

Dal lavoro povero al lavoro dignitoso

Politiche, strumenti, proposte

a cura di

Marina Brollo, Carlo Zoli,
Pietro Lambertucci e Marco Biasi

ADAPT
LABOUR STUDIES
e-Book series
n. 101

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

DIREZIONE

Domenico Garofalo (*direttore responsabile*)

COMITATO SCIENTIFICO

Marina Brollo

Laura Calafà

Guido Canavesi

Paola M.T. Caputi Jambrenghi

Daniela Caterino

Marco Esposito

Valeria Fili

Enrico Gagnoli

Paolo Gubitta

Vito Sandro Leccese

Valerio Maio

Enrica Morlicchio

Alberto Pizzoferrato

Simonetta Renga

Michele Tiraboschi

Anna Trojsi

Lucia Valente

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Laura Magni (*coordinatore di redazione*)

Maddalena Magni

Pietro Manzella (*revisore linguistico*)

ADAPT University Press

via Garibaldi, 7 – 24122 Bergamo

indirizzo internet ADAPT University Press

indirizzo e-mail: aup@adapt.it

I volumi pubblicati nella presente collana sono oggetto di *double blind peer review*, secondo un procedimento standard concordato dalla Direzione della collana con il Comitato scientifico e con l'Editore, che ne conserva la relativa documentazione.

Dal lavoro povero al lavoro dignitoso

Politiche, strumenti, proposte

a cura di

**Marina Brollo, Carlo Zoli,
Pietro Lambertucci e Marco Biasi**

ISBN 979-12-80922-32-8

Pubblicato il 13 marzo 2024

Il volume contiene una parte dei risultati delle quattro unità di ricerca (delle Università di Udine, Bologna, L'Aquila, Milano) del progetto di ricerca di rilevante interesse nazionale PRIN – Bando 2017 Prot. 2017RTYN2N – n. CUP G24I19002630001 – *Working Poor NEEDS: NEw Equity, Decent work and Skills* (Principal Investigator Marina Brollo)

INDICE

Presentazione di Marina Brollo, Carlo Zoli, Pietro Lambertucci e Marco Biasi.....	IX
Quando lavorare non basta: l'indagine PRIN sui <i>Working Poor Needs</i> di Marina Brollo.....	XIII

Sezione I.

Il *decent work* in una prospettiva olistica

Introduzione all'unità di ricerca dell'Università di Milano di Marco Biasi.....	3
Il <i>decent work</i> nel quadro costituzionale di Alessandro Boscati	6
Identità religiosa del lavoratore e <i>decent work</i> : il faro della proporzionalità di Jlia Pasquali Cerioli.....	20
Il lavoro dignitoso nell'ordinamento euro-unitario di Tiziana Vettor.....	31
<i>Decent work</i> e legislazione del lavoro: quali frammenti di tutela del lavoro dignitoso? di Caterina Timellini.....	39
Lo sfruttamento dei lavoratori: tecniche di contrasto tra <i>old</i> e <i>new economy</i> di Alessandra Sartori.....	66
Il <i>decent work</i> e la dimensione virtuale: spunti di riflessione sulla regolazione del lavoro nel Metaverso di Marco Biasi.....	93

Sezione II.

Le dimensioni giuridico-economiche del lavoro povero

Introduzione all'unità di ricerca dell'Università di L'Aquila di Pietro Lambertucci	111
Lavoratori e poveri: comprendere il fenomeno dell' <i>in-work poverty</i> di Andrea Di Filippo ...	113
Employment, Innovation and Growth: Analysis and Policy Implications di Marco Valente.....	126
Lavoro povero, povertà e contratti di lavoro flessibili di Lina Del Vecchio.....	139
Lavoro a tempo parziale e lavoro povero di Pietro Lambertucci.....	156
La povertà del lavoratore digitale tra vecchie e nuove forme di tutela di Alberto Lepore...	173
Nuove povertà, vulnerabilità sociale e professioni intellettuali: fatti non foste a viver come poveri? di Francesca Caroccia.....	188

Lavoro povero e lavoro professionale. La riforma dell'equo compenso in una prospettiva costituzionale <i>di Giuseppe Colavitti</i>	201
Lavoro autonomo e contratto d'opera: modelli negoziali e contesti socio-economici <i>di Maria Cristina Cervale</i>	217
Aspetti finanziari e contabili delle politiche attive del lavoro nel quadriennio 2019-2022 <i>di Walter Giuliotti</i>	233

Sezione III. Politiche di contrasto al lavoro povero

Introduzione all'unità di ricerca dell'Università di Bologna <i>di Carlo Zoli</i>	253
Le nuove misure di inclusione sociale e lavorativa: quale rimedio alla povertà nel lavoro? <i>di Martina Vincieri</i>	257
Il ruolo degli ammortizzatori sociali nel contrasto alla povertà nel lavoro <i>di Claudia Carchio</i>	273
Tempi di lavoro povero: prevedibilità e organizzazione degli orari <i>di Sebastiano Castellucci</i>	294
Il lavoro povero nella <i>platform economy</i> . Problemi e prospettive <i>di Caterina Pareo</i>	307
Filiere fragili, tutela del lavoro e relazioni sindacali nell'agroalimentare <i>di Piera Campanella</i>	322
Salario minimo, <i>working poor</i> e appalti pubblici di servizi: verso una nuova sinergia fra legge e contrattazione collettiva? <i>di Alberto Pizzoferrato</i>	346
Lavoro pubblico, povertà lavorativa e ruolo del contratto collettivo <i>di Sandro Mainardi</i> ..	354
I "luoghi" della rappresentanza e della contrattazione: sindacato e inclusività <i>di Giuseppe Antonio Recchia</i>	370
<i>In-work poverty</i> e azione sindacale: il problema della selezione giurisprudenziale del contratto collettivo <i>di Giulio Centamore</i>	384

Sezione IV. La professionalità per l'occupabilità

Introduzione all'unità di ricerca dell'Università di Udine <i>di Marina Brollo</i>	407
Qualche nota in tema di "lavoro" nella Costituzione italiana <i>di Ludovico A. Mazzaroli</i>	410
Regioni e formazione professionale <i>di Dimitri Girotto</i>	415
«Mind the gap!» La professionalità per l'occupabilità in una prospettiva di genere <i>di Valeria Filì</i>	425
La professionalità nella contrattazione collettiva <i>di Anna Piovesana</i>	434
La professionalità in Sanità tra valorizzazione e manutenzione delle competenze <i>di Anna Zilli</i>	454

Indice

Incentivi e formazione <i>di Carmela Garofalo</i>	470
La formazione nell'orario di lavoro <i>di Franco Focareta</i>	495
Quali conseguenze in caso di inadempimento dell'obbligo formativo da parte del datore di lavoro? <i>di Caterina Mazzanti</i>	503
Lavoro autonomo povero e formazione per l'occupabilità tra luci e (tante) ombre <i>di Nicola Deleonardis</i>	514
<i>Low-skilled jobs</i> e sfruttamento <i>di Gianluca Picco</i>	529
<i>Notizie sugli autori</i>	553

Presentazione

di Marina Brollo, Carlo Zoli, Pietro Lambertucci e Marco Biasi

Il fenomeno “paradossale” della povertà (individuale e/o familiare, assoluta o relativa) nonostante l’occupazione (dipendente o autonoma, standard o flessibile, nel settore privato o pubblico) alimenta una crescente preoccupazione che contraddice la promessa – classica e ormai multilivello (internazionale, europea, nazionale e regionale) – di un diritto al lavoro dignitoso. Al punto che oggi il tema è diventato non solo più complesso e critico, ma anche di rilevante e drammatica attualità (soprattutto) in Italia. La pubblicazione che si presenta costituisce uno dei principali risultati di una ricerca interuniversitaria – ampia e multidisciplinare – finanziata dal Ministero nell’ambito del PRIN 2017 sul tema *Working Poor NEEDS: NEw Equity, Decent work and Skills* che ha visto coinvolte quattro Università (Dipartimento di Scienze giuridiche dell’Università degli Studi di Udine, Dipartimento di Scienze giuridiche dell’Università degli Studi di Bologna, Dipartimento di Ingegneria industriale e dell’Informazione e dell’Economia dell’Università degli Studi di L’Aquila, Dipartimento di Scienze giuridiche “Cesare Beccaria” dell’Università degli Studi di Milano) con i rispettivi gruppi di lavoro coordinati da responsabili locali, rispettivamente in persona dei professori Marina Brollo (*Principal Investigator* del PRIN), Carlo Zoli, Pietro Lambertucci e Marco Biasi. A costoro, nel corso dei lavori, si sono affiancati sia giovani studiosi, sia qualificati professori non solo della materia giuridica, i cui contributi in alcuni casi figurano nella presente raccolta di saggi.

Nell’ultimo triennio (*post*-bando PRIN), l’irrompere delle crisi e delle transizioni – recenti e ravvicinate (pandemica, digitale, energetica ed ecologica) – ha avuto un impatto diretto e immediato sulla cennata realtà, ricalcando le tradizionali distorsioni (e diseguaglianze) del rapporto e del mercato del lavoro. L’intreccio di povertà, vecchie e nuove, può costituire un grave freno per le prospettive di crescita sostenibile (a livello economico, sociale ed ecologico).

Sicché gli obiettivi dell’indagine, già particolarmente complessi e ambiziosi, riconducibili al contrasto del fenomeno del lavoro povero, risultano ora arricchiti in tutte le loro sfaccettature e problematiche.

Muovendo da tale ampia e tormentata tematica, sono stati organizzati gruppi di lavoro con un’attenta delimitazione delle aree di competenza. Il volume, disponibile *open access*, è strutturato in quattro sezioni che identificano i lavori di altrettante unità locali in cui si è articolata l’indagine complessiva e che ne riportano la sequenza e l’impostazione metodologica. Le ricerche delle diverse unità risultano, tuttavia, tra loro strettamente correlate, con l’integrazione e il coinvolgimento di competenze specifiche differenti a seconda dei profili di indagine di volta in volta privilegiati.

La sezione di apertura del gruppo milanese di ricercatori e ricercatrici incamera una rigorosa ricerca attorno alla nozione di lavoro dignitoso (*decent work*), estranea alle categorie giuridiche tradizionali, eppure fortemente connessa con i valori della dignità umana e, anche per questo, proiettata, nelle fonti sovra-nazionali, verso una prospettiva universalistica e trascendente lo stesso ambito disciplinare del diritto del lavoro. La “stella polare” del lavoro dignitoso mira dunque a porsi quale antagonista del fenomeno opposto – e sempre più dilagante e preoccupante, specie dopo la pandemia – della povertà “nel” lavoro e “nonostante” l’occupazione (*in-work poverty*) e del correlato rischio di esclusione economico-sociale. Fenomeno, questo, di sfruttamento dei lavoratori che, complici le grandi trasformazioni nel lavoro in corso, travalica la tradizionale distinzione tra lavoro subordinato e autonomo (o libero-professionale), alimentando insidiose difficoltà che mettono a dura prova le categorie giuridiche tradizionali della materia. Del resto, appare fuor di dubbio come il mondo del lavoro autonomo (variegato e in costante espansione, anche grazie all’uso delle tecnologie) non sia più sinonimo di redditi elevati e di come esso possa, anzi, dare luogo a forme di precarietà lavorativa persino estrema. Se così è, cogliere le dimensioni odierne, nell’era digitale ed ecologica, del *decent work* e delle relative istanze di protezione permette di ricercare soluzioni di contrasto alla povertà che risultino davvero efficaci. E che lo siano anche nei nuovi contesti economico-organizzativi (si pensi al lavoro tramite piattaforme digitale) ove trovano una facile diffusione forme inedite di sfruttamento del lavoro. D’altro canto, l’aver privilegiato una concezione olistica del lavoro dignitoso colloca l’indagine del PRIN, anche rispetto alla tematica del compenso legato all’espletamento di una prestazione lavorativa, nella prospettiva della definizione di un salario “giusto” e non meramente “minimo”, in linea con quanto previsto dalla direttiva (UE) 2022/2041 del 19 ottobre 2022.

