili giuridici ed economico aziendali*, Milano, 2023, p. 96 che "motivazione, ingaggio, impegno e responsabilità sono tutte variabili qualitative del comportamento organizzativo che diventeranno strettamente dipendenti dalla capacità di generare con la propria attività un valore aggiunto in termini di beneficio sociale".

⁴⁶ Strategia di marketing il cui scopo è comunicare ai potenziali candidati l'immagine aziendale, enfatizzando le ragioni che rendono quel posto di lavoro più attrattivo rispetto a quello di eventuali *competitors*, v., tra i contributi più recenti, AMENDOLA, *A caccia di talenti con l'employer branding*, in *Economia & Management*, 2019, III, p. 42 ss.; CORTESE, CAPUTO, *Employer branding: oltre la strategia il coinvolgimento porta benessere*, in *Sviluppo e organizzazione*, 2019, p. 77 ss.

⁴⁷ CARUSO, DEL PUNTA, TREU, "Manifesto", cit., p. 57.

⁴⁸ CARUSO, DEL PUNTA, TREU, "Manifesto", cit., p. 59; anche SUPLOT, *Homo faber*, cit., p. 47, che richiama la concezione istituzionale di impresa di Maurice Hauriou, su cui si v. DI STASIO, *Dall'istituzionalismo giuridico alle istituzioni del comune: differenze e ripetizioni*, in *DD*, 2018, III, p. 51 ss.; SALVATORE, *Al limite estremo. L'istituzionalismo giuridico di Maurice Hauriou*, in *Quaderni*

tazione della sostenibilità, con la sua ricerca di equilibrio economico, sociale ed ambientale, richiede una declinazione del contratto di lavoro in chiave partecipata, collaborativa e non (o quasi non) conflittuale⁴⁹, se non altro perché, dalla sua cristallizzazione costituzionale, tale paradigma è assunto, allo stesso tempo, a criterio guida dell'agire degli attori economici e legittima aspettativa per ogni singolo lavoratore e cittadino⁵⁰.

Il riferimento alla collaborazione implica una diversa considerazione di quel carattere che già campeggia nel testo dell'art. 2094 c.c., ma dal quale, per il timore di interpretazioni corporativiste, è stato a lungo implicitamente espunto⁵¹. In particolare, la collaborazione – tinta dei colori della sostenibilità e del valore per tutti i portatori di interesse sul lungo periodo – assume il significato di cooperazione, che comporta un'inevitabile “accentuazione dell'elemento relazionale e fiduciario (biunivoco) del contratto di lavoro”, sia sul versante psicologico, sia sul versante giuridico con riferimento “ai reciproci adempimenti delle obbligazioni e alle relative modalità, basate su relazioni fiduciarie piuttosto che sullo scambio statico di obbligazioni”⁵².

La relazione contrattuale tarata sul parametro cooperativo dovrebbe comportare una diminuzione delle distanze tra la dimensione del contratto psicologico (ovvero le reciproche aspettative dei contraenti) e l'oggetto del rapporto giuridico (che in virtù di nuovi e reciproci adempimenti delle parti non contemplerebbe compiti definiti *ex ante*, ma una programmazione sul lungo periodo flessibile e non previamente definita, da tarare sulle esigenze che di volta in volta dovessero emergere). Pertanto, in luogo di una definizione dell'obbligazione in chiave unilaterale, verrebbe stimolata una “reciprocità conformativa”, giocata anche sull'autoresponsabilità del prestatore di lavoro⁵³.

In altre parole, alla luce di una necessaria articolazione cooperativa del

fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno, 2021, 50, p. 151 ss.; ERAMO, *Itinerari teorici in Maurice Hauriou tra istituzione*, in *Calumet*, 2023, 17, p. 208 ss.

⁴⁹ SPEZIALE, *Impresa e transizione ecologica: alcuni profili lavoristici*, in *DLRI*, 2023, III, p. 313.

⁵⁰ Sulla costituzionalizzazione della sostenibilità si veda, CARIELLO, *Per un diritto costituzionale della sostenibilità (oltre la “sostenibilità ambientale”)*, in *Riv. Orizzonti dir. comm.*, 2022, II, p. 413.

⁵¹ SPEZIALE, *Impresa e transizione ecologica*, cit., p. 315.

⁵² COSÌ CARUSO, DEL PUNTA, TREU, “*Manifesto*”, cit., p. 61.

⁵³ CARUSO, DEL PUNTA, TREU, “*Manifesto*”, cit., p. 64. Si veda in questo senso anche PONZELLINI, DELLA ROCCA, *Continuità e discontinuità nelle esperienze di partecipazione dei lavoratori all'innovazione produttiva*, in *EL*, 2015, III, p. 63, che osservano come la responsabilità individuale

rapporto tra le parti contrattuali, la norma di cui all'art. 2094 c.c. ben può fungere da base giuridica per un nuovo atteggiarsi del rapporto subordinato, meno conflittuale e più convergente, nel quale “i concetti di direzione, dipendenza e collaborazione finiscono per assumere valenze, pesi e bilanciamenti diversi”⁵⁴.

3. *Scollamento dal modello di subordinazione tradizionale e risposte fiduciarie endogene del sistema lavoro*

Nei paragrafi precedenti si è voluto sottolineare come elementi esterni al contratto di lavoro, ma connessi al sistema lavoro, ne abbiano in qualche misura smussato i tratti peculiari ispirati al modello sfiduciario, evidenziando, nel tempo, uno scollamento tra il disegno normativo della subordinazione cristallizzato nell'art. 2094 c.c. e la fenomenologia della relazione di subordinazione del lavoratore al datore nel contesto dell'impresa attuale⁵⁵.

L'introduzione, accanto al contratto tipico, di tipologie flessibili di lavoro, ha ampliato il ventaglio dei modelli possibili di collaborazione tra capitale e lavoro. I quali, pur non discostandosi del tutto dal modello tipico in quanto preordinati a soddisfare l'interesse dell'imprenditore, si caratterizzano per una decisa attenuazione della soggezione gerarchica connaturata all'art. 2094 c.c.⁵⁶, senza tuttavia far venire meno il nesso funzionale tra la prestazione del singolo lavoratore e l'organizzazione dell'impresa⁵⁷. Infatti, pur avendo mostrato segni di desuetudine e dissonanza, la fattispecie del

del lavoratore appaia aumentata ovunque, tanto che una certa delega verso il basso del potere manageriale appare evidente e rappresenta l'aspetto indiscutibile del passaggio al post-fordismo.

⁵⁴ MENGONI, *Lezioni sul contratto di lavoro*, Celuc, 1971, pagg. 21 e 17, per cui l'obbligo di collaborare conferisce rilevanza ad un'attività che è comune sebbene sia assente uno scopo comune, v. NOGLER, *Contratto di lavoro e organizzazione al tempo del post-fordismo*, in *ADL*, 2014, IV-V, p. 884 ss.

⁵⁵ Sulla perdita di centralità del prototipo di subordinazione socialmente prevalente si veda, amplius, LUDOVICO, *Lavori agili e subordinazioni*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2023, in particolare capp. II e III.

⁵⁶ PERSIANI, *Individuazione delle nuove tipologie tra subordinazione e autonomia*, in *ADL*, 2005, VII, p. 4.

⁵⁷ PERSIANI, *Individuazione delle nuove tipologie*, cit., p. 5, che sottolinea come i nuovi modelli di collaborazione nell'impresa siano caratterizzati soprattutto dall'apporto di capacità creative e di autorganizzazione, si veda anche ICHINO, *Subordinazione e autonomia nel diritto del lavoro*, Giuffrè, 1989, p. 231; DEL PUNTA, *Un diritto per il lavoro 4.0*, in CIPRIANI, GRAMOLATI, MARI

contratto subordinato è rimasta l'architave del diritto del lavoro, mostrando piuttosto la capacità di adattare, come vedremo a breve, "il suo cuore fordista"⁵⁸ a un contesto organizzativo elastico nel quale l'eterodirezione risulta sempre più edulcorata e meno conflittuale⁵⁹.

3.1. *L'elemento fiduciario nel contratto di lavoro agile*

Attraverso l'innesto del cd. lavoro agile nell'ordinamento italiano⁶⁰, il legislatore ha segnato una svolta in termini fiduciari del contratto di lavoro, allorché, disciplinando una modalità di esecuzione della prestazione subordinata, l'ha dipinta di sfumature inedite e probabilmente indelebili⁶¹. Appoggiandosi su un terreno regolativo già dissodato a partire dagli anni '70 del secolo scorso dalle prime forme di telelavoro e reso successivamente sempre più permeabile alle nuove tecnologie attraverso accordi quadro, regolamenti aziendali e accordi collettivi di settore, la l. n. 81/2017 ha conformato la fattispecie delineata dall'art. 2094 c.c. ai mutati contesti organizzativi e produttivi, "promuovendo il lavoro agile quale modalità di esecuzione del

(a cura di), *Il lavoro 4.0: la Quarta Rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*, Firenze University Press, p. 228; NOGLER, *Contratto di lavoro*, cit.

⁵⁸ CARUSO, DEL PUNTA, TREU, *Manifesto*, cit., p. 23.

⁵⁹ Ne parla come architave su cui poggiare l'ordinamento del lavoro MARTONE, *Lo smart working nell'ordinamento italiano*, in questa rivista., 2018, II, p. 296. Avverte invece dell'urgenza di modificare l'art. 2094 c.c. in termini generali a seguito del cambiamento dei modelli di organizzazione del lavoro e dell'obsolescenza dell'impresa fordista, SANTORO PASSARELLI, *Per un nuovo Statuto dei lavoratori*, in questa rivista, 2021, I, p. 25; BARBERA, *Statuto, contesti organizzativi e lavori cinquant'anni dopo*, in RGL, 2020, I, p. 52 richiama sul fatto che persista l'idea di fondo che il lavoro per l'impresa sia ontologicamente lavoro subordinato, e ciò ha contribuito ad impedire alla dottrina di rendersi conto dei processi complessi e dei rapporti tra gerarchia e mercato che si sono sviluppati negli ultimi decenni all'interno dell'impresa stessa.

⁶⁰ Senza pretesa di esaustività sul lavoro agile, TIRABOSCHI, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana versola modernizzazione del diritto del lavoro*, in DRI, 2017, IV, p. 921 ss.; PERULLI, FIORILLO (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, 2017; BIASI, ZILIO GRANDI (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018; SPINELLI, *Tecnologie digitali e lavoro agile*, Cacucci, 2018; BROLLO, DEL CONTE, MARTONE (a cura di), *Lavoro agile e smart working nella società post-pandemica. Profili giuslavoristici e di relazioni industriali*, Adapt University Press, 2022; PERUZZI, SACCHETTO (a cura di), *Il lavoro da remoto. Aspetti giuridici e sociologici*, Giappichelli, 2022; LUDOVICO, *Lavori agili*, cit.; RUSSO, *Il datore di lavoro agile. Il potere direttivo nello smart working*, Editoriale Scientifica, 2023; BROLLO, *Verso la stagione del lavoro agile?*, in L'AIDLaSS e le stagioni del diritto del lavoro, 2024.

⁶¹ PERULLI, *Remote Working and Subordination*, in LOPEZ (a cura di), *Remote work and labour institutions*, Cambridge, 2025.

rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa"⁶².

La prestazione introdotta dal legislatore sintetizza tendenze esogene al contratto di lavoro che, pur insistendo su campi differenti, come visto nei paragrafi precedenti, comportano una rilettura in chiave fiduciaria del rapporto subordinato di lavoro. La disciplina, infatti, non tiene in debita considerazione solo l'evoluzione tecnologica (tanto più che l'uso di strumentazione tecnologica è definita dalla stessa disposizione normativa come eventuale e non necessaria ai fini della effettività della fattispecie⁶³, ma sembra invece sintetizzare, implicitamente ed esplicitamente, sia un modo nuovo di organizzare le risorse umane da parte del management rispetto al modello verticale e gerarchico tradizionale, sia una diversa sensibilità dell'impresa (e del management) per il benessere dei propri dipendenti e in relazione agli scopi che essa stessa persegue.

Uscendo dal perimetro aziendale e svincolandosi dai tradizionali orari prestabiliti, la prestazione delineata dal legislatore si smaterializza da un punto di vista temporale e spaziale⁶⁴. Questo suo nuovo atteggiarsi non solo mette in discussione la fattispecie tradizionale e monolitica del lavoro subordinato prestato sempre all'interno del luogo di lavoro in un lasso di tempo preordinato dal datore, ma implica necessariamente di introiettare una massiccia dose di fiducia nel rapporto tra management e lavoratore⁶⁵. Se infatti diamo per assodato che il lavoro agile rappresenti una filosofia manageriale fondata sulla restituzione alle persone di flessibilità e autonomia nella scelta di spazi, tempi e (talvolta) strumenti da utilizzare a fronte di una maggiore responsabilizzazione sui risultati⁶⁶, allora non possiamo che

⁶² Art. 18, comma 1.

⁶³ La norma parla infatti di "possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa" (art. 18, comma 1).

⁶⁴ CAGNIN, *Digitalization and Its Impacts of De-spatialization and De-temporalization of Work and De-territorialization of the Labour Market: Is It Time to Rethink a 'Sustainable' Labour Law?*, in PERULLI, TREU (a cura di), *The Future of Work. Labour Law and Labour Market Regulation in the Digital Era*, Wolter Kluwer, 2021, p. 141 ss.

⁶⁵ PERULLI, *Remote Working*, cit.; LUDOVICO, *Lavori agili*, cit., p. 375.

⁶⁶ COSÌ CORSO, *Osservatorio sullo Smart Working del Politecnico di Milano*, v. anche BUTERA, *Dallo smart working al lavoro ubiquo di qualità: un'opportunità per cambiare il lavoro e le organizzazioni*, in *Harvard Business Review Italia*, 2020, disponibile al link: <https://www.hbritalia.it/speciale->

considerare parallelamente essenziali principi quali la valorizzazione delle competenze e dei talenti e la fiducia riposta in essi.

Grazie alle tecnologie digitali, che consentono ai vari membri del *team* di lavorare anche fisicamente molto distanti ma sempre interconnessi, si incoraggia l'implementazione di "schemi gestionali collaborativi orientati all'individuazione degli obiettivi con modalità condivise"⁶⁷, in un contesto di mutua fiducia che, nella misura in cui erode la componente gerarchica datoriale, incrementa l'autonomia esecutiva e la libertà del singolo"⁶⁸.

La modalità di lavoro agile, pur rientrando per espressa previsione normativa nell'alveo della subordinazione, "ammodernata"⁶⁹ la fattispecie attraverso la possibilità delegata alle parti contrattuali di delineare "le peculiarità funzionali dell'esercizio dei poteri datoriali"⁷⁰ entro la cornice e le tutele previste per il contratto subordinato di lavoro. Il legislatore lascia che siano pertanto datore e lavoratore a plasmare il singolo contratto sulle esigenze di equilibrio vita-lavoro dell'uno e di quelle organizzativo-produttive dell'altro, attribuendo all'autonomia individuale un ruolo del tutto inedito e centrale di fonte regolativa primaria del contratto di lavoro agile⁷¹. I poteri che solitamente vengono unilateralmente esercitati dal datore, diventano oggetto di un esercizio consensuale che giuridifica il principio fiduciario che qualifica l'ambito organizzativo del lavoro agile. In altre parole, la cooperazione orizzontale che caratterizza gruppi di lavoro agili auto-organizzati e privi della dimensione gerarchica si traduce e "normativizza" in una definizione dei poteri tipici del datore condivisa con il singolo lavoratore, il che presuppone un terreno fiduciario sul quale coltivare il momento convenzionale.

gestire-le-crisi/2020/09/30/news/dallo-smart-working-al-lavoro-ubiquo-di-qualita-unopportunita-per-cambiare-il-lavoro-e-le-organizzazioni-1-14869.

⁶⁷ DONINI, *Rendimento nel lavoro agile tra organizzazione per obiettivi e poteri*, in *Labour&Law Issue*, 2024, I, p. 21.

⁶⁸ PERULLI, *Per una filosofia politica del diritto del lavoro: neo-repubblicanesimo e libertà sociale*, in *LD*, II, p. 799; cfr. anche DIARD, HACHARD, *Mise en œuvre du télétravail: une relation managériale réinventée ?*, in *Annales des Mines*, 2021, II, p. 38 ss.

⁶⁹ MARTONE, cit., p. 317.

⁷⁰ ALES, *Il lavoro in modalità agile e l'adeguamento funzionale della subordinazione: un processo indolore?*, in *Federalismi.it*, 2022, 28 dicembre, p. 184; parla di regolazione pattizia che modifica in profondità la dimensione funzionale del potere direttivo in vista di una utilità del prestatore; cfr. anche PERULLI, *La "soggettivazione regolativa" nel diritto del lavoro*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2018, I, p. 432.

⁷¹ LUDOVICO, cit., p. 121.

Così la subordinazione – che rimane nella disponibilità di colui che è già datore di lavoro⁷² – attraverso il prisma del paradigma fiduciario, pur nascendo come potere unilaterale, subisce una trasformazione genetica e funzionale⁷³, per assumere una veste negoziata e affidare all'accordo stipulato tra datore e lavoratore il contenuto del potere direttivo, di controllo e disciplinare del datore. In un contesto di mutuo riconoscimento di interessi e aspettative reciproche, da un lato il datore rinuncia ai tratti più spigolosi del potere gerarchico per lasciare più autonomia al lavoratore, dall'altro il lavoratore acconsente ad auto-organizzarsi assumendosi maggiori responsabilità.

D'altra parte, benché con la garanzia di tutte le tutele che circondano anche il contratto subordinato "classico" e non agile, riconoscere al lavoratore la maturità necessaria per contribuire a modellare quegli stessi poteri cui dovrà essere assoggettato⁷⁴, significa avere fiducia in lui e nella sua controparte. Saranno infatti i contraenti a definire lo schema causale del contratto, secondo i relativi interessi⁷⁵.

In questo senso, la disciplina del lavoro agile, presupponendo mutua fiducia tra i contraenti dell'accordo e combinandola con il modello della soggettivazione regolativa, promuove la libertà individuale del lavoratore⁷⁶, non solo quella negativa, come protezione dalla coercizione, ma anche quella positiva, come facoltà di agire conformemente ai propri interessi grazie all'acquisizione di *capabilities* promosse e incentivate grazie all'intervento degli istituti giuridici.

3.2. *Il ruolo della fiducia nella legge sulla partecipazione n. 76/2025*

Ancorché ridimensionata rispetto alla proposta originaria di legge di iniziativa popolare presentata dalla sigla sindacale CISL⁷⁷, la legge n. 76/2025 recante Disposizioni sulla partecipazione per la partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese" non può non essere anno-

⁷² ALES, *Il lavoro in modalità agile*, cit., p. 184.

⁷³ LUDOVICO, cit., p. 135.

⁷⁴ VENEZIANI, *The Evolution of the Contract of Employment*, in HEPPLÉ (a cura di), in *The Making of Labour Law in Europe*, Mansell Publishing Limited, Bloomsbury, 1986, p. 72.

⁷⁵ LUDOVICO, cit., p. 143.

⁷⁶ Giacché il riconoscimento della libertà dell'altro è implicito nella relazione fiduciaria, PERULLI, *Remote Working*, cit.

⁷⁷ ALAIMO, *La nuova legge italiana sulla partecipazione dei lavoratori e l'employee's involvement di matrice europea: (poche) aperture e (molte) chiusure*, in *Lav. Dir. Eu.*, 2025, I, p. 3

verata, insieme alla previsione del lavoro agile, tra le risposte endogene del sistema lavoro alle tendenze fiduciarie esogene ad esso.

Pur con le criticità già evidenziate dalla dottrina⁷⁸, bisogna riconoscere alla novella legislativa il pregio di aver superato le “secche di un’indicazione programmatica, di innegabile suggestione”⁷⁹, vale a dire quella di cui all’art. 46 della Carta costituzionale, che non aveva ancora trovato diretta attuazione nel diritto positivo. Tale norma, infatti, sancisce il diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle imprese, ma nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che, sebbene molteplici tentativi a intervalli regolari⁸⁰, non hanno mai visto la luce dall’emanazione della Carta⁸¹.

In questa sede, lungi dal volersi cimentare in un commento organico e completo della novella⁸², si vuole concentrare l’attenzione sul tipo di partecipazione che essa intende veicolare, al fine di verificare se rappresenti, effettivamente, sia una diretta implementazione della norma costituzionale, sia una manifestazione genuina di fiducia tra le parti del contratto di lavoro.

Sebbene il titolo della legge citi solo la partecipazione gestionale e quella economico-finanziaria, le forme di partecipazione contemplate sono anche altre, elencandone il primo articolo e occupandosi il suo corpo di disciplinare anche quella organizzativa e quella consultiva⁸³. Quanto alla partecipazione gestionale, ai sensi del Capo II della L. n. 76/2025, nelle

⁷⁸ In particolare INGRAO, *La partecipazione dei lavoratori tra istanze costituzionali e compromessi legislativi: legge n. 76/2025, anatomia di una riforma mancata*, in *RIDL*, I, 2025, p. 123 ss.; ALAIMO, *La nuova legge italiana*, cit.

⁷⁹ Così SCOGNAMIGLIO, *La natura non contrattuale del lavoro subordinato*, in *RIDL*, 2008, IV, p. 387.

⁸⁰ Sul punto, si rinvia a CORTI, *L’eterno ritorno del dibattito sulla partecipazione in Italia. La proposta della Cisl nel quadro comparato*, in *DRI*, 2023, IV, p. 939 ss.; anche LEONARDI, *La partecipazione dei lavoratori in una prospettiva storica: i Consigli di gestione*, in *LD*, 1997, III.

⁸¹ Parla di oblio e da una sorta di lunga rimozione dalla memoria collettiva, dell’art. 46 (...) già a partire dalla immediata fase post costituzionale CARUSO, *Impresa partecipata*, cit., p. 105.

⁸² Per il quale si rimanda a TIRABOSCHI, *Partecipazione dei lavoratori: oggetto e finalità della legge n. 76/2025*, in *ADL*, 2025, IV, p. 569 ss.; INGRAO, *La partecipazione dei lavoratori*, cit.; GENTILE, *La legge n. 76/2025 sulla partecipazione dei lavoratori nelle imprese: un’occasione mancata per l’effettiva attuazione dell’art. 46 Cost.*, in *Costituzionalismo.it*, 2025, II, p. 96 ss.; si veda poi il numero 2, 2025 della Rivista Lavoro Diritti Europa, coordinato da CORTI, con contributi di ALAIMO, ALES, SANTAGATA DE CASTRO, ROSSI, SPERANZIN, TREU; anche TIRABOSCHI (a cura di), *Il primo commento alla legge di iniziativa popolare sulla Partecipazione dei lavoratori*, Adapt University Press, 2025.

⁸³ TIRABOSCHI, *Partecipazione dei lavoratori*, cit., p. 569. CARUSO, *Impresa partecipata*, cit., p. 112, Parla di una “legge ecumenica”, che prende in considerazione in modo sincretico e chiaro tutti i modelli di partecipazione.

società che adottano il cd. sistema dualistico, gli statuti ‘possono’ prevedere, qualora disciplinata dai contratti collettivi, la partecipazione di uno o più rappresentanti dei lavoratori dipendenti al consiglio di sorveglianza (art. 3, comma 1), mentre nelle società che adottano il sistema monistico, gli statuti ‘possono’ prevedere, qualora disciplinata dai contratti collettivi, la partecipazione al consiglio di amministrazione e al comitato per il controllo sulla gestione di uno o più amministratori, rappresentanti gli interessi dei lavoratori dipendenti (art. 4, comma 1). In relazione a quella economico-finanziaria, invece, il capo III della legge prevede, oltre all’ipotesi di distribuzione ai dipendenti di una quota degli utili di impresa (art. 5, comma 1), la ‘possibilità’ per le aziende di prevedere piani di partecipazione finanziaria dei lavoratori dipendenti che attribuiscono eventualmente azioni in sostituzione dei premi di risultato. Successivamente, il Capo IV contempla per le aziende la possibilità di istituire commissioni paritetiche che promuovano piani di miglioramento e innovazione dei prodotti e processi produttivi, dei servizi e dell’organizzazione del lavoro (cd. partecipazione organizzativa). Infine, il Capo V si concentra sulla ‘possibilità’ di consultare preventivamente i rappresentanti dei lavoratori e le strutture territoriali degli enti bilaterali di settore in merito alle scelte aziendali (cd. partecipazione consultiva).

Al di là dell’espresso riferimento dell’art. 1 all’art. 46 della Carta costituzionale, non v’è dubbio alcuno che la legge in commento dia attuazione alla norma che riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle aziende giacché la deliberata natura aperta e programmatica del dettato costituzionale lascia il legislatore ordinario libero di tradurre e disciplinare le differenti e possibili modalità di “collaborazione”, le quali includono – e non escludono – anche la “partecipazione”, nelle sue molteplici declinazioni⁸⁴. Allo stesso tempo, salutato con favore un intervento legislativo che si attendeva da quasi ottanta anni, non può nascondersi che esso non spicchi per particolare innovatività⁸⁵. Non solo l’inerzia istituzionale è stata negli anni compensata da svariate e differenti esperienze di partecipazione, ma,

⁸⁴ Su tutti si veda MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in ID., *Scritti*, Giuffrè, 1972, III, p. 284-285.

⁸⁵ In particolare, la legge non introduce alcuna innovazione promozionale per favorire la partecipazione economica, posto che le norme di favore sono già scadute al termine del 2025 (elevazione fino a 5.000 euro del plafond su cui applicare l’imposta sostitutiva del 10%), v. INGRAO, *La partecipazione dei lavoratori*, cit., p. 140; ALAIMO, *La nuova legge italiana*, cit., p. 4.

nella prassi, la partecipazione dei lavoratori si manifesta e reinventa in modo così rapido e diversificato da rendere la pur necessaria attività classificatoria, se non vana, certamente “astratta”⁸⁶.

L'intervento, dunque, provvede a razionalizzare le forme di partecipazione esistenti⁸⁷, ovvero ne promuove la stabilizzazione⁸⁸, offrendo una cornice istituzionale⁸⁹ e, ad avviso di chi scrive, interiorizzando nella partecipazione quell'elemento fiduciario che sta investendo le prassi organizzative e societarie come prima esaminate.

La scelta stessa di promuovere una proposta ed emanare una legge in materia di partecipazione rivela in effetti la volontà di superare l'atavico timore di gran parte del mondo sindacale che la partecipazione possa togliere spazio e svuotare di senso il conflitto (*rectius* la contrattazione collettiva), considerato l'unico metodo possibile di azione collettiva. Questo “ostacolo ideologico”⁹⁰ ha infatti scoraggiato lo sviluppo di pratiche partecipative che ora, anche alla luce delle trasformazioni tecnologiche in atto, sembrano non solo auspicabili ma effettivamente fruttuose, laddove applicate⁹¹. Si è visto, nelle pagine precedenti, che la partecipazione – che assuma le fattezze di adesione convinta dello stakeholder allo scopo sociale dell'impresa, ovvero di coinvolgimento proattivo del lavoratore nel miglioramento continuo dell'organizzazione dell'attività, ovvero, ancora, in una logica di bottom up che solleciti il singolo dipendente alla definizione del suo stesso perimetro lavorativo – emerge come caratteristica se non ovunque intrinseca al rapporto di lavoro nell'impresa contemporanea, certamente vantaggiosa: essa crea un ambiente idoneo a promuovere il

⁸⁶ Sullo “iato tra realtà e concetti” in tema di partecipazione v. CARUSO, *Impresa partecipata*, cit., p. 107, che evidenzia come tale distanza si sia allargata a seguito dei cambiamenti tecnologici, organizzativi, finanziari, culturali e sociali vissuti dalle imprese.

⁸⁷ DALLA SEGA, *La partecipazione economica e finanziaria dei lavoratori: strumenti, vincoli e prospettive dopo la L. n. 76/2025*, in LG, 2025, VIII-IX, p. 745.

⁸⁸ TIRABOSCHI, *Partecipazione dei lavoratori*, cit., p. 571.

⁸⁹ CARUSO, *Impresa partecipata*, cit., p. 113, parla di sostegno legislativo a un modello di coinvolgimento paritetico.

⁹⁰ TREU, *Ancora sulla partecipazione*, in *Lav. Dir. Eu.*, 2025, II, p. 4.

⁹¹ CARRIERI, NEROZZI, *Partecipazione e democrazia nelle imprese: un'altra via è possibile*, in CARRIERI, NEROZZI, TREU (a cura di), *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, il Mulino, 2015, p. 7, sottolineano che laddove la partecipazione attiva dei lavoratori si è realizzata, le aziende ne hanno tratto beneficio, incrementando insieme la performance e la qualità della vita di lavoro.

benessere collettivo e, valorizzando capacità e peculiarità dei singoli, sia in grado di attrarli e trattenerli⁹².

In questa logica si intende interpretare la via volontaristica⁹³ adottata dal legislatore, laddove ripetutamente rimette alla contrattazione collettiva la ‘possibilità’ di implementare la partecipazione nei modi dallo stesso designati. La scelta – pur obbligata dalla necessità di non sollevare l’opposizione delle organizzazioni datoriali e di parte di quelle sindacali⁹⁴ – di non assumere una postura imperativa crea una architettura in cui la tradizionale polarizzazione tra conflitto e partecipazione si assesta su un “diverso e più maturo equilibrio”⁹⁵, un equilibrio, non a caso, sempre più diffuso e ambito perché capace di responsabilizzare tutte le parti coinvolte nella gestione delle trasformazioni in atto. Ecco che allora, non la cogenza di una disposizione, ma il mutuo riconoscimento delle diverse posizioni spinge ad una deliberata cornice cooperativa, nella quale realizzare “una più equa distribuzione dei costi-benefici fra i diversi fattori della produzione (...) e una nuova etica d’impresa”⁹⁶.

In altre parole, l’obliterazione da parte della L. n. 76/2026 di un obbligo giuridico a contrattare valorizza e promuove⁹⁷ le esperienze ampiamente registrate nella prassi di contrattazione spontanea e non imposta⁹⁸, in quanto fondate sull’idea di un interesse comune di lavoratori e datore alla prosperità dell’impresa⁹⁹, alimentate dalla fiducia attiva¹⁰⁰ e orientate alla cooperazione.

⁹² CARUSO, *Impresa partecipata*, cit., p. 108.

⁹³ TREU, *Ancora sulla partecipazione*, cit., p. 4; TIRABOSCHI, *Partecipazione dei lavoratori*, cit., p. 570.

⁹⁴ VELLA, *Una ricerca di esperienze per sperimentare*, in AA.Vv., *La partecipazione dei lavoratori nelle imprese*, il Mulino, 2018, p. 13

⁹⁵ VELLA, *Una ricerca di esperienze*, cit., p. 10

⁹⁶ PIZZOFRERATO, *La spinta europea e l’indeterminatezza italiana*, in AA.Vv., *La partecipazione dei lavoratori*, cit., p. 21.

⁹⁷ TREU, *Ancora sulla partecipazione*, cit., p. 8, ritiene che il legislatore abbia condiviso la “spinta gentile” avanzata dalla Cisl come metodo per sostenere le potenzialità della contrattazione e affermare il metodo partecipativo anche al di fuori delle grandi aziende innovative.

⁹⁸ Per una panoramica delle prassi, ex multis, ADAPT, *Osservatorio sulla partecipazione dei lavoratori*, disponibile al link <https://moodle.adaptland.it/course/view.php?id=875#:~:text=L'Osservatorio%20ADAPT%20sulla%20partecipazione,Parlamento%20il%2014%20maggio%2020259>; CARRIERI, NEROZZI, TREU (a cura di), *La partecipazione incisiva*, cit.; AA.Vv., *La partecipazione dei lavoratori nelle imprese*, cit.

⁹⁹ ICHINO, *La partecipazione dei lavoratori nell’impresa. Le ragioni di un ritardo*, in RIDL, 2013, I, p. 861.

¹⁰⁰ Con “fiducia attiva” si intende quel concetto, mutuato dalla sociologia, che indica un bene da perseguire e conquistare autonomamente in una relazione pura fondata su dialogo,

Se, dunque, l'efficacia propulsiva della legge in ordine alla partecipazione istituzionalizzata potrà essere stimata solo a posteriori, dipendendo dalla propensione delle parti sociali ad attuarla¹⁰¹, ci sembra che il terreno sul quale la legge nasce è quello fertilizzato dalla fiducia, vale a dire lo stesso che ha permesso la germogliazione di dinamiche di organizzazione post-fordista, di modelli sociali votati al riconoscimento degli stakeholder, di spazi di autonomia e valorizzazione del singolo lavoratore. Nella legge in commento, la fiducia è introiettata come fatto sociale (declinato nelle diverse manifestazioni che la partecipazione ha assunto nella prassi), per assumere al contempo la funzione di premessa e veicolo di partecipazione.