La seconda sezione del gruppo aquilano di ricercatori e ricercatrici si occupa delle dimensioni giuridico-economiche del fenomeno del lavoro povero, con particolare attenzione e considerazione dei recenti dati sia sulla povertà in Italia e in Europa, sia sugli investimenti nelle politiche attive del lavoro. Lo fa al fine di comprendere quali possono essere le misure più adeguate e appropriate per sconfiggere il binomio lavoro/povertà che mette in discussione la centralità del principio “personalistico-lavoristico”, espresso dalla Carta costituzionale e da quella dei diritti fondamentali dell’UE, quale strumento di emancipazione individuale e sociale della persona. Dato l’obiettivo dell’unità di ricerca di focalizzare il perimetro dell’indagine, di emersione del fenomeno dell’*in-work poverty*, i contributi risultano in chiave fortemente multidisciplinare – inclusa l’analisi di studiosi di scienza economica – arricchendo l’indagine giuridica. Nell’ambito dell’indagine strettamente lavoristica, ci si è focalizzati sia sui contratti di lavoro atipici, caratterizzati da forme di impiego flessibile della manodopera (nelle varie modalità di discontinuità occupazionale, di instabilità lavorativa e basse retribuzioni: dal *part-time* al lavoro a tempo indeterminato), sia sul lavoro professionale e autonomo in cui possono annidarsi i nuovi rischi di povertà lavorativa.

Di seguito, la terza sezione del gruppo bolognese di ricercatori e ricercatrici indaga l’ampia serie di politiche (vecchie e nuove) di contrasto al lavoro povero per verificare quali siano più adatte per raggiungere l’obiettivo di assicurare a tutte le persone che entrano nel mercato del lavoro di ottenere un livello di reddito non solo minimo, ma anche adeguato. In questa direzione di indagine, i risultati dell’unità di ricerca

bolognese evidenziano come ora il problema della povertà nel lavoro vada affrontato, come emerge anche da alcuni contenziosi particolarmente rilevanti, soprattutto dal punto di vista della regolazione giuridica dei rapporti di lavoro. Regolazione, questa, che come noto attiene agli interventi vuoi della fonte legale, vuoi della contrattazione collettiva ai vari livelli. Su tale fronte, il rischio di povertà determinato da condizioni di lavoro critiche rileva sia nell'area della subordinazione, sia in quella dell'autonomia, sia nei servizi (con una decisa crescita del settore più a rischio di basso salario), sia negli altri settori, finanche nel lavoro pubblico (nonostante la riduzione del settore che era meno a rischio). Di più, il rischio aumenta sia negli ambiti, nelle filiere particolarmente fragili, sia nei confronti dei segmenti della forza lavoro esposti agli effetti delle trasformazioni digitali o ambientali, in cui il sindacato anche laddove opera, lo fa con molte difficoltà anche quale pesante eredità dei nodi irrisolti del diritto o dell'ordinamento sindacale.

Procedendo oltre nell'itinerario delle politiche di contrasto al lavoro povero, la sezione finale del gruppo udinese di ricercatori e ricercatrici chiude il cerchio concentrando l'attenzione su una famiglia di politiche *per* l'occupazione: quelle di aggiornamento, adeguamento e manutenzione della professionalità a tutti livelli di inquadramento, anche quelli di contenuto professionale meno elevato, tradizionalmente meno interessati da interventi formativi. Politiche, queste, da calare in un mercato del lavoro che cambia sempre più velocemente, con una evoluzione profonda e incessante dei modi di lavorare (anche nel lavoro pubblico), con una progressiva interazione persona-macchina nell'organizzazione del lavoro e nel contempo con una forza lavoro che, per effetto del c.d. inverno demografico, invecchia inesorabilmente. In questo *frame*, il rischio della perdita della professionalità è oggi, rispetto al passato, molto più elevato e diffuso. L'originale prospettiva di indagine considera la professionalità "del" e "nel" mercato del lavoro ed è coltivata in modo integrato nella consapevolezza dell'esigenza di anticipazione dei bisogni di professionalità dei lavoratori rispetto alle esigenze del mercato. La professionalità viene considerata quale potenziale antidoto non solo alla disoccupazione (per non perdere l'occupazione o per favorire il passaggio da un'occupazione all'altra), ma alla stessa povertà nel lavoro (garantendo l'adeguamento, lo sviluppo di nuove competenze o di capacità diverse per es. le c.d. *soft skills*). Da qui una prospettiva di sviluppo delle competenze che dovrebbe portare al miglioramento della carriera lavorativa e, consequenzialmente, all'incremento della retribuzione. La professionalità viene qui declinata nel senso più ampio possibile (con il suo precipitato informatico e formativo, poliedrico e multiprospettico) sia come leva per l'innovazione e la competitività aziendale, sia come nuovo bisogno sociale (di manutenzione della professionalità del lavoratore), sia come forma di riscatto dalla povertà, come strumento di occupabilità, e quindi di inclusione economico-sociale, nel lavoro subordinato e autonomo, con l'obiettivo di andare oltre le ombre che ancora offuscano l'investimento sul capitale umano e relazionale.

Last, but not least, si segnala che la ricerca sui lavoratori poveri è attraversata da un *fil rouge* che riguarda, in particolare, i divari di genere nel mercato del lavoro. Le donne, di solito, sono i componenti economicamente deboli della famiglia: vuoi per scelte di indirizzo di studio e ingresso nel lavoro, vuoi per il peso della maternità e conciliazione vita-lavoro, vuoi per i percorsi di carriera e la sottorappresentazione nei vertici, vuoi

per politiche (a partire da quelle di tassazione e di trasferimenti) che ne scoraggiano l'occupazione, vuoi per i persistenti stereotipi e pregiudizi culturali.

Il quadro complessivo finale della ricerca di interesse nazionale si presenta, a nostro avviso, stimolante ed esauriente anche per la varietà e multidisciplinarietà dei contributi, in un'ottica proiettata a segnalare emergenti e più evolute prospettive regolative nel rapporto e nel mercato del lavoro «in tutte le sue forme e applicazioni» (di cui all'articolo 35 Cost.). Il tutto, con la consapevolezza che lo “scandaloso” oggetto di indagine, il lavoro povero, dovrà essere ancora attentamente e costantemente monitorato e contrastato con ulteriori studi e riflessioni, in parallelo con l'incessante fluire e fluttuare delle modifiche al quadro normativo.

Nel condividere con la comunità scientifica l'esito dell'indagine sia consentito ai coordinatori rivolgere un caloroso ringraziamento a tutti (con l'uso di un maschile “inclusivo”) coloro che, a vario titolo, hanno partecipato alla ricerca.

Marzo 2024

Quando lavorare non basta: l'indagine PRIN sui *Working Poor Needs*

di Marina Brollo

Abstract – Il saggio di apertura della presentazione dei risultati del Progetto di Ricerca di Interesse Nazionale (PRIN) intende condividere la riflessione della PI su alcune questioni (e criticità) di tale strumento: da un lato, lo sforzo sistematico di ordinare la tematica, ampia e complessa, della povertà lavorativa in un mondo del lavoro in trasformazione profonda e rapida, e, dall'altro, i variegati problemi burocratico-amministrativi di una ricerca interuniversitaria soggetta a valutazione *ex ante* e *ex post*.

Abstract – The opening essay presents the results of the Research Project of National Interest (PRIN) and intends to share the PI's reflection on some critical issues of this tool. On the one hand, the attempt to order the broad and complex issue of working poverty in a world undergoing profound and rapid transformation. On the other hand, the numerous bureaucratic and administrative problems of and inter-university research, that is subjected to *ex ante* and *ex post* evaluation.

Sommario: 1. Contesto e contenitore. – 2. Le tappe della ricerca PRIN. – 3. Criticità degli strumenti di gestione del PRIN. – 3.1. *A)* delle risorse umane. – 3.2. *B)* delle pubblicazioni in riviste giuridiche.

1. Contesto e contenitore

In qualità di *Principal Investigator* (PI) del Progetto di Ricerca scientifica di rilevante Interesse Nazionale (PRIN) intitolato *Working Poor NEEDS: NEw Equity, Decent work and Skills*, ritengo opportuno premettere ai contributi scientifici delle diverse unità di ricerca alcune riflessioni correlate alle caratteristiche delle indagini finanziate con fondi pubblici, a partire dalle tempistiche. La gestione dei PRIN – in particolare quelli del bando 2017 – è un esempio emblematico di come i tempi della (burocrazia amministrativa della) ricerca con finanziamenti *ad hoc* (in questo caso, pubblici statali) siano molto più lenti del ritmo con cui evolve la realtà.

Ora il cambiamento avanza in modo imprevedibile e cangiante ⁽¹⁾, specie se, come nella nostra ipotesi, l'indagine è dedicata a un tema cruciale e paradossale, quale quello dei bisogni dei lavoratori poveri, *nonostante* il lavoro. Il tema, infatti, svela non solo una nuova declinazione di povertà – per fattori sia oggettivi (settori lavorativi con basse

⁽¹⁾ Rinvio a R. ROSS, *I furiosi anni venti. La guerra fra stati, aziende e persone per un nuovo contratto sociale*, Feltrinelli, 2021.

retribuzioni), sia soggettivi (persone in condizioni di svantaggio o di vulnerabilità) – ma pure la fragilità dei capitalismi irresponsabili nelle economie sociali di mercato ⁽²⁾. Recenti indagini economiche svelano che la povertà lavorativa discende da due distorsioni strutturali del nostro mercato del lavoro: è accentuata dal basso tasso di occupazione, che si traduce in una quota più alta di persone senza reddito da lavoro, nonché di famiglie con un unico percettore ⁽³⁾; è influenzata dalle profonde trasformazioni del mercato del lavoro, che, nell'ultimo trentennio, hanno aumentato la frammentazione dei rapporti di lavoro (inasprendo la quota e la persistenza di occupazione con contratti *non standard*) e diminuito l'intensità del lavoro ⁽⁴⁾. E, a sua volta, la geografia della povertà determina la geografia di tante altre disuguaglianze, inclusa quella della salute e delle correlate fragilità ⁽⁵⁾. Questa particolarità amplia e complica il raggio di indagine, ma al contempo suggerisce che le contro-misure vanno ricercate anche nel mercato del lavoro.

Si è parlato di un paradosso in quanto il fenomeno della povertà (individuale e/o del nucleo familiare, assoluta o relativa) nonostante l'occupazione (di tipo dipendente o autonomo, standard o non standard) contraddice la promessa fondamentale di un diritto al lavoro dignitoso, prevista da una consolidata e robusta intelaiatura normativa: dalla Costituzione (articoli 3, 4, 35, 36 e 41), dalla Carte dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 31), dall'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile (obiettivi n. 1 e n. 8) e da molti dei principi del Pilastro europeo dei diritti sociali del 2017.

La povertà *da lavoro* è un tema che mette in discussione lo stesso fondamento della nostra democrazia, a partire dal c.d. “principio lavoristico”, e che presenta una indiscussa interdisciplinarietà. Pertanto, il fenomeno merita una grande attenzione multi-livello, specie in relazione agli strumenti e alle politiche per contrastarlo e per promuovere il lavoro dignitoso. In tale ottica, l'indagine intende ricalcare una transizione del concetto di lavoro dignitoso, da “diritto” a “dovere” connesso alla tutela del lavoro, inteso come interesse generale di rango costituzionale, in grado di limitare la libertà di impresa, in linea con il combinato disposto delle citate norme.

Per una ricostruzione sintetica e prospettica del fenomeno della povertà nel lavoro, che attiva un gioco infinito di specchi, mi affido all'abbinamento tra paura, illusione e speranza.

La pandemia da Covid-19 ha riesumato la paura collettiva ancestrale della povertà, accentuando le sue dimensioni moderne di rischio, in connessione al reddito familiare, e di esclusione sociale, nonostante la presenza del lavoro. Così la povertà lavorativa è divenuta una questione socioeconomica di assoluta rilevanza, ancor più dopo la crisi

⁽²⁾ Da ultimo, per un'analisi economico-giuridica si veda L. CHIES, M.D. FERRARA, E. PODRECCA (a cura di), *Le dimensioni della povertà. Aspetti economici e giuridici*, Giappichelli, 2021; per un'analisi sociologica si veda M. CARRIERI, *Capitalismi fragili. Lavoro e insicurezza in una società divisa in due*, Feltrinelli, 2022; M. FILANDRI, *Lavorare non basta*, Laterza, 2022.

⁽³⁾ Così l'indagine della Banca d'Italia a cura di G. BOVINI, E. CIANI, M. DE PHILIPPIS, S. ROMANI, *La disuguaglianza dei redditi da lavoro e la povertà lavorativa: un confronto tra paesi dell'area dell'euro*, Questioni di Economia e Finanza, Occasional Papers, 9 ottobre 2023, n. 806.

⁽⁴⁾ Così l'indagine della Banca d'Italia a cura di D. DEPALO, S. LATTANZIO, *L'aumento della disuguaglianza e della volatilità delle retribuzioni in Italia: il ruolo e la persistenza dei contratti atipici*, Questioni di Economia e Finanza, Occasional Papers, 5 ottobre 2023, n. 801.

⁽⁵⁾ Cfr. G. COSTA ET AL. (a cura di), *Equità nella salute in Italia*, Franco Angeli, 2014.

pandemica, che ha colpito proprio le persone più vulnerabili (specialmente donne e giovani, nonostante il diverso andamento demografico nel mercato del lavoro) in maniera sproporzionata, ampliando il grado e la profondità delle diseguaglianze. La pandemia non solo ha disvelato i meccanismi di esclusione sociale che da tempo ci affliggevano, ma ha diffuso una sorta di “virus della disuguaglianza”, determinando un aggravamento e una differenziazione della povertà: per un verso, facendola diventare a carattere multidimensionale (per esempio, aggiungendo a quella lavorativa, quella educativa, culturale, di conoscenze o di competenze, in particolare digitali, abitativa, energetica, di salute, ecc.); per altro verso, rendendola intersettoriale, interclassista ed estesa anche ai lavoratori autonomi e ai liberi professionisti.

Ora, il Governo Meloni, con il c.d. “decreto lavoro”, ha riformato (e ridimensionato) il reddito di cittadinanza (decreto-legge n. 48/2023, convertito nella legge n. 85/2023) e, da ultimo, ha archiviato l'idea di un salario minimo legale (nonostante la portata diffusiva della direttiva UE 2022/2041), coltivando l'illusione che il tema della povertà lavorativa in Italia possa uscire dalla scena politica. Nel frattempo, molti salari e redditi da lavoro restano poveri, specie nel nostro Paese ⁽⁶⁾, nonostante l'impegno economico previsto dalla legge di bilancio 2024 a favore del c.d. taglio del cuneo fiscale e (soprattutto) contributivo. Così, la questione resta difficile e risulta alimentata da vari e variegati fattori causali e di complessa soluzione, data la molteplicità di strumenti necessari per sostenere i redditi individuali; da qui, la persistente paura e la perdurante attualità della nostra indagine scientifica anche oltre il progetto di indagine iniziale.

La speranza dell'unità di ricerca è che, grazie al ricco (e senza precedenti) piano di finanziamento del *Recovery Fund*, ci sia un'attivazione vigorosa di politiche di contrasto al lavoro povero, non soltanto *de jure condendo*, ma anche *de jure condito*. Fra queste ultime, nel nostro cantiere di lavori, è maturata l'idea che la formazione, nella sua declinazione di c.d. *life long learning*, vada considerata come un investimento sul futuro per accrescere sia la domanda (e l'utilizzo) di competenze per le imprese, sia l'occupabilità delle persone. Invero, questo percorso porta ad interrogarsi sul (e a ridisegnare il) ruolo delle parti sociali nel contrasto al lavoro povero non soltanto per il tramite del recupero del potere d'acquisto dei salari. E qui pare iniziare una nuova storia di relazioni industriali, tutta da scrivere, forse in una nuova ottica di partecipazione. E farlo non per ridurre il livello di conflittualità, ma per realizzare un adattamento migliore e più efficace del sistema produttivo alle trasformazioni, continue e instabili, del mercato.

Tornando al contenitore, per varie ragioni, la tempistica del nostro bando 2017 è risultata, dapprima, incerta e, poi, dilatata (al punto che tutti i PI del settore SH2 – a fine 2019, dopo 7 mesi di sospensione dei finanziamenti – hanno presentato al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca istanza di erogazione dei fondi ai

⁽⁶⁾ Cfr. i recenti dati di CARITAS ITALIANA, [Tutto da perdere. Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia, 2023](#): non solo la povertà assoluta aumenta (quasi un residente su dieci non ha accesso a un livello di vita dignitoso) si da costituire un “fenomeno strutturale”, ma addirittura un povero assoluto su quattro ha comunque un lavoro. Sulla condizione dei lavoratori poveri sempre “ai margini” (del salario medio, della stabilità, delle regole contrattuali, del sistema lavorativo, del benessere e delle possibilità di costruire un futuro) si veda nel citato Rapporto il cap. 4 di V. PELLEGRINO, “Fuori busta”: *i working poor, partecipazione e vissuti*, p. 129 ss. Cfr. inoltre a conferma che il salario non è solo un numero, ma è la cifra della nostra civiltà del lavoro: E. MANDRONE, *La retribuzione in Italia è proporzionale e sufficiente? Salario minimo, povero, medio, reputazionale e di riserva*, Inapp Working Paper, 2023, n. 110.

progetti di ricerca risultati vincitori e ammessi al finanziamento). La ricerca è iniziata ufficialmente soltanto il 1° marzo 2020 e avrebbe dovuto concludersi il 1° marzo 2023, ma successivamente è intervenuta una proroga di 6 mesi (fino al 1° settembre 2023), a causa dei rallentamenti dovuti alla pandemia (decreto ministeriale n. 788/2020). Di conseguenza, a fine 2023 condividiamo i risultati di progetti di ricerca pensati, elaborati e presentati nella metà degli anni Dieci, con attività operative iniziate – per effetto dei tempi di valutazione e di validazione ministeriale – soltanto nel decennio successivo, quando è subentrata la frenata delle attività dovute all’esplosione dell’emergenza pandemica.

Dalla progettazione alla realizzazione del nostro PRIN, il mondo attorno a noi è cambiato. Le cause sono varie e variegate: il citato impatto della pandemia da Covid-19; la correlata accelerazione della sfida tecnologica e digitale; la ri-globalizzazione, che, se ora (ri)trasferisce le fabbriche vicino ai clienti, continua a spostare le materie prime; la crescente incidenza degli eventi climatici improvvisi e di forte intensità; l’accentuazione della guerra “a pezzi”, anche dentro l’Europa. Inoltre, si è registrato uno straordinario rincaro del costo dei prodotti, specie energetici, per lo più assorbito da un trasferimento (difficile da contrastare) sui prezzi finali di beni e servizi, con una conseguente perdita del potere reale d’acquisto dei salari, a loro volta gravati da una trentennale dinamica salariale “piatta”. Sicché, il contesto ha determinato un vero e proprio impoverimento progressivo di milioni di lavoratori. I bassi salari, altresì, incidono sull’effettività delle tutele sociali e dello statuto protettivo del lavoratore. Così, l’inadeguatezza salariale si riflette, in una dimensione pragmatica, in termini di esclusione sociale non solo delle c.d. fasce basse della popolazione, ma anche del ceto medio.

In questo scenario di grande cambiamento permanente (o di permacrisi), il fenomeno dei lavoratori poveri (c.d. *in-work poverty*) diventa oggetto di una crescente preoccupazione (anche se non ancora di piena consapevolezza politica), al punto da identificarlo come una riemergente “questione sociale” (non solo meridionale, ma) nazionale (7), che colpisce in modo più elevato e persistente le persone già vulnerabili. Se ne ricava una accentuazione delle diseguaglianze economiche, lavorative e sociali, con i loro intrecci, che costituiscono un grave freno per le prospettive di sviluppo sostenibile.

Al contempo, il concetto-quadro della *sostenibilità* – articolato su diversi piani: economico, sociale e financo ambientale (8) – diventa sempre più centrale, potendo tradursi persino in un nuovo e diverso ordine giuridico del mercato, tenendo conto delle ricadute della riforma del 2022 degli articoli 9 e 41 Cost. e che la sostenibilità appare esplicitamente in due delle sei missioni del PNRR (ma è facilmente correlabile anche alle altre quattro) (9). Al momento, tuttavia, questo fine resta un obiettivo di civiltà

(7) Prontamente colta da M. MISCIONE, *Legislazione d'emergenza. Il Diritto del lavoro ai tempi orribili del 'coronavirus'*, in *LG*, 2020, n. 4, p. 1019 ss.; V. FILÌ, *Diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e nuova "questione sociale"*, in *LG*, 2020, n. 4, p. 338 ss.; D. GAROFALO, *La dottrina giuslavorista alla prova del Covid-19: la nuova questione sociale*, in *LG*, 2020, n. 5, p. 429 ss.

(8) Cfr. B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, CSDLE “M. D’Antona”, 2020; F. CARINCI, *Un invito alla discussione: il manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in *ADL*, 2020, n. 5, p. 1039 ss. Ma vedi anche la bibliografia segnalata nella prossima nota.