Attraverso il prisma della fiducia, il focus della partecipazione si sposta dal suo soggetto al suo oggetto, per coagularsi, come evidenziato da attenta dottrina¹⁰², nell'impresa partecipata. In altre parole, la partecipazione non va intesa come pratica isolata dal contesto che la ospita, ma, olisticamente, come segmento di un più ampio meccanismo – l'impresa – interamente ispirato ad una logica collaborativa e integrata¹⁰³, o, se vogliamo, sostenibile. Da questo punto di vista, la partecipazione diviene un *modus operandi* dell'impresa applicato a tutti i portatori di interesse e a tutte le aree di attività, valorizzata non solo come diritto imputabile ai lavoratori e alle loro rappresentanze che scelgono di “starci dentro”¹⁰⁴, ma come cifra distintiva di un modo di essere dell'impresa, partecipata, appunto¹⁰⁵. In questo eco-

reciprocità e cooperazione; una sorta di fiducia interpersonale generalizzata agli ambiti sociali istituzionali, solitamente estranei alle dinamiche proprie degli ambienti privati e informali, che però, nel processo di istituzionalizzazione, non perde quei connotati morali ed emozionali tipici della fiducia più intima, v. MUTTI, *I diffusori della fiducia*, in *Rassegna italiana di Sociologia*, 1998, IV, p. 534 ss.

¹⁰¹ TREU, *Ancora sulla partecipazione*, cit., p. 5.

¹⁰² CARUSO, *Impresa partecipata*, cit., in particolare, p. 113 ss.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ VELLA, *L'impresa e il lavoro: vecchi e nuovi paradigmi della partecipazione*, in *Giur. Comm.*, 2013, VI, p. 1134.

¹⁰⁵ Si può qui solo accennare all'idea che questa nuova cornice cooperativa possa a tal punto incidere sui fatti giuridicamente rilevanti che accadono al suo interno da implicare una diversa interpretazione della loro natura. In particolare, la partecipazione potrebbe dare sostanza alla nozione di interesse comune, invitando ad una diversa interpretazione della natura del contratto di lavoro (v. HACTUEL, SEGRESTIN, *Subordination formelle, subordination réelle : quand le contrat de travail cache l'entreprise*, *Projet de communication - forum de la regulation* 2009; SEGRESTIN, *Subordonner le travail ou l'ordonner à un futur commun ? Pour de nouveaux contrats d'engagement dans l'entreprise*, in *Revue Française de Socio-Économie*, 2015, II, p. 73 ss.); con riferimento invece

sistema, la democrazia industriale si realizzerebbe attraverso una socializzazione di obiettivi comuni¹⁰⁶ e di responsabilità, che, influenzando assetti organizzativi e strategie imprenditoriali, valorizzerebbe il patrimonio, non solo economico, nel lungo termine, ma anche l'integrazione di ogni attore, confermando il fatto che all'interno dell'impresa, qualunque azione di ogni attore, in una certa misura, è in grado di influenzare il corso dell'attività dell'impresa medesima¹⁰⁷.

alla natura relazionale del contratto di lavoro, CARUSO, *Conversando con Umberto Romagnoli. La partecipazione "moderna"*, in *LD*, 2023, IV, p. 728.

¹⁰⁶ CARUSO, *Impresa partecipata*, cit., p. 114.

¹⁰⁷ ARTURS, MUMMÈ, *From Governance to Political Economy. Insight from a Study of Relations Between Corporations and Workers*, in *Osgoode Hall Law Journal*, 2007, 45, p. 468.

Abstract

Partendo dal rilievo che il contratto di lavoro poggia su un paradigma sfiduciario che si estrinseca nella aspettativa unilaterale del datore di fedele ubbidienza e futuro adempimento del lavoratore, il presente lavoro intende mettere in evidenza le recenti valorizzazioni della fiducia, intesa quale mutua e leale collaborazione tra le parti, nel rapporto di lavoro medesimo. In particolare, dopo l'analisi di alcune tendenze fiduciarie che hanno coinvolto l'impresa (relative all'organizzazione delle risorse umane, alle nuove tecnologie, agli scopi sociali) si darà spazio alle risposte fiduciarie emerse dal sistema lavoristico attraverso la previsione del modello di lavoro agile e la legge sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa.

Starting from the observation that the employment contract is traditionally grounded in a paradigm of distrust – manifested in the employer's unilateral expectation of the employee's loyal obedience and future compliance – this paper seeks to highlight recent developments that revalue trust as a principle of mutual and loyal cooperation within the employment relationship. After examining several trust-based trends that have reshaped the enterprise, including changes in human resources organisation, technological innovation, and the emergence of social objectives, the paper turns to the trust-oriented responses introduced within the labour law system, focusing in particular on the agile working model and the legislation on employee participation in the enterprise.

Keywords

Paradigma sfiduciario e subordinazione, fiducia attiva, subordinazione collaborativa, lavoro agile, partecipazione.

Distrust paradigm and subordination, active trust, cooperative subordination, agile work, participation.

Federico Micheli

Radicalamento territoriale e accesso
alle prestazioni sociali. Verso un superamento
del requisito della residenza prolungata?

Sommario: 1. Introduzione. 2. La residenza tra codice civile e iscrizione anagrafica. 3. La residenza come requisito esplicito o implicito. 4. Oltre i bisogni primari. Residenza prolungata e ragionevole correlabilità con la *ratio* della prestazione. 5. Residenza prolungata e discriminazione indiretta. 6. Osservazioni conclusive. Per una pluralità di indici del radicalamento territoriale.

1. *Introduzione*

L'origine delle prime politiche pubbliche di assistenza ai bisognosi viene comunemente ricondotta alle *Poor Laws* inglesi, adottate a cavallo tra il finire del Cinquecento e i primi anni del Seicento. Al tempo, l'erogazione dell'assistenza era concepita come strettamente connessa alla dimensione territoriale e, con l'approvazione dell'*Act of Settlement* del 1662, fu istituzionalizzato anche un sistema di controllo delle residenze volto a limitare la mobilità delle persone più povere, che potevano ricevere aiuti e lavorare solo nel luogo di origine¹.

¹ Per una ricostruzione del dibattito storiografico sul ruolo e le funzioni delle *Poor Laws* inglesi v. GARGIULO, MORLICCHIO, TUORTO, *Prima agli italiani*, Il Mulino, 2024, p. 89 ss. Le *Poor Laws* limitavano anche la mobilità dei lavoratori, tanto che Karl Polanyi, riprendendo una critica già formulata da Adam Smith, evidenzia come “in un sistema nazionale del lavoro,

A distanza di circa cinquecento anni, i moderni sistemi di *welfare* continuano a confrontarsi con la questione della definizione della platea dei beneficiari delle prestazioni sulla base del loro legame con un determinato territorio. Il tema è diventato sempre più rilevante – e politicamente delicato – con l'intensificarsi dei flussi migratori, che hanno posto la questione dell'attribuzione dei diritti sociali anche agli stranieri.

In tale contesto, a fronte di una progressiva (ma comunque solo parziale) relativizzazione dell'importanza della cittadinanza, vi è un diffuso consenso sul fatto che la residenza abbia assunto una rilevanza sempre maggiore, tanto che si è parlato in dottrina di 'cittadinanza amministrativa' intesa quale "titolarità di posizioni soggettive, sia attive che passive, nei confronti di una data comunità territoriale"².

Con particolare riguardo al tema dell'accesso alle prestazioni sociali, sia di natura statale che regionale, accade che i legislatori introducano requisiti di residenza 'prolungata' o 'pregressa', concepita quale residenza che deve essersi protratta per un certo numero di anni, talvolta in via continuativa³. L'emergere di tali requisiti di residenza 'qualificata' pone delicate questioni relative alla loro compatibilità con parametri costituzionali e sovranazionali, sia perché rappresentano degli ostacoli nell'accesso a prestazioni volte a far fronte a situazioni di bisogno, sia perché tali requisiti, anche quando riguardano indistintamente cittadini e stranieri, appaiono in grado di limitare soprattutto i secondi nell'accesso alle prestazioni⁴.

l'organizzazione locale della disoccupazione e l'assistenza ai poveri era una evidente anomalia", in POLANYI, *La grande trasformazione*, Einaudi, 1972, p. 112.

² Tra i fenomeni che hanno contribuito alla progressiva perdita di rilevanza della cittadinanza vengono tradizionalmente individuati l'integrazione europea e l'estensione di molti diritti costituzionali anche ai non cittadini, cfr. DINELLI, *La stagione della residenza: analisi di un istituto giuridico in espansione*, in *DA*, 2010, p. 640 ss. Come si vedrà nel prosieguo, un passaggio fondamentale della relativizzazione dell'importanza della cittadinanza, con specifico riferimento all'accesso degli stranieri alle prestazioni sociali, è rappresentato da C. Cost. 2 dicembre 2005 n. 432, in cui è stato affermato il principio secondo cui le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari "debbono essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio della ragionevolezza", essendo quindi necessaria una ragionevole correlabilità tra criteri di selezione e *ratio* del beneficio.

³ Nel saggio si prenderanno in considerazione prestazioni istituite a livello statale o regionale. Tuttavia, va segnalato che requisiti simili sono talvolta previsti anche a livello locale. Sul punto si rinvia a RAVELLI, *L'accesso degli stranieri alle prestazioni sociali nei contesti locali: una lettura giuridica*, in BESOZZI (a cura di), *Immigrazione e contesti locali*, Annuario CIRMiB, 2010.

⁴ Sul tema dell'accesso degli stranieri alle prestazioni sociali la letteratura è vasta e si

Come noto, le misure che escludono o ostacolano gli stranieri dall'accesso a prestazioni sociali sono state oggetto di un costante scrutinio ad opera sia di giudici ordinari che della Corte costituzionale, oltre che delle Corti di Lussemburgo e Strasburgo, in "una sorta di laboratorio permanente di sperimentazione delle tecniche di tutela 'integrata' dei diritti fondamentali"⁵. Tale giurisprudenza è stata autorevolmente analizzata da diverse angolazioni, sia in relazione alle tecniche di tutela utilizzate sia per le sue implicazioni nei rapporti tra ordinamenti, visto che rappresenta uno dei principali filoni in cui sta trovando applicazione la dottrina della cd. 'doppia pregiudizialità' che, come noto, sta portando ad una ridefinizione dell'ordine di priorità tra incidente di costituzionalità e rinvio pregiudiziale⁶.

Pur affrontando incidentalmente tali questioni, il presente contributo adotterà una prospettiva differente, limitando l'oggetto dell'indagine alla

darà conto nel prosieguo dei numerosi contributi che commentano specifiche decisioni o orientamenti giurisprudenziali. Per contributi di carattere più generale v. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, 2013; DI STASI (a cura di), *I diritti sociali degli stranieri*, Eidos, 2008; CASSESE, *I diritti sociali degli "altri"*, in RDSS, 2015, p. 677 ss.; CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, Giappichelli, 2013; CORSI, *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2014; LAFLEUR, VINTILLA (a cura di), *Migration and Social protection in Europe and Beyond*, Springer Nature, 2020; FERRARA, *Status degli stranieri e questioni di welfare tra diritti e inclusione sociale*, in RDSS, 2017, p. 265 ss.; GARILLI, *La sicurezza sociale degli immigrati: alla ricerca della solidarietà perduta*, in RDSS, 2020, p. 247 ss.; GUARISO, CHIAROMONTE, *Discriminazioni e welfare*, in BARBERA, GUARISO (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Giappichelli, 2019, p. 329 ss.; RANIERI, *La tutela assistenziale dei migranti*, in CHIAROMONTE, FERRARA, RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, Il Mulino, 2020.

⁵ TOMASI, *Stranieri e prestazioni sociali tra giurisprudenza costituzionale ed europea*, in questa rivista, 2021, p. 320.

⁶ Con particolare riguardo all'accesso degli stranieri alle prestazioni sociali *ex multis* v. CAVALLARO, *Il "dialogo tra le Corti" e le prestazioni di sicurezza sociale*, in GI, 2021; CORSI, *La parità di trattamento dello straniero nell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale: tra disapplicazione e giudizio di costituzionalità*, in QG, 2021; FONTANA, *La Corte costituzionale fra supremazia e (apparente) subalternità. Quale futuro per i diritti sociali degli stranieri?*, in RDSS, 2022, p. 253 ss.; GARILLI, *Immigrati e diritti sociali: parità di trattamento e tutela multilivello*, in questa rivista, 2017, p. 13 ss.; GIUBBONI, *L'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale dei cittadini di Paesi terzi nel "dialogo" tra le Corti*, in LDE, 2021, p. 1 ss.; GIUBBONI, *Nella morsa della doppia pregiudizialità. Nuove note sull'accesso degli stranieri all'assistenza sociale nel cosiddetto dialogo tra le Corti*, in RDSS, 2023, p. 469 ss.; GIUBBONI, *La Corte situazionista. Brevi note sulla recente giurisprudenza costituzionale in tema di accesso degli stranieri alla sicurezza sociale*, in RDSS, 2022, p. 229 ss.; RIZZI, *Ancora sulla doppia pregiudizialità. I diritti dimenticati nel dialogo tra le Corti, tra resistenze e deresponsabilizzazioni nell'attuazione del diritto dell'Unione*, in QG, 2021.

funzione della residenza qualificata e alle questioni tuttora aperte che emergono in relazione a tale requisito. In particolare, dopo aver analizzato la nozione di residenza accolta dall'ordinamento italiano, si evidenzierà come i requisiti di residenza qualificata possano essere introdotti anche implicitamente, in particolare attraverso la richiesta del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo; ci si interrogherà, inoltre, sulla loro portata indirettamente discriminatoria e sull'idoneità a rappresentare un criterio adeguato per misurare il 'radicamento territoriale' di chi richiede una determinata prestazione. Si formuleranno, infine, alcune proposte volte all'individuazione di criteri alternativi.

2. *La residenza tra codice civile e iscrizione anagrafica*

Diversamente da quanto fatto da altri ordinamenti, che hanno adottato il principio di unicità della sede della persona fisica, il Codice civile italiano distingue tra domicilio, residenza e dimora⁷. Se il domicilio rappresenta il luogo di imputazione delle posizioni soggettive di natura prevalentemente patrimoniale, la residenza si riferisce invece al luogo in cui una persona ha la dimora abituale e, pertanto, dove intrattiene relazioni familiari e sociali.

Ai fini della presente indagine non vi è dubbio che rivesta importanza centrale la residenza, in quanto rappresenta il criterio utilizzato dal legislatore per l'accesso a determinate prestazioni sociali. L'utilizzo del criterio della residenza è dovuto, tra le altre cose, al fatto che di essa esista un sistema di pubblicità, attuato tramite i registri anagrafici. Infatti, ai sensi dell'art. 2 della l. 1228/1954, ciascuna persona è tenuta a richiedere l'iscrizione nell'anagrafe del Comune di dimora abituale nonché a comunicare eventuali variazioni.

⁷ L'art. 43 cod. civ. prevede che "Il domicilio di una persona è nel luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi. La residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale". Secondo la dottrina prevalente e la giurisprudenza, residenza e domicilio si compongono entrambi di un elemento oggettivo e di uno soggettivo. Il primo fa riferimento alla permanenza della persona in un certo luogo, mentre il secondo alla decisione della persona di voler utilizzare quel luogo come domicilio o come residenza. La semplice dichiarazione di volontà di un soggetto di voler fissare in un determinato luogo il proprio domicilio o la propria residenza non è di per sé sufficiente a stabilire la residenza o il domicilio, in quanto atti giuridici in senso stretto. È invece necessario che alla dichiarazione corrisponda poi l'effettiva permanenza della persona nel luogo prescelto. Cfr. *inter alia*, BIANCA, *Diritto civile*, Giuffrè, 1981, II, p. 244.

L'iscrizione anagrafica rappresenta quindi anche un obbligo, poiché risponde a interessi pubblici oltre che del singolo. Infatti, è tramite l'organizzazione dei servizi anagrafici che la pubblica amministrazione è in grado di conoscere la composizione della propria popolazione e, conseguentemente, programmare e attuare le politiche pubbliche, siano esse sanitarie, di sicurezza o relative all'erogazione di servizi e prestazioni⁸. Sotto il profilo del singolo, l'iscrizione anagrafica rappresenta invece il presupposto necessario all'esercizio di una serie di diritti costituzionalmente rilevanti⁹.

Proprio la circostanza che l'ordinamento anagrafico della popolazione residente sia predisposto "nell'interesse sia della pubblica Amministrazione, sia dei singoli individui"¹⁰, insieme con la natura vincolata del procedimento di accertamento della residenza, ha portato la dottrina maggioritaria e la giurisprudenza a ritenere che l'iscrizione anagrafica sia un diritto soggettivo perfetto, come tale soggetto alla giurisdizione del giudice ordinario¹¹. Esiste quindi un'unica nozione di residenza, che è quella di cui all'art. 43 cod. civ., e l'iscrizione nei registri anagrafici ne costituisce "la presa d'atto ai fini amministrativi"¹².

Ciò premesso circa i rapporti tra residenza e iscrizione anagrafica, va anche evidenziato che potrebbe ben accadere che una persona, pur avendo la dimora abituale in un luogo, non abbia richiesto o non abbia ottenuto l'iscrizione nei registri anagrafici oppure sia stata cancellata da tali registri. La questione è rilevante perché, come detto, per l'accesso ad alcune presta-

⁸ Sul punto si veda la sentenza della C. Cost. 31 luglio 2020 n. 186, con la quale è stato dichiarato illegittimo il divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo previsto dall'art. 13 del d.l. 113/2018 anche in ragione del fatto che tale divieto incideva negativamente sulla funzionalità delle pubbliche amministrazioni, visto che la "registrazione della situazione effettiva dei residenti nel territorio comunale costituisce il presupposto necessario per l'adeguato esercizio di tutte le funzioni affidate alla pubblica amministrazione, da quelle di sicurezza e ordine pubblico, appunto, a quelle sanitarie, da quelle di regolazione e controllo degli insediamenti abitativi all'erogazione di servizi pubblici, e via dicendo". Per un commento della sentenza v. CANZIAN, *L'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo dopo la sentenza n. 186/2020 della Corte costituzionale*, in *DIC*, 2021, p. 50 ss.

⁹ Cfr. MOROZZO DELLA ROCCA, *Il diritto alla residenza: un confronto tra principi generali, categorie civilistiche e procedure anagrafiche*, in *DFP*, 2003, p. 1013 ss.

¹⁰ T.R.G.A. Bolzano 31 luglio 2008 n. 272. Cfr. anche C. Cost. 31 luglio 2020 n. 186.

¹¹ In giurisprudenza v. Cass. Sez. Un. 19 giugno 2000 n. 449 che riprende un orientamento già seguito da Cons. St. 16 gennaio 1990 n. 14. In dottrina, per una ricostruzione del dibattito v. DINELLI, *cit.*, p. 664.

¹² DINELLI, *cit.*, p. 656.

zioni sociali il legislatore prevede requisiti di residenza che, talvolta, oltre a essersi protratta per un determinato numero di anni deve anche essere continuativa. In generale, il requisito della residenza – a differenza della residenza prolungata – non pone particolari problemi poiché, come affermato anche dalla Corte costituzionale, serve semplicemente a “identificare l’ente pubblico competente a erogare una certa prestazione ed è un requisito che ciascun soggetto può soddisfare in ogni momento”¹³. Ma cosa accade quando un soggetto non è in grado di dimostrare la residenza prolungata tramite l’iscrizione anagrafica?

La questione si è posta, ad esempio, in relazione all’accesso al Reddito di cittadinanza (Rdc), per il quale era richiesto un periodo di residenza in Italia particolarmente lungo, di almeno 10 anni – poi ridotti a 5 anni per l’intervento della Corte costituzionale¹⁴ – di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda, in modo continuativo. Sul punto, a fronte di una prassi delle articolazioni territoriali dell’Inps volta a verificare la sola esistenza dell’iscrizione anagrafica, sono intervenuti chiarimenti da parte del Ministero del Lavoro che, con nota n. 10155 del 21 dicembre 2021, ha fornito indicazioni volte a valorizzare la residenza effettiva. In particolare, il Ministero ha affermato che per i richiedenti privi di iscrizione nei registri anagrafici e presenti sul territorio italiano al momento della presentazione della domanda fosse possibile “sanare la situazione, provvedendo alla iscrizione anagrafica, a condizione che la presenza effettiva in Italia per la durata richiesta dalla norma sia stata opportunamente documentata e accertata”¹⁵.

¹³ C. Cost. 9 marzo 2020 n. 44.

¹⁴ C. Cost. 20 marzo 2025 n. 31 con note di BERCA, *I rapporti tra Consulta e Corte di giustizia alla luce della recente giurisprudenza di altre Corti costituzionali nazionali*. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 31 del 2025, in OC, 2025, p. 250 ss.; LAVANNA, *Sul reddito di cittadinanza e requisito decennale la Corte bacchetta (ma poi perdona) il legislatore*, in *Italianequalitynetwork.it*, 2025; MASERATI, *Persistenze selettive: i requisiti di accesso al reddito di cittadinanza di nuovo al vaglio della Consulta*. Nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 31 del 2025, in DIC, 2025, p. 1 ss.; MICHELI, *Residenza decennale e reddito di cittadinanza. La consulta dimezza il requisito (ma la questione resta aperta)*, in MGL, 2025, p. 463 ss.; QUADARELLA, *Il confine mobile della natura del Rdc. Brevi note a partire dalla sentenza n. 31 del 2025 della Corte costituzionale*, in *Diritticomparati.it*, 2025.

¹⁵ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nota n. 10155 del 21 dicembre 2021. Già precedentemente, con altra nota il medesimo Ministero aveva fornito indicazioni volte a valorizzare la residenza effettiva per i senza fissa dimora, precisando che il requisito “possa considerarsi soddisfatto qualora, pur in mancanza di una continuità della residenza anagrafica sia dimostrabile l’elemento obiettivo della permanenza continuativa in un Comune Italiano”, v. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nota n. 1319 del 19 febbraio 2020.

Anche la giurisprudenza è stata chiamata a decidere quale residenza far prevalere, se quella ‘di fatto’ o quella ‘anagrafica’, sia in controversie civili che in controversie penali. Le prime hanno riguardato azioni promosse dai percettori del Reddito di cittadinanza contro provvedimenti di revoca della prestazione, adottati dall’Inps in seguito ad accertamenti sulla condizione anagrafica dai quali era emerso il mancato raggiungimento del periodo di residenza richiesto¹⁶. Le seconde, invece, sono relative a procedimenti penali in cui i richiedenti sono stati imputati del reato di cui all’art. 7, co. 1, d.l. n. 4/2019, che punisce chi rende o utilizza dichiarazioni o documenti falsi al fine di ottenere indebitamente il reddito di cittadinanza. In particolare, in tali procedimenti è stata contestata la dichiarazione di aver risieduto in Italia da più di dieci anni nelle situazioni in cui, dai registri anagrafici, risultava un periodo inferiore.

Ebbene, in entrambe le situazioni la giurisprudenza ha ritenuto di dover dare prevalenza alla residenza di fatto, annullando i provvedimenti di revoca e assolvendo gli imputati¹⁷. Lo ha fatto talvolta valorizzando la citata nota del Ministero del lavoro ma, soprattutto, riprendendo il consolidato orientamento secondo cui le risultanze anagrafiche rivestono un valore meramente presuntivo circa il luogo di residenza effettiva, potendo essere superate da una prova contraria, desumibile da qualsiasi fonte di convincimento¹⁸. La soluzione opposta, oltre che porsi in contrasto con la nozione di residenza descritta, avrebbe avuto anche il paradossale effetto di escludere dal Rdc proprio quei segmenti della popolazione che ne avevano presumibilmente maggior bisogno, posto che mancanze o irregolarità nelle iscrizioni anagrafiche sono spesso dovute a episodi quali la perdita di un alloggio, come riconosciuto anche dal Ministero del lavoro nella nota del 19.2.2020

¹⁶ Per un’analisi delle procedure per il riconoscimento della prestazione e i controlli dei requisiti, che hanno generato tra il 2019 e il 2023 circa 277.000 revoche; v. GUARISO, *Incompatibile con il diritto UE il requisito di dieci anni di residenza per accedere al reddito di cittadinanza*, in *DIC*, 2024, p. 4. I dati sul numero delle revoche sono disponibili sul sito Inps consultando l’osservatorio statistico sul Rdc all’indirizzo: <https://www.inps.it/it/it/dati-e-bilanci/osservatori-statistici-e-altre-statistiche/dati-cartacei---rdc.html>.

¹⁷ In sede civile, v. Trib. Torino 12 settembre 2022 n. 1134; App. Brescia 25 giugno 2025 n. 199; Trib. Milano 18 luglio 2025 n. 3439. In sede penale, v. Trib. Spoleto 16 aprile 2024 n. 104; Trib. Verona 30 gennaio 2023 n. 3030.

¹⁸ In tale senso: Cass. 28 aprile 2014 n. 9373; Cass. 2 luglio 2018 n. 17294; Cons. St. 2 novembre 2010 n. 7730.

relativa all'accesso al Rdc da parte delle persone senza fissa dimora¹⁹. Così chiariti i rapporti tra residenza “di fatto” e iscrizione anagrafica, si passerà ora a verificare il modo in cui i requisiti di residenza pregressa vengono utilizzati per selezionare i destinatari di prestazioni sociali.

3. *La residenza pregressa come requisito esplicito o implicito*

Limitandosi ad alcune delle principali prestazioni garantite a livello statale, è possibile osservare la presenza di numerosi requisiti di residenza qualificata. Ad esempio, per il riconoscimento della prestazione che ha sostituito il Rdc, cioè l'Assegno di inclusione, è previsto che il richiedente, al momento della presentazione della domanda, possa vantare almeno cinque anni di residenza in Italia, di cui gli ultimi due in modo continuativo (art. 2, co. 2, d.l. n. 48/2023); analoghi requisiti sono richiesti anche per il Supporto per la formazione e il lavoro (art. 12, co. 4, d.l. n. 48/2023); per il riconoscimento dell'Assegno sociale, viene invece richiesto che il beneficiario abbia soggiornato legalmente, in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale (art. 20, co. 10, d.l. n. 112/2008); infine, per il riconoscimento dell'Assegno unico e universale era previsto che il richiedente, oltre a essere residente in Italia durante la percezione della prestazione, potesse vantare almeno due anni di residenza, anche non continuativi, oppure fosse titolare di un contratto di lavoro di durata almeno semestrale (art. 3, d.lgs. n. 230/2021)²⁰.

L'imposizione di requisiti di residenza pregressa come quelli evidenziati si interseca, talvolta sommandosi, alla richiesta di un determinato titolo di soggiorno per i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti. Quando ciò avviene, il legislatore impone un requisito di residenza implicito, dato che alcuni titoli di soggiorno sono conseguibili solamente con la permanenza

¹⁹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nota n. 1319 del 19 febbraio 2020.

²⁰ Il requisito della residenza pregressa per l'accesso all'Assegno unico e universale è stato eliminato dal d.l. n. 19/2026 in seguito ad un ricorso per infrazione promosso dalla Commissione Europea contro l'Italia. In particolare, la Commissione riteneva che i requisiti previsti per l'accesso a tale prestazione configurassero una discriminazione nei confronti dei lavoratori mobili di altri Stati membri, ponendosi in contrasto con l'articolo 45 TFUE, gli articoli 4, 7 e 67 del regolamento n. 883/2004 e l'articolo 7, par. 2, del regolamento n. 492/2011. Cfr. C. Giust., C-630/24.

prolungata sul territorio nazionale. In particolare, ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 286/1998 (c.d. 'Testo Unico sull'Immigrazione' o 'TUI'), il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (che ha sostituito la carta di soggiorno)²¹ può essere riconosciuto solo agli stranieri che siano già in possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità, e che dispongano di ulteriori requisiti di reddito e alloggio.

La richiesta del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo per l'accesso a prestazioni sociali rappresenta una deroga al principio, di carattere generale ma contenuto in una legge ordinaria, previsto dall'art. 2, co. 2. del TUI, che stabilisce che il cittadino straniero regolarmente soggiornante goda "dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano" e, ancor più specificamente, dell'art. 41 del medesimo testo unico, che prevede la piena equiparazione tra cittadini italiani e stranieri titolari di un permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno "ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale"²².

Va detto altresì che tali previsioni del TUI sono state tuttavia derogate da un'altra e di poco successiva norma, l'art. 80, co. 19, l. n. 388/2000, che ha richiesto invece il possesso dell'allora carta di soggiorno per "l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente", lasciando il più agevole requisito del possesso di un permesso di durata non inferiore a un anno solo "per le altre prestazioni e servizi sociali", cioè quelle attribuite dalla PA sulla base di una valutazione discrezionale del bisogno e non sulla base di criteri predeterminati.

Proprio l'art. 80, co. 19, l. n. 388/2000, tuttavia, è stato al centro di un "lungo processo di erosione"²³ ad opera della Corte costituzionale, che ne

²¹ La sostituzione è intervenuta ad opera del d.lgs. n. 3/2007, che ha recepito la dir. 2003/109/CE relativa allo *status* di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo.

²² L'art. 41 del TUI è stato considerato espressione di un principio di carattere generale nella sentenza n. 432 del 2005, con la quale la Corte, nell'esaminare una disposizione regionale, ha affermato che esso "ben può essere richiamato come necessario paradigma sulla cui falsariga calibrare l'odierno scrutinio di ragionevolezza; e ciò in quanto, proprio avuto riguardo al rilievo generale che quel principio continua a svolgere nel sistema, qualsiasi scelta del legislatore regionale che introducesse rispetto ad esso regimi derogatori – come senz'altro è avvenuto nella disposizione oggetto di impugnativa – dovrebbe permettere di rinvenire nella stessa struttura normativa una specifica, trasparente e razionale "causa giustificatrice", idonea a "spiegare", sul piano costituzionale, le "ragioni" poste a base della deroga". Cfr. C. Cost. 2 dicembre 2005 n. 432.

²³ L'espressione è di GUARISO, *Stranieri e accesso alle prestazioni sociali*, Scheda ASGI, 2018, p. 8. Per un commento dei primi incidenti di costituzionalità formulati in riferimento all'art.

ha dichiarato l'illegittimità in relazione a una numerosa serie di prestazioni riconosciute a favore di persone con disabilità. È significativo che le prime pronunce di incostituzionalità, aventi ad oggetto l'indennità di accompagnamento e la pensione di inabilità, non abbiano riguardato il possesso della carta di soggiorno nella sua interezza, ma solamente i relativi requisiti reddituali necessari per il suo ottenimento, in base alla considerazione che è manifestamente irragionevole subordinare l'attribuzione di prestazioni assistenziali che presuppongono l'impossibilità di lavorare al possesso di un titolo di soggiorno che richiede, per il suo rilascio, la titolarità di un reddito²⁴.

In questo modo, tuttavia, restava in vigore il requisito della residenza quinquennale, che è invece stato censurato anch'esso a partire dalla sentenza n. 187 del 2010, con cui è stato inaugurato un corposo filone di dichiarazioni di incostituzionalità, sempre relative all'art. 80, co. 19, l. n. 388/2000, il cui principale portato è l'affermazione che non possono essere ammesse distinzioni per le prestazioni che riguardano il cd. 'nucleo essenziale' dei diritti dell'individuo, cioè quelle prestazioni volte a "fornire alla persona un minimo di "sostentamento", atto ad assicurarne la sopravvivenza"²⁵. Con tali sentenze, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il requisito del permesso per lungosoggiornanti in relazione a un nutrito elenco di prestazioni sulla base sia di parametri costituzionali interni, segnatamente gli art. 2, 3, 32, 38 Cost., sia attraverso il richiamo alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e, in particolare, utilizzando i parametri interposti dell'art. 14 Cedu e dell'art. 1 del Primo Protocollo addizionale²⁶.

Uno dei nodi maggiormente discussi di tale "dottrina della tutela universale dei bisogni primari dei regolarmente soggiornanti anche di breve

80, co. 19, l. n. 388/2000 v. DI STASI, *Sicurezza sociale e accesso alle prestazioni dello straniero*, in *RGL*, 2005, p. 383 ss.

²⁴ C. Cost. 30 luglio 2008 n. 306 e 23 gennaio 2009 n. 11.

²⁵ C. Cost. 25 maggio 2010 n. 187, punto 2 del considerato in diritto.

²⁶ L'art. 80, co. 19, l. n. 388/2000 è stato dichiarato incostituzionale in relazione alle seguenti prestazioni: C. Cost. 25 maggio 2010 n. 187, sull'assegno mensile di invalidità di cui all'art. 13 della l. n. 118/1971; C. Cost. 16 dicembre 2011 n. 329 sull'indennità di frequenza di cui all'art. 1 della l. n. 289/1990; C. Cost. 15 marzo 2013 n. 40 sull'indennità di accompagnamento di cui all'art. 1 della l. n. 18/1980; C. Cost. 27 febbraio 2015 n. 22 sulla pensione di cui all'art. 8 della l. n. 66/1962 e sull'indennità di cui all'art. 3, co. 1, della l. n. 508/1988; C. Cost. 11 novembre 2015 n. 230 sulla pensione di invalidità civile per sordi e sull'indennità di comunicazione. Sui riferimenti alla C. Eur. Dir. Uomo nella giurisprudenza costituzionale v. TOMASI, *op. cit.*, p. 324.

periodo”²⁷ è relativo all’individuazione delle prestazioni che rientrano tra quelle volte a fare fronte a ‘bisogni primari’ e che, pertanto, devono essere garantite indistintamente a cittadini italiani e stranieri regolarmente soggiornanti, ferma solo la condizione di un permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno. La questione si è posta perché la Corte non ha fornito un chiaro criterio interpretativo, ma ha usato di volta in volta diverse espressioni per indicare le prestazioni che rientrano nel ‘nucleo essenziale’²⁸.