(9) Tra i giuslavoristi che per primi hanno evidenziato i nessi tra il diritto del lavoro e l’ambiente va menzionato: R. DEL PUNTA, *Tutela della sicurezza sul lavoro e questione ambientale*, in *DRI*, 1999, n. 2, p. 151 ss.; P. TOMASSETTI, *Diritto del lavoro e ambiente*, ADAPT University Press, 2018; B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, cit. Da ultimo, si consiglia la lettura di

tendenziale, con numerosi limiti operativi (e preoccupazioni), in particolare, per quanto concerne la nuova idea di transizione ecologica.

È facile prevedere che la transizione ecologica non sarà un processo socialmente indolore e neutrale, né che determinerà, in via automatica, lavori di alta qualità e dignitosi dal punto di vista economico ⁽¹⁰⁾. Pertanto, essa potrebbe alimentare inedite tensioni con la stessa tutela del diritto al lavoro, facendo emergere l'altro paradosso, della “sostenibilità” delle politiche sostenibili e delle correlate esigenze di conciliazione o di individuazione di nuovi punti di possibile bilanciamento armonico, con una diversa graduazione degli interessi in gioco. Insomma, la ricerca di una sostenibilità ambientale potrebbe rivelarsi un attivatore di ulteriori rischi sistemici di nuove disuguaglianze e polarizzazioni. Di qui, la necessità che la transizione ecologica sia “giusta”, cioè che comporti non solo la creazione di lavoro, ma anche che questo sia dignitoso e di qualità ⁽¹¹⁾, con attenzione prioritaria alla garanzia di occupazione e del reddito a essa connessa.

In sintesi, potremmo dire di trovarci dinanzi a un passaggio di transizione verso la “Società 5.0”. Si tratta di una espressione, introdotta da un programma del Governo giapponese del 2019 ⁽¹²⁾, che allude a una sorta di umanesimo tecnologico, nell'intento di travalicare il concetto di “Industria 4.0” (incentrato su manifattura e logistica) focalizzando l'attenzione sulle capacità dell'essere umano (anziché sostituirle con la tecnologia), anche in un sistema ibrido, c.d. “cyber-fisico”. L'invito è quello di concentrarsi sui bisogni delle persone e sullo sviluppo delle loro capacità e competenze (in particolare informatiche e digitali), in un'ottica rispettivamente di benessere organizzativo e sociale, nonché di ibridazione delle professioni, in tutti i settori produttivi e i servizi.

In questa cornice, la lotta per la riduzione della povertà rappresenta, non a caso, il primo obiettivo (“Povertà Zero”, nei termini di «porre fine alla povertà in tutte le sue forme, ovunque») dei 17 *Goal* di sviluppo sostenibile, che costituiscono non solo l'ossatura dell'Agenda 2030 dell'ONU – uno dei tre obiettivi principali del Pilastro europeo dei diritti sociali – ma anche un prezioso contesto di valutazione nelle organizzazioni di tali percorsi di sviluppo e del loro impatto effettivo ⁽¹³⁾. Invero, si tratta di obiettivi molto ambiziosi, specie per il nostro Paese, ma non per questo tali da indurci

B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, “*Manifesto*” – *Il diritto del lavoro nella giusta transizione – Un contributo “oltre” il manifesto*, CSDLE “M. D'Antona”, 2023; e, più in generale, F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Giappichelli, 2023; B.G. MATTARELLA (a cura di), *Il governo dello sviluppo sostenibile*, Giappichelli, 2023; A. BUONFRATE, A. URICCHIO (a cura di), *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, Cedam, 2023.

⁽¹⁰⁾ Cfr. R. SEMENZA, *La retorica dei green jobs*, in *DLRI*, 2022, n. 175, p. 359 ss.

⁽¹¹⁾ Cfr. M. BARBERA, *Giusta transizione ecologica e disuguaglianze. Il ruolo del diritto*, in *DLRI*, 2022, n. 175, p. 340 ss.

⁽¹²⁾ Per ulteriori indicazioni rinvio alla *lectio magistralis* nell'Università di Padova di S. BRUSCHI, [Da Industria 4.0 a Società 5.0](#), Inaugurazione del 798° anno accademico, 27 marzo 2020.

⁽¹³⁾ Con la consapevolezza che in pratica questi obiettivi spesso si intrecciano, nei bilanci di sostenibilità/dichiarazioni non finanziarie, con i tre criteri riconducibili all'acronimo ESG (ambiente – *Environmental*, responsabilità sociale – *Social*, *governance* dell'azienda – *Governance*).

a rimanere ciechi di fronte alle difficoltà che si prospettano o incapaci di mettere in cantiere le reazioni necessarie per far fronte alle emergenze attuali e future ⁽¹⁴⁾.

2. Le tappe della ricerca PRIN

La ricerca indaga la questione della povertà lavorativa e il tema dei bisogni dei lavoratori poveri con una nuova riflessione giuridica che discende dalla perdurante centralità del “lavoro”, in quanto strumento di emancipazione individuale e sociale della persona in carne e ossa e quale elemento fondante le società democratiche. Concezione, questa, non superata, ma valorizzata, vuoi dai rischi di disumanizzazione derivante dall’innovazione digitale, vuoi dal recente fenomeno delle c.d. Grandi dimissioni e dalla ricerca, specie delle giovani generazioni, di un nuovo senso valoriale del lavoro. L’indagine procede in una prospettiva che eleva a cardine il canone della dignità lavorativa ⁽¹⁵⁾ e che va oltre il perimetro tradizionale di protezione confinata all’interno dell’area del lavoro subordinato, per estendersi al lavoro “in ogni forma e applicazione”, come previsto dall’articolo 35 Cost. ⁽¹⁶⁾.

Dall’articolata indagine emerge una visuale innovativa del problema del contrasto alla povertà, che considera non soltanto il classico approccio di tipo *welfaristico* (del settore privato e financo pubblico) dalla angolazione di sicurezza sociale, ma anche quella più marcatamente mercato-lavorista, nonché di diritto sindacale e di disciplina (lavoristica e civilistica) dei contratti individuali di lavoro, in un’ottica di *welfare to work* e di prevenzione della povertà lavorativa. Il tutto sviluppando anche nuove strategie di occupabilità, al fine di raggiungere, secondo le indicazioni delle Istituzioni UE e internazionali, uno sviluppo equo, inclusivo e sostenibile.

Con riguardo alla condivisione *in itinere* dei risultati della ricerca PRIN con la comunità scientifica si segnalano, tra le iniziative comuni, quattro cicli di seminari locali, realizzati nel corso della primavera 2021, aventi come tema rispettivamente: *La professionalità come strumento di occupabilità* (a cura dell’unità di Udine, 9 aprile); *La povertà dei lavoratori: evidenze empiriche e approcci teorici in una prospettiva interdisciplinare* (a cura dell’unità di L’Aquila, 13 maggio); *Il decent work tra dignità e libertà del lavoro* (a cura dell’unità di Milano-Statale, 21 maggio); *Le politiche di contrasto al lavoro povero* (a cura dell’unità di Bologna, 18 giugno) ⁽¹⁷⁾. Trattandosi di incontri organizzati nel periodo di piena

⁽¹⁴⁾ L’ultimo Rapporto CENSIS (il 37°) disegna un quadro piuttosto fosco e depresso del nostro Paese (con «un declassamento del lavoro nella gerarchia dei valori personali» e «un ripiegamento sul presente»), nonostante la capacità di resilienza dimostrata durante il periodo pandemico.

⁽¹⁵⁾ La ricerca procede sul percorso intrapreso da un progetto di ricerca dipartimentale (e interdisciplinare) dell’Università di Udine (PRID 2017) dal titolo *La dignità umana: colloqui attraverso i millenni*. Vedine i risultati, in forma di lemmario, in M. BROLLO, F. BILOTTA, A. ZILLI (a cura di), *Lessico della dignità*, Forum ed., 2021. In tema, da ultimo, si veda P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Giappichelli, 2023 e i vari interventi sul tema *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, in RGL, 2023, n. 4, p. 507 ss.

⁽¹⁶⁾ Da ultimo, d’obbligo il rinvio a A. PERULLI, T. TREU, *In tutte le sue forme e applicazioni. Per un nuovo Statuto del lavoro*, Giappichelli, 2022.

⁽¹⁷⁾ Di seguito gli interventi realizzati nell’ambito dei vari seminari preceduti da *Saluti istituzionali* e aperti anche a studenti e a operatori giuridici. A Udine: evento presieduto, moderato e concluso da M. BROLLO, con interventi di S. SCIARRA, *Introduzione*; E. BERGAMINI, *La formazione professionale nel diritto dell’UE*; L.A. MAZZAROLLI, *Lavoro e formazione professionale nella Costituzione italiana*; D. GIROTTO,

emergenza sanitaria, questi sono stati svolti in modalità telematica (in diretta *streaming*), con la successiva pubblicazione dei relativi video nel canale Youtube "Play Uniud" dell'Università di Udine (18).

Successivamente, si è proceduto a una ulteriore condivisione, in presenza, dell'avanzamento dei lavori di ricerca davanti alla comunità scientifica lavoristica nell'ambito di una importante iniziativa convegnistica nazionale patrocinata dall'Associazione italiana di diritto del lavoro e della sicurezza sociale (Aidlass). In particolare i risultati sono stati presentati nella seconda sessione, presieduta da Paolo Tosi, della XVI edizione dei Seminari di Bertinoro (*Dialoghi di diritto del lavoro tra cielo e mare*) dedicata a *Tem e approdi della ricerca scientifica giuslavoristica. Lo stato dell'arte dei PRIN finanziati dal MIUR (Bando 2017)* (19). I lavori sono stati poi pubblicati, in modalità *open access*, nell'ambito di un *Focus*, da me coordinato per la rivista *Lavori Diritti Europa*, intitolato *Povertà nonostante il lavoro. Nuove eguaglianze, lavoro dignitoso, professionalità* (20).

Inoltre, nella primavera del 2022, sempre in periodo di emergenza sanitaria, i lavori sono proseguiti con altri quattro *webinar*, aventi rispettivamente a oggetto: *Il lavoro povero oltre la subordinazione* (a cura dell'unità di L'Aquila, 25 febbraio); *Working poor e formazione per l'occupabilità* (a cura dell'unità di Udine, 20 aprile); *La proposta di direttiva europea sul lavoro tramite piattaforma: potenzialità e limiti della prospettiva del decent work* (a

La formazione professionale tra Stato e Regioni; V. FILÌ, *La professionalità nel mercato del lavoro*; F. BILOTTA, *Lesioni alla professionalità e mezzi di tutela*. All'Aquila: evento presieduto e moderato da P. LAMBERTUCCI, con interventi di L. GAETA, *Tipico-stabile, atipico-precario. Le premesse di un'equazione (troppo) facile*; A. DI FILIPPO, *Quando lavorare non basta: in-work poverty in Italia e in Europa*; M. VALENTE, *Impatto economico della povertà sul lavoro*; L. DEL VECCHIO, *Lavoro povero, emergenza sanitaria e nuovi rischi di polarizzazione del mercato del lavoro*; W. GIULIETTI, *Aspetti finanziari e contabili delle politiche attive del lavoro*; P. TRIDICO, *Conclusioni*. A Milano: evento presieduto e moderato da E. GRAGNOLI, con interventi di G. ZILIO GRANDI, *Introduzione*; M. BIASI, *Il lavoro dignitoso tra liberty e freedom*; A. BOSCATI, *L'addentato costituzionale del lavoro dignitoso*; T. VETTOR, *Dignità umana e lavoro nella Carta dei diritti Fondamentali dell'Unione europea*; A. SARTOR, *Lo sfruttamento dei lavoratori: tecniche di contrasto tra old e new economy*; C. TIMELLINI, *Decent work e legislazione del lavoro: tracce di una tutela del lavoro dignitoso*; J. PASQUALI CERIOLI, *Identità religiosa del lavoratore e decent work*; M. D'ONGHIA, *Conclusioni*. A Bologna: evento presieduto, introdotto e moderato da C. ZOLI, con interventi di M. MAGNANI, *Il salario minimo legale tra contrattazione e giurisprudenza*; G. GUIDETTI, *Il salario minimo legale: la prospettiva economica*; G. CENTAMORE, *Il problema della selezione giurisprudenziale del contratto collettivo*; M. NAVILLI, *Il ruolo delle parti sociali nel contrasto al lavoro povero*; M. VINCIERI, *Il reddito di cittadinanza come misura di contrasto al lavoro povero: criticità e prospettive*; C. CARCHIO, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro: prima, durante ma ... dopo la pandemia?*; A. PIZZOFERRATO, *Conclusioni*.

(18) Si vedano i video dei seminari nell'ambito della *playlist* [Diritti, lavoro e inclusione](#), di Play Uniud.

(19) Presso l'Università degli Studi di Bologna, 16-17 dicembre 2021, con l'intervento dei coordinatori (M. BROLLO, C. ZOLI, P. LAMBERTUCCI, M. BIASI) delle quattro unità di ricerca (Udine, Bologna, l'Aquila, Milano) e con una folta serie di *discussants*: E. ALES, C. ALESSI, A. BELLAVISTA, L. CALAFÀ, V. LECCESE, M. MARTONE, G. PROIA, O. RAZZOLINI, R. SANTUCCI, A. TOPO.

(20) Si vedano in [LDE, 2022, n. 1](#): M. BROLLO, *Introduzione: "PRIN" sui bisogni dei lavoratori poveri e dintorni*; P. LAMBERTUCCI, *Il lavoro povero: un itinerario per la ricerca*; C. ZOLI, *Ruolo e limiti della contrattazione collettiva e della giurisprudenza nella determinazione di livelli retributivi adeguati*; M. BIASI, *Il Decent Work tra politica e sistema*; A. BELLAVISTA, *Il contrasto alla povertà lavorativa e il salario minimo legale all'italiana*; L. CALAFÀ, *Dignità e lavoro ai margini*; C. ALESSI, *Alcune osservazioni sul progetto di ricerca "WORKING POOR N.E.E.D.S.: NEw Equity, Decent work and Skills"*; G. PROIA, *Working poor e "dintorni"*; V. LECCESE, *Contratti collettivi, dignità e libertà di chi lavora*; O. RAZZOLINI, *Il lavoro povero nella catena contrattuale degli appalti. Spunti di riflessione*; R. SANTUCCI, *La povertà del lavoro e le tecniche normative di contrasto*.

cura dell'unità di Milano, Statale, 20 maggio); *Pluralismo contrattuale e retribuzioni minime* (a cura dell'unità di Bologna, 23 giugno) ⁽²¹⁾.

Oltre alle attività negli eventi comuni, c'è stata una documentata attività di ricerca – pluriennale e interdisciplinare, seppur di matrice prettamente giuridica – dei ricercatori incardinati nelle unità dei vari Atenei coinvolti dal PRIN e degli studiosi finanziati dal bando 2017. La presente pubblicazione mira, quindi, a riassumere i principali esiti della ricerca e a dare sinteticamente conto dei contributi alla stessa riferibili sia all'interno del volume, sia in diversi volumi, anche monografici ⁽²²⁾, o sia in altre sedi.

⁽²¹⁾ Di seguito gli interventi realizzati nell'ambito dei vari seminari preceduti da *Saluti istituzionali* e aperti anche a studenti e a operatori giuridici. All'Aquila: evento presieduto e moderato da P. LAMBERTUCCI, con interventi di A. DI FILIPPO, *I nuovi poveri: lavoro autonomo e in-work poverty in Italia*; A. LEPORE, *Lavoro povero ed equo compenso dei professionisti in una prospettiva costituzionale*; M.C. CERVALE, *Il lavoro autonomo e i possibili itinerari di ricerca nella prospettiva del codice civile*; F. CARROCCIA, *Nuove povertà, vulnerabilità sociale e professioni intellettuali*; W. GIULIETTI, *La tutela del lavoro nei contratti pubblici attraverso le clausole sociali*. A Udine: evento introdotto e coordinato da M. BROLLO, con interventi di P. CIPOLLONE, *PNRR e normativa attuativa in materia di formazione: le risorse disponibili*; D. GAROFALO, *PNRR e normativa attuativa in materia di formazione una prima valutazione*; F. FOCARETA, *Un nuovo vessillo sindacale. La formazione nell'orario di lavoro?*; G. IMPELLIZZIERI, *La formazione nei contratti collettivi*; N. DE LEONARDIS, *La formazione per i lavoratori autonomi*; C. MAZZANTI, *Mancato adempimento dell'obbligo formativo*; V. FILÌ, *Riflessioni su working poor e formazione per l'occupabilità in una prospettiva di genere*. A Milano-Statale: evento presieduto da A. BOSCATI, con *Introduzione* e coordinamento di A. ALAIMO, con interventi di T. VETTOR, *La proposta di direttiva sul lavoro tramite piattaforma nel prisma del diritto europeo*; A. OLIVIERI, *La presunzione di subordinazione nel lavoro tramite piattaforma: dall'esempio spagnolo alla proposta di direttiva europea*; M. BIASI, *La presunzione di subordinazione nella proposta di direttiva sul lavoro tramite piattaforma a confronto con l'ABC-Test californiano*; C. SPINELLI, *La trasparenza delle decisioni algoritmiche nella proposta di direttiva sul lavoro tramite piattaforma*; M. PERUZZI, *Questioni probatorie e processuali nella proposta di direttiva sul lavoro tramite piattaforma*; F. LUNARDON, *Conclusioni*. A Bologna: evento presieduto da C. ZOLI, con interventi di G. CENTAMORE, *Libertà sindacale, categorie contrattuali e contrasto agli accordi pirata*; G.A. RECHIA, *I "luoghi" della rappresentanza e della contrattazione: sindacato e inclusività*; S. MAINARDI, *Welfare integrativo e lavoro pubblico nella prospettiva del contrasto al lavoro povero*; O. RAZZOLINI, *Dumping contrattuale e conflitto nelle catene degli appalti*; A. PIZZOFERRATO, *Subappalti e contratto collettivo unico di filiera*; P. CAMPANELLA, *Filiere fragili, tutela del lavoro e relazioni sindacali nell'agroalimentare*; O. BONARDI, *Limiti e potenzialità della contrattazione collettiva nel contratto al lavoro povero nel settore della logistica*; F. MARTELLONI, *Le relazioni (sindacali) pericolose nel settore del food-delivery*. Si vedano i video dei seminari nell'ambito della playlist [Diritti, lavoro e inclusione](#) di Play Uniud.

⁽²²⁾ Con riguardo alla tutela del reddito nel sistema di sicurezza sociale, segnalo la monografia di C. CARCHIO, *Le prestazioni integrative del reddito. Funzione sociale e sostenibilità finanziaria*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book Series, 2023, n. 97, dedicata al nuovo sistema degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in una logica non solo di universalizzazione (selettiva) delle tutele, ma anche di orientamento alla reimmissione dei lavoratori nel mercato del lavoro. Quest'ultima finalità opera già nella fase di sospensione del rapporto di lavoro (quando cioè l'occupazione presente non è stata ancora perduta, ma già si promuove quella futura), con una inedita torsione degli ammortizzatori verso le transizioni occupazionali, con un'anticipazione delle politiche attive sin dentro la simultanea applicazione delle politiche passive, per lo più per via dell'aggiornamento professionale e dello sviluppo delle competenze. Del tema del danno alla dignità professionale (e alla professionalità) del lavoratore e delle tecniche di risarcimento polifunzionale si è trattato in C. MAZZANTI, *Risarcimento del danno polifunzionale e tutela del lavoratore*, ADAPT University Press, 2023.

3. Criticità degli strumenti di gestione del PRIN

Per chiudere la presentazione della ricerca, procedo a una breve rassegna degli strumenti di gestione, vuoi delle risorse umane, vuoi dei prodotti della ricerca, segnalando alcune criticità emerse in corso d'opera, con la speranza che non si ripresentino nei prossimi PRIN.

3.1. A) delle risorse umane

Sotto il primo profilo, si segnala che i finanziamenti pubblici derivanti dalla piena approvazione del progetto sono stati destinati, in larga misura, a creare opportunità di ricerca (seppur precaria) per le/i giovani studiose/i promettenti, ma non ancora incardinati nelle istituzioni universitarie. In relazione al bando 2017, però, è emersa una criticità che ha riguardato l'incertezza delle regole relative ai vincoli di utilizzo e rendicontazione dei fondi, rispetto a quelle prese in considerazione al momento della progettazione finanziaria della ricerca.

Lo strumento di gestione delle risorse umane ampiamente previsto (e utilizzato) – data la sua snellezza e flessibilità (temporale ed economica) – è stato l'assegno di ricerca, una sorta di “super borsa” di studio per le figure *pre-ruolo*, riconosciuto nei percorsi di carriera. La criticità risiede nella circostanza che, nel corso dello svolgimento del progetto di ricerca, si è prevista l'abolizione (improvvisa, integrale e senza eccezioni) dello strumento, anche per i bandi (ancora attivi: per esempio quelli del 2017, ma non solo) che *ex-ante* ne avevano programmato l'utilizzo, con il relativo impegno finanziario.