La pronuncia in cui si trova un’indicazione metodologica di carattere più generale resta la n. 187 del 2010, in cui la Corte ha affermato che, a prescindere dalla configurazione nominalistica dello specifico strumento, bisogna verificare ‘l’essenzialità’ dello strumento agli effetti della tutela dei valori coinvolti e, pertanto, occorre “accertare se, alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale che è chiamato a svolgere nel sistema, lo specifico ‘assegno’ che viene qui in discorso integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei ‘bisogni primari’ inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costituente, dunque, un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto”²⁹.

Una volta che una prestazione viene ricondotta nell’ambito di quelle volte a far fronte a bisogni primari, la residenza pregressa non può più essere usata quale requisito di accesso alla prestazione. Ciò tuttavia non significa che, per le prestazioni che non rientrano nel nucleo essenziale, sia sempre possibile per il legislatore imporre requisiti di residenza prolungata. Infatti, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che deve essere comunque

²⁷ L’espressione è di ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell’ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *DLRI*, 2015, p. 480.

²⁸ Per una critica che evidenzia l’assenza di chiari criteri per definire l’essenzialità di una prestazione si veda: GUARISO, *I centesimi del ricco e i 201 euro del povero: qualche dubbio sulla nozione di “prestazione essenziale”*, in *Italianequalitynetwork.it*, 2025. Sulla nozione di prestazione essenziale v. anche RECCHIA, *L’avvocato generale De La Tour mette in crisi la nozione di “prestazione essenziale”*, in *Italianequalitynetwork.it*, 24 settembre 2025 e la successiva sentenza C. Giust. 5 marzo 2026, C-151/24, che tuttavia, diversamente dall’avvocato generale, non affronta il tema dell’essenzialità della prestazione (in quel caso, l’assegno sociale). Per un elenco delle diverse espressioni usate dalla Corte per definire quando una prestazione soddisfa un bisogno primario cfr. anche GUARISO, *Le sentenze della Corte costituzionale 106, 107 e 166 del 2018: diritto alla mobilità e illegittimità dei requisiti di lungo-residenza per l’accesso all’alloggio e alle prestazioni sociali*, in *DIC*, 2018, p. 1 ss.

²⁹ C. Cost. 25 maggio 2010 n. 187, punto 2 del considerato in diritto.

rispettato il criterio della ‘ragionevole correlabilità’ tra il requisito richiesto e la *ratio* della prestazione.

4. *Oltre i bisogni primari. Residenza prolungata e ragionevole correlabilità con la ratio della prestazione*

Il tema della residenza qualificata resta quindi in gioco per le prestazioni che non sono volte a soddisfare bisogni primari dell’individuo. A tal riguardo, è necessario sin da subito fare una precisazione, poiché si possono verificare due situazioni: quelle in cui i requisiti di residenza pregressa vengono imposti solamente a cittadini stranieri e quelle in cui vengono richiesti indistintamente a cittadini italiani e stranieri.

In relazione alle prime situazioni, verificatesi soprattutto in relazione a prestazioni introdotte a livello regionale, la Corte costituzionale ha sempre considerato una tale differenziazione in contrasto con l’art. 3 Cost. in quanto “introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità” tra la cittadinanza e gli altri requisiti che rispondono a “situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale”³⁰.

³⁰ Così C. Cost. 9 febbraio 2011 n. 40 con nota di NUNIN, *Sull’illegittimità costituzionale della limitazione territoriale delle prestazioni assistenziali*, in *RGL*, 2012, p. 154 ss. Sono state dichiarate incostituzionali sulla base di motivazioni simili: una legge della Regione del Trentino-Alto Adige che prevedeva, per l’accesso ad un “assegno regionale al nucleo familiare per i figli ed equiparati” il requisito di cinque anni di residenza solo per i cittadini di paesi terzi (C. Cost. 7 giugno 2013 n. 133); un’altra legge della Regione Friuli-Venezia Giulia che prevedeva, per l’accesso a un ampio insieme di prestazioni regionali, il requisito della residenza di almeno 5 anni sul territorio nazionale solo per i cittadini di paesi terzi (C. Cost. 19 luglio 2013 n. 223); una legge della provincia autonoma di Bolzano che prevedeva il requisito di cinque anni di residenza ininterrotta nella provincia per l’accesso alle prestazioni di assistenza sociale aventi ‘natura economica’ nonché per l’accesso al diritto allo studio universitario, e il requisito di un anno di residenza per sovvenzione volte all’apprendimento delle lingue straniere (C. Cost. 18 gennaio 2013 n. 2); una legge della Provincia Autonoma di Trento che prevedeva, per l’accesso all’assegno di cura, il possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (C. Cost. 4 luglio 2013 n. 172); gli art. 11, comma 2 e 13 del d.l. n. 112/2008 che hanno introdotto, per i soli cittadini di paesi terzi, il requisito del possesso del “certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione” per l’accesso al Fondo nazionale affitti di cui alla l. n. 431/1998 (C. Cost. 20 luglio 2018 n. 166); una legge della Regione Liguria che prevedeva, per i soli cittadini di paesi terzi, il requisito

È significativo osservare che la Corte ha costantemente rifiutato l'argomento che il requisito rispondeva a esigenze di contenimento della spesa pubblica evidenziando che, sebbene sia necessario circoscrivere le prestazioni nei limiti delle risorse disponibili, i requisiti con i quali viene fatta tale operazione devono comunque rispondere al principio di ragionevolezza³¹. Si può quindi affermare che non c'è spazio per requisiti di residenza qualificata posti solo in capo agli stranieri.

Lo scenario cambia quando tali requisiti vengono invece richiesti indistintamente a cittadini italiani e stranieri. La giurisprudenza costituzionale sul punto, pur continuando ad applicare con rigore il criterio della ragionevole correlabilità, ha riconosciuto in alcune occasioni che è possibile richiedere un certo livello di radicamento territoriale per accedere a prestazioni non destinate a soddisfare bisogni primari. È quindi opportuno verificare in quali circostanze la Corte ha ritenuto i requisiti di residenza pregressa 'ragionevolmente correlati' alle prestazioni di volta in volta considerate, perché tale esame consente di valutare criticamente quale funzione è stata attribuita alla residenza.

Una giustificazione talvolta utilizzata dai legislatori per l'introduzione di requisiti di residenza qualificata è che essi sarebbero in grado di fornire un'utile prognosi sulla futura permanenza sul territorio (nazionale o regionale) di colui che richiede la prestazione. La questione si è posta sia in relazione all'accesso all'edilizia residenziale pubblica sia ad alcune prestazioni 'polifunzionali' quali il reddito di inclusione e il reddito di cittadinanza.

Per quanto riguarda l'edilizia residenziale, in alcune più risalenti pronunce la Corte aveva ritenuto legittima la richiesta di un certo livello di residenza prolungata. Nella sentenza n. 222 del 2013, aveva giudicato non

di residenza di 10 anni sul territorio nazionale per accedere all'edilizia residenziale pubblica (C. Cost. 24 maggio 2018 n. 106).

³¹ Non smentiscono quanto osservato le pronunce con le quali la Corte ha ritenuto legittimo il requisito del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo in relazione all'assegno sociale (C. Cost. 15 marzo 2019 n. 50) al reddito di cittadinanza (C. Cost. 25 gennaio 2022 n. 19) e al reddito di inclusione (C. Cost. 17 febbraio 2022 n. 34). Sebbene, infatti, solo agli stranieri possa essere richiesto il possesso di tale permesso di soggiorno, tra i requisiti per accedere a tali prestazioni è sempre previsto anche un requisito di residenza qualificata, almeno quinquennale, che viene richiesto indistintamente a cittadini italiani e stranieri. Il requisito ulteriore, richiesto solo agli stranieri, nei casi citati riguarda pertanto le componenti reddituali del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e non il requisito della residenza protratta.

fondata la questione di legittimità sollevata in riferimento a un requisito, previsto da una legge regionale del Friuli-Venezia Giulia, che richiedeva ventiquattro mesi di residenza continuativa nella regione per l'accesso all'edilizia convenzionata. La Corte aveva affermato che l'accesso a un bene duraturo come l'abitazione “per un verso si colloca a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale e, per altro verso, può richiedere garanzie di stabilità”, che sarebbero necessarie per garantire l'efficacia dell'azione amministrativa scongiurando avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori³².

La sentenza era stata da molti criticata per la presenza di affermazioni difficilmente spiegabili, come quella per cui l'abitazione si porrebbe ‘a conclusione’ del percorso di integrazione nel contesto locale, quando invece pare logico ritenere che si ponga all'inizio, anzi ne sia quasi un presupposto³³. Si tratta comunque di una decisione significativa ai fini della presente analisi perché affronta espressamente il tema del rapporto tra residenza pregressa e stabilità futura sul territorio, che è stato tuttavia declinato diversamente dalla giurisprudenza costituzionale successiva. Da un lato, infatti, la Corte ha qualificato espressamente l'abitazione come “bene di primaria importanza”³⁴ e “diritto fondamentale di natura sociale, indissolubilmente connesso con la dignità della persona”³⁵, che quindi “impone uno stretto scrutinio di costituzionalità”³⁶; dall'altro, per quanto attiene alla prognosi di stabilità futura, ha affermato che una condizione del passato, come la pregressa residenza, non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale. Inoltre, ha evidenziato che lo stesso radicamento territoriale, quand'anche fosse adeguatamente valutato attraverso altri indici – diversi dalla residenza pregressa, che per l'appunto non costituisce un indice idoneo – in

³² C. Cost. 19 luglio 2013 n. 222. Nello stesso senso cfr. anche C. Cost. 21 febbraio 2008 n. 32.

³³ v. CORSI, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in *Le regioni*, 2018, p. 1170 ss. Cfr. anche BIONDI DAL MONTE, *cit.*, p. 147 ss.

³⁴ C. Cost. 20 luglio 2018 n. 166, punto 2 del considerato in diritto.

³⁵ C. Cost. 9 luglio 2009 n. 209, punto 2.3 del considerato in diritto; nello stesso senso, *ex multis*, anche C. Cost. 22 aprile 2024 n. 67, punto 6 del considerato in diritto.

³⁶ C. Cost. 29 gennaio 2021 n. 9, punto 4.2.2 del considerato in diritto; C. Cost. 3 gennaio 2025 n. 1, punto 8 del considerato in diritto.

ogni caso “non potrebbe comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno”³⁷.

Sulla base di tale impostazione, la Corte ha dichiarato incostituzionali molte leggi regionali che prevedevano requisiti di residenza prolungata, tra cui quelle di Lombardia, Liguria, Marche, Veneto, Piemonte, Provincia Autonoma di Trento³⁸. L'orientamento della Corte è ormai consolidato e si può affermare che giustificazioni che fanno leva sulla residenza pregressa come indice di futura stabilità non sono considerate ammissibili in tale ambito.

Le sentenze più recenti, inoltre, fanno un ulteriore passo in avanti e pongono in relazione la propensione alla mobilità con lo stato di bisogno, rilevando che chi si trova in tale condizione è più frequentemente costretto a trasferirsi alla ricerca di opportunità di lavoro³⁹. Va infatti osservato che i requisiti di residenza pregressa, quando introdotti dalle Regioni, costituiscono anche una restrizione al diritto alla libertà di circolazione. Nella sentenza n. 107 del 2018 la Corte ha dichiarato incostituzionale una legge regionale veneta che introduceva requisiti di radicamento territoriale anche sulla base dell'art. 120 Cost., che proibisce alle regioni di adottare provvedimenti che ostacolano “in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose” o limitino “l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale”⁴⁰. Recentemente, inoltre, la Corte ha escluso che la residenza pregressa sul territorio regionale possa fornire un adeguato indice del radicamento territoriale, anche perché “conta principalmente che sia stato avviato un percorso di inclusione nel contesto ordinamentale statale”⁴¹. Tali considerazioni consentono di affermare che i requisiti di residenza pregressa, quando introdotti a livello regionale, dovranno affrontare uno scrutinio particolarmente rigoroso, sia

³⁷ C. Cost. 9 marzo 2020 n. 44, punto 3.1 del considerato in diritto.

³⁸ Rispettivamente: C. Cost. 9 marzo 2020 n. 44; C. Cost. 20 aprile 2023 n. 77; C. Cost. 17 luglio 2023 n. 145; C. Cost. 22 aprile 2024 n. 67; C. Cost. 25 luglio 2024 n. 147; C. Cost. 3 gennaio 2025 n. 1.

³⁹ C. Cost. 22 aprile 2024 n. 67 e i precedenti *ivi* richiamati.

⁴⁰ C. Cost. 25 maggio 2018 n. 107. La normativa regionale attribuiva titolo di preferenza per l'accesso agli asili nido ai “figli di genitori residenti in Veneto anche in modo non continuativo da almeno quindici anni o che prestino attività lavorativa in Veneto ininterrottamente da almeno quindici anni, compresi eventuali periodi intermedi di cassa integrazione, o di mobilità o di disoccupazione”.

⁴¹ C. Cost. 22 aprile 2024 n. 67, punto 7.1.3.1 del considerato in diritto.

perché possono essere invocati parametri ulteriori rispetto all'art. 3 Cost. sia perché l'eventuale radicamento territoriale, quando ammesso, deve comunque essere valutato a livello statale.

Proprio in relazione a prestazioni riconosciute a livello statale, quali il reddito di cittadinanza e il reddito di inclusione, la Corte ha riconosciuto maggiori spazi di discrezionalità al legislatore, in particolare in riferimento al requisito del possesso del permesso per lungosoggiornanti che, come detto, è conseguibile solo dopo cinque anni continuativi di residenza sul territorio nazionale. Nelle sentenze n. 19 e n. 34 del 2022 – la prima relativa al Rdc e la seconda al Rei – tali prestazioni sono state qualificate come “non meramente assistenziali”, poiché perseguono anche obiettivi di politica attiva del lavoro⁴². Così facendo, la Corte ha escluso di dover operare uno stretto scrutinio di costituzionalità, limitandosi a verificare l'esistenza di una ragionevole correlazione tra il requisito escludente e la *ratio* della misura. Non ci si può soffermare in questa sede sulla problematicità di tale qualificazione ma ci si limiterà a osservare che essa è stata ampiamente criticata, in particolare poiché conferisce prevalenza alla componente di politica attiva di tali misure, sminuendone – fino ad annullarla – quella di contrasto alla povertà e di garanzia di un minimo vitale⁴³.

Dopo aver escluso reddito di inclusione e reddito di cittadinanza dal ‘nucleo essenziale’, la Corte ha affermato che tali prestazioni si iscrivono in un orizzonte temporale non di breve periodo, prevedendo una “complessa operazione di inclusione sociale e lavorativa” e che, pertanto, “la titolarità del diritto di soggiornare stabilmente in Italia non si presenta come un requisito privo di collegamento con la *ratio* della misura concessa, sicché la scelta di escludere gli stranieri regolarmente soggiornanti, ma pur sempre privi di un consolidato radicamento nel

⁴² C. Cost. 25 gennaio 2022 n. 19 sul reddito di cittadinanza e C. Cost. 17 febbraio 2022 n. 34 sul reddito di inclusione. In dottrina v. ROMA, *La corte costituzionale su reddito di cittadinanza e reddito di inclusione. Bisogni primari degli individui e limite delle risorse disponibili*, in *Consulta online*, 2022 p. 605 ss.; NUNIN, *I diritti sociali degli stranieri in alcune recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *RGL*, 2022, p. 101 ss.

⁴³ Cfr. GARILLI, BOLOGNA, *Migranti e lotta alla povertà. La Corte costituzionale nega il reddito di cittadinanza ai titolari del permesso di soggiorno per ricerca di un'occupazione*, in *RDSS*, 2022, p. 89; GIUBBONI, *Nella morsa della doppia pregiudizialità. Nuove note sull'accesso degli stranieri all'assistenza sociale nel cosiddetto dialogo tra le Corti*, in *RDSS*, 2023, p. 491.

territorio, non può essere giudicata esorbitante rispetto ai confini della ragionevolezza”⁴⁴.

Nelle citate decisioni la funzione del ‘radicamento territoriale’ resta non del tutto chiarita e pare situata in una zona ambigua tra la garanzia di stabilità futura, ritenuta necessaria per la corretta erogazione della misura, e la ‘ricompensa’ per chi ha trascorso un certo numero di anni sul territorio e, quindi, risulta meritevole di accedere alla prestazione.

Il dubbio è stato sciolto nella successiva sentenza n. 31 del 2025, in cui la Corte, facendo riferimento al proprio precedente sul reddito di cittadinanza, afferma che in tale decisione è stato preso in considerazione “anche il radicamento territoriale, e non solo la mera prospettiva di stabilità”⁴⁵, sposando così una visione del radicamento territoriale come un elemento ulteriore e diverso rispetto a un mero indice prognostico della permanenza sul territorio nazionale.

Così inteso, il radicamento territoriale sembra atteggiarsi a criterio per valutare chi è meritevole di percepire una prestazione, sulla falsariga delle considerazioni già espresse dalla Corte in relazione all’assegno sociale nella sentenza n. 50 del 2019 e reiterate nell’ordinanza n. 29 del 2024. Nella prima pronuncia, infatti, la Corte ha ritenuto non irragionevole il requisito del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo in quanto indice di un inserimento “stabile e attivo”, in relazione al quale il riconoscimento dell’assegno si porrebbe come atto con cui la Repubblica “riconosce e valorizza il concorso al progresso della società, grazie alla partecipazione alla vita di essa in un apprezzabile arco di tempo”⁴⁶. Una siffatta giustificazione dei requisiti di residenza pregressa è ulteriormente rafforzata dalla lettura dell’assegno sociale effettuata nella sentenza n. 54 del 2022 in cui la Corte, sebbene in un *obiter dictum*, ha affermato che tale prestazione “si colloca all’epilogo della carriera lavorativa e rappresenta il corrispettivo per il contributo offerto al progresso della comunità”⁴⁷. Si tratta tuttavia di una lettura della prestazione che, come è stato osservato, è ‘tecnicamente errata’ poiché l’assegno sociale viene riconosciuto proprio a quanti non

⁴⁴ C. Cost. 25 gennaio 2022 n. 19, punto 6 del considerato in diritto; le stesse parole sono usate in C. Cost. 17 febbraio 2022 n. 34, punto 6 del considerato in diritto.

⁴⁵ C. Cost. 20 marzo 2025 n. 31, punto 8.1 del considerato in diritto.

⁴⁶ C. Cost. 15 marzo 2019 n. 50, punto 7 del considerato in diritto.

⁴⁷ C. Cost. 4 marzo 2022 n. 54, punto 13.4 del considerato in diritto.

siano riusciti a “raggiungere una condizione che consenta loro di vivere dignitosamente senza il sostegno della solidarietà generale”⁴⁸.

Dalle sentenze su Rdc, Rei e assegno sociale emerge che la Corte legittima la richiesta di un requisito di radicamento territoriale soprattutto in relazione a prestazioni che sono volte al contrasto della povertà, a prescindere dalla qualificazione di tali prestazioni, che in alcuni casi sono di natura ‘mista’ come il Rdc e il reddito di inclusione e, nel caso dell’assegno sociale, puramente assistenziali e volte a fare fronte a una condizione di povertà tendenzialmente irreversibile perché legata alla vecchiaia. Sembra quindi esistere una differenza tra le prestazioni relative all’invalidità, che vengono ricondotte tra quelle volte a soddisfare ‘bisogni primari’ anche quando la loro attribuzione è indipendente da requisiti reddituali – come avvenuto con l’indennità di accompagnamento⁴⁹ – e prestazioni destinate a combattere la povertà⁵⁰. In relazione alle seconde trovano maggior spazio anche considerazioni di bilancio, come riconosciuto esplicitamente dalla

⁴⁸ GIUBBONI, *La Corte situazionista. Brevi note sulla recente giurisprudenza costituzionale in tema di accesso degli stranieri alla sicurezza sociale*, in RDSS, 2022, p. 240. Si evidenzia, peraltro, che in relazione all’assegno sociale è stato formulato dalla Corte costituzionale un rinvio pregiudiziale relativo alla compatibilità del requisito del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo con l’art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/CE relativa al cd. permesso unico lavoro (C-151/24). Per un commento dell’opinione resa dall’avvocato generale si rinvia nuovamente a RECCHIA, *cit.* La Corte di giustizia si è pronunciata sul tale rinvio con decisione del 5 marzo 2026, affermando che la direttiva 2011/98/CE non osta a una disposizione nazionale come quella che subordina la concessione di una prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo, quale l’assegno sociale, alla titolarità del permesso di soggiorno per lungosoggiornanti, v. C. Giust. 5 marzo 2026, C-151/24.

⁴⁹ C. Cost. 15 marzo 2013 n. 40.

⁵⁰ Va inoltre segnalato che la Corte ha ritenuto illegittimo il requisito del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo anche in riferimento all’assegno di natalità e all’assegno di maternità, anche alla luce del fatto che tali prestazioni “sovrpongono a una peculiare situazione di bisogno” che trova tutela nell’art. 31 Cost. Su tale filone giurisprudenziale e sulla sua genesi si veda: D’ASCOLA, *Sulle prestazioni di natalità discriminatorie la consulta interroga la Corte di Giustizia*, in RGL, 2020, p. 545 ss.; CIAVARELLA, *L’accesso al welfare degli stranieri nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in RIDL, 2022, p. 745 ss.; CHIAROMONTE, *L’estensione agli stranieri degli assegni di natalità e maternità: la Consulta chiude il cerchio del dialogo fra Corti massimizzando le tutele*, in ADL, 2022, p. 752 ss.; GARILLI, *Immigrati e discriminazioni nel settore della sicurezza sociale. Sulle provvidenze a sostegno della famiglia e genitorialità la Corte costituzionale sollecita il dialogo con la Corte di Giustizia*, in RDSS, 2020, p. 561 ss.; FILÌ, *La condizione del permesso di soggiorno prevista per le madri straniere configura secondo la cassazione una discriminazione*, in Labor, 2019, p. 549 ss.; TEBANO, *Accesso agli assegni di natalità e di maternità per i cittadini di Paesi terzi: la corte abbatte i tabù*, in RIDL, 2022, p. 348 ss.

Corte nella sentenza n. 31 del 2025, con la quale ha affermato che, in un contesto di risorse finanziarie non illimitate, non è irragionevole che il legislatore valorizzi la posizione di chi rispetto al territorio vanti un legame duraturo⁵¹.

5. *Residenza prolungata e discriminazione indiretta*

Si è visto che i requisiti di residenza pregressa sono stati sottoposti, in primo luogo, a uno scrutinio volto a verificare se essi siano d'ostacolo all'accesso a prestazioni destinate a far fronte a 'bisogni primari' dell'individuo e, in secondo luogo, se siano comunque ragionevolmente correlati con la *ratio* della prestazione di volta in volta considerata. È interessante, inoltre, considerare che la Corte di giustizia dell'Unione Europea (C. Giust.) ha recentemente valutato la legittimità dei requisiti di residenza prolungata anche attraverso l'uso delle categorie proprie del diritto antidiscriminatorio e, in particolare, della nozione di discriminazione indiretta, in una situazione in cui il diritto eurounitario riconosceva a una particolare categoria di stranieri il diritto alla parità di trattamento nell'accesso alle prestazioni sociali⁵².

La ragione per la quale i requisiti di residenza pregressa possono dare luogo a una discriminazione indiretta è evidente: i cittadini possono più agevolmente soddisfarli, atteso che risiedono da maggior tempo sul territorio nazionale rispetto agli stranieri che, non avendo la cittadinanza (il cui riconoscimento si basa principalmente sulla durata della residenza), possono

⁵¹ C. Cost. 20 marzo 2025 n. 31, punto 8.1 del considerato in diritto. Più in generale, sul tema dell'impatto finanziario delle sentenze della Corte costituzionale e su quale sia il limite del sindacato di ragionevolezza in materia sociale v. D'ONGHIA, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Cacucci, 2013; FRAIOLI, *Diritti sociali, risorse disponibili e sindacato di costituzionalità*, in *questa rivista*, 2024, p. 159 ss.

⁵² Un primo riconoscimento del particolare svantaggio prodotto nei confronti degli stranieri dal criterio della residenza pregressa (e quindi della sua portata indirettamente discriminatoria) è presente, sebbene in forma ancora embrionale, già nella sentenza n. 168 del 2014 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità del requisito di otto anni di residenza richiesto dalla Regione Valle d'Aosta per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica. Nelle motivazioni si fa riferimento all'assenza di ragionevole correlazione tra il requisito di lungo residenza e il bisogno abitativo, ma anche alla circostanza che un siffatto requisito porrebbe gli stranieri – in quel caso la questione riguardava i cittadini di paesi terzi lungo soggiornanti – in una "condizione di inevitabile svantaggio". V. C. Cost. 11 giugno 2014 n. 168, punto 2 del considerato in diritto.

generalmente vantare un periodo di soggiorno inferiore. Peraltro, la Corte di giustizia ha da tempo considerato tale dato talmente autoevidente da non ritenere necessario fare riferimento a dati statistici precisi⁵³.

Tale utilizzo esplicito della nozione di discriminazione indiretta si è avuto nella sentenza della Corte di giustizia del 29 luglio 2024, avente ad oggetto il requisito di residenza decennale previsto per l'accesso al reddito di cittadinanza, con particolare riferimento ai titolari di permesso UE per soggiornanti di lungo periodo i quali, ai sensi dell'art. 11, par. 1, lett. d) della direttiva 2003/109/CE, godono della parità di trattamento con i cittadini nazionali per quanto riguarda l'accesso alle prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale⁵⁴.

La Corte di giustizia, infatti, ha affermato che un requisito di residenza decennale, di cui gli ultimi due continuativi, incide principalmente sui cittadini di paesi terzi e, pertanto, costituisce una discriminazione indiretta. Coerentemente con la nozione di discriminazione indiretta, ha altresì affermato che tale qualificazione non è pregiudicata dalla circostanza che tale requisito possa incidere anche su alcune categorie di cittadini nazionali, quali i residenti all'estero che rientrano in Italia⁵⁵. La Corte di giustizia, inoltre, ha verificato l'eventuale esistenza di cause di giustificazione, affermando che la differenza di trattamento prodotta dal requisito in questione è vietata a meno che essa sia idonea a garantire il conseguimento di un obiettivo legiti-

⁵³ Cfr. GUARISO, *Stranieri e accesso alle prestazioni sociali*, p. 19 e la giurisprudenza *ivi* citata, tra cui C. Giust. 16 gennaio 2003, C-388/01, par. 13 e 14; C. Giust. 10 marzo 1993, C-111/91.

⁵⁴ C. Giust. 29 luglio 2024, C-112/22 e C-223/22. Per alcuni commenti v. BRAMBILLA, *La natura discriminatoria del requisito della residenza decennale per l'accesso al reddito di cittadinanza: gli effetti della sentenza c-112/22 e c-223/22 della corte di giustizia ue sui procedimenti penali per false dichiarazioni nella richiesta del beneficio*, in *Sistema Penale*, 2025, p. 89 ss.; MC BRITTON, *La Corte di giustizia contesta la legittimità del requisito di residenza decennale per l'accesso al reddito di cittadinanza per i cittadini extra UE*, in *RGL*, 2025, p. 127 ss.; CHIAROMONTE, *Il reddito di cittadinanza (per gli stranieri lungosoggiornanti) è morto, viva il reddito di cittadinanza! Note a margine di Corte giust. 29 luglio 2024, cause riunite C-112/22 e C-223/22*, in *RDSS*, 2025, p. 753 ss.; GUARISO, *Incompatibile con il diritto UE il requisito di dieci anni di residenza per accedere al reddito di cittadinanza*, in *DIC*, 2024, p. 1 ss.; PISTORE, *La Corte di Giustizia si pronuncia sul requisito di residenza per l'accesso al reddito di cittadinanza da parte dei cittadini di Paesi terzi*, in *DRI*, 2025, p. 286 ss.

⁵⁵ In particolare, richiamando il precedente *Giersch* (C. Giust. 20 giugno 2013, C-20/12), la Corte di giustizia ha affermato che non è necessario, ai fini della qualificazione quale discriminazione indiretta, che una misura abbia l'effetto di favorire tutti i cittadini nazionali o di non sfavorire soltanto i cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, ad esclusione dei cittadini nazionali (punto 51).

timo e non ecceda quanto necessario per raggiungere tale obiettivo. Come noto, la Corte di giustizia ha concluso ritenendo che uno Stato non possa prorogare il periodo di soggiorno richiesto affinché i lungosoggiornanti godano della piena parità di trattamento con i cittadini italiani e che, pertanto, il requisito di residenza di dieci anni è contrario all'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE.

Tra gli aspetti più significativi della pronuncia vi è l'uso della nozione di discriminazione indiretta, incluse le cause di giustificazione, anche al di fuori delle direttive antidiscriminatorie⁵⁶. Ciò significa che il rispetto di ogni obbligo di parità di trattamento, anche se contenuto in una direttiva che non include espressamente la definizione di discriminazione indiretta, può essere verificato attraverso le categorie concettuali e – aspetto di non minor rilievo – gli strumenti processuali del diritto antidiscriminatorio, come aveva già riconosciuto da tempo la giurisprudenza di merito⁵⁷.

Inoltre, un ulteriore aspetto rilevante è dettato dalla circostanza che la C. Giust. sembra ritenere che le uniche giustificazioni ammissibili alla discriminazione indiretta coincidano con le deroghe espressamente consentite dalla direttiva 2003/109/CE al diritto alla parità di trattamento per i cittadini di paesi terzi lungosoggiornanti⁵⁸. Fuori da tali ipotesi, non ci sarebbe più spazio per altre giustificazioni basate sul modello della clausola aperta, che consente la valutazione della legittimità del fine e dell'appropriatezza e necessità dei mezzi. Come è già stato osservato, si tratta di “piccola rivoluzione nella dogmatica del diritto antidiscriminatorio”⁵⁹ e, visto che è stata

⁵⁶ Evidenziano questo aspetto: GUARISO, *Incompatibile con il diritto UE*, p. 4; CHIAROMONTE, *Il reddito di cittadinanza*, p. 759.

⁵⁷ Va infatti osservato che i giudizi di merito che hanno generato gli incidenti di costituzionalità o i rinvii pregiudiziali relativi ai requisiti di residenza prolungata sono stati introdotti, nella maggior parte dei casi, con azioni antidiscriminatorie. Frequentemente tali controversie sono frutto di azioni di contenzioso strategico, su cui v. PROTOPAPA, *Discriminazione per nazionalità, legittimazione ad agire e organizzazioni della società civile. Un esempio di giurisprudenza dal basso*, in RCD, 2022, p. 251 ss. Cfr. anche la copiosa giurisprudenza disponibile nella banca dati ASGI all'indirizzo: <https://www.asgi.it/aggiornamenti-giurisprudenza/>.

⁵⁸ In particolare, al punto 55 la C. Giust. afferma che “occorre rilevare che l'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 2003/109 prevede tassativamente i casi in cui gli Stati membri possono derogare, in termini di residenza, alla parità di trattamento tra cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo e cittadini nazionali. Pertanto, al di fuori di tali casi, una differenza di trattamento tra queste due categorie di cittadini costituisce, di per sé una violazione dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), di tale direttiva”.

⁵⁹ GUARISO, *Incompatibile con il diritto UE*, p. 7.

sviluppata dalla C. Giust. in pochi passaggi, è troppo presto per prevedere se verrà confermata in futuro. Ciò che è certo è che rappresenta un elemento presente nella pronuncia, che riduce ulteriormente gli spazi di discrezionalità nella valutazione della legittimità dei requisiti di lungo residenza.

Il percorso argomentativo fatto proprio dalla C. Giust. rappresenta un'innovazione nello scrutinio dei requisiti di lungo residenza, di cui pare aver già preso atto, sebbene solo parzialmente, la Corte costituzionale. Già nella sentenza n. 31 del 2025, avente ad oggetto sempre il requisito decennale per l'accesso al Rdc ma in riferimento ai cittadini comunitari, la Corte ha espressamente riconosciuto che un requisito di residenza pregressa può determinare una discriminazione indiretta, che può essere giustificata quando "sussistono ragioni che la rendono necessaria e proporzionata"⁶⁰. Non è possibile in questa sede analizzare nel dettaglio tale pronuncia, il cui nucleo centrale ruota, comunque, intorno all'esame 'classico' della ragionevole correlabilità tra requisito e finalità della prestazione, ma è utile comunque prenderla in considerazione per evidenziare che la nozione di discriminazione indiretta (incluse le cause di giustificazione) ha fatto ormai la sua comparsa in modo esplicito anche nelle motivazioni della Consulta⁶¹.