Per attuare il PNRR, nell'ambito della riforma dei criteri di accesso alla carriera accademica (decreto-legge n. 36/2022, convertito in legge n. 79/2022), si è modificato l'articolo 22 della legge Gelmini (legge n. 240/2010), decretando l'abrogazione *tout court* degli assegni di ricerca entro la fine del 2022 (cioè nel mezzo del nostro percorso di ricerca). Così, i vincitori del PRIN, responsabilità delle unità centrali e locali, si sono ritrovati a dover amministrare e rendicontare una ricerca impostata e autorizzata con criteri (di tempistica e di costo delle risorse) che risultavano cambiati *in itinere*. Da qui, è scattata nelle Università una “corsa” frenetica (e inefficiente) per utilizzare in via anticipata, entro la fine del 2022, tutti i fondi PRIN destinati a reclutare personale per la ricerca, usando il moribondo assegno di ricerca. L'accelerazione è derivata dalla constatazione che il nuovo strumento previsto dal legislatore (“il contratto di ricerca”) è più rigido e selettivo: è un contratto a tempo determinato (per minimo 2 anni, rinnovabili fino a 5), per i soli dottori di ricerca. Ancor più, il contratto di ricerca – a finanziamento invariato per i vecchi PRIN (!) – risultava comparativamente molto più costoso (anche a causa degli oneri fiscali) dell'assegno di ricerca. A conti fatti, la novella determinava una preoccupante distorsione in relazione ai PRIN in corso, approvati con regole di finanziamento e di uso diverse, con il rischio di dover usare, dal 2023, uno strumento che, in pratica, riduce le risorse a disposizione per completare (nei tempi invariati) la ricerca derivante dal bando 2017. Da qui la vibrante denuncia che non si possono cambiare le regole “in corsa”, soprattutto in relazione alle fonti di finanziamento e agli strumenti di gestione, a danno della qualità e quantità della ricerca. Per di più, in un contesto – verso la nuova normalità dopo il *caos* pandemico –

in cui la ricerca dovrebbe costituire la principale leva del cambiamento e quindi andrebbe supportata, se non agevolata ⁽²³⁾.

Invero, in un clima di perdurante incertezza operativa, questo rischio è stato attenuato, dapprima, dalla previsione – tardiva – di una proroga dei termini di sopravvivenza del vecchio assegno di ricerca sino al 31 dicembre 2023, *ex* articolo 6, decreto-legge n. 198/2022 (convertito nella legge n. 14/2023) ⁽²⁴⁾; e, poi, dalla scelta della nuova Ministra Bernini di prorogare ulteriormente (fino al 31 luglio 2024) il termine per indire le procedure concorsuali per il conferimento di assegni di ricerca (articolo 6, comma 4, decreto-legge n. 215/2023) e di farlo con la contemporanea l’istituzione (con il decreto ministeriale n. 1310/2023) di un gruppo di lavoro avente il compito di analizzare le disposizioni normative e provvedere a formulare proposte per il riordino, il coordinamento e la razionalizzazione delle norme vigenti in materia di contratti e di assegni di ricerca. Da qui l’impressione che, alla fine, quello che scomparirà o risulterà ridimensionato non sarà il vecchio strumento dell’assegno di ricerca, bensì il nuovo contratto di ricerca.

3.2. **B) delle pubblicazioni in riviste giuridiche**

Sulle modalità di gestione dei “prodotti” delle fonti di finanziamento, cioè le pubblicazioni (in riviste e volumi), c’è un’altra, importante, criticità operativa che va denunciata.

Come noto, i progetti finanziati con fondi pubblici recano l’obbligo – ai sensi dell’articolo 4, decreto-legge n. 91/2013, convertito in legge n. 113/2014 ⁽²⁵⁾ – a pubblicare *open access* i prodotti della ricerca scientifica, cioè in modalità aperta e in forma accessibile a tutti ⁽²⁶⁾. La previsione alimenta criticità per gli studiosi di area giuridica che intendono collocare i risultati della ricerca nelle riviste scientifiche più prestigiose ⁽²⁷⁾,

⁽²³⁾ Da ultimo, per una denuncia delle carenze del sistema universitario e per riflessioni sulle sfide aperte, rinvio a M. REGINI, R. GHIO (a cura di), *Quale Università dopo il PNRR*, Milano University Press, 2022; A. MARRA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Come cambia l’Università italiana*, Giappichelli, 2023, ed ivi in particolare, E. CARLONI, *La ricerca scientifica in trasformazione: tra PNRR e tendenze di fondo del sistema universitario*, p. 131 ss.

⁽²⁴⁾ Su queste novità, nel contesto di una accurata analisi della professionalità dei docenti universitari nell’attuale cortocircuito di ipertrofismo burocratico, rinvio al saggio di R. SANTUCCI, *La professionalità dei docenti universitari: le potenzialità oscurate*, in A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *La professionalità tra legge e contratti*, vol. II, Cedam, 2023, p. 324 ss. (spec. P. 350 ss.); cui *adde* A. BELLAVISTA, *La riforma del ruolo universitario*, in *DML*, 2023, n. 1, p. 133 ss.

⁽²⁵⁾ In tema cfr. anche la Dichiarazione di Berlino ([Berlin Declaration on Open Access to Knowledge in the Sciences and Humanities](#), 2003) e l’Agenda digitale UE (comunicazione della Commissione [Verso un accesso migliore alle informazioni scientifiche](#), COM/2012/040; raccomandazione della Commissione [Sull’accesso all’informazione scientifica e sulla sua conservazione](#), n. 4890/2012 (aggiornata il 25 aprile 2018): [Raccomandazione della Commissione “Sull’accesso all’informazione scientifica e sulla sua conservazione” n. 790/2018](#)).

⁽²⁶⁾ Rinvio ad AGENZIA PER LA PROMOZIONE DELLA RICERCA APERTA, [“S-légami!” Open Access – Manuale d’uso per ricercatori](#), APREquaderni, 2022.

⁽²⁷⁾ Cfr. l’ultimo [elenco Anvur delle riviste di classe A per i settori concorsuali dell’area 12, Scienze giuridiche](#), pubblicato il 16 novembre 2023, valido ai fini del I quadrimestre dell’abilitazione scientifica nazionale ASN 2023-2025.

che, per lo più, pubblicano a pagamento e risultano ad accesso “chiuso” ai non abbonati ⁽²⁸⁾.

Dieci anni dopo la normativa sull'*open access*, si registrano ancora spinte opposte. Da una parte, abbiamo la resistenza degli editori (in particolare) di area giuridica, che ritengono sia sbagliato confondere “accesso aperto e scienze aperte” ⁽²⁹⁾ e ritengono che la prima modalità danneggi il loro commercio e la loro sopravvivenza sul mercato. Dall'altra, invece, gli atenei (o, meglio, i sistemi bibliotecari degli atenei) richiedono che tutte le pubblicazioni (anche senza finanziamenti) siano ad accesso aperto. Nel mezzo, i PI e i coordinatori locali dei PRIN, se non i singoli ricercatori coinvolti nel progetto, si trovano a dover negoziare, in solitudine, con i direttori delle riviste e con gli stessi editori, quantomeno la riduzione del c.d. “periodo di *embargo*”, cioè la riduzione del periodo per cui non si può accedere in *open access* agli articoli.

E qui si presenta un'altra criticità. Il periodo di *embargo* previsto dalla legge italiana per le scienze umane è troppo lungo, ben 24 mesi, mentre a livello europeo è ristretto a soli 6 mesi. Il vincolo italiano è eccessivamente esteso soprattutto per i PRIN, cioè per i progetti finanziati a livello nazionale, che di regola durano al massimo 3 anni. La dilazione temporale è troppo lunga, in quanto, come è intuibile, gran parte delle pubblicazioni vedranno la luce a fine ricerca e, quindi, con la pubblicazione al terzo anno: aggiungendovi il periodo di embargo, si oltrepasseranno i tempi ammessi per la rendicontazione finale dei prodotti del PRIN. Da qui, il rischio che i risultati finali delle ricerche tollerino solo un brevissimo embargo (*3 mesi?*), ovvero che gli autori, anziché pubblicare i prodotti della (migliore) ricerca finanziata sulle riviste più prestigiose (spesso a pagamento o con un embargo lungo), sceglieranno di pubblicarle sulle piattaforme *open access* (per lo più degli atenei).

Questa distorsione evidenzia l'esigenza di un dialogo – magari con l'apertura di un Tavolo trilaterale (editori, direttori riviste, associazioni scientifiche) – per discutere le modalità operative idonee a garantire una procedura chiara, ragionevole e condivisa di *open access* per i prodotti della ricerca finanziata. Per esempio, gli editori potrebbero adottare, per le riviste di classe A, una procedura speciale per rendere rapidamente disponibili le pubblicazioni riconducibili a PRIN – come singoli “prodotti civetta” della migliore produzione editoriale – vuoi sul sito *web* dell'editore medesimo ⁽³⁰⁾, vuoi in ambito accademico, anche utilizzando l'applicazione Iris della piattaforma Cineca ⁽³¹⁾. Tale incontro potrebbe essere l'occasione per ragionare sugli spazi per eventuali

⁽²⁸⁾ Diversa è la situazione relativa alla pubblicazione su piattaforme (ad accesso riservato) dei libri e dei contributi su riviste da sottoporre a valutazione ai fini delle procedure per le abilitazioni scientifiche nazionali (ASN) o per la valutazione della qualità della ricerca (VQR). In tal caso si può fare riferimento a specifici accordi sottoscritti (il 2 febbraio e il 12 febbraio del 2021) dall'Associazione italiana editori (Aie) con rispettivamente il Ministero dell'università e della ricerca (Mur) e con l'Agenda nazionale per la valutazione del sistema universitario e della ricerca (Anvur).

⁽²⁹⁾ È questa la posizione della citata Associazione italiana editori.

⁽³⁰⁾ Segnalo che diverse case editrici universitarie, nei loro siti ospitano una sezione di Libreria in modalità *open access*: ad esempio per l'Università di Firenze si veda in <https://books.fupress.com/open-access-book-list>; per l'Università di Udine si veda in <https://forumeditrice.it/open-access>.

⁽³¹⁾ Considerato che tale sistema è caratterizzato da livelli di sicurezza delle informazioni definiti da Certificato a norma tecnica ISO 27001:2005. Ciononostante, ai fini del bando degli aspiranti commissari dell'ultima tornata dell'abilitazione scientifica nazionale (ASN 2023-205), il d.d. 28 luglio 2023, n. 1211, richiedeva per i settori concorsuali non bibliometrici ulteriore «copia in formato elettronico»

riviste di classe A “ibride” (in parte per i soli abbonati, in parte ad accesso libero) e anche per discutere le nuove possibilità tecniche (previste da alcuni bandi) di riservare una quota (sostenibile) dei fondi di ricerca per ridurre il periodo di embargo. *Last, but not least*, il Gruppo di lavoro Anvur delle riviste potrebbe suggerire di inserire, per la valutazione delle riviste di fascia A, un criterio per valorizzare la pubblicazione aperta dei prodotti delle ricerche con finanziamenti pubblici. Piccoli accorgimenti, questi, che potrebbero agevolare le grandi fatiche (e responsabilità) dei PI e dei coordinatori locali dei PRIN.

Tuttavia, nel frattempo, l’ecosistema del mondo della comunicazione si è popolato di nuove intelligenze artificiali generative, come modelli del tipo di ChatGPT (*Chat Generative Pre-trained Transformer*), disponibili anche in via gratuita. Questi sistemi, digerendo migliaia di documenti raccolti dal *web* (protetti o meno di *copyright*) possono sostituire il lavoro intellettuale (pure in ambito giuridico), producendo contenuti che possono apparire dotati di una certa creatività. La loro diffusione, impressionante e dirompente, rende la citata questione molto più intricata, con conseguenti rischi di violazione del diritto morale dell’autore e del *copyright* dell’editore, specie per le pubblicazioni rese disponibili *online*.