Se l'utilizzo della nozione di discriminazione indiretta verrà confermato e il test per verificarne la sussistenza sarà svolto in modo rigoroso, significa che i requisiti di lungo residenza, quando imposti indistintamente a cittadini e stranieri, dovranno superare un triplice esame. Innanzitutto, bisognerà verificare se la prestazione è destinata a soddisfare un "bisogno primario" dell'individuo poiché, come visto, in tale caso nessuna distinzione è ammessa. Bisognerà poi valutare se sussiste una ragionevole correlabilità tra il requisito di residenza prolungata e la *ratio* della prestazione presa in esame. Inoltre, dopo aver verificato se il requisito produce un particolare svantaggio nei confronti degli stranieri, bisognerà accertare se tale disparità di trattamento sia oggettivamente giustificata dal perseguimento di una finalità legittima e i mezzi utilizzati siano appropriati e necessari, quantomeno nelle ipotesi in cui esiste una clausola che impone espressamente la parità di trattamento tra cittadini e stranieri titolari di un determinato permesso di soggiorno (come nel caso visto relativo ai titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo).

⁶⁰ C. Cost. 20 marzo 2025 n. 31, punto 8.1 del considerato in diritto.

⁶¹ Per i commenti alla sentenza si fa rinvio alla nota n. 14.

Va tuttavia evidenziato che l'esame sulla possibile portata indirettamente discriminatoria dei requisiti di residenza pregressa, dovendo fare affidamento su uno specifico obbligo di parità di trattamento, potrà essere svolto solo dopo aver individuato la fonte di tale obbligo all'interno di quello che è stato definito un "sistema di uguaglianza esageratamente frammentato"⁶², la cui origine è dovuta alla presenza di diverse direttive europee che, nel disciplinare la condizione dei cittadini stranieri, hanno di volta in volta previsto diversi livelli di parità in base al titolo di soggiorno, alle materie e alle possibilità di deroga concesse agli Stati membri, generando "forme di stratificazione civica"⁶³.

Ciò significa che in molte situazioni, i requisiti di residenza pregressa potranno far sorgere sia dubbi di illegittimità costituzionale che dubbi sulla conformità con il diritto eurolunitario, visto che la fonte dell'obbligo di parità di trattamento è individuabile soprattutto nelle direttive europee che regolano la condizione dei cittadini stranieri. Se tali obblighi di parità di trattamento verranno ritenuti attuativi di principi contenuti nella Carta dei diritti fondamentali ci si troverà di fronte a situazioni di cd. 'doppia pregiudizialità', con conseguente difficile coordinamento tra lo scrutinio sulla legittimità del requisito della residenza prolungata sulla base del generale principio di uguaglianza *ex* art. 3 Cost. ad opera della Corte costituzionale e la valutazione sulla portata indirettamente discriminatoria alla luce degli obblighi di parità di trattamento previsti dal diritto eurolunitario.

Da un punto di vista generale sembra potersi affermare che il test sulla ragionevole correlabilità e quello sulla sussistenza di una causa di giustificazione

⁶² Così GUARISO, *Incompatibile con il diritto UE*, p. 1. Per una ricostruzione di tale stratificazione v. CHIAROMONTE, *Il reddito di cittadinanza*, p. 753 ss. Tra le principali disposizioni meritano di essere segnalate: la direttiva 2003/109/CE sullo *status* dei cittadini lungosoggiornanti, che contiene una clausola di parità di trattamento in relazione all'accesso alle prestazioni sociali, all'assistenza sociale e alla protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale (art. 11.1, lett. d); la direttiva 2011/98/UE sul cd. permesso unico lavoro, che prevede la parità di trattamento in relazione ai i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento n. 883/2004 (art. 12.1, lett. e). Tale direttiva, peraltro, verrà abrogata dal 21.5.2026 e sostituita dalla direttiva 2024/1233, che prevede anch'essa una disposizione analoga sulla parità di trattamento per quanto concerne i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento n. 883/2004; la direttiva 2011/95/UE sui titolari di protezione internazionale che prevede, all'art. 29, la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e sanitaria, e che verrà sostituita dal 1.7.2026 dal regolamento n. 2024/1347 e che contiene anch'esso un'analoga disposizione all'art. 31. Per un esame più approfondito v. GUARISO, CHIAROMONTE, *cit.*, p. 363 ss.

⁶³ L'espressione è di GARILLI, *La sicurezza sociale degli immigrati*, p. 254.

zione alla discriminazione indiretta non paiono essere del tutto sovrapponibili. Anche se effettuato secondo il modello classico a clausola aperta – e non secondo il modello con ‘giustificazioni tassative’ di cui alla sentenza C. Giust. del 29 luglio 2024 – l’esame sulle cause di giustificazione della discriminazione indiretta, se attuato in modo rigoroso, introduce un limite ulteriore alla discrezionalità del legislatore rispetto a quello derivante dalla ragionevole correlabilità. Tale esame, per come è stato tradizionalmente inteso nel diritto antidiscriminatorio, spinge infatti a valutare non solo se una misura sia idonea a raggiungere l’obiettivo perseguito, bensì anche se sia necessaria e cioè impone di verificare “se non siano praticabili altre soluzioni che comportino almeno una riduzione del grado di esclusione dei soggetti protetti”⁶⁴.

Le considerazioni appena svolte aprono quindi al tema delle diverse modalità attraverso le quali poter dimostrare il radicamento territoriale.

6. Osservazioni conclusive. Per una pluralità di indici del radicamento territoriale

Si è visto che una delle principali funzioni dei requisiti di residenza pregressa è quella di restringere la platea dei beneficiari di una prestazione a coloro che possano vantare un certo livello di ‘radicamento territoriale’ e che, in alcune occasioni, la Corte costituzionale ha ritenuto tale limitazione non irragionevole, anche alla luce di esigenze di bilancio. Occorre chiedersi, tuttavia, se la residenza pregressa possa essere l’unico strumento attraverso il quale valutare il livello di radicamento territoriale.

Non vi è dubbio che la residenza pregressa, in quanto attesta la permanenza di un soggetto in un certo territorio per un certo lasso temporale, sia uno dei più semplici e immediati strumenti per rappresentare il radicamento. Non si tratta tuttavia di una scelta obbligata, come dimostra il fatto che per l’accesso ad alcune prestazioni il legislatore abbia usato la residenza come criterio alternativo ad altri. È questo il caso, come visto, dell’assegno unico e universale, per il quale la residenza biennale era alternativa alla titolarità di un contratto di lavoro di durata almeno semestrale.

⁶⁴ BARBERA, *Principio di uguaglianza e divieti di discriminazione*, in BARBERA, GUARISO (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Giappichelli, 2019, p. 62.

Oltre alla residenza e al lavoro, si possono ipotizzare altre circostanze idonee ad attestare il radicamento in un determinato territorio. Ad esempio, la titolarità di un contratto di locazione oppure la presenza di figli che frequentano la scuola dell'obbligo o corsi di formazione professionale. Quest'ultimo è un elemento preso in considerazione, ad esempio, dall'art. 10 del regolamento n. 492/2011 per fondare il diritto alla parità di trattamento anche in relazione all'accesso a prestazioni sociali nei confronti dei cittadini di altri paesi membri dell'UE che abbiano perso lo *status* di lavoratori, secondo l'interpretazione datane dalla Corte di giustizia nella sentenza *Jobcenter Krefeld*⁶⁵.

È interessante, inoltre, osservare che ricorre spesso, anche nella giurisprudenza costituzionale, il richiamo ad un'affermazione contenuta nella sentenza *Stewart* della Corte di giustizia con la quale è stato riconosciuto, in linea di principio, che l'esigenza di garantire un "nesso reale tra il richiedente una prestazione e lo Stato" nonché "l'equilibrio finanziario" del sistema sociale nazionale, rappresentano degli obiettivi legittimi, idonei a giustificare restrizioni ai diritti di libera circolazione previsti dall'art. 21 del TFUE⁶⁶.

Al netto delle indubbie peculiarità del caso – relativo al rapporto tra una cittadina dell'Unione trasferitasi all'estero e il sistema di previdenza sociale del proprio Stato – è interessante soffermarsi sulle modalità attraverso le quali, secondo la Corte, deve potersi dimostrare l'esistenza di un collegamento significativo con lo Stato in questione. In particolare, la Corte ha ritenuto che il solo criterio della residenza pregressa di 26 settimane nell'arco delle 52 precedenti alla domanda, sebbene di per sé non irragionevole, presenti un "carattere troppo esclusivo" perché preclude la possibilità di attestare il collegamento tramite altri elementi rappresentativi. Non solo, la Corte stessa suggerisce quali potrebbero essere tali altri elementi, citando le relazioni esistenti tra il richiedente e il sistema di previdenza sociale dello Stato, il contesto familiare in cui si trova il richiedente, l'aver trascorso una parte significativa della propria vita in detto Stato, per poi concludere che

⁶⁵ C. Giust. 6 ottobre 2020, C-181/19.

⁶⁶ C. Giust. 21 luglio 2011, C-503/09. Tale pronuncia riguardava la compatibilità con il diritto dell'Unione di una clausola prevista dalla legislazione della Gran Bretagna che imponeva, ai richiedenti una prestazione per inabilità temporanea per giovani disabili, un periodo di residenza pregressa nel Paese di almeno 26 settimane nell'arco delle 52 settimane immediatamente precedenti la data della domanda.

una normativa come quella in questione “eccede quanto necessario” per conseguire l’obiettivo perseguito⁶⁷.

Trasponendo tali considerazioni all’esame sulle cause di giustificazione alla discriminazione indiretta, si può ipotizzare che il criterio della residenza pregressa possa incontrare delle difficoltà nell’essere considerato ‘necessario’ per attestare il radicamento territoriale. Pare ragionevole, infatti, ritenere che il radicamento territoriale possa essere meglio dimostrato attraverso un ventaglio di criteri alternativi, ciascuno dei quali idoneo a rappresentare il collegamento tra il richiedente e un certo territorio, ma nessuno dei quali l’unico possibile. La presenza di diversi criteri idonei ad attestare il radicamento sarebbe in linea con l’esigenza di garantire che le norme apparentemente neutre che producono un particolare svantaggio nei confronti di una categoria protetta generino il livello di esclusione minore possibile.

Inoltre, un ulteriore argomento circa il fatto che la residenza non sia il solo criterio utile ad attestare il radicamento o che, quantomeno, debba essere considerata con una certa flessibilità, si può ricavare anche dall’art. 9, co. 6, TUI che consente di conseguire il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo anche allo straniero che, nei cinque anni precedenti alla domanda, si sia assentato dal territorio nazionale per periodi inferiori a sei mesi consecutivi e, comunque, complessivamente non superiori a dieci mesi nel quinquennio, salvo gravi e documentati motivi. In altri termini, anche lo straniero che è stato assente per lunghi periodi dal territorio nazionale, se dispone degli ulteriori requisiti di reddito e alloggio, viene comunque considerato ‘sufficientemente radicato’ per poter accedere a un titolo di soggiorno che, tra le altre cose, conferisce il diritto alla parità di trattamento in relazione all’accesso “alle prestazioni sociali, l’assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale”, come previsto dall’art. 11 della direttiva 2003/109/CE.

All’introduzione di un ventaglio di criteri alternativi idonei a dimostrare il radicamento territoriale si potrebbe obiettare che comporterebbe una maggior difficoltà nella gestione amministrativa delle prestazioni e, in particolare, della fase istruttoria volta all’accoglimento o al rigetto della domanda. Tale maggior onere amministrativo può comunque essere ridimensionato se solo si tiene in considerazione che i criteri dovrebbero

⁶⁷ C. Giust. 21 luglio 2011, C-503/09, par. 104.

comunque essere predeterminati e oggettivi, evitando che il radicamento territoriale sia frutto di una valutazione discrezionale della pubblica amministrazione.

Abstract

Il saggio esamina le problematiche connesse all'introduzione di requisiti di residenza prolungata per l'accesso alle prestazioni sociali, con particolare attenzione alla loro compatibilità con i principi costituzionali e sovranazionali. Tali requisiti, infatti, possono costituire un ostacolo al riconoscimento di misure destinate a far fronte a situazioni di bisogno e, anche quando vengono imposti indistintamente a cittadini e stranieri, appaiono in grado di limitare soprattutto i secondi nell'accesso alle prestazioni. Dopo aver discusso la possibile portata indirettamente discriminatoria dei requisiti di residenza prolungata, viene proposto un superamento della residenza quale unico indice del radicamento territoriale, suggerendo l'adozione di più criteri alternativi.

The essay examines the issues arising from the introduction of long-term residence requirements for access to social benefits, with particular attention to their compatibility with constitutional and supranational principles. Such requirements may in fact constitute an obstacle to the recognition of measures aimed at addressing situations of need and, even when imposed indiscriminately on both citizens and non-citizens, tend to affect the latter more significantly in the enjoyment of such benefits. After discussing the potential indirectly discriminatory nature of long-term residence requirements, the essay proposes moving beyond residence as the sole indicator of territorial integration, suggesting the adoption of a range of alternative criteria.

Keywords

Prestazioni sociali, residenza prolungata, radicamento territoriale, ragionevole correlabilità, discriminazione indiretta.

Social benefits, long-term residence, territorial integration, reasonable correlation, indirect discrimination.

Corte di Cassazione, 7 ottobre 2025, n. 26954 – *Presidente dott. Manna.*

Lavoro subordinato – Revoca del licenziamento – Stato di gravidanza – Rifiuto di svolgere la prestazione – Licenziamento per giusta causa – Eccezione di inadempimento – Buona fede e correttezza – Proporzionalità (Artt. 2058, 1375 cod. civ.)

Anche in caso di lavoratrice in gravidanza, il diritto potestativo di revoca del licenziamento decorre sempre dalla data di impugnazione del licenziamento medesimo, pur se tale impugnazione non palesi lo stato di gravidanza.

Il termine di quindici giorni per l'esercizio del diritto di revoca è perentorio; e pertanto, non è suscettibile di interruzione o sospensione alcuna a seguito di successiva produzione di documentazione concernente lo stato di gravidanza della lavoratrice.

★ ★ ★

Maria Giovanna Elmo

La revoca del licenziamento nel diritto vivente: requisiti sostanziali e funzione dell'istituto

Sommario: 1. Il caso. 2. Brevi cenni al quadro normativo di riferimento. 3. La conoscibilità dei fatti quale elemento sostanziale della revoca del licenziamento? 4. I chiarimenti della Cassazione sul carattere sostanziale del termine per la revoca del licenziamento. 5. Riflessioni conclusive.

1. *Il caso*

La pronuncia della Cassazione in commento risulta particolarmente interessante, non solo perché si inserisce nel dibattito sul *dies a quo* della revoca del licenziamento ma anche perché offre lo spunto per approfondire la riflessione su alcuni aspetti problematici, di impatto sulle controversie reali, relativi agli elementi sostanziali dell'istituto¹.

Il caso processuale vede protagonista una lavoratrice – con mansioni di segreteria all'interno di uno studio di consulenza – che viene licenziata, in data 21 febbraio 2022, per giustificato motivo oggettivo ossia in ragione di affermate esigenze organizzative che comportavano la riduzione del personale e la soppressione del posto di lavoro ricoperto.

La lavoratrice impugna il licenziamento con una missiva, ricevuta dal datore di lavoro in data 11 marzo 2022; successivamente, il 31 marzo, tale comunicazione viene 'integrata' con l'invio di un certificato medico che attesta lo stato di gravidanza della lavoratrice.

Il datore di lavoro preso atto dell'informazione, e dunque venuto a conoscenza dello stato di gravidanza, decide di revocare il licenziamento, il 7 aprile 2022, invitando la lavoratrice a riprendere l'attività.

Tuttavia, la dipendente obietta l'intempestività della revoca. Quest'ultima risulterebbe tardiva in quanto intervenuta oltre il termine di quindici giorni previsto dalla legge; termine decorrente dalla ricezione dell'impugnazione del licenziamento. Per tale ragione, la lavoratrice non presta il proprio consenso al ripristino del rapporto; a fronte di tale rifiuto, concre-

¹ Le motivazioni della sentenza sono in parte condivise nella pronuncia intervenuta il medesimo giorno e relativa ad un caso simile: Cass. 7 ottobre 2025 n. 26957, in *jus lavoro*.

tizzatosi in assenze non giustificate, le viene intimato un licenziamento per giusta causa.

La lavoratrice decide di presentare ricorso avverso il licenziamento considerato illegittimo.

2. *Brevi cenni al quadro normativo di riferimento*

La pronuncia in commento fissa indubbiamente una serie saliente di principi in merito alla revoca del licenziamento; istituto problematico e controverso.

Esso, prima di ricevere espresso riconoscimento all'interno del nostro ordinamento, veniva ricondotto ai principi civilistici comuni; in virtù dei quali la giurisprudenza era concorde nel qualificare la c.d. revoca come una mera proposta contrattuale di ripristino del rapporto di lavoro richiedente necessariamente l'accettazione del lavoratore.

La revoca del licenziamento entra formalmente in ambito lavoristico mediante la l. n. 92/2012; il cui art. 1, co. 42, modifica il decimo comma dell'art. 18 St. lav.² Quest'ultimo, oggi, prevede espressamente l'ipotesi di revoca, purché effettuata entro il termine di quindici giorni dalla comunicazione al datore di lavoro dell'impugnazione del licenziamento intimato.

Revocando il licenziamento il rapporto di lavoro si intende ripristinato senza soluzione di continuità, con diritto del lavoratore alla retribuzione maturata nel periodo precedente alla revoca ed esclusione dei regimi sanzionatori ex art. 18 St. lav.

Tale disciplina resiste alla riforma del 2015, rimanendo sostanzialmente invariata³. In effetti anche l'art. 5 del d.lgs. n. 23/2015 prevede che la revoca

² Cfr. ZOPPOLI L., *Flex/insecurity La riforma Fornero (l. 28 giugno 2012, n. 92) prima, durante e dopo*, Ed. Scientifica, 2012, p. 156 ss.; CORSO, *La revoca del licenziamento*, in CESTER (a cura di), *I licenziamenti dopo la legge n. 92 del 2012*, Cedam, 2013, p. 299 ss.; D'ONGHIA, *Le modifiche procedurali: comunicazione dei motivi, conciliazione preventiva obbligatoria e revoca del licenziamento*, in CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro, commentario della legge 28 giugno 2012 n. 92*, Cacucci, 2013, p. 272 ss. Più di recente: SARACINI, *La disciplina dei licenziamenti dentro e fuori lo Statuto: la riforma dell'apparato sanzionatorio, oggi*, in ESPOSITO, LUCIANI, ZOPPOLI A. (a cura di), *Mezzo secolo dallo Statuto dei lavoratori. Politiche del diritto e cultura giuridica*, QDLM, I, 2021, p. 103 ss.; LUCIANI, *I licenziamenti individuali nel privato e nel pubblico*, Giappichelli, 2022.

³ Entrambe le disposizioni convivono all'interno dell'ordinamento con un dettato normativo molto simile; tuttavia, una differenza sostanziale risiede nel fatto che la legge del 2012

del licenziamento debba essere effettuata entro il termine di quindici giorni dalla comunicazione al datore di lavoro dell'impugnazione del medesimo.

In entrambi i casi, dunque, la sostanza non cambia. La revoca del licenziamento consente al datore di lavoro di ritirare il licenziamento già intimato al lavoratore, entro un certo termine dall'impugnativa dello stesso; la revoca, se tempestiva e nei termini di legge, sana il rapporto di lavoro che si intende ripreso senza soluzione di continuità, con diritto del lavoratore alle retribuzioni per il periodo che intercorre tra il licenziamento e la sua revoca⁴.

A seguito della revoca viene meno “la tutela del diritto già acquisito dal lavoratore all'applicazione delle sanzioni, in conseguenza del licenziamento di cui venga accertata successivamente l'illegittimità, poiché la disciplina configura la revoca quale diritto potestativo (o forma di esercizio del potere datoriale) a cui il prestatore soggiace. Con la conseguenza che il rifiuto a riprendere il lavoro da parte di questi costituisce inadempimento contrat-

riguarda i soli licenziamenti soggetti all'art. 18 St. lav. (“i regimi sanzionatori previsti dal presente articolo”), mentre quella del 2015 comprende anche i licenziamenti effettuati dai datori di lavoro privi del requisito numerico necessario per l'applicazione dell'art. 18 Stat. lav. (art. 5, d. lgs. n. 23/2015 fa riferimento ai “regimi sanzionatori previsti da tale decreto”). Limitatamente all'istituto in parola, si rimanda a: TAVELLA, *La revoca del licenziamento: analisi della fattispecie*, in *Strumenti di lavoro*, 2022, p. 53 ss.; DE ANGELIS, *Le revoche dei licenziamenti: qualche minimo spunto di riflessione*, in *VTDL*, 2021, p. 139 ss.; GARILLI, *Nuova disciplina dei licenziamenti e tecniche di prevenzione del conflitto*, in *RIDL*, 2015, I, p. 215 ss.; VALLE, *La revoca del licenziamento e l'offerta di conciliazione*, in *Foro it*, 2015, p. 253 ss.; D'ONGHIA, *Le modifiche procedurali: comunicazione dei motivi, conciliazione preventiva obbligatoria e revoca del licenziamento*, in CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro Commentario della legge 28 giugno 2012, n. 92*, Cacucci, 2013, 273 ss.; EMILIANI, *La revoca del licenziamento*, in CARINCI, TURSI (a cura di), *Jobs Act Il contratto a tutele crescenti*, Giappichelli, 2015, p. 182 ss.; PAPALEONI, CAGETTI, *Forma del licenziamento*, in PERSIANI, CARINCI F (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, V, Cedam, 2017, 615 ss., secondo cui “l'estensione della revoca ai rapporti a tutele crescenti suscita dubbi di non conformità agli artt. 3 e 4 Cost., in ragione dell'ingiustificata asimmetria della posizione di soggezione dei lavoratori rispetto alla scelta del datore di lavoro e della violazione della libertà (negativa) di non espletare l'attività in forza di dell'automatica ricostituzione del rapporto”.

⁴ Si ritiene che la revoca abbia forma libera (non essendo richiesto diversamente da alcuna norma), cfr. Cass. 5 marzo 2008 n. 59295, in *DPL*, 2008, p. 2314; Cass. 5 ottobre 2008 n. 20901, in *RGL*, 2008, II, p. 615 ss., con nota di ROCCATO. Al contrario, una parte della dottrina ritiene che la revoca collegandosi ad un atto scritto (il licenziamento) debba rispettarne la forma: VALLEBONA, *La disciplina sostanziale dei licenziamenti*, in LUISO, TISCINI, VALLEBONA (a cura di), *La nuova disciplina sostanziale e processuale dei licenziamenti*, Giappichelli, 2013, p. 6 ss.; TORSSELLO, *La revoca del licenziamento: ratio e criticità dell'istituto*, in *VTDL*, 2018, p. 138 ss.; EMILIANI, *La revoca del licenziamento*, cit., p. 186 ss.

tuale con applicazione di sanzioni disciplinari correlate alla sua gravità”⁵; esattamente come avvenuto nel caso di specie.

Per tali motivi si tratta di un diritto potestativo, esercitabile *ad libitum*, purché entro il termine di quindici giorni ed a prescindere dal consenso del contraente receduto, trattandosi d’una riserva a favore del recedente che non implica alcuna penalità⁶.

Una particolare facoltà di “ripensamento”, allora, che consente al datore “che abbia intimato un licenziamento in qualche modo viziato di stare alla finestra e di vedere se il lavoratore intenda contestarlo”⁷; nonostante il licenziamento sia un atto unilaterale recettizio che, di conseguenza, dovrebbe produrre i suoi effetti una volta giunto a conoscenza del lavoratore.

La *ratio* dell’istituto si rinviene nella volontà del legislatore di conferire un incentivo al datore di lavoro, idoneo a evitare le sanzioni che potrebbero conseguire ad un’impugnazione. Come evidenziato dalla dottrina, la disciplina speciale in materia di revoca è volta a “favorire il c.d. ripensamento del datore di lavoro, che solo a seguito dell’impugnazione abbia preso consapevolezza dell’illegittimità del licenziamento effettuato e quindi intenda, con una sorta di ‘ravvedimento operoso’, revocarlo neutralizzando così le conseguenze sanzionatorie”⁸.

⁵ Così GARILLI, *Nuova disciplina dei licenziamenti*, cit., p. 215 ss.

⁶ Sul punto: VALLEBONA, *La riforma del lavoro 2012*, Giappichelli, 2012, p. 47 ss.; TULLINI, *Riforma della disciplina dei licenziamenti e nuovo modello giudiziale di controllo*, in RIDL, 2013, p. 147 ss. Si veda anche DELFINO, *La Corte costituzionale e il licenziamento illegittimo nelle piccole imprese: una bussola per il legislatore? Nota a C. cost. sent. n. 183/2022*, in AIC, 2023, p. 178 ss.

⁷ Le parole di CESTER, *Il progetto di riforma della disciplina dei licenziamenti: prime riflessioni*, in ADL, 2012, p. 547 ss. In tal senso anche TORSSELLO, *La revoca del licenziamento: ratio e criticità dell’istituto*, in VTDL, 2018, p. 1387 ss., che paragona la revoca ad una sorta di misura premiale per il datore di lavoro che, *re melius perpensa*, desista dall’intento espulsivo, essendogli applicata, nell’ipotesi più gravosa, la sanzione minima prevista per la tutela obbligatoria.

⁸ Come osservato da GARILLI, *Nuova disciplina dei licenziamenti*, cit., p. 220. Sul punto Cass. 21 maggio 2018 n. 12448, secondo cui “la previsione della possibilità di revoca del licenziamento, contenuta in ben precisi limiti temporali, senza effetti sulla continuità giuridica del rapporto risulta, nell’ottica del Legislatore del 2012, finalizzata a favorire il ripensamento da parte del datore di lavoro circa la decisione di risolvere il rapporto ed a sottrarlo alle conseguenze sanzionatorie previste dall’art. 18 cit. in caso di licenziamento illegittimo. In tale aspetto si esaurisce il contenuto normativo della previsione posto che né il dato testuale né la sua specifica ratio consentono di collegarvi un divieto generale di revoca del licenziamento, ove intervenuta al di fuori degli indicati limiti temporali. Per tali ipotesi trova, infatti, applicazione la consolidata giurisprudenza di questa Corte secondo la quale è consentita la rinnovazione del licenziamento disciplinare nullo per vizio di forma in base agli stessi motivi sostanziali deter-

In tal senso, la revoca del licenziamento svolge indubbiamente un ruolo di prevenzione del contezioso e, dunque, di alleggerimento dei tempi della giustizia civile. La dottrina, infatti, risulta concorde nel riconoscere alla revoca una chiara funzione deflattiva e, quindi, anche di intenderla come “una sorta di misura premiale per il datore di lavoro che, *re melius perpensa*, desista dall’intento espulsivo, essendogli applicata, nell’ipotesi più gravosa, la sanzione minima prevista per la tutela obbligatoria”⁹.

Ciò a discapito delle ragioni del lavoratore, il quale si vede costretto a soggiacere alla volontà del datore, ricevendo semplicemente la retribuzione maturata nel periodo precedente alla revoca. A tal proposito è stato efficacemente osservato che “la previsione espressa del diritto del lavoratore alla retribuzione maturata nel periodo precedente alla revoca quando pure già era detto del ripristino del rapporto senza soluzione di continuità fa intendere che il diritto alla retribuzione non richieda la costituzione in mora, e ciò, appunto in un rapporto così ripristinato, si riflette sulla posizione previdenziale e in genere su tutte le situazioni giuridiche inerenti al rapporto stesso. Come pure va detto [...] che la revoca pare chiudere il discorso sulla legittimità o meno del licenziamento, in tal modo escludendo che alla retribuzione maturata possa aggiungersi il risarcimento del danno eventualmente verificatosi: la revoca opera come una sorta di sanatoria che non fa sorgere i diritti connessi alla illegittimità del licenziamento pur nel caso il lavoratore sia stato assunto altrove”¹⁰.

Ai fini della validità della revoca – come già detto – la legge richiede che la stessa venga presentata entro un termine massimo di quindici giorni a decorrere dalla comunicazione del lavoratore dell’impugnazione del licenziamento¹¹. Nel caso in cui tale termine non venisse rispettato si ripropone il precedente richiamo alla disciplina civilistica, con conseguente necessità

minativi del precedente recesso, risolvendosi tale rinnovazione nel compimento di un negozio diverso dal precedente, che, pertanto esula dallo schema dell’art. 1423 cod. civ., norma diretta ad impedire la sanatoria di un negozio nullo con effetti “*ex tunc*” e non a comprimere la libertà delle parti di reiterare la manifestazione della propria autonomia negoziale”.

⁹ TORSELLO, *La revoca del licenziamento*, cit., p. 1388.

¹⁰ DE ANGELIS, *Le revoche dei licenziamenti*, cit., p. 142.

¹¹ Si veda Cass. 14 giugno 2024 n. 16630 (richiamata anche dalla sentenza in commento) secondo cui la legge stabilisce che la revoca va ‘effettuata’ nei quindici giorni dalla ‘comunicazione’ dell’impugnazione del licenziamento medesimo: ne consegue che il dato testuale, che collega il *dies a quo* alla comunicazione dell’impugnativa di licenziamento e il *dies ad quem* all’effettuazione della revoca, senza alcun riferimento alla comunicazione di questa all’interes-

di accettazione da parte del lavoratore della ‘proposta’ di ripristino del rapporto di lavoro formulata dal datore di lavoro.

Esattamente per le ragioni brevemente esposte assume cruciale importanza l'esatta individuazione del *dies a quo*, poiché solo il rispetto di detto termine rende la revoca del licenziamento tempestiva e pienamente produttiva di effetti.

3. *La conoscibilità dei fatti quale elemento sostanziale della revoca del licenziamento?*

Nel giudicare la vicenda brevemente riassunta nelle pagine precedenti, la Corte d'Appello di Venezia, in riforma alla pronuncia del Tribunale di Treviso, respingeva la domanda della ricorrente accertando la tempestività della revoca del licenziamento¹².

La Corte, infatti, ritiene tempestiva la revoca, seppur comunicata oltre il termine previsto dall'art. 5 del d.lgs. n. 23/2015; e, di conseguenza, giudica illegittimo il rifiuto della lavoratrice di riprendere il servizio, considerando le sue assenze quale fondato motivo di licenziamento per giusta causa.

Secondo la Corte d'Appello di Venezia l'elemento sostanziale della revoca del licenziamento è la conoscenza, ovvero la conoscibilità, in capo al datore di lavoro dei possibili motivi invalidanti il licenziamento stesso, come formalizzati dal lavoratore nell'atto di impugnazione stragiudiziale. Quando essi siano stati resi noti o puntualizzati con allegazioni successive all'impugnazione, il termine di quindici giorni per la revoca decorre, quindi, da questa successiva comunicazione, che consente al datore di lavoro di poter esercitare consapevolmente il suo diritto al ripensamento.

Pertanto, il giudice veneziano ha ritenuto di interpretare l'art. 5 del d.lgs. n. 23/2015 nel senso che, ove il motivo di invalidità del licenziamento non attenga alle ragioni per le quali il licenziamento è stato intimato, il termine di quindici giorni per l'esercizio del diritto di revoca decorre solo con l'atto di impugnazione del lavoratore che renda noto il profilo di invalidità

sato, induce a ritenere sufficiente il mero invio della revoca al lavoratore nel termine prescritto e non anche la ricezione da parte dello stesso nel medesimo termine.

¹² Per un commento alla sentenza della Corte d'Appello sia consentito rinviare a ELMO, *Sul carattere sostanziale del termine per la revoca del licenziamento: effettività del ripensamento e conoscenza dei vizi invalidanti*, in *LG*, 2025, p. 168 ss.

(in questo caso, lo stato di gravidanza rispetto ad un licenziamento intimato per giustificato motivo oggettivo).

Secondo il ragionamento della Corte d'Appello, qualora la decorrenza di tale termine dipendesse da una impugnazione 'generica' – ossia, una impugnazione priva di qualunque specificazione del motivo invalidante non conosciuto o non conoscibile al datore – sarebbe in contrasto con la *ratio* deflattiva della previsione normativa (*supra*) nonché con i principi di parità di trattamento *ex art. 3 Cost.*

La sentenza d'Appello insiste molto sul concetto di “conoscibilità” dei motivi alla base dell'impugnazione, in virtù dei quali il datore di lavoro può liberamente e consapevolmente esercitare il proprio diritto potestativo di revoca. In tale occasione “la sensibilità della Corte di Appello appare indotta da una peculiare ‘inconsapevolezza’ – nel caso di specie – del datore di lavoro, poiché la ragione invalidante il licenziamento (ossia, lo stato di gravidanza della lavoratrice) non inerisce al motivo per il quale il licenziamento è stato intimato (giustificato motivo oggettivo) e non è conosciuto o conoscibile dal datore di lavoro; anzi, al momento del licenziamento non era noto nemmeno alla lavoratrice, secondo le sue stesse allegazioni”¹³.