Per cui, mentre il dibattito sull’*open access* avanza, gli editori attendono da questo Parlamento europeo (in scadenza nella primavera) regole precise dall’accordo definitivo sull’*Artificial Intelligence Act (AI Act)*, che dovrebbe portare all’approvazione di una normativa in materia, con la consapevolezza che la questione dell’intelligenza artificiale generativa costituisce uno dei nodi delicati da sciogliere anche per la sua capacità di distorcere la concorrenza e le regole di mercato della conoscenza ⁽³²⁾.

«delle pagine della pubblicazione o di altra documentazione [...] attestanti, per gli articoli su rivista scientifica, l’autore, l’anno di pubblicazione e il codice ISSN; per i contributi in volume e per i libri [...] l’autore, l’anno di pubblicazione e il codice OSBN o ISMN; non sono prese in considerazione pubblicazioni prive della suddetta attestazione» (art. 3, comma 2, lett. *ii*). Il che smentirebbe il valore giuridico di tale standard internazionale, anzi la previsione del citato decreto sembra alimentare una presunzione di falsità in atti dei dati inseriti nell’applicazione Iris della piattaforma Cineca. Lo segnalo in quanto bisognerebbe tener conto anche di questa criticità che rende inutilmente gravosi i carichi burocratico-amministrativi dei ricercatori.

⁽³²⁾ Sul ruolo fondamentale dell’Unione europea rinvio a D.U. GALETTA, [Human-stupidity-in-the-loop? Riflessioni \(di un giurista\) sulle potenzialità e i rischi dell’intelligenza artificiale](#), in *Federalismi.it*, 2023, n. 5; L. DE BIASE-G. FINOCCHIARO-O. POLLICINO, *Perché costituzionalismo ed etica saranno le bussole per orientare ChatGPT*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 marzo 2023. Come noto, il Garante della privacy italiano, nel 2023, ha temporaneamente bloccato *ChatGPT* evidenziando la mancanza di una informativa chiara rivolta agli utenti su come vengono raccolti i dati registrati dal *software*. Emblematico risulta, infine, il recente e lunghissimo sciopero degli artisti del cinema negli Stati Uniti per escludere l’utilizzo dell’intelligenza artificiale al posto degli umani.

Sezione I.

Il *decent work* in una prospettiva olistica

Introduzione all'unità di ricerca dell'Università di Milano

di Marco Biasi

All'unità milanese coinvolta nel PRIN 2017 sul tema *Working Poor NEEDS: New Equity, Decent work and Skills* è stato demandato il compito di «individuare la nozione di *Decent Work* attraverso l'esame delle fonti nazionali e sovranazionali». Le brevi pagine che seguono mirano quindi a riassumere gli esiti di una ricerca pluriennale e a dare sinteticamente conto dei contributi alla stessa riferibili, pubblicati sia all'interno del presente volume sia in altre sedi.

Nel tentativo di tracciare i contorni di una nozione estranea alle categorie giuridiche tradizionali (tanto da richiedere, come si legge nel progetto PRIN 2017, un'apposita "individuazione"), si è innanzitutto preso in esame il sistema delle fonti sovranazionali.

Si è così osservato come il *decent work* sia da tempo al centro di molteplici iniziative, tra le quali si annoverano l'omonima Agenda dell'ILO del 1999 e la successiva Dichiarazione sulla Giustizia Sociale per una Globalizzazione Equa del 2008. Significativamente, la promozione del *decent work* è stata posta quale specifico obiettivo – Sustainable Development Goal n. 8 – dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile (risalente al 2015). Il medesimo imperativo è stato riaffermato nel 2019, in occasione del Centenario dell'ILO, e da ultimo ribadito, nel contesto della transizione post-pandemica, dalla Comunicazione della Commissione europea del 2022 sul lavoro dignitoso, per una giusta transizione ed una ripresa sostenibile.

A valle della cernita di tali documenti, nell'unità milanese del PRIN 2017 si è radicata una duplice consapevolezza:

1. nella discussione sul *decent work* il momento politico risulta spesso prevalente su quello giuridico;
2. il lavoro dignitoso non costituisce al momento una fattispecie produttiva di effetti a livello di diritto positivo (nazionale e non), rappresentando piuttosto lo stesso un imperativo di *policy* o una stella polare in grado di (e utile ad) indirizzare ed orientare la regolazione in materia sociale a livello sovranazionale e, a cascata, nazionale (1).

Si è quindi notato come alla radice di siffatta linea d'azione si collochino la persona che lavora e le relative istanze di affrancamento, tanto da una soggezione all'altrui potere, quanto da uno stato di bisogno, secondo una logica di salvaguardia della libertà individuale riconducibile alla duplice accezione arendtiana della *liberty* e della *freedom* (2).

In una simile prospettiva, di natura marcatamente olistica, la protezione del lavoro, come puntualizza Alessandro Boscati nel contributo dal titolo *Il decent work nel quadro*

(1) M. BIASI, *Il Decent Work tra politica e sistema*, in *LDE*, 2022, n. 1, p. 2 ss.

(2) M. BIASI, *An Essay on Liberty, Freedom and (Decent) Work*, in *IJCLLR*, 2022, vol. 38, n. 3, p. 359 ss.

costituzionale, non può restare confinata all'interno dell'area del lavoro subordinato, ma deve estendersi, come peraltro predicato anche dall'articolo 35 Cost., al lavoro «in ogni forma e applicazione».

Altrettanto può dirsi con riguardo alla libertà religiosa sul luogo di lavoro, considerato che, come sottolineato da Jlia Pasquali Cerioli nello scritto dal titolo *Identità religiosa del lavoratore e decent work: il faro della proporzionalità*, i concetti che guidano la riflessione attorno al *decent work* dall'angolo visuale dello studioso di *Law and Religion* sono quelli di identità, dignità, pluralismo e uguaglianza, in un contesto in cui, nella stessa lettura del giudice delle leggi, il principio supremo di laicità si pone a sostegno della massima libertà di tutti.

D'altro canto, come rimarcato da Tiziana Vettor nell'approfondimento dal titolo *Il lavoro dignitoso nell'ordinamento euro-unitario*, anche nelle fonti europee si persegue l'obiettivo di garantire un'esistenza dignitosa ai lavoratori e a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti, secondo il canone della dignità.

Non solo.

Del *decent work* si rinvencono, come messo in luce da Caterina Timellini nel contributo dal titolo *Decent work e legislazione del lavoro: quali frammenti di tutela del lavoro dignitoso?*, interessanti tracce nella legislazione lavoristica nazionale, avendo la tensione universalistica verso la promozione del lavoro dignitoso caratterizzato alcuni recenti interventi normativi in materia, ad esempio, di compenso minimo, di sicurezza sul lavoro⁽³⁾, di trasparenza delle condizioni di lavoro.

Sempre in riferimento ai contenuti del *decent work*, nello studio di Alessandra Sartori dal titolo *Lo sfruttamento dei lavoratori: tecniche di contrasto tra old e new economy* si opina che dallo stesso diritto penale potrebbero ricavarsi alcune utili indicazioni di *policy*: nel momento in cui tra gli indici del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro *ex* articolo 603-*bis* c.p. il legislatore ha inserito, al terzo comma, le ripetute violazioni della normativa in materia di compenso minimo, di orario di lavoro, di controllo sulla prestazione, di salute e igiene sul lavoro, si potrebbe sostenere che tali garanzie afferiscano proprio a quel "nucleo" di diritti della persona considerati inviolabili dallo stesso legislatore, a prescindere dalla qualificazione del rapporto contrattuale con il datore di lavoro o con il committente delle relative prestazioni di lavoro.

In definitiva, pare potersi concludere che il *decent work* è un traguardo mobile che affonda le proprie radici nel valore della dignità umana e nella centralità della persona che lavora.

Nell'attuale fase storica, l'antropocentrico criterio orientativo qui in discussione si rivela quanto mai attuale, in considerazione dei rischi di "disumanizzazione" che si legano all'incessante avanzamento tecnologico: del resto, come argomentato da chi scrive nell'approfondimento dal titolo *Il decent work e la dimensione virtuale: spunti di riflessione sulla regolazione del lavoro nel Metaverso*, proprio l'ideale del *decent work* consente, anche a fronte dello "spostamento" di alcune prestazioni nella dimensione virtuale (per quanto non si possa probabilmente parlare di una traslazione spaziale in senso tecnico), di non perdere di vista l'obiettivo, immanente al diritto del lavoro, di costruire

⁽³⁾ In tema, si veda anche lo studio, a sua volta riconducibile al PRIN 2017 sul tema *Working Poor NEEDS: NEw Equity, Decent work and Skills*, di M. TORNAGHI, [Universalismo vs. selettività della tutela prevenzionistica: brevi spunti sul caso dei riders](#), in [Diritto della Sicurezza sul Lavoro](#), 2021, n. 2, I, p. 60 ss.

l'assetto delle tutele attorno, non già ad un *alter ego* virtuale (ossia all'avatar), bensì, ancora una volta, alla persona in carne e ossa che dietro allo stesso si cela.

Il *decent work* nel quadro costituzionale

di Alessandro Boscati

Abstract – Il contributo mira ad individuare un collegamento tra il principio personalistico di cui all’art. 1 Cost. e l’imperativo *ex* art. 35 Cost. di fornire una tutela al lavoro «in ogni forma e applicazione», il quale, nella sua proiezione olistica, costituisce l’addentellato più saldo del *decent work* all’interno della Costituzione italiana. In seguito, vengono prese in esame le garanzie previste a favore dei “lavoratori” negli artt. 36-40, inseriti nel titolo III Cost. dedicato ai rapporti economici, al fine di comprendere se tali guarentigie, di carattere individuale e collettivo, possano oggi estendersi – e con quali limiti – oltre il campo del lavoro subordinato. Con particolare riferimento alla libertà di organizzazione sindacale dei lavoratori autonomi ed alla contrattazione collettiva riguardante le relative prestazioni, si sostiene che le tensioni che si sono sul punto registrate tra il diritto del lavoro ed il diritto della concorrenza possono essere stemperate proprio abbracciando il canone e la prospettiva finalistica del *decent work*.

Abstract – The essay purports to trace a link between the personal foundation of work pursuant to Art. 1 of the Italian Constitution and the goal of Art. 35 of the Italian Constitution to grant a protection to “any form of work”, which, in its holistic dimension, is connected to the decent work paradigm. Subsequently, the A. investigates the guarantees in favor of workers accorded by Arts. 36-40 of the Italian Constitution and wonders whether those are applicable beyond the boundaries of employment. Finally, in relation to the right of self-employed workers to bargain collectively, the A. points out that the recent tensions between labour law and competition law in matter might be tempered through the recourse to the teleological, universalistic perspective of decent work.