Sulla base di tale ragionamento, che qui abbiamo tentato di riassumere al massimo, la Corte territoriale ritiene, dunque, che una generica impugnazione del licenziamento (ossia, l'utilizzo delle formule di rito “in quanto illegittimo e/o nullo e/o inefficace”) non fosse suscettibile di far decorrere il termine per l'esercizio potestativo della revoca del licenziamento; quest'ultimo, al contrario, avrebbe iniziato a decorrere solamente dalla lettera di ‘integrazione’ della lavoratrice che comunicava lo stato di gravidanza. Un assunto che la lavoratrice contesta e porta all'attenzione della Suprema Corte.

4. *I chiarimenti della Cassazione sul carattere sostanziale del termine per la revoca del licenziamento*

Da quanto si apprende dagli atti, i motivi alla base del ricorso in Cassazione sono due.

In primo luogo, si denuncia una violazione, o comunque una applica-

¹³ ELMO, *Sul carattere sostanziale*, cit., p. 170.

zione errata, dell'art. 5 d.lgs. n. 23/2015 e dell'art. 6 l. n. 604/1966; poiché la Corte d'Appello sembra integrare la fattispecie legislativa con un requisito tanto sostanziale quanto formale: ossia, la precisazione del motivo invalidante il recesso.

Oltre a ciò, si lamenta la violazione dell'art. 18 l. n. 300/1970 nonché dell'art. 2119 cod. civ., per aver ritenuto sussistente il rapporto di lavoro – anche a seguito della revoca del licenziamento – e, di conseguenza, non aver considerato esercitabile il diritto di opzione dell'indennità sostitutiva alla reintegrazione nel posto di lavoro.

La Corte di Cassazione prende da subito le distanze dal ragionamento logico-giuridico della Corte d'Appello di Venezia.

In premessa, la Suprema Corte precisa che la tutela avverso i licenziamenti prevista, *ratione temporis*, dalla l. n. 604/1966 e dal d.lgs. n. 23/2015, costituisce una disciplina speciale per la risoluzione del rapporto di lavoro. Tale disciplina speciale fissa un termine di decadenza per impugnare tutti i licenziamenti invalidi (fatta eccezione per l'ipotesi del licenziamento orale). Qualora il lavoratore non osservasse tale termine di decadenza non potrebbe richiedere in sede giudiziale l'accertamento dell'illegittimità del recesso; pertanto, se tale onere non viene assolto, precisa la Cassazione, “il giudice non può conoscere della illegittimità del licenziamento, neppure per ricollegare al recesso conseguenze risarcitorie di diritto comune”¹⁴.

Operata tale premessa, la Corte mette in luce un aspetto rilevante basato sulla lettera del dato normativo (il riferimento è, nello specifico, all'art. 6 l. n. 604/1966).

Si evidenzia che la legge non richiede ‘formule’ particolari al fine di impugnare un licenziamento; al contrario, in base alla normativa di riferimento risulta sufficiente qualsiasi atto scritto purché sia idoneo a rendere nota la volontà del lavoratore. In altre parole, per la legge ciò che appare significativo non è tanto la forma dell'impugnazione – o il puntuale contenuto dell'atto – bensì che essa esprima la volontà inequivoca del lavoratore di impugnare il licenziamento¹⁵. Una volta manifestata tale volontà da parte

¹⁴ Queste le parole testuali della sentenza in commento. Sul punto, cfr. Cass. 14 aprile 2021 n. 9827; Cass. 5 febbraio 2010 n. 2676; Cass. 3 marzo 2010 n. 5107; Cass. 9 marzo 2007 n. 5545. Si veda anche GARGIULO, *Licenziamento e prescrizione: la Cassazione mette un punto, o forse un punto e virgola*, in *DLM*, 2022, p. 414 ss.

¹⁵ La sentenza richiama Cass. 23 aprile 2021 n. 10883.

del lavoratore, sarà il datore di lavoro a dover provare la sussistenza di una giustificazione alla base del recesso (art. 5 l. n. 604/1966).

La Suprema Corte, poi, passa ad una robusta ricostruzione dell'istituto della revoca del licenziamento e prende posizione circa la puntuale individuazione del momento in cui si realizza il *dies a quo* previsto dalla legge per revocare il recesso senza effetti risarcitori e senza che possa entrare in gioco il consenso del lavoratore. In pratica, chiarisce alcuni aspetti relativi allo spazio temporale entro il quale si riconoscono nella loro pienezza, da un lato, la natura di negozio unilaterale della revoca, dall'altro la piena discrezionalità del datore di lavoro di esercitare il conseguente diritto potestativo *ex lege* riconosciuto.

Nella visione della Cassazione, trattandosi di *ius poenitendi* di carattere eccezionale rispetto ai principi generali dell'ordinamento, "la disposizione normativa (nel caso di specie, l'art. 5 del d.lgs. n. 23/2015) non può essere applicata oltre il caso specifico, chiaramente delineato dal tenore lessicale (che impone, senza alcun distinguo, l'esercizio del diritto entro un termine breve che decorre dall'impugnazione del licenziamento)" (punto n. 12)¹⁶. L'esercizio del diritto di revoca entro un termine 'breve', come definito dalla Corte, rappresenta il risultato di un bilanciamento, operato dal legislatore, tra interessi contrapposti; nel caso di specie, la libertà di iniziativa economica, *ex art. 41 Cost.*, e la protezione della maternità, *ex art. 31 Cost.* Secondo tale ricostruzione, detto bilanciamento si inserisce organicamente nell'ambito della disciplina speciale in materia di risoluzione dei rapporti e, pertanto, esattamente alla luce di tale bilanciamento dovrebbe essere ricostruita anche la *ratio* dell'istituto della revoca del licenziamento.

Ancora in riferimento al termine di decorrenza del *dies a quo*, la sentenza precisa che si tratta di un termine di decadenza e, in quanto tale, insuscettibile di interruzione e di sospensione in mancanza di una disposizione contraria (che non sembra esserci in riferimento al nostro caso).

In merito alla particolare condizione femminile dello stato di gravidanza – che pone spesso questioni complesse proprio in ordine al pieno

¹⁶ La Corte ricorda che in passato aveva chiarito alcuni profili simili a quelli in discussione, precisando che deve aversi riguardo al momento di invio della comunicazione della revoca del licenziamento al lavoratore e non a quello della sua acquisita conoscenza; proprio perché la tempestiva revoca costituisce esercizio di un diritto potestativo del datore di lavoro e, pertanto, produce in via immediata la modifica della sfera giuridica del destinatario. Si veda anche Cass. 14 giugno 2024 n. 16630, in *Labor*, 2024, con nota di AIELLO.

esercizio del diritto di difesa della donna – la Cassazione ricorda che “non sussiste un obbligo della gestante di denunciare la propria condizione, obbligo che potrebbe comportare una disparità di trattamento tra generi”, e che “non può essere desunto dai canoni generali di correttezza e buona fede di cui agli artt. 1175 e 1375 cod. civ. o da altri generali principi dell’ordinamento”, in quanto esso “finirebbe per rendere inefficace la tutela della lavoratrice madre ed ostacolerebbe la piena attuazione del principio di parità di trattamento, garantito costituzionalmente e riaffermato anche dalla normativa comunitaria (Direttive CEE n. 76/207 e 92/85)” (punto 14)¹⁷.

Si tratta di principi che, peraltro, non confliggono con un onere di collaborazione e cooperazione dei lavoratori e non impediscono in alcun modo al datore di lavoro di prendere le decisioni che ritiene più opportune al fine di tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori¹⁸.

Alla luce di tale ragionamento, i cui punti salienti abbiamo tentato di ricostruire, la Cassazione decide di accogliere il ricorso, smontando l’originale ricostruzione della Corte d’Appello di Venezia, ed affermando un importante principio in ordine al carattere sostanziale della revoca del licenziamento, in base al quale: “anche in caso di lavoratrice in gravidanza, il diritto potestativo di revoca del licenziamento dettato dall’art. 5 della legge n. 23 del 2015 decorre sempre dalla data di impugnazione del licenziamento medesimo (pur se tale impugnazione non denunci lo stato di gravidanza); il termine perentorio di 15 giorni per l’esercizio di tale diritto di revoca non è suscettibile di interruzione o sospensione alcuna a seguito di successiva produzione di documentazione concernente lo stato di gravidanza” (punto 15).

5. *Riflessioni conclusive*

La sentenza della Cassazione dovrebbe aver chiarito alcuni principi di diritto relativi ai caratteri sostanziali della revoca del licenziamento.

Un primo merito della pronuncia risiede, come abbiamo visto, nell’individuazione puntuale del *dies a quo* per il termine di decorrenza di quindici giorni entro i quali il datore di lavoro può esercitare tale diritto potestativo;

¹⁷ Cass. 6 luglio 2002 n. 9864, in *MGL*, 2002, p. 654, con nota di GOTTARDI.

¹⁸ Cass. 22 maggio 2024 n. 14316, in *Italian equality network*.

esso decorre sempre dalla data di impugnazione del licenziamento medesimo e non è suscettibile di interruzione o sospensione alcuna.

Oltre a ciò, la Cassazione blocca sul nascere quella che poteva rappresentare una lettura giurisprudenziale tesa a ritenere l'impugnazione del licenziamento 'invalida' in assenza di dettagliate e circoscritte motivazioni. Vengono, pertanto, opportunamente ribaditi i principi, già contenuti nella legge 604/1966, che richiedono una qualunque manifestazione della volontà del lavoratore; nella chiara intenzione di non sovraccaricare la parte debole – ed in situazione di svantaggio – di oneri procedurali.

La sentenza, inoltre, tocca un ulteriore tasto (forse dolente) di grande rilevanza ed attualità: la sussistenza o meno di un dovere in capo al lavoratore di comunicare le proprie condizioni personali e/o di salute.

A tal proposito, potremmo operare un parallelismo con un'altra recente sentenza della Suprema Corte – la 4623/2026¹⁹ – mediante la quale si dichiara nullo, per discriminazione indiretta, un licenziamento intimato a un lavoratore con disabilità anche nel caso in cui il dipendente abbia taciuto la propria condizione o non l'abbia formalmente comunicata al datore di lavoro.

Sebbene con le dovute cautele – e ben consapevoli delle differenze del caso – preme evidenziare un dato preciso: il (non) rilievo attribuito al silenzio dei lavoratori sulle proprie condizioni personali e/o di salute. Nella visione dei giudici, se ben si è inteso, la mancata informativa da parte del lavoratore – perlomeno su aspetti particolarmente delicati – non rappresenta una condotta che possa in qualche modo mitigare le conseguenze di un inadempimento datoriale.

Si tratta di una prospettiva interessante che andrebbe raccordata alle problematiche interpretative che talvolta sorgono in relazione allo stato di gravidanza della lavoratrice; condizione contraddistinta da non sempre netti e puntuali tratti di conoscenza (o conoscibilità). A tal proposito, giova richiamare la posizione della Corte di Giustizia europea²⁰ in base alla quale una lavoratrice che non abbia conoscenza – per un motivo a lei non im-

¹⁹ Il riferimento è alla recentissima sentenza Cass. 2 marzo 2026 n. 4623, in *Ilsole24ore*. La Suprema Corte puntualizza che il silenzio della dipendente sulle sue condizioni di salute non costituisce un elemento idoneo a ridurre l'indennizzo e che, in realtà, non vi è un obbligo, o anche solo un onere in capo alla lavoratrice, di trasmettere informazioni (dati sensibili) sul proprio stato di salute al di fuori di una doverosa interlocuzione su iniziativa datoriale.

²⁰ C. Giust. 27 giugno 2024, C-284/23, in *europeanrights.eu*.

putabile – della sua gravidanza, prima della scadenza del termine ordinario previsto per l'impugnazione del licenziamento, deve disporre di un tempo maggiore rispetto a quello contemplato dalla legge per poter proporre un ricorso giudiziale avverso il recesso.

Keywords

Revoca del licenziamento, stato di gravidanza, rifiuto di svolgere la prestazione, licenziamento per giusta causa.

Revocation of dismissal, pregnancy condition, refuse performance, dismissal for just cause.

CORTE DI GIUSTIZIA UE (GRANDE SEZIONE), sentenza 11 novembre 2025, causa C-19/23; Pres. Lenaerts – Rel. Biltgen – Avv. Gen. Emiliou – Regno di Danimarca (Avv. Jespersen, Avv. Maertens, Avv. Skovsø Clausen) c. Parlamento europeo (Avv. Kuzmienko, Avv. Spliid, Avv. Tamás, Avv. Visaggio).

Ricorso per annullamento – Dir. 2022/2041/UE – Salari minimi adeguati – Promozione della contrattazione collettiva

★ ★ ★

Antonio Loffredo

“C’è del marcio in Danimarca”: la Corte di Giustizia salva la direttiva in materia di salari minimi adeguati

Sommario: 1. Base giuridica e obiettivo della direttiva sui salari minimi adeguati. 2. Sul rapporto tra Corte di Giustizia e Avvocato Generale: se mi lasci fai bene. 3. Il consolidamento della giurisprudenza sul divieto di ingerenza diretta sui diritti nazionali. 4. La promozione della contrattazione collettiva e conseguenze sull’ordinamento italiano.

1. *Base giuridica e obiettivo della direttiva sui salari minimi adeguati.*

Con la sentenza dell’11 novembre 2025 (C19-23) si è conclusa la lunga attesa riguardante le sorti della direttiva UE 2022/2041 del 19 ottobre sui salari minimi adeguati, dopo che la Corte di giustizia aveva più volte rinviato la decisione durante il 2025. Le difficoltà che hanno rallentato la decisione dei giudici di Lussemburgo sono state probabilmente più di ordine politico che tecnico-giuridico, anche se l’Avvocato Generale Eliou aveva complicato i termini della vicenda con delle conclusioni discutibili sotto entrambi i punti di vista. La *suspence* che aveva attanagliato non solo gli operatori del diritto per la pronuncia risulterebbe difficilmente spiegabile se si guardasse esclusivamente ai pochi obblighi che la direttiva impone agli Stati; essa si comprende meglio, invece, se viene inquadrata in un panorama, come quello dell’Europa attuale, che si è fatto sempre più fosco per chi ha a cuore se non il rafforzamento della dimensione sociale europea almeno che essa non venga ulteriormente indebolita. Infatti, in questo contesto asfittico, la direttiva affronta, anzi sfiora, uno dei nodi essenziali del conflitto nel lavoro, ovvero la questione salariale, che costituisce una delle tematiche più politiche¹, nel senso alto del termine, all’interno del diritto del lavoro.

La sua approvazione nel 2022 aveva creato un dibattito con opinioni polarizzate sia rispetto all’opportunità politica sia riguardo alla legittimità della base giuridica. In ogni caso, nonostante l’interesse che essa ha risveglia-

¹ La “madre di tutte le questioni” secondo BAVARO, ORLANDINI, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, in *RIDL*, n. 3, I, 2021, p. 286.

to, la *communis opinio* attribuisce alla direttiva una scarsa efficacia concreta, ulteriormente ridotta dall'intervento chirurgico della C.Giust., che avrebbe consegnato agli operatori un atto giuridico avente valore meramente politico, una sorta di norma di *soft law* travestita da *hard law*², nonostante fosse stata approvata con l'ambizioso obiettivo di puntare "alla convergenza sociale verso l'alto e alla riduzione delle disuguaglianze retributive" (art. 1). Essa può, quindi, costituire uno strumento per rispondere a quel drammatico ossimoro che è rappresentato dal lavoro povero, fenomeno che, com'è noto, viene contrastato anche dalla Convenzione OIL n. 131 del 1970.

La sostanziale conferma da parte della C.Giust. dell'impianto giuridico della direttiva reitera, pertanto, la (almeno momentanea) volontà dell'UE di far sentire la propria (debole) voce nell'individuazione di salari minimi, anche in un momento storico in cui la dimensione sociale viene sovrastata, come sempre, da quella mercantile e, recentemente, purtroppo anche da quella bellica; per questa ragione, la sentenza rappresenta un opportuno, per quanto minimo, contraltare di natura sociale alle molteplici invasioni di competenze a cui abbiamo assistito negli anni in materia di mercati integrati³.

La C.Giust. ha effettuato lo scrutinio facendo ricorso al proprio consolidato orientamento secondo il quale la base giuridica di un atto normativo deve fondarsi su elementi oggettivi, quali l'obiettivo e il contenuto (punto 132); nel caso in oggetto, come si è detto, l'obiettivo dichiarato della direttiva (art. 1, par. 1) è il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro *anche* attraverso salari minimi adeguati ed equi. Tuttavia, pure in quei paesi in cui esiste un salario minimo fissato dal legislatore, le retribuzioni vengono di solito individuate dalla contrattazione collettiva, la cui promozione costituisce, da un lato, un mezzo per raggiungere l'obiettivo della direttiva ma, dall'altro, rappresenta, a parere di chi scrive, il cuore pulsante della norma. La base giuridica della direttiva è, poi, individuata nel combinato disposto dell'art. 153 par. 1 lett. b) e par. 2, lett. b) del TFUE, ovvero nella regolazione delle condizioni di lavoro, per cui anche se la direttiva persegue una dupli-

² Per TREU, *Ancora sul salario minimo*, in *LDE*, n. 3, 2023, p. 8 sembra "si tratti di una raccomandazione piuttosto che di una vera direttiva".

³ LO FARO, *Salari adeguati e competenze dell'Unione tra continuità giurisprudenziale e sensibilità politica*, in *LD*, 2026, p. 3 e BORELLI, *La direttiva sui salari minimi adeguati è salva ... ma le contraddizioni restano*, in *Labor*, 2026, in corso di pubblicazione.

ce finalità, ma una di esse è preponderante⁴, l'atto deve fondarsi su quella principale⁵.

Peraltro, la scelta di questa base giuridica aveva permesso l'approvazione della direttiva stessa nonostante il voto contrario di Danimarca e Svezia e l'astensione dell'Ungheria; tuttavia, la Danimarca non si è data per vinta e ha proposto ricorso, sostenuta dalla Svezia, ex art. 263 TFUE contro Parlamento e Consiglio, a loro volta sostenuti da molti Stati membri, intervenuti nel procedimento, quali Germania, Francia, Belgio, Spagna, Portogallo, Grecia e Lussemburgo. I ricorrenti hanno ritenuto errata la base giuridica adottata per violazione dell'art. 153, par. 5 TFUE che, com'è noto, esclude la competenza normativa europea in materia di libertà sindacale, sciopero e retribuzione, norma che, qualche decennio fa, era stata pensata per salvaguardare l'autonomia contrattuale alle parti sociali a livello nazionale.

Molta acqua è passata sotto i ponti da quando è stata fissata quell'esclusione di competenza e il compromesso politico che ne costituiva la base è stato ampiamente superato da un'invasione di competenze europee anche in queste materie⁶. Ciononostante, i due paesi scandinavi hanno avversato fin dal primo momento tale direttiva per una questione di principio⁷ legata proprio alla spiccata autonomia delle parti sociali nel loro sistema di relazioni industriali, cosa che ha indotto anche le organizzazioni sindacali di quei paesi ad avere un approccio molto negativo nei confronti della direttiva stessa.

Tuttavia, l'obiettivo di vedere annullata la norma non era stato condiviso solo dai due paesi che hanno portato avanti il ricorso ma anche da quelli, come ad esempio l'Italia, che hanno fatto da spettatori interessati, nella speranza che la Corte togliesse questo scomodo convitato di pietra dal dibattito politico e sindacale nazionale sui salari. Il tema, infatti, aveva finalmente acquisito una nuova centralità proprio grazie all'approvazione

⁴ DELFINO, *La Corte di giustizia "salva" la Direttiva salari precisando le competenze dell'Unione Europea*, in *Open*, 2026, 2, p. 229.

⁵ GARBEN, *Choosing a tightrope instead of a rope bridge-The choice of legal basis for the AMW Directive*, in RATTI, BRAMESHUBER, PIETROGIOVANNI (eds.), *The EU Directive on Adequate Minimum Wage*, Oxford, 2024.

⁶ BORELLI, *La direttiva sui salari minimi adeguati è salva ...*, cit.

⁷ IOSSA, *Una questione di principio: spunti critici sull'opposizione alla Direttiva sui salari minimi adeguati da una prospettiva svedese*, in *RGL*, I, 2025.

della direttiva, che si è inserita in un quadro economico caratterizzato da una stagnazione delle retribuzioni da oltre 30 anni, certificata da tutte le ricerche internazionali⁸, senza che la presunta elevata copertura contrattuale che caratterizzerebbe il nostro sistema di relazioni industriali desse vita a retribuzioni minime elevate rispetto ai salari medi, come ritiene che dovrebbe avvenire la stessa direttiva nel proprio *Considerando* 25.

2. *Sul rapporto tra Corte di Giustizia e Avvocato Generale: se mi lasci fai bene*

La decisione della Corte conferma nella sostanza l'impianto della direttiva e questa scelta merita di essere valutata positivamente sotto almeno tre punti di vista: 1) quello del rapporto tra la Corte di Giustizia e le opinioni dell'Avvocato Generale; 2) quello legato al consolidamento della giurisprudenza sui limiti delle competenze in materia sociale e 3) quello, in senso ampio, politico.

Il primo, dunque, è che la C.Giust. sceglie coraggiosamente di sconfessare le conclusioni dell'Avvocato Generale, cosa che, com'è stato giustamente sottolineato⁹, statisticamente avviene di rado. Tuttavia, in quest'occasione esse contenevano argomentazioni giuridiche piuttosto ardite e avrebbero portato a conseguenze politiche gravi sia dal punto di vista pratico sia, e forse soprattutto, da quello simbolico. Per raggiungere tale obiettivo, la Corte ha utilizzato un atteggiamento rassicurante¹⁰ nei confronti di chi si opponeva a questa direttiva, facendo un elenco di tutti gli obblighi che da essa *non* discendono¹¹ e che, pertanto, escludono un'invasione di competenza da parte del legislatore europeo verso quelli nazionali.

⁸ Per tutti OIL, *L'impatto dell'inflazione e del COVID-19 sui salari in Italia. Messaggi principali del Rapporto mondiale sui salari 2022/23*, reperibile alla pagina: https://www.ilo.org/rome/pubblicazioni/WCMS_863067/lang--it/index.htm 2022; OXFAM ITALIA, *La disuguaglianza non conosce crisi*, reperibile alla pagina: <https://www.oxfamitalia.org/la-disuguaglianza-non-conosce-crisi/>, 2023 e EUROFOUND, *Minimum wages in 2023: Annual review, Minimum wages in the EU series*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023.

⁹ Lo FARO, *Salari adeguati e competenze dell'Unione...*, cit., p. 1. Anche ALLAMPRESE, COUNTOURIS, *La Corte di Giustizia salva l'impianto generale della Direttiva 2022/2041 ma non il salario minimo reale*, in *Rgl News*, 2026, 2.

¹⁰ Nello stesso senso, MENEGATTI, *All's well that ends well? The Court's "saving" of the Adequate Minimum Wage Directive*, in *ILLeJ*, 2025, Issue 2, Vol. 18, 2025, p. 5.

¹¹ BORELLI, *La direttiva sui salari minimi adeguati è salva...*, cit.

L'avvocato Generale¹² aveva, invece, raccomandato addirittura l'annullamento dell'intero testo della direttiva, in quanto riteneva che il tema dell'adequatezza dei salari minimi, oltre a quello delle modalità della loro determinazione, dovesse essere di esclusiva e completa regolazione nazionale e, pertanto, fosse in contrasto con l'art. 153, par. 5, TFUE.

In particolare, destava preoccupazione¹³ il passaggio (punto 93) nel quale l'Avvocato Generale riteneva che il par. 2 dell'art. 4, imponendo agli Stati membri la (mera) misurazione della soglia di copertura della contrattazione collettiva, determinasse obblighi che avrebbero limitato le metodologie di determinazione salariale che gli Stati membri possono adottare, traendone come conseguenza appunto l'incompatibilità con l'art. 153, par. 5. A tale argomentazione, in verità alquanto sorprendente, la Corte ha risposto chiarendo che l'art. 4 riguarda sì la promozione della contrattazione collettiva ma costituisce una mera obbligazione di mezzi¹⁴, in quanto non impone il raggiungimento della soglia dell'80% di copertura della contrattazione collettiva, ma richiede agli Stati membri di predisporre una cornice favorevole e di definire un "piano d'azione" promozionale, esclusivamente nel caso in cui tale soglia non fosse raggiunta (punto 79). Da ciò se ne ricava *a fortiori* che lo Stato membro obbligato a misure di rafforzamento dell'autonomia collettiva, pur oggetto di valutazione da parte della Commissione, non potrebbe essere sanzionato se le stesse misure non raggiungessero l'obiettivo desiderato dal legislatore europeo.

3. *Il consolidamento della giurisprudenza sul divieto di ingerenza diretta sui diritti nazionali*

Il secondo punto di vista da apprezzare della sentenza è che essa interpreta in maniera teleologica la direttiva, confermando una giurisprudenza consolidata sull'art. 153, par. 5 che ne limita l'applicazione solo alle ipotesi

¹² Su cui v. COUNTURIS, *Avoiding another 'Viking and Laval' moment - a critical analysis of the AG opinion on the Adequate Minimum Wage Directive, Case C-19/23*, in *ELLJ*, 2025, p. 312.

¹³ Risulta addirittura incomprensibile per MENEGATTI, *All's well that ends well? The Court's "saving" ...*, cit., p. 15.

¹⁴ DELFINO, *La Corte di giustizia "salva" la Direttiva salari precisando le competenze...*, cit., p. 229 e ZAMPIERI, *La Corte di giustizia si pronuncia sulla Direttiva (UE) 2022/2041: è (quasi) salva la disciplina europea in materia di salari minimi adeguati*, in *LPO*, 2025.

in cui il legislatore eserciti un'ingerenza *diretta* sugli ordinamenti nazionali in uno dei tre ambiti in cui l'UE è priva di competenza normativa. Infatti, è ormai da considerare risalente l'affermazione della C. Giust. in base alla quale l'esclusione dalla competenza normativa delle retribuzioni non può arrivare fino al punto di escludere ogni competenza¹⁵ su tematiche che le incrocino perché impedirebbe la regolazione della maggior parte delle discipline lavoristiche¹⁶. Nel caso *Impact*¹⁷ è stato ulteriormente specificato che l'eccezione deve entrare in gioco esclusivamente per vietare "misure che, come un'uniformizzazione di tutti o parte degli elementi costitutivi dei salari e/o del loro livello negli Stati membri o ancora l'istituzione di un salario minimo comunitario, implicherebbero un'ingerenza diretta del diritto comunitario nella determinazione delle retribuzioni"¹⁸; tale affermazione verrà portata alle estreme conseguenze dalla C. Giust. nella sentenza in commento sia per salvare l'impianto della direttiva sia per abrogare due norme considerate colpevoli, appunto, di tentare di uniformare parte degli elementi costitutivi dei salari.

Su tali premesse, quindi, la Corte non si lascia affascinare dall'asciutta interpretazione letterale proposta dall'Avvocato Generale e conferma la propria posizione, ribadendo nuovamente che non ci si può trovare di fronte a un'ingerenza diretta dell'UE se non vi è una compressione dell'autonomia delle parti sociali nella determinazione della retribuzione¹⁹, cosa che evidentemente è ben lontana dall'essere presente in questo testo normativo. Insomma, la limitazione di competenza "non può essere estesa a ogni questione avente un qualsiasi nesso con la retribuzione, costituendo parte integrante delle condizioni di lavoro (punto 72), a pena di svuotare taluni

¹⁵ *Del Cerro Alonso* (10 gennaio 2007, causa C-307/05).

¹⁶ *Lo FARO, Salari adeguati e competenze dell'Unione...*, cit., p. 5, elenca, in modo nemmeno esaustivo, molte direttive approvate negli ultimi anni, da quella sul distacco a quella sulla parità salariale, che incrociano a volte in maniera molto evidente la tematica retributiva e, nonostante ciò, non sono state oggetto di ricorso per annullamento.

¹⁷ C. giust. UE, Grande Sezione, 15 aprile 2008, causa C-268/06.

¹⁸ C. giust. UE, Grande Sezione, 15 aprile 2008, causa C-268/06, par. 124. Anche in altre pronunce (sulle quali ZAMPIERI, *La Corte di giustizia si pronuncia sulla Direttiva (UE) 2022/2041: è (quasi) salva*, cit., p. 3) la Corte ha chiarito che la retribuzione, ai sensi dell'art. 3 della direttiva 2000/78, riguarda le condizioni di lavoro e non il salario di cui all'art. 153, par. 5 TFUE (C. giust. UE, Seconda Sezione, 19 giugno 2014, cause riunite da C-501/12 a C-506/12, C-540/12 e C-541/12, par. 34).

¹⁹ *Lo FARO, Salari adeguati e competenze dell'Unione...*, cit., p. 9.

settori contemplati dall'art. 153, par. 1, TFUE di gran parte dei loro contenuti" (punto 68).

Dove, invece, i giudici europei ravvisano l'interferenza illegittima nella determinazione delle retribuzioni è in due disposizioni che avrebbero potenziale e diretta ingerenza sulla concreta determinazione del salario minimo da considerare adeguato.

Questa parte della decisione riduce, invero, il potenziale impatto della direttiva nei paesi dell'UE che hanno un salario minimo individuato dalla legge²⁰ perché esclude che la nozione stessa di salario minimo adeguato possa essere contenuta nella direttiva, basandosi sulla lettera dell'art. 5, par. 1 che rinvia proprio agli Stati membri il compito di individuare i criteri che la costituiscono. Non sorprende, quindi, che in conseguenza di questo ragionamento la C. Giust. abbia eliminato i criteri che, seppur assolutamente ragionevoli, avrebbero vincolato gli Stati membri nella determinazione per via legislativa di parte della struttura dei salari minimi adeguati.

L'abrogazione di queste due norme potrebbe essere collegata alla volontà di non deludere completamente le aspettative dei ricorrenti perché i due articoli aventi a oggetto i criteri e l'indicizzazione degli stessi non sembravano in grado di cambiare molto la struttura dei salari minimi previsti dalla legge attualmente esistenti. In particolare, con riferimento all'art. 5, par. 2, si può dire che probabilmente tutti i paesi con una struttura salariale anche solo parzialmente eteronoma li hanno già sempre tenuti presenti nella loro composizione complessiva. Peraltro, la stessa C. Giust. ammette che la locuzione "almeno" contenuta nella norma deve essere interpretata nel senso che l'elenco dei criteri non è esaustivo e che il loro peso all'interno della struttura salariale può essere fissato liberamente dagli Stati membri. Tuttavia, queste considerazioni non sono sembrate sufficienti alla Corte per salvare la disposizione, che comporterebbe un'armonizzazione di "una parte degli elementi costitutivi di detti salari e, pertanto, un'ingerenza diretta del diritto dell'Unione" (punto 96).

L'altra norma abrogata è, addirittura, la previsione, contenuta nell'art. 5, par. 3 per cui il salario minimo indicizzato non può venire commisurato al ribasso da uno Stato membro, attraverso una clausola di non regresso tanto ragionevole politicamente quanto probabilmente inutile nella realtà; difatti,

²⁰ Tutti eccezion fatta per Italia, Austria, Finlandia e i due Paesi che hanno presentato il ricorso.

il principio cancellato, con argomentazioni tutt'altro che inappuntabili²¹, non dovrebbe determinare particolari conseguenze visto che al momento non si conoscono vicende o tentativi di questo genere ed è molto difficile immaginare che un governo, per quanto *anti-labour* possa essere, arrivi al punto da prendere una decisione politica così impopolare quale la riduzione del salario minimo legale, la cui applicazione, è bene ricordarlo, riguarda in genere le fasce più marginali della forza lavoro e ha la funzione di consentire un tenore di vita dignitoso per tutte le persone che lavorano, anche per quelle che hanno i redditi più bassi.

4. *La promozione della contrattazione collettiva e conseguenze sull'ordinamento italiano*

Lo stesso elemento discretivo dell'*ingerenza diretta* è stato confermato dalla Corte anche a proposito della competenza normativa in materia di libertà d'associazione ed è facile cogliere l'analogia tra i due fenomeni. Infatti, si può dire che nel diritto individuale la retribuzione sta alle condizioni di lavoro così come nel diritto sindacale la libertà d'associazione sta alla contrattazione collettiva. I diritti legati all'attività sindacale sono evidentemente tutti necessari se si vuole che siano effettivi, come ha ricordato la stessa C.Giust. (punto 50) riaffermando che il diritto di associazione è "una condizione preliminare al diritto di contrattazione collettiva"; insomma, seppur differenti tra loro per contenuti e struttura, essi sono intimamente collegati²². Tuttavia, insiste la C Giust., da ciò non se ne può dedurre che "il diritto alla libera partecipazione alla contrattazione collettiva, in quanto elemento insito nel diritto di associazione, sia escluso, a tale titolo, dalle competenze dell'Unione" (punto 108), cosa che verrebbe dimostrata, sempre secondo la Corte, sia dalla distinzione tra "diritto sindacale" e "contrattazione collettiva" al settimo trattino dell'art. 156, comma 1 TFUE sia dall'intero complesso delle disposizioni del Titolo X.

Paradossalmente, invece, era proprio una presunta tutela dell'autonomia collettiva che aveva animato i ricorrenti, il cui vero obiettivo era l'eli-

²¹ MENEGATTI, *All's well that ends well? The Court's "saving" ...*, cit., p. 11.

²² Tale riflessione è stata recentemente confermata anche dalla Advisory Opinion del 21 maggio 2026 della Corte Internazionale di Giustizia, che si è espressa favorevolmente a proposito della questione avente ad oggetto la Convenzione OIL n. 87 del 1948, ovvero se in essa rientrasse oppure no anche il diritto di sciopero.

minazione dell'art. 4, che promuove la contrattazione collettiva²³, non a caso oggetto di domanda subordinata di annullamento in caso di rigetto di quella principale. Come si è anticipato, le richieste dei ricorrenti e dell'Avvocato Generale sono state respinte perché la norma impugnata è stata qualificata come un'obbligazione di mezzi²⁴, che impone meri obblighi procedimentali agli Stati membri e che quindi non comporta un'ingerenza diretta sull'azione normativa degli stessi e ancor meno sull'autonomia delle parti sociali. Infatti, l'art. 4 lascia un ampio margine di discrezionalità sul “modello di determinazione delle retribuzioni, ossia per via legislativa o mediante contrattazione collettiva” e il mancato raggiungimento dell'obiettivo dell'80% di copertura della contrattazione collettiva non costituisce, “di per sé, la violazione di un obbligo incombente a tale Stato membro” (punto 80): ovvero non esiste un obbligo di imporre “l'adesione di un maggior numero di lavoratori a un'organizzazione sindacale” (punto 84).

Quindi, tale decisione se, da un punto di vista strettamente giuridico, sembra depotenziare leggermente a livello nazionale alcuni effetti diretti sui sistemi che hanno un salario minimo legale²⁵, da un punto di vista più intrinsecamente politico, anche per l'estrema leggerezza degli obblighi procedurali che la direttiva impone, non rende più giustificabile l'atteggiamento dilatorio da parte di molti Stati membri rispetto alla trasposizione²⁶, offrendo l'opportunità per mettere di nuovo sotto i riflettori la questione della sua attuazione anche nel nostro paese. Peraltro, nonostante la direttiva comporti obblighi esclusivamente procedurali per la promozione della contrattazione collettiva, se presi sul serio essi possono determinare un effetto a cascata che potrebbe portare a una revisione del sistema di relazioni industriali, debilitato dalla (ormai) insostenibile leggerezza delle regole in materia di contrattazione collettiva.

In particolare, gli obblighi di trasparenza di cui all'art. 10 per il nostro ordinamento comportano la necessità di confrontarsi con il reale fun-

²³ LO FARO, *Salari adeguati e competenze dell'Unione...*, cit., p. 10.

²⁴ Come già aveva riconosciuto il gruppo di esperti nominato dalla Commissione Europea per individuare i criteri di trasposizione della direttiva nel suo *Report: Report Expert Group - Transposition of Directive (EU) 2022/2041 on adequate minimum wages in the European Union*, p. 24.

²⁵ ORLANDINI, *La Corte di giustizia salva la direttiva sui salari minimi adeguati nell'UE (ma la riscrive al ribasso)*, in *D&L Flash*, 2025, n. 8, p. 8.

²⁶ DELFINO, *La Corte di giustizia “salva” la Direttiva salari precisando le competenze...*, cit., p. 231.

zionamento del sistema di contrattazione collettiva e con le caratteristiche del meccanismo di definizione negoziale delle retribuzioni²⁷. Insomma, la sentenza non permette di continuare a schivare ulteriormente la questione della trasposizione della direttiva in nome della salvaguardia del pluralismo contrattuale, che proprio la C.Giust. ritiene ampiamente garantito dalla norma europea²⁸.

Infatti, la direttiva obbliga a una riflessione sul cuore del nostro diritto sindacale perché impone di squarciare il velo su come il calcolo della copertura contrattuale viene effettuato ed eliminare opacità rispetto alle basi che si utilizzeranno per giungere ai dati (sulla copertura, appunto) che – *ex art. 10* – dovranno essere inviati alla Commissione e su cui – *ex art. 4 par. 2* – verrà valutato il rispetto della soglia dell'80% che esonera lo Stato dagli obblighi di adottare misure aggiuntive di promozione della contrattazione collettiva²⁹.

La necessaria trasparenza di questi dati, che sempre secondo il par. 2 devono essere resi pubblici e notificati alla Commissione, potrebbe aprire scenari nuovi sul nostro modello sindacale perché farebbe finalmente luce sulla reale rappresentatività (sindacale e imprenditoriale) dei protagonisti delle relazioni industriali. Infatti, in assenza di dati ufficiali riguardo alla concreta copertura della contrattazione collettiva, la narrazione quasi unanime attribuisce all'Italia stime estremamente tranquillizzanti sul piano contrattuale, scontrandosi con il quadro sconcertante che, come si è detto, si ricava da tutte le ricerche in materia di salari: la contraddizione tra i due fenomeni è di assoluta evidenza.

Si è ben consapevoli che nella direttiva mancano indicazioni precise riguardo alle modalità e ai criteri che devono utilizzare gli Stati per indivi-

²⁷ ORLANDINI, *Gli obblighi di promozione della contrattazione collettiva nella direttiva sui salari minimi adeguati, tra interpretazione teleologica e uso delle fonti internazionali*, in Albi (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 162 ss.

²⁸ La maggioranza attuale sembra ritenere che l'Italia non debba fare alcunché per trasporre la direttiva, come emerge chiaramente dalla relazione introduttiva del d. 62/2026, nella quale viene scritto che "l'ordinamento italiano risulta conforme ai principi espressi nella direttiva"; invece, la Corte Costituzionale italiana sembra essere d'accordo sul possibile impatto positivo che può avere la direttiva nel nostro ordinamento, infatti, ha colto immediatamente l'occasione per citare la sentenza in commento nella pronuncia del 16 dicembre 2025, n. 188 che ha confermato la costituzionalità della legge pugliese 21 novembre 2024, n. 30 in materia di salari.

²⁹ Per maggiori approfondimenti, v. CALVELLINI, LOFFREDO, *Salari e copertura della contrattazione collettiva: dietro le apparenze molti dubbi*, in RGL, 2023, I, pp. 577 ss.

duare la percentuale di copertura contrattuale che caratterizza i propri sistemi di relazioni industriali. Ad esempio, non viene espressamente individuato il livello di contrattazione collettiva da valorizzare, anche se risulta evidente la predilezione del legislatore europeo per le intese settoriali e intersettoriali in tutto il testo della direttiva, non fosse altro perché nei Paesi in cui prevale il livello aziendale la copertura contrattuale è solitamente bassa. Non a caso il *Considerando* 22 ritiene l'elevata copertura della contrattazione collettiva settoriale e intersettoriale funzionale al rafforzamento dell'adeguatezza e della copertura dei salari minimi; questa constatazione, nel nostro sistema di relazioni industriali, significa che si dovrà tenere conto, ai fini del calcolo della copertura, solamente dei lavoratori cui è applicato un contratto nazionale di categoria.

Ugualmente scontata sembra essere la soluzione del dubbio riguardante se il calcolo debba riguardare i singoli settori merceologici oppure l'intera forza lavoro; infatti, se si preferisse quest'ultima opzione, essa renderebbe il dato finale poco significativo e le eventuali correzioni, in caso di copertura inadeguata, molto più complicate. Insomma, se è vero che la contrattazione collettiva è lo strumento al quale ci si affida per favorire la diffusione di condizioni di lavoro dignitose non si può, allora, sorvolare sul fatto che in un Paese membro quell'obiettivo possa essere pregiudicato anche per un solo settore a causa di un basso tasso di copertura (ancorché compensato da tassi più elevati negli altri settori)³⁰.

L'applicazione di tali principi a un calcolo serio della copertura contrattuale nel nostro paese significa, ad esempio, abbandonare quella basata sulle risultanze delle comunicazioni mensili all'Inps; a essa si affidano lo stesso Cnel, l'Inps e, di riflesso, l'*Eurofound* nei loro rapporti periodici³¹.

³⁰ Per tutti, TREU *Salario minimo: tra debolezze di sistema e frammentazione della rappresentanza*, in *LDE*, 2022, n. 2, p. 10 ss. e PASCUCCI, *La Direttiva sui salari minimi... e l'Italia*, in ALBI (a cura di), cit., p. 266. Contra, CNEL, *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*, 12 ottobre, consultabile in: <https://www.cnel.it/Comunicazione-e-Stampa/Notizie/ArtMID/694/ArticleID/3028/SALARIO-MINIMO-ASSEMBLEA-CNEL-APPROVA-DOCUMENTO-FINALE>, 2023, secondo cui "questione centrale, rispetto agli obblighi imposti dalla direttiva europea, è misurare in modo attendibile il tasso complessivo di copertura della contrattazione collettiva".

³¹ V. VENTURI, AMBROSO, BIAGIOTTI, TOMARO, *Archivio Cnel dei contratti collettivi nazionali di lavoro: funzionamento e funzioni*, in CNEL, *XXIV Rapporto. Mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, reperibile alla pagina: [https://www.cnel.it/Comunicazione-e-Stampa/Eventi/ArtMID/703/ArticleID/2567/XXIV-Rapporto-del-CNEL-sul-Mercato-del-lavoro-e-la-con-](https://www.cnel.it/Comunicazione-e-Stampa/Eventi/ArtMID/703/ArticleID/2567/XXIV-Rapporto-del-CNEL-sul-Mercato-del-lavoro-e-la-con)

Oltre ai dubbi già segnalati altrove³² circa la loro affidabilità quando si parla di applicazione del ccnl a fini giuslavoristici, a mettere in discussione l'utilizzabilità di quelle informazioni nella prospettiva della fonte europea sono, tra l'altro, l'impraticabilità con esse di una rilevazione del tasso di copertura settore per settore e il fatto che la platea dei lavoratori che i dati *Uniemens* ritraggono è molto più ristretta di quella che la direttiva pretende sia presa in considerazione, restando esclusi dalla prima tanto gli addetti del settore agricolo e del lavoro domestico quanto il lavoro sommerso e il lavoro autonomo economicamente dipendente³³.

Le difficoltà di ottenere la corretta rappresentazione del sistema contrattuale rafforzano la sensazione che in Italia sussista un problema di funzionamento dello stesso non meno urgente di quello salariale, al quale è inscindibilmente legato. Trovare risposte certe a questi dubbi non è facile, anche perché è estremamente ardua la strada per poter incrociare tutti i dati attualmente esistenti in materia di mercato del lavoro e di relazioni industriali; infatti, al momento non è ad esempio possibile verificare in maniera automatico la coerenza tra la copertura contrattuale derivante dalle dichiarazioni Uniemens e i dati delle comunicazioni obbligatorie al Ministero del Lavoro tramite i flussi *Unilav* in quanto non solo i due *data-base* non comunicano tra loro ma anche perché essi fotografano due realtà differenti, nelle quali l'unico elemento certo è la proliferazione dei ccnl depositati presso il Cnel³⁴.

trattazione-collettiva, 2022, pp. 357 ss.; INPS, *XXII Rapporto annuale*, reperibile alla pagina: <https://www.inps.it/it/it/dati-e-bilanci/rapporti-annuali/xxii-rapporto-annuale.html> 2023, pp. 86 ss.; CNEL, *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia...*, cit. ed EUROFOUND, *Minimum wages in 2023: Annual review, Minimum wages in the EU series*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2023, p. 11.

³² Ancora CALVELLINI, LOFFREDO, *Salari e copertura della contrattazione collettiva...*, cit., *passim*. Nello stesso senso ZOPPOLI L., *La retribuzione degli italiani tra Scilla (sistema giuslavoristico sempre più sbilanciato) e Cariddi (sistema di sicurezza sociale sempre più affamato). Riflessioni intorno a salari adeguati e minimale contributivo*, in *RDSS*, n. 1, pp. 35 ss. *Contra* PIGLIALARMÌ, *I dati amministrativi sulla copertura della contrattazione collettiva alla prova del giudizio: un focus sul settore del commercio*, in *RGL*, 2025, II, p. 316 il quale, pur riconoscendo la legittimità dei dubbi sollevati, non affronta le perplessità degli A. e fa semplicemente riferimento a un presunto dato di realtà che renderebbe economicamente non conveniente per un imprenditore utilizzare un ccnl ai fini contributivo-previdenziali e uno differente per le altre condizioni economiche e normative (cosa evidentemente già accaduta nel nostro Paese, ad es., per il gruppo Stellantis).

³³ Su questo secondo aspetto v. per tutti ORLANDINI, *Gli obblighi di promozione della contrattazione collettiva nella direttiva*, cit., 2023, pp. 163 ss.

³⁴ Per i dati aggiornati al giugno 2025, v. CALVELLINI, *La clausola di equo trattamento dei lavoratori nei contratti pubblici: prove di reazione al dumping*, in *Studi senesi*, 2025, I, p. 24.

Un richiamo normativo a un possibile collegamento tra i dati ricavabili dai due *data-base* era presente nella legge delega n. 144/2025 (art. 1, c. 2, lett. e), anche se il principio sembra piuttosto vago e la scadenza del termine per l'approvazione dei decreti legislativi ha fortunatamente interrotto tale percorso, anche perché la presenza nella delega della discutibile nozione di “contratti collettivi maggiormente applicati” che, priva di ogni riferimento alla rappresentatività dei soggetti che li hanno stipulati, avrebbe aperto la porta al rischio di una legittimazione di contratti pirata o, comunque, firmati da organizzazioni imprenditoriali e sindacali di scarsa rappresentatività³⁵. D'altro canto, la l. 144/2025 non poteva essere considerata un'attuazione della direttiva non solo nei contenuti ma nemmeno nella forma, anche perché la fonte europea era stata completamente ignorata³⁶, forse nella malcelata speranza che essa venisse del tutto abrogata dalla Corte, speranza in questo caso mal riposta.

³⁵ Tra i primi commenti cfr. BAVARO, *Note sulla legge delega n. 144/2025*, in *RGL News*, 2025, n. 10; CAIROLI, *La legge delega n. 144 del 2025: il nuovo criterio di individuazione della giusta retribuzione tra dubbi di legittimità costituzionale e prime prospettive interpretative*, in *ambienteditto.it*, 2025, 4, pp. 1 ss.; Di NOIA, *La tutela del lavoro nei contratti pubblici tra legge e contratto collettivo: le novità del d.lgs. n. 209/2024 e le insidie della l. delega n. 144/2025*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”*.IT – 502/2025; ORLANDINI, *Approvata la legge delega che seppellisce il salario minimo e attacca la contrattazione di qualità*, in *Diritti & Lavoro Flash*, 2025, 6, pp. 4 ss.; PASCUCCI, *Chi ha paura della maggiore rappresentatività sindacale? A proposito della legge delega sul salario minimo*, in questa rivista, 2025, p. 385; TUFO, *La legge delega sui salari tra limiti costituzionali e vincoli euromunitari*, in *LGO*, 2026, n. 2, p. 118; ZOPPOLI L., *Una delega “rubata” e lacunosa (oltre che pericolosa)*, in *RGL News*, 2025, n. 10.

³⁶ DELFINO, *La Corte di giustizia “salva” la Direttiva salari precisando le competenze...*, cit., p. 232.

Silvia Borelli, Maura Ranieri, Riccardo Tonelli*
Lavoro e criminalità organizzata di origine mafiosa
LAV#maf

Sommario: 1. Scenario. 2. Norme. 3. Decisioni. 4. Rapporti istituzionali e prassi. 5. Ricerche.

1. Scenario

Arrivato alla quinta edizione, l'Osservatorio su *lavoro e criminalità organizzata* copre, per quest'anno eccezionalmente, il triennio 2023-2025. L'esteso intervallo temporale consentirà di svolgere un'analisi dinamica dell'evoluzione del quadro regolativo e giurisprudenziale di riferimento, e di mettere così in luce alcune linee evolutive tendenziali. La struttura della rassegna resta però quella già consolidata nelle precedenti edizioni e sarà articolata in quattro sezioni dedicate alla normativa, alla giurisprudenza, alle relazioni e alle prassi istituzionali, e alle ricerche scientifiche.

Lo scenario sociale, economico e giuridico entro cui si inserisce questa edizione dell'osservatorio si presenta particolarmente complesso. La “poli-crisi”¹ – ambientale, bellica, economica e democratica² – che caratterizza il

* Il presente lavoro è frutto di una comune riflessione degli Autori; tuttavia, la stesura dei paragrafi 2 e 3 sono da attribuire a Maura Ranieri, quella dei paragrafi 1 e 4 a Riccardo Tonelli, e quella del paragrafo 5 a Silvia Borelli. Per segnalazioni, commenti e idee sull'osservatorio è possibile scrivere a silvia.borelli@unife.it, ranieri@unicz.it e riccardo.tonelli@unife.it.

¹ La concettualizzazione di questo termine si deve a MORIN, KERNE, *Terra-Patria*, Raffaello Cortina Editore, 1994.

² Su quest'ultimo punto è tornato di recente lo stesso Morin in un articolo pubblicato su *La Repubblica* (MORIN, *La resistenza dello spirito*, in *La Repubblica*, 23 gennaio 2024).

triennio considerato non sembra potersi considerare eccezionale e transitoria, apparendo piuttosto come un tratto endemico della società capitalistica temporanea. E se, com'è noto, la criminalità organizzata sfrutta le condizioni di crisi, individuali e collettive, approfittando delle difficoltà e delle mancanze del potere statale, altrettanto strutturale deve considerarsi l'attivismo mafioso rispetto all'infiltrazione nel tessuto economico e sociale, non solo italiano. Eppure, la risposta normativa tanto a livello nazionale, quanto sovranazionale, continua a presentare troppo spesso i caratteri tipici dell'emergenzialità: interventi frammentari e alluvionali, episodici e discontinui, con fughe in avanti e arretramenti, che difficilmente consentono di cogliere la complessità dei bilanciamenti tra diritti e interessi sottesi alla stessa.

Per quanto qui maggiormente interessa, nel periodo considerato si registrano diversi interventi di *maquillage* normativo che, come ciclicamente avviene, hanno interessato il d.lgs. n. 159/2011 (c.d. Codice Antimafia, d'ora in avanti: CA_m) e, specialmente, l'istituto dell'interdittiva antimafia. In controtendenza si pone invece l'approvazione del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36) che si mostra quale intervento strutturale e necessario, dati i molteplici "rammendi" che il testo previgente aveva subito nel tempo. Sebbene tale disciplina incida sulla materia *de qua* in forma indiretta, esso assume nondimeno un rilievo centrale. Molteplici sono le disposizioni di interesse strettamente giuslavoristico nonché, in senso più ampio, le norme volte a contrastare l'infiltrazione della criminalità organizzata, ma che al contempo promettono di incidere significativamente sulla tutela del lavoro e dei lavoratori.

Alla molteplicità degli interventi normativi si affianca un'intensa attività giurisprudenziale. I giudici (amministrativi, ordinari e costituzionali) continuano a essere fortemente impegnati nella (continua ri)definizione dei confini dell'istituto dell'interdittiva antimafia e del rapporto tra questa e alcuni strumenti di prevenzione "terapeutica" volti alla restituzione *in bonis* delle imprese (su tutti, il controllo giudiziario volontario ex art. 34-*bis* CA_m).

Parallelamente, si registra una crescente produzione di report e rapporti istituzionali che raccolgono e sistematizzano le molteplici tracce delle interrelazioni tra mafie, imprese e lavoro. Le relazioni dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità (ANSBC) e della Direzione Investigativa Antimafia (DIA) mostrano con chiarezza il progressivo radicamento delle organizzazioni mafiose

nel Nord Italia, come confermato dai dati relativi alle interdittive antimafia emesse in regioni quali Emilia-Romagna e Lombardia. Queste evidenze rendono ancora più urgente il superamento delle logiche emergenziali che caratterizzano l'attuale assetto delle politiche di contrasto all'infiltrazione mafiosa, a favore di interventi strutturali e integrati. Di significativo rilievo risultano, in questa prospettiva, i protocolli e gli accordi sottoscritti tra prefetture, amministrazioni e parti sociali in occasione di grandi eventi e grandi opere – si pensi, ad esempio, alle Olimpiadi Milano-Cortina 2026 o al Giubileo 2025 – con i quali vengono predisposti numerosi strumenti e misure che mirano a coniugare la prevenzione delle infiltrazioni criminali con la tutela effettiva delle condizioni di lavoro lungo l'intera filiera di appalti e subappalti.

Quanto alla produzione scientifica, si segnala un incremento degli studi condotti da prospettive disciplinari diverse rispetto a quelle più “tradizionali” quali la sociologia, la criminologia e il diritto penale (processuale e sostanziale). Tuttavia, per quanto attiene alla dottrina giuslavoristica, il tema continua a occupare una posizione piuttosto marginale nel dibattito nazionale, seppure si registrino taluni segnali di vitalità.

A chiusura della breve ricostruzione dello scenario entro cui si inserisce questa edizione dell'Osservatorio, preme segnalare la costituzione di una nuova associazione accademica, la Società scientifica Italiana degli Studi su Mafie e Antimafia (SISMA), diretta a promuovere l'integrazione delle riflessioni interdisciplinari sui temi della legalità, del contrasto alla criminalità organizzata e della cultura (giuridica, sociologica, storica e sociale) dell'antimafia. La nascita di questa associazione è senz'altro da salutare con favore, posto che proprio la valorizzazione della pluralità delle competenze e dei punti di vista consente non solo di edificare il retroterra teorico necessario per immaginare quelle strategie composite di contrasto cui si è già fatto cenno in precedenza, ma altresì di orientare le prassi applicative e le ricerche scientifiche in questa materia.

2. *Norme*

Per quanto concerne il piano regolativo s'intende focalizzare l'attenzione sui principali interventi realizzati nella dimensione sovranazionale e nazionale.

Sul primo versante è meritevole di segnalazione la direttiva 2024/1260 del 24 aprile 2024 concernente il recupero e la confisca dei beni. Il testo normativo, espressamente volto a stabilire “norme minime” concernenti “il reperimento e l’identificazione, il congelamento, la confisca e la gestione dei beni” (art. 1, § 1) ha l’indubbio pregio di promuovere un’armonizzazione delle legislazioni nazionali. Si tratta, per opinione diffusa, di una disciplina ispirata al ‘modello italiano’ di sequestro e confisca, al punto da essere qualificata come una sorta di “legge Rognoni-La Torre europea”³ che, pertanto, ne rende particolarmente interessante l’attuazione interna, da realizzarsi entro il 23 novembre 2026 (art. 33).

In generale, la direttiva regola gli istituti del congelamento (art. 11), di fatto equivalente al sequestro previsto dal nostro ordinamento, e della confisca (artt. 12-17), nonché l’attività di gestione dei beni (artt. 20-21). Prevede altresì che ogni Stato debba istituire un ufficio per il recupero dei beni (art. 5) e un ufficio per la loro gestione (art. 22); adottare una strategia nazionale per il recupero dei beni da aggiornare periodicamente e, comunque, ad intervalli regolari non superiori ai cinque anni (art. 25) e raccogliere dati statistici specifici da inviare ogni anno alla Commissione europea al fine di valutare l’efficacia dei sistemi interni (art. 28).

Nel dettaglio talune previsioni meritano un apposito cenno. Ad esempio, sul piano definitorio, oltre ad una nozione ampia di ‘organizzazione criminale’ (art. 3, § 7) va indicata la distinzione tra la figura della ‘vittima’ e quella dell’‘interessato’⁴ rispetto alle quali sarà importante verificare se il prestatore di lavoro di un’impresa ‘contaminata’ possa ricondursi all’una, all’altra o, e a seconda delle circostanze, ad entrambe. Ancora, il legislatore europeo mostra attenzione per la sopravvivenza delle imprese colpite da fenomeni di condizionamento da parte di gruppi criminali impegnando gli Stati membri ad adottare misure adeguate al fine di garantire una gestione

³ BALSAMO, *L’impatto sulla normativa nazionale antimafia della direttiva (UE) 2024/1260 del 24 aprile 2024, riguardante il recupero e la confisca dei beni*, in www.sistemapenale.it, 5 novembre 2024, p. 1.

⁴ Ai sensi dell’art. 3, § 8, che rinvia all’art. 2, § 1, lett. a), dir. 2012/29/Ue, si intende, tra l’altro, per ‘vittima’ il soggetto “che ha subito un danno, anche fisico, mentale o emotivo, o perdite economiche che sono stati causati direttamente da un reato”. Ai sensi, invece, dell’art. 3, § 10 si intende, tra l’altro, per ‘interessato’ “un soggetto terzo i cui diritti in relazione ai beni oggetto di un provvedimento di congelamento o di confisca siano pregiudicati direttamente da tale provvedimento”.

efficiente delle entità precisando che “le imprese devono essere conservate in attività”⁵.

Quanto, invece, alla dimensione nazionale le principali modifiche insistono, per un verso, sul rimaneggiamento del CAM ad opera essenzialmente del d. l. 11 aprile 2025, n. 48 convertito, senza modifiche, dalla l. 9 giugno 2025, n. 80 (cd. decreto sicurezza) e, per altro verso, sull'introduzione del Codice dei Contratti Pubblici (CCP) ad opera del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, rispetto al quale è opportuno menzionare il cd. correttivo appalti adottato con il d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209.

In entrambi i casi si tratta di provvedimenti significativi che meriterebbero una valutazione approfondita; compatibilmente però con gli spazi di questa rubrica si metteranno in evidenza gli aspetti più interessanti nella prospettiva ivi perseguita, vale a dire gli intrecci tra lavoro e criminalità organizzata di tipo mafioso.

Per quanto concerne le modifiche al CAM, in primo luogo, va rilevato un ampliamento dell'ambito di applicazione della documentazione antimafia che, oltre ad associazioni, imprese e società, si applica altresì ai consorzi, ai raggruppamenti temporanei di imprese e ai contratti di rete (art. 85, co. 2). Ancora, con riferimento alla gestione delle imprese sequestrate si introduce la verifica, quanto meno annuale, del Tribunale circa la persistenza di concrete possibilità di prosecuzione e/o ripresa dell'attività di impresa; ove tali possibilità non siano riscontrate, e qualora l'azienda non disponga di patrimonio liquidabile, “il tribunale ne dà comunicazione all'ufficio del registro delle imprese, che dispone la loro cancellazione entro sessanta giorni dalla comunicazione” (art. 41, co. 1 *novies* e 5-*bis*). A seguito, invece, dell'intervenuta confisca si introduce il divieto di prestare attività lavorativa presso l'azienda per parenti, coniugi, affini o conviventi del destinatario del provvedimento, nonché per i soggetti condannati, anche con sentenza non definitiva, ai sensi dell'art. 416-*bis* c.p.; l'eventuale stipula del contratto è sanzionata con la risoluzione di diritto dello stesso (art. 45 *bis* 2, co. 1-*bis*).

Indubbiamente, però, la variazione più innovativa riguarda l'inserimento dell'art. 94-*bis* che attribuisce al prefetto il potere di escludere, per un arco temporale annuale eventualmente prorogabile in caso di persistenza

⁵ Così l'art. 20, § 1 da leggere congiuntamente al considerando (41) secondo cui, al fine di garantire che i beni oggetto di congelamento o confisca possano mantenere il proprio valore, gli Stati debbono predisporre misure di gestione efficaci; in particolare, con riferimento alle imprese andrebbe garantita la continuità aziendale.

dei presupposti richiesti, uno o più divieti e decadenze previste dall'art. 67, co. 1, CAM qualora si accerti che per effetto di tale provvedimento il titolare dell'impresa individuale e i suoi familiari resterebbero privi di mezzi di sostentamento (co. 1); tale possibilità è però preclusa ai soggetti condannati con sentenza definitiva o, benché non definitiva, confermata in appello per uno dei delitti *ex art. 67, co. 8 (co. 4)*. L'assenza dei mezzi di sostentamento è appurata a seguito di una documentata istanza del titolare dell'impresa individuale all'esito di accertamenti svolti dal gruppo interforze istituito presso ciascuna prefettura *ex art. 90 CAM (co. 2)*. Infine, si dispone che, allorché il prefetto disponga l'esclusione dei suddetti divieti e decadenze, lo stesso può prescrivere nei riguardi del soggetto l'osservanza di una o più delle misure di collaborazione preventiva *ex art. 94-bis, co. 1 e 2, CAM (co. 3)*.

La previsione, come da più parti sottolineato⁶, si pone in continuità con alcune pronunce della Corte costituzionale e, in particolare, con la sentenza del 19 luglio 2022, n. 180⁷ che, seppur conclusasi con una dichiarazione di inammissibilità delle questioni costituzionali sollevate, conteneva un esplicito invito dei giudici a sbloccare "l'inerzia legislativa" dovendo trovare "soddisfazione in tempi rapidi la necessità di accordare tutela alle esigenze di sostentamento dei soggetti che subiscono, insieme alle loro famiglie, a causa delle inibizioni all'attività economica, gli effetti dell'informazione interdittiva".

L'intervento normativo sul punto non può, quindi, che essere accolto favorevolmente; ciò nonostante, persistono delle criticità. Così, ad esempio, la disposizione è circoscritta alle imprese individuali, esponendosi in tal modo al rischio di costituzionalità⁸. Ancora, l'assenza di previsione di una qualsiasi forma di motivazione da parte del prefetto aumenta i margini di discrezionalità nella valutazione, così come le ipotesi in cui l'esclusione introdotta non possa operare, peraltro non necessariamente a seguito di una condanna definitiva passata in giudicato, risultano oltremodo variegata ed eterogenea⁹.

⁶ Cfr. tra i tanti AMARELLI, *Il decreto sicurezza e le riforma degli effetti delle interdittive antimafia: un fiore nel deserto in attesa di essere emendato*, in *www.sistemapenale.it*, 5 maggio 2025 e PASSARELLI, *Le novità introdotte dal d.l. "sicurezza" in materia di prevenzione antimafia*, in *federalismi.it*, 2025, p. 86 ss.

⁷ Su cui si consenta il rinvio a BORELLI, RANIERI, TONELLI, *Lavoro e criminalità organizzata di origine mafiosa*, in *DLM*, 2023, pp. 583 ss., spec. 592-594.

⁸ AMARELLI, *op. cit.*

⁹ Sul punto cfr. PASSARELLI, *op. cit.*, spec. pp. 91 e 98.

In generale, però, il modello di informazione antimafia perde quella connotazione rigida che lo ha contrassegnato criticamente per lungo tempo, mostrandosi oggi più flessibile e duttile attraverso la sua sostanziale articolazione in tre diverse misure: la prevenzione collaborativa (art. 94 *bis* CAm), l'interdittiva 'temperata' (art. 94.1 CAm) e la figura tradizionale e originaria, totalmente incapacitante per l'impresa, risultante dal combinato disposto degli artt. 67 e 92 CAm¹⁰.

Per quanto concerne, invece, il c.d. Codice degli appalti, al di là di ogni indagine approfondita e generale, meritano in questa sede particolare menzione taluni profili.

Innanzitutto, all'assenza di ogni riferimento ai protocolli di legalità e alla persistente mancanza di richiamo alle condanne *ex art.* 603 *bis* c.p. tra le ipotesi di esclusione automatica dalla partecipazione ad una procedura di appalto (art. 94 CCP)¹¹ si affianca, nella versione attualmente vigente, l'abolizione del *rating* di impresa. Ciò, in qualche modo, stride con l'impostazione di fondo del testo normativo che, rispetto al pregresso, pare spostare l'attenzione dai temi connessi alla sostenibilità ai profili ambientali e sociali¹².

Il Codice invero contiene clausole sociali sia di prima che di seconda generazione (si veda in particolare l'art. 57 CCP)¹³; queste ultime, come risaputo, hanno una forte connotazione sociale essendo sostanzialmente volte, pur nelle diverse articolazioni che possono assumere, a garantire la conservazione del posto di lavoro nei passaggi di appalto¹⁴.

Di particolare interesse sono poi le previsioni in materia di equo compenso dei liberi professionisti da porre in relazione con la normativa generale in materia contenuta nella l. 21 aprile 2023, n. 49 intitolata "Disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali"¹⁵. Ai

¹⁰ Su questa articolazione della fattispecie insiste AMARELLI, *op. cit.*

¹¹ MERLO, *Il nuovo Codice degli appalti pubblici dal punto di vista del penalista. Le tensioni sul versante della disciplina dell'anticorruzione e dell'antimafia e il rischio di sfruttamento dei lavoratori*, in RGL, 2024, I, pp. 92-93.

¹² CARANTA, FICHERA, *Il nuovo Codice degli appalti pubblici e le tutele sociali dal punto di vista dell'amministrativista*, in RGL, 2024, I, p. 49.

¹³ CARANTA, FICHERA, *op. cit.*, p. 36 ss.

¹⁴ Cfr. ORLANDINI, *Mercato unico dei servizi e tutela del lavoro*, Franco Angeli, 2013, p. 191 ss. e PANTANO, *Le clausole sociali nell'ordinamento giuridico italiano. Concorrenza e tutela del lavoro negli appalti*, Pacini, 2020, p. 133 ss.

¹⁵ Sul punto ampiamente LAMBERTI, *Equo compenso e appalti pubblici: correlazioni, interferenze e possibili soluzioni tra discipline non dialoganti*, in LPA, 2024, I, p. 671 ss.

sensi dell'art. 8, co. 2, CCP sono vietate prestazioni d'opera intellettuale gratuite “salvo che in casi eccezionali e previa adeguata motivazione”; tali prestazioni devono essere rese applicando il principio dell'equo compenso secondo quanto previsto dall'art. 41, co. 15-*bis*, 15-*ter* e 15-*quater*. La previsione è funzionale alla tutela del lavoro ma presenta una serie di criticità che spaziano dall'eccessiva discrezionalità rimessa all'amministrazione, stante la formulazione della norma, ad un ambito di applicazione che, ad esempio, non ricomprende tutti i liberi professionisti¹⁶.

Una disamina più approfondita merita, invece, l'art. 11 CPP in materia di applicazione dei contratti collettivi nazionali ai dipendenti in ipotesi di appalti e concessioni. In primo luogo, si dispone che l'individuazione del contratto collettivo segua precisi criteri, vale a dire che si deve trattare di un contratto in vigore per il settore e la zona in cui si svolgono le prestazioni lavorative, siglato dalle associazioni datoriali e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e con un ambito di applicazione strettamente connesso all'attività oggetto dell'appalto o della concessione (co. 1).

L'individuazione del contratto deve ora avvenire nei documenti iniziali di gara e nella decisione a contrarre, non più, dunque, nei bandi e negli inviti, come previsto dalla formulazione originaria, tenendo conto dell'attività oggetto dell'appalto o della concessione “svolta dall'impresa anche in maniera prevalente” e imponendo la conformità al primo comma e, soprattutto, all'allegato I.01 che disciplina criteri e modalità per l'individuazione dei contratti collettivi applicabili (co. 2). È però accordato agli operatori economici il potere di indicare nell'offerta un contratto collettivo diverso “purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente, vincolando questi ultimi ad acquisire la relativa dichiarazione e a verificarne la conformità con il suddetto allegato (commi 3 e 4). Il legislatore precisa, inoltre, che le stesse tutele normative ed economiche debbono essere assicurate dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti ai lavoratori in subappalto (co. 5).

Per quanto la previsione, ancor più a seguito delle modifiche del 2024, risponda all'esigenza di ampliare gli spazi di tutela previsti dall'ordinamento giuridico, solleva diverse criticità che giungono sino a paventare dubbi

¹⁶ Su queste e altre criticità LAMBERTI, *op. cit.*, *passim*.

di legittimità costituzionale e di compatibilità con il diritto dell'Unione europea¹⁷.

In chiusura di questa veloce ricostruzione delle innovazioni normative ascrivibili all'ultimo triennio, devono essere richiamati tre ulteriori interventi connessi alle tematiche oggetto di questo Osservatorio.

Il primo, in ordine di tempo, è la l. 2 marzo 2023, n. 22 con cui è stata istituita la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali. Com'è noto, la Commissione è un organo bicamerale che ha il compito di vigilare sull'applicazione di una serie di normative, a vario titolo, dirette a contrastare il fenomeno mafioso, nonché ad approfondire la conoscenza sullo stesso.

Il secondo intervento è il d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24 di attuazione della dir. 2019/1937/Ue relativa alla protezione dei c.d. *whistleblowers*, ossia i lavoratori che segnalano illeciti e/o irregolarità commessi in contesto di lavoro¹⁸. Il decreto non è di facile lettura e pare piuttosto oscuro in diversi passaggi, specie per quanto attiene al relativo campo di applicazione. Il che potrebbe spingere i lavoratori a non effettuare segnalazioni, posta l'incertezza circa l'effettiva attivazione delle tutele previste in favore del c.d. *whistleblower*.

Il terzo attiene al tentativo di rilanciare la Rete del Lavoro Agricolo di Qualità (d'ora in avanti: Rete LAQ), ad opera dell'art. 2 del d.l. 31 ottobre 2025, n. 159, convertito con l. 29 dicembre 2025, n. 198, recante misure urgenti per la tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro e in materia di protezione civile. Nello specifico si dispone che l'accesso alla Rete sia subordinata, tra l'altro, al rispetto da parte dell'impresa della normativa in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e di non essere destinataria di contravvenzioni e sanzioni amministrative, anche non definitive, per violazione della suddetta normativa (commi 1 e 2). Infine, le imprese aderenti

¹⁷ Per una lettura critica della previsione che mette in evidenza anche questi profili cfr., tra i tanti, GIACONI, *Il nuovo Codice e le tutele sociali dal punto di vista del giuslavorista. Verso un appalto pubblico socialmente sostenibile?*, in *RGL*, 2024, I, p. 52 ss.; ORLANDINI, *Clausola di equo trattamento negli appalti pubblici e diritto dell'Ue: a che punto siamo?*, in *RGL*, 2024, I, p. 10 ss.; TAMPIERI, *Contratti collettivi e tutele salariali nell'art. 11 del Codice appalti pubblici*, in *LPA*, 2024, I, p. 213 ss. e PASSALACQUA, *I contratti collettivi negli appalti pubblici dopo il decreto correttivo al Codice*, in *ADL*, I, 2025, p. 179 ss.

¹⁸ Per un primo commento e per ulteriori approfondimenti si rimanda ad ALLAMPRESE, TONELLI, «Nuove tutele» e occasioni perdute: alcune osservazioni sul d.lgs. n. 24/2023 in materia di whistleblowing, in *RGL*, 2023, I, pp. 447 ss.

alla Rete LAQ potranno godere di un accesso agevolato ai bandi dell'Inail, le cui modalità di attuazione sono rimesse ad un decreto interministeriale adottato, su proposta dello stesso Inail, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale (commi 3 e 4).

3. Decisioni

Il panorama giurisprudenziale, anche con riferimento al triennio preso in considerazione, è dominato dalle pronunce inerenti all'informazione antimafia che continuano a costituirne il blocco più consistente; si registrano altresì sentenze in materia di controllo giudiziario e di iscrizione nelle *white list*, in cui però spesso i giudici sono chiamati ad interpretare e chiarire i rapporti tra i vari strumenti.

Con riferimento alle interdittive, che si rammenta trovano applicazione solo nei riguardi delle persone giuridiche e non anche delle persone fisiche¹⁹, si rinsaldano taluni consolidati orientamenti. Sicché, ad esempio, è ribadita la natura preventiva del provvedimento quale principio giurisprudenziale consolidato²⁰ che richiede una motivazione, anche sintetica, fondata su elementi sintomatico-presuntivi che, secondo un ragionamento induttivo di tipo probabilistico (ovvero il pluricitato criterio del “più probabile che non”) e di una valutazione unitaria e non atomistica, testimonii il potenziale asservimento dell'impresa a gruppi criminali mafiosi²¹.

¹⁹ Cons. St. 12 febbraio 2024 n. 484; Cons. St. 2 marzo 2023 n. 2212.

²⁰ Tra le tante, di recente, Cons. St. 3 settembre 2025 n. 7179 secondo cui “il diritto amministrativo della prevenzione antimafia non sanziona [...] fatti penalmente rilevanti, né reprime condotte illecite ma mira a scongiurare una minaccia per la sicurezza pubblica, l'infiltrazione mafiosa nell'attività imprenditoriale e la probabilità che siffatto “evento” si realizzi”.

²¹ Si vedano, con una lettura congiunta, *ex plurimis* Cons. St. 25 giugno 2025 n. 5507; Cons. St. 9 giugno 2025 n. 4969; Cons. St. 4 marzo 2025 n. 1800; Cons. St. 1° aprile 2025 n. 2764; Cons. St. 7 ottobre 2024 n. 8052; Cons. St. 23 settembre 2024 n. 7728; Cons. St. 16 settembre 2024 n. 7590; Cons. St. 3 luglio 2024 n. 5896; Cons. St. 7 giugno 2024 n. 5112; Cons. St. 18 aprile 2024 n. 3531; Cons. St. 19 gennaio 2024 n. 614; Cons. St. 5 gennaio 2024 n. 193; Cons. St. 9 ottobre 2023 n. 8763; Cons. St. 3 ottobre 2023 n. 8644; Cons. St. 19 settembre 2023 n. 8423; Cons. St. 7 agosto 2023 n. 7625; Cons. St. 18 luglio 2023 n. 7045; Cons. St. 18 luglio 2023 n. 7047; Cons. St. 14 luglio 2023 n. 6896; Cons. St. 5 luglio 2023 n. 6553; Cons. St. 22 maggio 2023 n. 5024; Cons. St. 16 maggio 2023 n. 4856.

Con riferimento ad alcuni degli indici che giustificano l'adozione dell'interdittiva, ricorrenti sono le precisazioni circa il condizionamento da parte di un'impresa 'mafiosa' e l'esistenza di rapporti parentali pregiudizievoli.

Quanto al primo, affinché il contagio assuma rilievo, e giustifichi l'adozione di un'interdittiva alimentando il fenomeno delle cd. 'interdittive a cascata', è necessario che si riscontri "una plausibile condivisione di attività illecite e una verosimile convergenza verso l'assoggettamento agli interessi criminali di organizzazioni mafiose"; mentre, all'opposto, non risultano dirimenti contatti episodici, inconsistenti o remoti²². Peraltro, non è essenziale l'attualità del condizionamento mafioso, ben potendo i fatti posti a supporto della decisione risalire nel tempo, allorquando ne emerga un quadro indiziario in grado di giustificare il giudizio di attualità e di concretezza del rischio di infiltrazione mafiosa²³.

Quanto invece ai rapporti parentali assumono rilievo se di intensità tale da far presumere l'esistenza di una conduzione familiare e gestione collettiva dell'azienda, ovvero qualora "per numero e qualità" appaiano indicativi "di una situazione complessiva tale da non rendere implausibile un collegamento, anche non personale e diretto, tra soggetti imprenditori ed ambienti della criminalità organizzata, soprattutto in contesti territoriali ed economici notoriamente esposti al pericolo di inquinamento mafioso"²⁴.

I giudici, inoltre, rimarcano che, malgrado le modifiche introdotte circa l'obbligo di fornire una tempestiva comunicazione al soggetto destinatario del provvedimento e al fine di assicurare un equilibrio tra il contrasto alle mafie e la necessità di garantire un contraddittorio nel procedimento, permangono importanti limitazioni riconducibili, per un verso, alla celerità e indifferibilità della azione preventiva, per altro verso, all'opportunità di

²² Cons. St. 21 gennaio 2025 n. 432; Cons. St. 3 marzo 2024 n. 132; Cons. St. 10 giugno 2024 n. 5180; Cons. St. 23 marzo 2023 n. 2953.

²³ Cons. St. 27 novembre 2024 n. 9544; Cons. St. 8 luglio 2024 n. 6043; Cons. St. 15 aprile 2024 n. 3391; Cons. St. 4 aprile 2024 n. 3096; Cons. St. 5 febbraio 2024 n. 1142; Cons. St. 10 maggio 2023 n. 4733; Cons. St. 29 novembre 2023 n. 10308; Cons. St. 1° dicembre 2023 n. 10427.

²⁴ Cons. St. 13 gennaio 2025 n. 184; Cons. St. 7 novembre 2024 n. 8902; Cons. St. 26 agosto 2024 n. 7230; Cons. St. 27 giugno 2024 n. 5686; Cons. St. 23 maggio 2024 n. 4588; Cons. St. 13 marzo 2024 n. 2451; Cons. St. 2 febbraio 2024 n. 1101; Cons. St. 1° febbraio 2024 n. 1013; Cons. St. 7 agosto 2023 n. 7599; Cons. St. 7 agosto 2023 n. 7601; Cons. St. 19 luglio 2023 n. 7080; Cons. St. 30 marzo 2023 n. 3285.

omettere ogni elemento che possa pregiudicare il procedimento amministrativo o le attività processuali *in itinere*²⁵.

Per quanto riguarda l'istituto del controllo giudiziario delle imprese *ex art. 34 bis* CAmerita merita innanzitutto segnalazione la pronuncia della Corte costituzionale²⁶ volta a dichiarare l'illegittimità del co. 7 del suddetto articolo in violazione degli artt. 3 e 41 Cost. quanto a irragionevolezza della disciplina e compressione sproporzionata dell'iniziativa economica privata. Con maggior precisione, i giudici ritengono la previsione illegittima ove, prevedendo la sospensione degli effetti dell'interdittiva a seguito dell'ammissione alla misura del controllo giudiziario, non consente che tale sospensione si protragga, nell'ipotesi di conclusione con esito positivo, sino alla definizione del procedimento di aggiornamento dell'interdittiva da parte del prefetto (*ex art. 91, co. 5, CAmerita*).

Merita altresì menzione, la questione interpretativa rimessa alle Sezioni Unite dalla Cass. pen., sez. VI²⁷, con l'obiettivo di dirimere il contrasto giurisprudenziale sorto a fronte di una richiesta di applicazione del controllo giudiziario e in relazione ad un'intervenuta interdittiva antimafia. In sostanza, i giudici chiedono di chiarire se in tali ipotesi l'autorità giudiziaria debba limitarsi a valutare l'occasionalità dell'agevolazione mafiosa e la possibilità di recupero dell'azienda o, piuttosto, possa altresì valutare i presupposti dell'infiltrazione mafiosa, già appurata in sede amministrativa al momento del rilascio del relativo provvedimento.

Più risalente, ma non meno pregnante sul piano interpretativo, è la pronuncia con cui l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato²⁸ interviene in merito al rapporto tra la vigilanza del Prefetto e l'azione penale, chiarendo altresì che la pendenza del controllo giudiziario volontario non è causa di sospensione del giudizio di impugnazione contro l'informazione antimafia interdittiva; in tale occasione inoltre si afferma, più in generale, che gli esiti dei due procedimenti (amministrativo e penale) possono essere dif-

²⁵ Cons. St. 18 febbraio 2025 n. 1295; si veda altresì Cons. St. 8 gennaio 2024 n. 248 in cui pur applicandosi, *ratione temporis*, la disciplina pregressa i giudici offrono una ricostruzione dell'evoluzione normativa e dei principi in gioco.

²⁶ Il riferimento è a Corte cost. 17 luglio 2025 n. 109 su cui si veda AMARELLI, *Controllo giudiziario volontario: aspettando le Sezioni unite la Corte costituzionale protrae gli effetti sospensivi dell'interdittiva antimafia*, in www.sistemapenale.it, 23 luglio 2025.

²⁷ Cass. Pen. 30 aprile 2025 n. 24672.

²⁸ Cons. St. 13 febbraio 2023 n. 6; cfr. altresì Cons. St., ad. Plen., 13 febbraio 2023 nn. 7 e 8.

ferenti. Difatti, benché entrambi siano funzionali ad evitare contaminazioni mafiose nelle imprese, essi differiscono per presupposti e percorsi evolutivi: la valutazione prefettizia si fonda essenzialmente su accertamenti relativi al passato, mentre, l'autorità giudiziaria verifica le possibilità future di bonifica e risanamento delle imprese.

In altre vicende, invece, i giudici sono intervenuti con riferimento all'iscrizione nelle *white list*, talora, per ribadire che essa è regolamentata dagli stessi principi e presupposti che disciplinano l'interdittiva antimafia, trattandosi di misure finalizzate alla salvaguardia dell'ordine pubblico economico, della libera concorrenza tra le imprese e del buon andamento della p.a.²⁹; talaltra, rimarcando la necessità di un'interpretazione letterale, e quindi restrittiva delle tipologie di imprese per cui è ammessa l'iscrizione, sicché, nel caso ivi richiamato, non è possibile ricomprendere nella attività di "ristorazione, gestione delle mense e catering" (art. 1, lett. i-ter, co. 53, l. n. 9/2012) operazioni di natura meramente preparatoria come, ad esempio, "l'approvvigionamento e la fornitura delle derrate alimentari che dovranno essere utilizzate nelle successive fasi di preparazione dei pasti"³⁰.

Ancora sui rapporti tra i vari istituti volti, a vario titolo, a prevenire l'infiltrazione mafiosa nell'economia, deve altresì essere menzionata la sentenza n. 101 del 2023 della Corte di Costituzionale, avente ad oggetto il c.d. commissariamento dell'impresa di cui all'art. 32, co. 10, d.l. n. 90/2010 (convertito con modificazioni dalla l. n. 114/2014)³¹. La Corte era stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'istituto nella misura in cui, seguendo il "diritto vivente" per come ricostruito dal T.a.r. Lazio ricorrente, le somme erogate in favore dell'impresa vincitrice di un appalto, prima interdetta e poi commissariata, devono retrocedere in favore dell'amministrazione appaltante. I giudici hanno dichiarato non fondata la questione, ritenendo possibile addivenire a una lettura costituzionalmente orientata del dettato legislativo, che, nello specifico, consente all'impresa di mantenere gli utili sino a un importo pari al valore della prestazione eseguita, nei limiti

²⁹ Cons. St. 10 aprile 2024 n. 3265; Cons. St. 20 marzo 2024 n. 2711; Cons. St. 5 marzo 2024 n. 2160; Cons. St. 4 marzo 2024 n. 2170.

³⁰ Cons. St. 18 gennaio 2024 n. 606.

³¹ C. Cost. 23 maggio 2023, n. 110, su cui TONELLI, *Sicurezza pubblica, libertà d'impresa e tutela del lavoro: un altro passo verso un più equilibrato bilanciamento nella prevenzione amministrativa antimafia?*, in RIDL, 2023, II, p. 604 ss.

dell'utilità conseguita dall'amministrazione e al netto dei costi già versati e del compenso degli amministratori.

Da ultimo, destano interesse tre pronunce della Corte di Cassazione, tutte relative a casi di licenziamento individuale di lavoratori condannati per associazione mafiosa e/o contigui ad ambienti "controindicati".

Con la prima, la Corte ha confermato il giudizio di merito che respingeva il ricorso contro il licenziamento intimato nei confronti di un insegnante condannato per associazione mafiosa³². In particolare, i giudici hanno ritenuto proporzionata e adeguatamente motivata la sanzione disciplinare, in considerazione della gravità e reiterazione delle condotte e del venir meno dell'affidamento del datore di lavoro sul futuro esatto adempimento delle obbligazioni contrattuali.

In una successiva sentenza la Corte di Cassazione ha invece riconosciuto illegittimo il licenziamento per giusta causa intimato, anche in tal caso, nei confronti di un lavoratore condannato per associazione mafiosa diversi anni prima dell'instaurazione del rapporto di lavoro³³. La pronuncia merita di essere evidenziata perché i giudici danno condivisibilmente rilievo al fatto che, pur trattandosi di un reato di particolare gravità, non possono per ciò solo venir meno le ordinarie tutele lavoristiche. Nello specifico, la giusta causa di licenziamento può essere integrata da una condanna penale, ma solo se sia tale da poter incidere significativamente sul rapporto fiduciario tra lavoratore e datore di lavoro. Al contrario, nel caso di specie i fatti oggetto della condanna erano molto risalenti nel tempo e non potevano ritenersi incidenti né sul rapporto fiduciario, né sul corretto adempimento delle prestazioni dedotte in contratto.

L'ultima pronuncia che si ritiene opportuno segnalare riguarda un licenziamento individuale intimato nell'ambito di una procedura di sequestro e confisca³⁴. Diversamente dal caso precedentemente esaminato, con questa sentenza la Corte ha ritenuto legittimo il licenziamento intimato dall'amministratore giudiziario, subentrato nella gestione dell'impresa a seguito del provvedimento di sequestro, nei riguardi del direttore tecnico dell'azienda. L'atto di recesso era stato adottato *ex art. 56 Cam* e motivato adducendo il provvedimento di sequestro, la posizione di persona sotto-

³² Cass. Civ. 5 dicembre 2023, n. 34003, in *Osservatorio Olympus*.

³³ Cass. Civ. 20 febbraio 2024, n. 4458, in *DeJure*.

³⁴ Cass. Civ. 5 febbraio 2025 n. 2803 su cui DENTICI, *Misure di prevenzione antimafia e risoluzione del contratto di lavoro tra specialità e autorità*, in *LG*, 2025, p. 668 ss.

posta ad indagini del lavoratore, il ruolo ricoperto e, di conseguenza, il rischio che la sua permanenza in azienda potesse pregiudicarne la gestione e la bonifica. I giudici hanno affermato che, in ragione della succitata disposizione, non trovano applicazione le garanzie proprie del licenziamento disciplinare, trattandosi dell'esercizio di un potere funzionale ad assicurare la gestione del bene sequestrato e la tutela dell'ordine pubblico; piuttosto, si ritiene necessario solo che la "la decisione sia adeguatamente motivata con il richiamo alla misura adottata dall'autorità giudiziaria". L'argomentazione della Corte pare discutibile almeno sotto un triplice profilo. In primo luogo, l'applicazione dell'art. 56 Cam ai contratti di lavoro risulta tutt'altro che scontata, sia alla luce di un'interpretazione letterale della disposizione, quanto in forza di una sua lettura sistematica con altre norme del Codice. In secondo luogo, l'obbligo di motivazione del licenziamento e, nella stessa misura, i vincoli formali e procedurali sono funzionali alla tutela di principi e valori costituzionali. Di conseguenza, e da ultimo, i giudici non operano alcun bilanciamento tra i valori in gioco, piuttosto si muovono, ancora una volta, a tutela esclusiva dell'ordine pubblico e della sicurezza, sacrificando ogni altro principio senza aver, peraltro, effettuato alcun test di ragionevolezza e proporzionalità³⁵.

4. Rapporti istituzionali e prassi

Per quanto attiene ai rapporti istituzionali e alle prassi, prendendo le mosse dal piano sovranazionale, desta particolare interesse l'ultimo rapporto dell'Agenzia dell'Ue per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol), pubblicato nel 2025. L'Agenzia individua 821 reti criminali attive nell'Unione europea in grado di incidere sulla sicurezza interna della regione, per un totale di membri che supera i 25.000 individui. Queste reti sono attive in una serie di settori criminali, tra cui il traffico di droga, le frodi, i reati contro il patrimonio, il traffico di migranti e la tratta di esseri umani. Per quanto qui maggiormente interessa, il Rapporto evidenzia come le reti criminali più minacciose mostrino una notevole capacità di adattamento, riuscendo

³⁵ Su ciascuno di questi punti sia consentito il rinvio a RANIERI, *Mafie, imprese, lavoro*, op. cit., spec. p. 150 ss. e a RANIERI, *Licenziamento disciplinare per condanna mafiosa: tra orientamenti consolidati e bilanciamenti praticabili*, in RIDL, 2024, II, spec. p. 296 ss.

a sfruttare le opportunità offerte dai vuoti di regolazione e dalle dinamiche evolutive proprie dei mercati legali³⁶. Si noti, ad esempio, che i settori più vulnerabili alle infiltrazioni della criminalità organizzata risultano essere l'edilizia e la logistica – due settori in cui si registrano frequenti e gravi irregolarità sul piano lavoristico, in cui l'attività di controllo, prevenzione e contrasto da parte delle Autorità pubbliche risulta spesso scarsamente inefficace, e nei quali risulta altresì complesso realizzare azioni sindacali efficaci³⁷. Il che sembra confermare come vi sia senz'altro un rapporto biunivoco – sebbene non certo esclusivo – tra irregolarità lavorative e infiltrazione della criminalità organizzata. Un altro dato rilevante segnalato nel Rapporto riguarda la transnazionalità delle reti criminali, le cui attività toccano diversi paesi e la cui composizione interna è spesso di tipo internazionale³⁸. Proprio il carattere transnazionale dell'operatività del crimine organizzato conduce a porre l'accento sui controlli riguardanti imprese e/o soggetti localizzati nel territorio di altri Paesi, rispetto ai quali risulta spesso difficile ottenere informazioni attendibili³⁹.

Venendo ai rapporti e alle prassi nazionali, continua il fondamentale lavoro di analisi sulle condizioni lavorative e occupazionali nei settori agricolo e agroalimentare svolto dalla FLAI-CGIL e dell'Osservatorio Placido Rizzotto. Al riguardo, l'ultimo Rapporto Agromafie e caporalato (il settimo), pubblicato a luglio 2024, è particolarmente corposo, contando ben 16 contributi, e anche questa edizione è suddivisa in due macro-parti: la prima raccoglie analisi normative o di contesto rispetto ai settori indagati; la seconda è invece dedicata ad alcuni casi-studio territoriali⁴⁰.

Ai fini di questo osservatorio rileva poi la relazione nazionale dell'ANB-SC, pubblicata nel 2023. L'Agenzia segnala un miglioramento complessivo

³⁶ Nello specifico, l'86 per cento di tali reti si avvale di strutture commerciali legali.

³⁷ Al riguardo, con riferimento al settore della logistica, si v. il recente studio di BORELLI, MARZO, LOFFREDO, *Sorry we Subcontracted You*, ETUI research paper, 2 settembre 2025, liberamente accessibile a: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5435960.

³⁸ Sono 112 le nazionalità rappresentate tra i membri delle 821 maggiori reti, e il 68 per cento delle reti è composto da membri di più nazionalità, mentre il 32 per cento ha membri di un solo paese. Non solo: il 76 per cento delle reti criminali più minacciose è presente o attivo in almeno due-sette paesi.

³⁹ Sul punto, si v., se si vuole, TONELLI, *Tutela del lavoro e prevenzione all'infiltrazione mafiosa nella prospettiva europea*, in *LD*, 2024, p. 357 ss.

⁴⁰ Osservatorio Placido Rizzotto – FLAI-CGIL, *Agromafie e caporalato. Settimo rapporto*, Futura, 2024.

nella gestione del patrimonio immobiliare e un significativo incremento del numero di beni destinati⁴¹. Inoltre, dall'analisi delle diverse tipologie di utilizzo emerge con chiarezza che la finalità di destinazione prioritaria resta quella del riuso sociale dei beni immobili confiscati, mentre la vendita continua a rappresentare un'opzione marginale e residuale. Per quanto riguarda le aziende, sono 319 quelle definitivamente confiscate e destinate per le finalità di cui all'art. 48, co. 8 Cam, nel 2023, di cui ben 274 destinate alla liquidazione e 45 alla vendita. Si tratta di un dato in linea con l'andamento complessivo, posto che il 95 per cento delle aziende risulta destinato alla liquidazione o alla cessazione. Varie le ragioni che determinano la dissipazione di un così rilevante patrimonio; tra queste spicca il fatto che molte imprese confiscate risultano operative sul mercato soltanto grazie al mancato o parziale rispetto delle norme lavoristiche in materia di salute e sicurezza, di retribuzione, di orario di lavoro e di versamento dei contributi previdenziali⁴². Per quanto attiene alla concreta attività di gestione, al 31 dicembre 2023 l'Agenzia è stata direttamente impegnata nell'attività di amministrazione di 2781 aziende tra sequestrate e confiscate. Di queste il 68 per cento è costituito da realtà non in grado di continuare o di riprendere l'attività economica, il 27 per cento da aziende che possono continuare o riprendere attività⁴³ e solo il 5 per cento da aziende ancora attive sul mercato al momento del provvedimento.

Alcune indicazioni di sicuro interesse per la prospettiva giuslavoristica si rinvencono anche nelle tre relazioni della Direzione Investigativa Antimafia (DIA) pubblicate nel periodo considerato ai fini di questo Osservatorio⁴⁴. Complessivamente, il quadro che emerge conferma quanto già rilevato nelle precedenti edizioni: le mafie investono sempre più nelle attività economiche legali, ricorrono meno alla violenza esplicita e si avvalgono stabilmente delle reti relazionali intrecciate nella c.d. area grigia, e, specialmente, dei rapporti intrattenuti con professionisti e operatori economi-

⁴¹ ANBSC, *Relazione sull'attività svolta. Anno 2023*, liberamente accessibile a: <https://benisequestraticonfiscati.it/sala-stampa/relazioni/>.

⁴² ANBSC, *Relazione sull'attività svolta. Anno 2023*, cit., qui p. 75.

⁴³ Al riguardo, è interessante evidenziare che l'Agenzia pone particolare enfasi sull'importanza delle operazioni di *workers' buyout*, ossia di rilievo dell'azienda da parte degli ex-dipendenti costituitisi in cooperativa (ANBSC, *Relazione sull'attività svolta. Anno 2023*, cit., qui p. 70).

⁴⁴ Due nel 2023, una per ciascun semestre; una, annuale, nel 2024.

ci. Si riconferma altresì la massiccia presenza della criminalità organizzata nel territorio e nell'attività economica del Nord Italia, dove la progressiva espansione degli interessi criminali configura una «colonizzazione»⁴⁵ ormai nota e consolidata. Ne costituiscono una prova i dati sulla documentazione antimafia che collocano Emilia-Romagna e Lombardia tra le quattro regioni con il maggior numero di interdittive emesse lungo l'intero arco temporale esaminato (2023-2024). Sempre rispetto al medesimo istituto è importante evidenziare che il numero dei provvedimenti emanati nel 2024 ha visto un incremento del 14 per cento⁴⁶. Senz'altro questo dato conferma l'importanza del ruolo ricoperto dalla documentazione antimafia nel complesso degli strumenti e delle attività volte alla prevenzione dell'infiltrazione mafiosa nell'economia legale. Come sottolineato in dottrina⁴⁷, lo stesso dato deve però essere letto anche nella prospettiva degli effetti che tali provvedimenti determinano sulle imprese e, di conseguenza, sui livelli occupazionali – effetti che appaiono ancora troppo spesso esiziali per le imprese interdette, con tutto ciò che ne consegue in termini di perdita di posti di lavoro.

Meritevole di richiamo è altresì il Report Whistleblowing di Transparency International Italia (TII)⁴⁸, pubblicato nel 2025 e aggiornato al 23 giugno dello stesso anno. Come già osservato, la disciplina del *whistleblowing* è stata recentemente riformata con il citato d.lgs. n. 23/2024 ed è interessante notare che TII registra un complessivo aumento del ricorso a questo strumento, sebbene vi sia ancora un significativo scarto tra il settore privato e quello pubblico, con il primo che conta un numero ben più ridotto di segnalazioni rispetto al secondo. Una sezione del Report che riveste grande interesse è quella dedicata all'analisi degli arresti giurisprudenziali più rilevanti in materia⁴⁹.

Volgendo infine lo sguardo alle prassi, nel periodo considerato sono stati siglati numerosi accordi, protocolli d'intesa e protocolli di legalità. Il

⁴⁵ Com'è noto, la concettualizzazione della «colonizzazione» mafiosa al Nord si deve a DALLA CHIESA, *Passaggio a Nord. La colonizzazione mafiosa*, Le Staffette Edizioni, 2016.

⁴⁶ Nel 2024 sono state emesse un totale di 724 interdittive, quasi due provvedimenti al giorno.

⁴⁷ Si v., per tutti, RANIERI, *Mafie, imprese, lavoro*, cit., spec. pp. 75 ss.

⁴⁸ Transparency International Italia, *Report "Whistleblowing 2024"*, 23 giugno 2025, liberamente accessibile a: <https://www.transparency.it/report-whistleblowing-2024>. Il Report riporta dati e analisi relative al 2024 e al primo semestre del 2025.

⁴⁹ L'analisi riguarda le annualità considerate nel Report, ossia il 2024 e il primo semestre del 2025.

che non stupisce posti, da un lato, la numerosità e l'importanza degli eventi e delle grandi opere realizzati e/o in programma nel nostro Paese in questi ultimi anni e, dall'altro, una certa bulimia burocratica che da sempre caratterizza l'evoluzione applicativa di questi strumenti (specie per quanto attiene ai protocolli di legalità). In questo contesto, assumono specifico rilievo (i) il Protocollo relativo al Giubileo 2025, (ii) l'Accordo sulla sicurezza, regolarità e qualità del lavoro per le Olimpiadi e Paralimpiadi invernali di Milano-Cortina 2026 e (iii) il Protocollo per la legalità dei contratti d'appalto della filiera della moda stipulato dalla Regione Lombardia nel 2025.

Il primo⁵⁰ si propone di conciliare la rapidità nella realizzazione delle opere con un sistema rafforzato di garanzie per i lavoratori e di prevenzione delle infiltrazioni criminali. Per quanto attiene all'ambito lavoristico, tale Protocollo contiene diverse previsioni di notevole importanza, tra cui specialmente, l'obbligo di applicare, lungo l'intera filiera contrattuale, i CCNL stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, la verifica del costo della manodopera, non soggetto a ribasso, per impedire pratiche di dumping salariale, e un articolato sistema di controlli pre-ingresso in cantiere, che prevede sia l'accertamento della formazione obbligatoria in materia di sicurezza sia l'uso della tessera di riconoscimento e del cosiddetto "settimanale di cantiere", utile a monitorare presenze, mansioni e aggiornamenti retributivi. Sul fronte della legalità, il Protocollo mira a rafforzare la trasparenza delle gare attraverso l'uso preferenziale delle procedure ordinarie e dell'offerta economicamente più vantaggiosa, introduce l'impiego sistematico della Banca Dati degli Esecutori per verificare la regolarità contributiva e prevenire il lavoro irregolare, e pone limiti stringenti al subappalto a cascata, imponendo al Responsabile unico del progetto (Rup) di effettuare controlli sull'intera catena contrattuale.

Per quanto attiene all'Accordo sulla qualità del lavoro per Milano-Cortina 2026⁵¹, l'obiettivo è rafforzare il contrasto all'infiltrazione criminale

⁵⁰ Il Protocollo è stato sottoscritto dal Commissario straordinario per il Giubileo, dalla Società Giubileo 2025 S.p.A., da Fillea CGIL, Filca CISL e Feneal UIL, da Ance-Acer Roma, CNA di Roma e Confapi Lazio.

⁵¹ Il Protocollo è stato siglato in data 25 febbraio 2025 da ANAEP-Confartigianato Edilizia, ANCE, CNA Costruzioni, Fiae Casartigiani, CLAAI Edilizia, Agci Produzione e Lavoro, Concoop Lavoro e Servizi, Legacoop Produzione e Servizi e Confapi Aniem, nonché da Fillea CGIL, Filca CISL e Feneal UIL, dalla Commissione Nazionale per le Casse Edili (CNCE) e dal prefetto a capo della "Struttura per la prevenzione antimafia". Si noti che all'Accordo è stata recentemente affiancata la Delibera CIIPE del 9 luglio 2025, n. 51, recante

mediante l'integrazione di alcune nuove pratiche con talune misure già previste in altri protocolli di legalità stipulati dalle stazioni appaltanti coinvolte nella realizzazione degli impianti e nell'erogazione dei servizi relativi alle Olimpiadi invernali. Centrale è l'obbligo di applicare i CCNL dell'edilizia comparativamente più rappresentativi lungo l'intera catena dell'appalto e del subappalto, nonché di verificare – in sede di gara e di esecuzione – la congruità dei costi della manodopera e dei costi della sicurezza, entrambi scorporati dall'importo soggetto a ribasso. Sul piano della prevenzione delle infiltrazioni criminali, l'Accordo ribadisce il divieto di subappalto a cascata per le lavorazioni che presentano maggiore esposizione a rischi di interferenze mafiose⁵². In parallelo, vengono introdotti strumenti avanzati di controllo della forza lavoro, tra cui l'uso del badge digitale di cantiere⁵³, volto a monitorare accessi, presenze e flussi di manodopera, e la predisposizione di sistemi di verifica preventiva dei POS e delle procedure di sicurezza come condizione per l'ingresso in cantiere. Viene poi istituito un Tavolo di monitoraggio, coordinato dalla Struttura antimafia, che dovrà assicurare una vigilanza continua su appalti, subappalti, modalità di reclutamento, orari, turnazioni e condizioni di lavoro. L'Accordo definisce infine un corpus di garanzie a tutela dei lavoratori – tra cui il pagamento diretto delle retribuzioni in caso di inadempienza dell'appaltatore e la responsabilità solidale lungo la filiera – che si affianca a un rafforzato sistema di prevenzione dei rischi e di formazione obbligatoria per tutti gli operatori di cantiere.

le Linee guida per lo svolgimento dei controlli antimafia nell'affidamento e nell'esecuzione dei contratti per lavori, servizi e forniture di Milano-Cortina 2026. L'intero sistema previsto dalla Delibera ruota attorno a un'infrastruttura informativa dedicata – una banca dati interconnessa ad altre analoghe banche dati antimafia – che dovrebbe migliorare il tracciamento e il controllo delle imprese, delle relative catene di subappalto, nonché dei flussi finanziari e di personale presente nei cantieri. Anche questa Delibera mira a rendere operativo il “settimanale di cantiere”, al fine di permettere controlli in tempo quasi reale da parte dei Gruppi Interforze. Inoltre, il documento prevede che tutti i contratti e subcontratti relativi alle opere dei Giochi debbano contenere clausole risolutive espresse nel caso in cui dalle verifiche effettuate dalle varie Autorità a ciò preposte emergano tentativi di infiltrazione mafiosa o condotte corruttive. Le Stazioni appaltanti sono infine tenute a garantire che ogni operatore sia iscritto e resti iscritto nell'Anagrafe antimafia degli esecutori, attivando tempestivamente le procedure interdittive ove necessario.

⁵² Il riferimento è a quelle elencate nell'allegato X del d.lgs. 81/2008 (movimento terra, opere in calcestruzzo, demolizioni e smaltimenti).

⁵³ Reso ora obbligatorio ai sensi dell'art. 3, d.l. 31 ottobre 2025, n. 159, convertito con modificazioni dalla l. 29 dicembre 2025, n. 198.

Infine, di drammatica attualità è il Protocollo sugli appalti della filiera della moda sottoscritto, tra gli altri, dalla Prefettura di Milano, dalla Regione Lombardia, dalle associazioni datoriali del settore e da Cgil, Cisl e Uil⁵⁴. È noto che quella della moda è una filiera particolarmente esposta allo sviluppo di pratiche illecite e di sfruttamento lavorativo, come testimoniato dalle molteplici recenti indagini – oggetto dell’attenzione delle principali testate giornalistiche nazionali data la fama dei marchi coinvolti – avviate (e talora concluse) dalla Procura di Milano. Proprio in ragione di tale specificità, il documento mira a introdurre un sistema strutturato di responsabilizzazione delle imprese del settore volto a rendere trasparente e tracciabile l’intera supply chain. Il Protocollo attribuisce poi un ruolo centrale alle stesse imprese-madri, chiamate non solo a sensibilizzare i propri fornitori, ma soprattutto a integrare nei propri contratti obblighi relativi al rispetto della normativa lavoristica e di applicazione dei CCNL siglati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, nonché a istituire procedure interne di c.d. *onboarding*, *risk rating* e monitoraggio dei fornitori e subfornitori. Dal canto loro, le imprese della filiera sono tenute a replicare verso valle gli impegni contrattuali assunti, a comunicare preventivamente l’intera “piramide di filiera”, a consentire audit anche senza preavviso e a inserire clausole che prevedano – ove necessario – la risoluzione del rapporto in caso di violazioni gravi, in particolare su legalità, sicurezza e lavoro regolare. La governance del sistema è affidata a un Tavolo Tecnico, coordinato dalla Prefettura con il supporto scientifico del Politecnico di Milano, incaricato di definire nel dettaglio le categorie documentali, i criteri di visibilità, gli standard di protezione dei dati e le specifiche tecniche della piattaforma. A ciò si affianca un Tavolo di Monitoraggio, anch’esso istituito presso la Prefettura, che analizza le anomalie restituite dal sistema, verifica la completezza dei dati, può attivare approfondimenti con gli organi ispettivi e riceve – anche in forma anonima – le segnalazioni dei brand sulle

⁵⁴ Il protocollo è stato sottoscritto dalla Prefettura di Milano, dalla Regione Lombardia, dal Tribunale di Milano, dalla Procura di Milano, dal Comando Provinciale dei Carabinieri di Milano, dall’Ispettorato del lavoro dell’Area Metropolitana di Milano, dal Politecnico di Milano, dalla Camera di Commercio di Milano e Monza-Brianza, nonché, per parte datoriale, da Confindustria, Apa Confartigianato, Unione Artigiani della Provincia di Milano, CNA, Camera Nazionale della Moda Italiana, e per parte sindacale da CGIL, Cisl e Uil. Per ulteriori approfondimenti si v: PISCONTI, *La prevenzione dello sfruttamento illecito dei lavoratori nei sistemi di esternalizzazioni aziendali tramite lo strumento dei Protocolli di legalità*, in *DSL*, 2025, pp. 280 ss., spec. pp. 287 ss.

discrepanze emerse negli audit. Cruciale è infine il sistema di premialità, che prevede il rilascio da parte della Regione Lombardia di un Attestato di trasparenza nel settore moda valido sei mesi e rinnovabile, nonché la possibilità di riconoscere alle imprese virtuose vantaggi nell'accesso a strumenti di incentivazione regionali.

5. Ricerche

L'eccezionale copertura di un arco temporale triennale di questa edizione dell'Osservatorio ha reso necessario operare una selezione particolarmente rigorosa e complessa. A questo fine sono stati seguiti due criteri tra loro complementari: il primo, quello di dar conto degli studi di taglio giuslavoristico che più direttamente intercettano le intersezioni tra diritto del lavoro e normativa antimafia; il secondo, quello di valorizzare prospettive di studio meno indagate e, nello specifico, i rapporti tra sindacato (e più in generale il contesto di relazioni industriali) e l'azione della criminalità organizzata.

La sintetica ricostruzione degli studi su mafie e lavoro non può però trascurare il volume che raccoglie e sviluppa le trentennali ricerche svolte da Rocco Sciarrone⁵⁵. Come scrive l'Autore, *Prima lezione di sociologia delle mafie* intende "offrire una mappa dei temi e dei problemi relativi ai fenomeni mafiosi e al corrispondente campo di studi"⁵⁶. Il volume offre "strumenti per capire le mafie", per "comprendere la complessità del fenomeno" ed "evitare alcune 'derive' analitiche tanto diffuse quanto fuorvianti"⁵⁷. L'Autore smaschera infatti i "persistenti stereotipi e luoghi comuni" che inquinano la corretta comprensione del fenomeno: la visione ipostatica che considera la mafia sempre uguale a se stessa, ignorando così le linee di frattura; la visione "mafiocentrica" che considera la mafia come "variabile indipendente", non riuscendo a distinguere il rapporto tra cause ed effetti⁵⁸; gli schemi dicotomici che contrappongono nettamente tradizione e modernità, nord e sud, mafiosi e non mafiosi, ecc.; l'idea della mafia come "antistato", che trascura i legami tra mafia e politica; la tendenza a sovrapporre e confonde-

⁵⁵ SCIARRONE, *Prima lezione di sociologia delle mafie*, Editori Laterza, 2025.

⁵⁶ SCIARRONE, *op. cit.*, p. 4.

⁵⁷ SCIARRONE, *op. cit.*, p. 5.

⁵⁸ SCIARRONE, *op. cit.*, p. 13.

re il fenomeno con il suo contesto di riferimento. Come scrive Sciarrone, “tutte queste rappresentazioni hanno effetti performativi sul fenomeno, cioè contribuiscono alla sua costruzione sociale. Di conseguenza, influenzano l’opinione pubblica e il modo in cui viene definito ‘il problema della mafia’, quindi le politiche concrete messe in atto per affrontarlo”⁵⁹.

Nella sua *Prima lezione*, Sciarrone offre gli strumenti metodologici per lo studio delle mafie (di cui anche chi scrive si avvale): l’esigenza di adottare un’ottica multidimensionale, per cogliere la complessità del fenomeno, relazionale, per comprendere la rete di rapporti e scambi, e processuale, per tener conto della variabilità della mafia nel tempo e nello spazio; la distinzione tra politiche antimafia dirette, ideate per colpire esplicitamente i gruppi criminali, e politiche antimafia indirette, che intervengono “sul piano sociale, economico e culturale, ovvero sulle condizioni ambientali che possono favorire o ostacolare la forza e le potenzialità delle mafie”⁶⁰; la considerazione della mafia come “questione politica”, preconditione per iniziare a discutere dei “modelli alternativi di progettare e praticare l’antimafia”⁶¹; la distinzione tra imprenditori subordinati, assoggettati alla mafia, e imprenditori collusi, che stabiliscono con i mafiosi un rapporto cooperativo; l’esistenza di un’area grigia, ossia di una “zona in cui la mafia si muove stringendo alleanze e accordi di collusione con gli altri attori a vario titolo presenti”, rendendo così mobile, opaco e poroso il confine tra legalità e illegalità⁶²; l’analisi della diffusione delle mafie tenendo conto dei fattori di contesto, ovvero delle “condizioni sociali, culturali, economiche e politiche che rendono un territorio più o meno ‘compatibile’ con la presenza di gruppi mafiosi”, e dei fattori di agenzia, ovvero della “capacità strategica degli attori criminali, le relazioni che intrecciano, le risorse di cui dispongono, gli obiettivi che perseguono”⁶³. Sciarrone evidenzia infine il problema delle fonti: occorre cioè considerare la tipologia di fondi di cui ci si avvale, per utilizzarle in modo appropriato, e affrontare la questione della circolarità delle fonti, per cercare di capire a quale fonte primaria è da attribuire quanto riportato.

Con riguardo agli studi di taglio giuslavoristico, nel 2024 è stato pubblicato il volume di Lorenzo Dentici, *Lavoro e tutele nel sistema di preven-*

⁵⁹ SCIARRONE, *op. cit.*, p. 48.

⁶⁰ SCIARRONE, *op. cit.*, p. 66.

⁶¹ SCIARRONE, *op. cit.*, p. 95.

⁶² SCIARRONE, *op. cit.*, p. 166.

⁶³ SCIARRONE, *op. cit.*, p. 186.

zione antimafia⁶⁴, che si inserisce nel crescente filone di studi dedicati alle intersezioni tra diritto del lavoro e normativa di contrasto alla criminalità organizzata, ambito nel quale – come evidenziato anche dalla prefazione del compianto Matteo Corti – il dibattito giuslavoristico risulta ancora limitato rispetto alla centralità del tema. L'Autore affronta la materia muovendosi alla ricerca dei molteplici punti di contatto e di frizione tra le misure di prevenzione disciplinate dal Codice antimafia e la tutela dei diritti fondamentali delle persone che lavorano nelle imprese sequestrate o confiscate, segnalando l'assenza di un adeguato bilanciamento tra le esigenze di ordine e sicurezza pubblica e la protezione della dignità del lavoratore⁶⁵. L'analisi è dapprima condotta dall'angolo visuale del datore di lavoro, nella peculiare configurazione assunta dall'amministratore giudiziario, il quale esercita i poteri imprenditoriali in una cornice ibridata da finalità pubblicistiche; in tale contesto emergono le oscurità e l'impostazione autoritativa della disciplina che, specie nelle intersezioni con il diritto del lavoro, offre soluzioni spesso insoddisfacenti. L'indagine inverte poi prospettiva, valorizzando il lavoro quale snodo decisivo per accompagnare l'impresa sottratta al controllo criminale verso una nuova utilità sociale, e approfondisce i nodi più problematici, quali la tutela dei crediti retributivi, la disciplina dei licenziamenti e il rapporto con gli strumenti di sostegno al reddito. L'ultima parte del volume è dedicata alla dimensione collettiva e al ruolo del sindacato, chiamato a sostenere, in una logica di concertazione non priva di criticità, il percorso di risanamento e rilancio dell'impresa nella legalità. Ne emerge un contributo critico e propositivo, senz'altro utile a infoltire le ricerche di taglio giuslavoristico in materia.

In continuità con le riflessioni svolte in chiusura del volume di Lorenzo Dentici, e segnatamente con riguardo alla centralità del sindacato nel contrasto all'infiltrazione criminale, merita di essere richiamato lo studio di Anna Mori, Marco Guerri, Giovanni Radaelli e Federica Cabras, intitolato *An old recipe, with a new spice: Union avoidance tactics adopted by organized crime when expanding in new territories*, pubblicato sulla rivista *Economic and Industrial Democracy*⁶⁶. L'articolo si colloca nel solco, ancora poco battuto, degli studi che indagano il rapporto tra criminalità organizzata e relazioni industriali,

⁶⁴ DENTICI, *Lavoro e tutele nel sistema di prevenzione antimafia*, Giappichelli, 2024.

⁶⁵ Il che si pone in linea di continuità con gli studi dottrinali precedenti. Si v., per tutti: RANIERI, *Mafia, imprese, lavoro*, cit.

⁶⁶ MORI, GUERRI, RADAELLI, CABRAS, *An old recipe, with a new spice: Union avoidance tactics*

interrogandosi sulle strategie adottate dalle organizzazioni mafiose per eludere il controllo sindacale nei territori di nuovo insediamento. Attraverso un'analisi longitudinale del caso giudiziario "Aemilia", relativo alla penetrazione della 'ndrangheta in Emilia-Romagna, le Autrici e gli Autori mostrano come, in contesti non tradizionali, l'organizzazione criminale rinunci alle più visibili pratiche di collusione o intimidazione diretta tipiche dei territori d'origine, preferendo invece replicare le tecniche di *union avoidance* proprie dei datori di lavoro "legali" – esternalizzazioni, frammentazione produttiva, sostituzione della forza lavoro – arricchendole però di una «nuova spezia» (*new spice*): la latente e sempre evocabile capacità intimidatoria derivante dalla propria natura criminale. Ne emerge un quadro in cui il sindacato viene progressivamente isolato tanto nei luoghi di lavoro quanto sul piano territoriale, mediante la creazione di ecosistemi produttivi formalmente legali ma sostanzialmente impermeabili all'azione collettiva. Come si è già avuto modo di evidenziare in precedenza, si profilano in tal modo significative continuità tra l'azione della criminalità organizzata e quella di talune componenti dell'imprenditoria "legale": se è indubbio che le organizzazioni mafiose dispongano di un *quid pluris* rappresentato dalla minaccia e dalla violenza, è altrettanto vero che esse si innestano frequentemente su pratiche e strategie già sperimentate nei mercati del lavoro contemporanei. L'infiltrazione criminale, dunque, più che rompere un equilibrio, tende a inserirsi entro meccanismi concorrenziali e assetti produttivi già consolidati – frammentazione delle filiere, esternalizzazioni, ricerca esasperata della riduzione del costo del lavoro – che finiscono per costituire un terreno particolarmente fertile per la sua espansione.

In continuità con tale filone di riflessione, ma con uno sguardo storico e comparato di respiro più ampio, si colloca lo studio di Mariele Merlati, *Mafia e sindacato. C'era una volta l'America*⁶⁷. Il saggio ricostruisce, in prospettiva storica, il rapporto tra mafia e sindacato negli Stati Uniti nel corso del Novecento, soffermandosi in particolare sull'azione di contrasto promossa da figure istituzionali quali Thomas Dewey e Robert F. Kennedy. Attraverso l'analisi del fenomeno del *labor racketeering*, l'Autrice mostra come l'infiltrazione mafiosa nel mondo sindacale abbia rappresentato non soltanto una

adopted by organized crime when expanding in new territories, in Economic and Industrial Democracy, 2026, 52 ss.

⁶⁷ MERLATI, *Mafia e sindacato. C'era una volta l'America*, in *Rivista di Studi e Ricerche sulla criminalità organizzata*, 2024, p. 5 ss.

modalità di accumulazione economica, ma anche uno strumento di legittimazione e di controllo sociale. Il contributo consente così di ampliare la prospettiva oltre il contesto italiano e il periodo storico contemporaneo, evidenziando come il nesso tra criminalità organizzata e rappresentanza collettiva dei lavoratori assuma configurazioni differenti nei diversi ordinamenti, ma ponga ovunque questioni cruciali di democrazia economica e di integrità delle istituzioni intermedie.

Pur non trattandosi di volumi monografici, è parso opportuno dare rilievo a queste due ricerche, in quanto gli studi che affrontano in modo esplicito il nesso tra sindacato, relazioni industriali e criminalità organizzata risultano ancora tanto rari quanto preziosi per comprendere le trasformazioni, spesso silenziose, del potere criminale nei mercati del lavoro contemporanei.

Infine, destano interesse tre recenti volumi che affrontano, da angolature differenti, il rapporto tra criminalità organizzata e impresa. Il primo è *Mafia ed economia. Il rischio criminale in Lombardia*⁶⁸, che sistematizza gli esiti di un'ampia ricerca condotta da Nando Dalla Chiesa e Andrea Carnì, promossa dall'Osservatorio sulla criminalità organizzata dell'Università degli Studi di Milano (Cross) in partnership con CGIL Lombardia. Il volume si interroga sulla presenza e sul grado di infiltrazione della 'ndrangheta nella regione più popolosa e produttiva del Paese, distinguendo analiticamente tra insediamento e radicamento, e offrendo una ricostruzione dell'ascesa di interessi e logiche mafiose in un'area a lungo ritenuta quasi immune. Ne emerge, anche in questo caso, la sagoma di un capitalismo pericolosamente ibrido, nel quale pratiche economiche formalmente legali si intrecciano con dinamiche e metodi riconducibili alla criminalità organizzata, delineando un rischio criminale di fatto strutturale. Di particolare rilievo, anche in relazione alle considerazioni svolte nei paragrafi precedenti sul ruolo delle organizzazioni sindacali, è la natura stessa della ricerca, frutto della collaborazione tra università e sindacato: in tal caso, l'azione sindacale si colloca sul terreno della produzione di conoscenza, del monitoraggio dei fenomeni economici e della costruzione di strumenti analitici utili a orientare le politiche pubbliche e le pratiche di prevenzione, mostrando come il presidio di legalità possa esercitarsi non soltanto nella contrattazione e nella rappresentanza, ma anche nella ricerca e nell'elaborazione scientifica.

⁶⁸ DALLA CHIESA, CARNÌ, *Mafia ed economia. Il rischio criminale in Lombardia*, Ediesse, 2024.

Il secondo volume è *Mafia and Firm Performance* di Domenico Niccolò⁶⁹, che affronta in chiave economico-aziendale il nesso tra presenza mafiosa e risultati d'impresa. Attraverso un'analisi empirica volta a misurare l'impatto dell'infiltrazione criminale sulle performance aziendali, lo studio evidenzia come l'interazione tra impresa e organizzazioni mafiose non si esaurisca in una mera relazione estorsiva, ma possa incidere in modo strutturale sulle strategie competitive, sull'allocazione delle risorse e sugli equilibri di mercato. Ne risulta una lettura che contribuisce a superare rappresentazioni semplicistiche del rapporto tra mafia ed economia, mostrando come l'influenza criminale possa alterare – talora in modo opaco ma sistematico – i meccanismi concorrenziali e le dinamiche di efficienza del tessuto produttivo.

L'ultimo volume che merita di essere menzionato è la seconda edizione de *I rapporti tra mafia e impresa* di Enrico Contieri, Giuseppe Furciniti, Giovanni Melillo⁷⁰. Il volume ricostruisce in maniera dettagliata i meccanismi economico-gestionali attraverso cui si manifestano i rapporti tra mafia e impresa. Il volume presenta poi le diverse fattispecie di reato di cui l'imprenditore può essere vittima o può concorrere a realizzare, gli strumenti di contrasto diretti a confiscare il patrimonio generato dal connubio tra mafia e impresa e le tecniche normative che possono essere impiegate per sanare l'impresa collusa.

⁶⁹ NICCOLÒ, *Mafia and Firm Performance. The Effect of Organized Crime and its Judicial Removal*, Franco Angeli, 2025.

⁷⁰ CONTIERI, FURCINITI, MELILLO, *I rapporti tra mafia e impresa*, seconda edizione, Laurus Robuffo, 2025.

Keywords

Osservatorio, mafie, lavoro, impresa.

Overview, mafie, work, enterprise.

Lorenzo Zoppoli

“Io non sono nessuno”: quando lo Stato italiano
licenziava per “indegnità morale”

Il film (2024) – girato con perfetta ricostruzione di ambienti e costumi da Geraldine Ottier e recitato benissimo dalla protagonista, Erica Zambelli – racconta, con una certa libertà¹ la storia di Mariasilvia Spolato, primo caso italiano di *coming out* (1972) seppure in parte forzato dai mass media. Una storia che – dipanandosi dalla metà degli anni ‘60 fino al 2018 (anno in cui Mariasilvia muore, invalida per un tragico incidente, in una pensione per anziani) – attraversa buona parte dell’Italia che si affranca con fatica dal suo passato oscuro, riconoscendo spazi di libertà privata (a partire dal divorzio) pagati a caro prezzo personale, scatenando conflitti politici e drammi individuali e familiari che sconvolgono soprattutto la provincia conservatrice (Padova, Bolzano) mentre la vita romana illude la migliore gioventù e assorbe il nuovo peggiorando il vecchio senza superarlo (emblematici gli ambienti di lavoro pubblici e privati in cui risaltano manager e colleghi maschilisti e insegnanti-presidi al contempo autoritari in pubblico e “disgustosi” nella violazione della sfera privata). Un film fantastico, nel senso di bellissima idea per un *biopic* di altissimo valore civile, che può ricordare l’analoga vicenda raccontata dal magnifico, ancora pionieristico, *Philadelphia* (1993), utile riferimento anche per confrontare tempi e linguaggi che riflettono profonde trasformazioni culturali e sociali in due parti del mondo così diverse pure in quello che le accomuna. In entrambi i film c’è al centro un

¹ Per una ricostruzione puntuale v. FOCARDI, DA LIO, MANSI, *Essere esseri umani. Il coraggio di Mariasilvia Spolato*, in *Diacronie*, 2021, n. 46, anche in *open access*).

“licenziamento” per omosessualità, ma nel film italiano la vicenda giuridica raccontata è particolarmente dolorosa per l’orgoglio del giuslavorista, ferito profondamente proprio mentre nel nostro paese andavano avanti i diritti sociali e civili dei primi anni ‘70.

Ma andiamo con ordine. Nel film c’è il femminismo della differenza con le sue priorità politiche che mettono il lavoro in secondo piano e ci sono le soluzioni private per sfuggire le vessazioni omofobiche. Ma c’è soprattutto una pubblica opinione moralista, ipocrita e violenta che gongola a invocare un diritto “etico” in cui i prepotenti e gli ignavi riducono alla totale marginalità, professionale ma anche familiare e umana, persone/lavoratrici di valore colpevoli solo di credere nell’amore tra esseri umani a prescindere dalla “normalità” di genere. Un rapporto omosessuale può essere tutt’al più una variante di una vita ispirata alla leggerezza dell’edonismo epidermico, ma se rivendicato come comportamento sociale riconosciuto confina chi ci crede nell’eresia spiegabile con turbe personali o patologie infamanti. Così persino in una scuola pubblica – regno del “posto fisso” – si può essere licenziati per “indegnità morale” (e disconosciuti addirittura dalla propria madre) per una fotografia in una manifestazione pubblicata da Panorama o un’intervista al Corriere della sera in cui un’attivista femminista dichiara di amare una donna. Sembra il medioevo o l’Iran o la Russia di oggi; invece era l’Italia dei miei vent’anni e la destituzione per indegnità morale avveniva mentre era in carica un Ministro dell’istruzione (Oscar Luigi Scalfaro) che diventerà uno stimatissimo Presidente della Repubblica, argine alle degenerazioni del costume indotte dal berlusconismo degli anni ‘90 (ed erede in fondo del cinico costume romano che tutto rimugina trasformandolo in strumento di potere e controllo biopolitico). E colpisce che le nuove-vecchie battaglie etiche dell’italietta che ispirerà il mondo (in fondo Trump è per tanti versi il miglior allievo di Silvio: ma il film ha uno stile sobrio, non menziona neanche i tre politici che ho citato) si svolgono proprio mentre Mariasilvia Spolato viveva la sua triste metamorfosi da orgogliosa professoressa di matematica impegnata politicamente a barbona emarginata e, ciononostante, attenta a curare la sua identità culturale più profonda di incallita lettrice. Bellissima la storia nella storia dell’amicizia tra il libraio di Bolzano e la barbona curiosa di libri, che riceverà regolarmente in prestito proprio dal commerciante, rapito dagli appassionati benché laconici confronti tra i due, suscitati da ogni libro che Mariasilvia divora sotto i ponti avvolta in sudicie copertine.

Venendo alla ferita del giuslavorista, partirei da una parziale scusante tratta da altri "settori disciplinari". Purtroppo all'epoca del fattaccio (ripeto 1972) l'omosessualità poteva ancora essere considerata una patologia. Infatti viene espunta dal DSM (*Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*) solo tra il 1988 (dagli psichiatri americani) e il 1990 (l'Organizzazione Mondiale della Sanità), seppure dopo un lungo percorso che prende le mosse proprio in quegli anni (1973) e conosce alti e bassi all'insegna di molti aspri confronti politici e scientifici. Ma, con buona pace del mondo psichiatrico, una malattia mentale poteva giustificare un licenziamento per indegnità morale? La domanda così posta farebbe propendere per una risposta negativa, magari articolata, ma negativa persino negli anni '70 (e nonostante le lacune della l. 604 del 1966 e persino dello Statuto dei lavoratori²). Il punto è che quella patologia aveva a che fare con il disagio mentale e con la lesione di valori come l'onore, la decenza, il prestigio dello Stato. Prevalendo nel pubblico impiego questo catalogo persino sulla tutela della malattia – in particolare la malattia mentale, da occultare e reprimere più che da tutelare (ancora lontana era la legge Basaglia) – il giurista deve riconoscere che il "licenziamento" (*rectius* "destituzione": art. 84 lett. a) del dpr 10 gennaio 1957 n. 3, tuttora in vigore per il lavoro pubblico non contrattualizzato) per indegnità morale della Spolato era frutto della cultura giuridica dell'epoca – oltre che di una psichiatria in ritardo mondiale – più ancora che della morale corrente. Ma questo la dice lunga come l'una e l'altra predicassero bene razzolando male, soprattutto per la cattiva coscienza nei confronti di persone che esigevano tutele e, invece, venivano facilmente gettate in un vero e proprio tritacarne di umanità.

Il giuslavorista allora in auge di tutto questo si accorge ben poco. Al più attratto dal proletariato in lotta, non si preoccupa più di tanto di estendere le tutele sue proprie in queste sfere privatissime (anche se nella realtà storica pare che la Cgil avesse protestato per la vicenda di Mariasilvia che comunque svolgeva attività sindacale nella scuola). Certo nel settore privato il licenziamento in quegli anni viene circondato da tutele incisive, almeno nelle imprese più grandi, che, grazie a interpretazioni coraggiose (v. *Philadelphia*, in tutt'altro contesto giuridico) potrebbero bloccare anche licenziamenti discriminatori dovuti ad orientamento sessuale. Ma nel lavoro

² Per il quadro normativo attuale v. il libro di DI CARLUCCIO, *Lavoro e salute mentale dentro e fuori l'istituzione*, Editoriale scientifica, 2022.

pubblico è tutt'altra storia. Come Franco Basaglia è di là da venire, lo è anche Mario Rusciano che scriverà il suo libro sull'anacronismo della concezione pubblicistica di questa parte del mondo del lavoro solo nel 1978. E l'integrale – o meglio quasi integrale – equiparazione tra regole del lavoro tra pubblico e privato farà passi avanti solo nel 1993. A parte la giurisprudenza, bisognerà aspettare il 2003 (e la spinta europea) per includere tra i fattori espressi di discriminazione l'orientamento sessuale; per i militari bisognerà arrivare al 2008: quindi oggi nessuno può più essere licenziato in Italia con motivazioni come quelle utilizzate nel 1972, neanche invocando il già citato art. 84 del testo unico del 1957. Ma non dimentichiamo che, al di là dei licenziamenti o di altri atti gestionali discriminatori, la repressione specifica di condotte omofobe personali che non si traducano in altri reati (nel film si assiste anche ad un devastante pestaggio di un gay amico di Mariasilvia) non è ancora legge in Italia. Il disegno di legge Zan si arenò in Parlamento nel 2021 e, ovviamente, in Italia, con il nuovo vento che da vari anni spira nei luoghi della nostra politica, non si è fatto più nulla. Alessandro Zan, attuale eurodeputato, è tra i promotori di iniziative legislative che hanno ripreso a marciare nel Parlamento europeo dal febbraio 2026. Ma occorrerà molto tempo perché da questo versante derivino ricadute normative ulteriori per il nostro ordinamento giuridico. Quindi oggi Mariasilvia non sarebbe stata licenziata, ma i suoi persecutori forse la farebbero ugualmente franca. E allora dobbiamo accontentarci della panchina nel parco Petrarca di Bolzano che la ricorda o raddoppiare l'apprezzamento per questo ottimo film che ci fa rivivere un dramma personale che ancora attende pieno riscatto collettivo.

notizie sugli autori

Silvia Borelli

Professoressa Associata di Diritto del Lavoro, Università di Ferrara

Giuseppe Casale

Ex-Direttore presso l'OIL, Ginevra, CIF-OIL e TSD, Torino. Presidente Onorario ISLSSL, Ginevra

Maria Giovanna Elmo

Ricercatrice di Diritto del Lavoro, Università di Napoli Federico II

Lorenzo Gaeta

Già Professore Ordinario di Diritto del Lavoro, Università di Siena

Chiara Garbuio

Ricercatrice di Diritto del Lavoro, Università Ca' Foscari di Venezia

Pietro Lambertucci

Già Professore Ordinario di Diritto del Lavoro, Università de L'Aquila

Antonio Loffredo

Professore Associato di Diritto del Lavoro, Università di Siena

Federico Micheli

Professore a Contratto di Diritto del Lavoro, Università di Brescia

Gaetano Natullo

Professore Ordinario di Diritto del Lavoro, Università del Sannio

Maura Ranieri

Professoressa Ordinaria di Diritto del Lavoro, Università "Magna Graecia" di Catanzaro

Riccardo Tonelli

Assegnista di Ricerca di Diritto del Lavoro, Università di Ferrara

Lorenzo Zoppoli

Professore Ordinario di Diritto del Lavoro, Università di Napoli Federico II

abbreviazioni

L'elenco delle abbreviazioni in uso in questa rivista è consultabile sul sito www.editorialescientifica.com sezione Riviste.

Finito di stampare nel mese di giugno 2026
dalla Grafica Elettronica (Na)