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il diritto al lavoro nella Costituzione, tra principio personalistico ed esigenze di solidarietà. – 3. Prospettive di applicazione estensiva delle disposizioni costituzionali in materia di lavoro. – 4. La libertà di organizzazione sindacale dei lavoratori autonomi ed il possibile contrasto con il divieto, di matrice euro-unitaria, di intese restrittive della concorrenza tra imprese. – 5. *Segue:* la *antitrust exemption* a favore degli accordi collettivi concernenti i “lavoratori autonomi individuali”: dal caso *FNV Kunsten* alle linee-guida della Commissione europea. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Come altrove evidenziato ⁽¹⁾, il *decent work* costituisce non già una fattispecie autonoma e produttiva di effetti a livello di diritto positivo (nazionale e non), bensì una

⁽¹⁾ M. BIASI, *Introduzione* a questa sezione, nonché M. BIASI, [Il Decent Work tra politica e sistema](#), in [LDE](#), 2022, n. 1, p. 2.

prospettiva orientativa di regolazione del lavoro, che trova spazio in molteplici iniziative a livello sovranazionale ⁽²⁾.

Nel presente contributo, ci si pone l'obiettivo di individuare gli addentellati del *decent work* all'interno della Costituzione italiana.

Il punto di partenza sarà il principio personalistico di cui all'articolo 1 Cost. e l'imperativo di fornire una tutela al lavoro «in ogni forma e applicazione», racchiuso nell'articolo 35 Cost., il quale assume un'indubbia proiezione olistica.

Muovendo dal generale (articoli 1, 4 e 35 Cost.) al particolare, la ricerca guarda alle garanzie previste a favore dei "lavoratori" negli articoli 36-40, inseriti nel titolo III della Costituzione dedicato ai rapporti economici, al fine di comprendere se tali garanzie possano estendersi, in una dimensione universalistica, oltre il campo del lavoro subordinato.

Sulle tutele di carattere collettivo insiste la seconda parte dello scritto, ove si analizza il delicato rapporto tra la contrattazione collettiva riguardante il lavoro autonomo ed il diritto della concorrenza, la cui missione è di prevenire le intese tra imprese che abbiano l'obiettivo o l'effetto di incidere sul prezzo dei beni e dei servizi.

Come si avrà modo di osservare, le tensioni che si sono sul punto registrate a livello euro-unitario possono essere stemperate proprio abbracciando il canone e la prospettiva finalistica del *decent work*.

2. Il diritto al lavoro nella Costituzione, tra principio personalistico ed esigenze di solidarietà

Come noto, il principio solidaristico permea l'intera Carta costituzionale e di esso il lavoro si fa portatore ⁽³⁾, nel momento in cui quest'ultimo viene individuato come mezzo per ridurre le diseguaglianze, tanto da essere configurato come diritto e, al contempo, come dovere per i consociati ⁽⁴⁾.

Invero, solo attraverso il lavoro si realizza la personalità dell'individuo, l'essere della persona nel suo nucleo essenziale ed intangibile ⁽⁵⁾, nella componente sia dinamica sia relazionale: con il lavoro, la persona si inverte all'interno della società, per sé stessa e per gli altri ⁽⁶⁾.

⁽²⁾ Tra queste, si segnala in particolare l'Agenda dell'ILO sul *decent work* del 1994 e la successiva Dichiarazione sulla giustizia sociale per una globalizzazione equa del 2008. Ancora, la promozione del *decent work* viene posta quale specifico obiettivo – Sustainable Development Goal n. 8 – dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile, sottoscritta nel 2015, venendo poi riaffermata nel 2019, in occasione del Centenario dell'ILO.

⁽³⁾ Si veda C. MORTATI, *Art. 1*, in C. MORTATI ET AL., *Principi fondamentali. Art. 1-12*, Zanichelli, Il Foro Italiano, 1975.

⁽⁴⁾ Si veda G.F. MANCINI, *Art. 4*, in C. MORTATI ET AL., *op. cit.*, p. 258. In senso contrario, V. CRISAFULLI, *Appunti preliminari sul diritto al lavoro nella Costituzione*, in RGL, 1951, n. I, p. 165; L. BARASSI, *Proprietà e comproprietà*, Giuffrè, 1951, p. 297 ss.

⁽⁵⁾ Si veda A. PERULLI, T. TREU, *"In tutte le sue forme e applicazioni"*. *Per un nuovo Statuto del lavoro*, Giappichelli, 2022, p. X.

⁽⁶⁾ Cfr. M. NAPOLI, *Le norme costituzionali sul lavoro alla luce dell'evoluzione del diritto del lavoro*, in *Jus*, 2008, n. 1, p. 64; C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in DL, 1954, n. 1, I, p. 140; U. ROMAGNOLI, *La società industriale e il suo diritto*, in U. ROMAGNOLI, *Giuristi del lavoro. Percorsi italiani di politica del diritto*,

Non solo.

Come è stato autorevolmente affermato (7), se si ha riguardo all'architettura complessiva dell'ordinamento, il lavoro assurge a presupposto sul quale poggia l'impianto costituzionale.

Se tale è, dunque, l'importanza del lavoro, e della tutela che va necessariamente accordata allo stesso – ciò che è la funzione del diritto del lavoro (8) – si coglie bene la ragione per la quale è fondamentale comprendere l'estensione delle tutele che il diritto deve fornire, e nello specifico soffermarsi sull'astratta riferibilità delle disposizioni contenute nella Carta costituzionale a tutte le categorie di lavoratori e non solo ai lavoratori subordinati, ai quali sono state tradizionalmente riferite.

L'articolo 35 Cost., infatti, fa riferimento al lavoro «in tutte le sue forme e applicazioni», mostrando un'apertura non scontata, soprattutto se si considera il tempo in cui la Carta è entrata in vigore.

Tale norma, peraltro, ponendo l'obbligo della Repubblica di tutelare il lavoro nella sua più ampia espressione, costituisce il più saldo addentellato del *decent work* nella Costituzione, ed è significativo che alle disposizioni di cui agli articoli 1 e 4 Cost., nelle quali il lavoro è variamente richiamato, si senta il bisogno di affiancarne una che è espressamente e unicamente diretta a garantire la tutela del lavoro a prescindere da come esso si svolga (9).

Del resto, a ben vedere, non esiste il “lavoro” a prescindere dalla persona che lavora, ed è a questa che si deve guardare (10).

A tale conclusione si arriva tenendo presente che se la tutela del lavoratore trova la propria precipua ragione d'essere nel fatto che nel lavoro, come nelle altre prestazioni di fare, la persona realizza il proprio essere, ciò vale tanto per il lavoro subordinato quanto per il lavoro autonomo e, in ogni caso, per tutte le forme di lavoro in cui sia dedotta una prestazione di fare eseguita personalmente (11).

Si tratta, infatti, di prestazioni che, per la diversa, e maggiore, implicazione del debitore (12), risultano meritevoli di tutela, contrapponendosi in questo alle obbligazioni che abbiano ad oggetto un dare.

Donzelli, 2009, p. 130; F. TOTARO, *Non di solo lavoro. Ontologia della persona ed etica del lavoro nel passaggio di civiltà*, Vita e Pensiero, 1999.

(7) L. MENGONI, *Fondata sul lavoro. La Repubblica tra diritti indisponibili e doveri inderogabili di solidarietà* in Jus, 1998, p.45 ss., ora in M. NAPOLI (a cura di), *Il lavoro nella dottrina sociale della Chiesa*, Vita e Pensiero, 2004.

(8) Si veda M. NAPOLI, *op. cit.*, p. 59 ss.

(9) Cfr. F. MARTELLONI, *La tutela del lavoro nel prisma dell'art. 35 Cost.*, in RIDL, 2020, n. 3, I, p. 399; sulla rilevanza dell'art. 35 Cost. quale «norma di saldatura tra il principio dell'art. 1 e la legislazione del lavoro», M. NAPOLI, *op. cit.*, p. 67.

(10) Cfr. M. NAPOLI, *op. cit.*, p. 62; M. NAPOLI (a cura di), *Luigi Mengoni. Il contratto di lavoro*, Vita e Pensiero, 2004.

(11) Si veda A. PERULLI, T. TREU, *op. cit.*, p. 5. Parlava di lavoro “senza aggettivi” M. D'ANTONA, *Limiti costituzionali alla disponibilità del tipo contrattuale nel diritto del lavoro* (1995), ora in B. CARUSO, S. SCIARRA (a cura di), *Massimo D'Antona. Opere. Volume primo. Scritti sul metodo e sulla evoluzione del diritto del lavoro. Scritti sul diritto del lavoro comparato e comunitario*, Giuffrè, 2000, pp. 218-219.

(12) Il fare, infatti, scaturisce dall'essere della persona: cfr. A. ACCORNERO, *Era il secolo del Lavoro*, Il Mulino, 2000.

Vanno, inoltre, apprezzati diversi fattori che portano alla necessità di una riflessione sull'attualità dell'impostazione che il diritto del lavoro ha assunto nel corso dello scorso secolo.

Va detto, innanzitutto, che, mentre nel Novecento i lavoratori subordinati risultavano essere la categoria maggiormente bisognosa di tutela, in ragione del loro inserimento in un'organizzazione produttiva altrui⁽¹³⁾ e dello stato di dipendenza economica che da tale condizione deriva, attualmente è difficile teorizzare che sussista la medesima differenza.

È sufficiente pensare, infatti, al proliferare di fattispecie di lavoro c.d. autonomo, anche genuino, in settori nei quali, anche in ragione della vasta offerta, il rapporto risulti caratterizzato da una posizione di debolezza del prestatore di lavoro⁽¹⁴⁾.

Dal punto di vista del lavoro subordinato, si registra inoltre un progressivo sfumarsi, in molti casi, delle caratteristiche della fattispecie, nel momento in cui fanno ingresso i fenomeni di c.d. subordinazione attenuata, nei quali, in presenza di un potere gerarchico scarsamente accentuato, non è semplice come nel modello tradizionale rinvenire i profili dell'eterodirezione⁽¹⁵⁾.

Per altro verso, nel lavoro autonomo si assiste ad un proliferare di contratti nei quali l'inserimento dell'organizzazione produttiva del committente è sempre più marcato, con il conseguente trascinarsi di elementi storicamente caratterizzanti il lavoro subordinato all'interno del contratto di lavoro autonomo.

In entrambe le situazioni considerate emergono come comuni elementi degni di considerazione l'attività personale e continuativa del prestatore d'opera e l'integrazione di tale attività nei processi di produzione, nonché nell'organizzazione dei datori di lavoro e dei committenti⁽¹⁶⁾.

Il parziale avvicinamento delle fattispecie, ma ancor più la comune necessità di protezione, porta, dunque, a chiedersi se sia opportuno assottigliare le differenze, ad oggi estremamente marcate, tra la tutela che l'ordinamento appresta oggi per la categoria dei lavoratori subordinati e per quella dei lavoratori autonomi.

⁽¹³⁾ Si veda la celebre C. cost. 12 febbraio 1996, n. 30, che qualifica la subordinazione per la caratteristica della doppia alienità, del risultato e dell'organizzazione. Per una ricostruzione storica, cfr. U. ROMAGNOLI, *Il lavoro in Italia. Un giurista racconta*, Il Mulino, 1995; L. GAETA, *Storia (illustrata) del diritto del lavoro italiano*, Giappichelli, 2020; A. ACCORNERO, *op. cit.*

⁽¹⁴⁾ Si veda M. PALLINI, *Il lavoro economicamente dipendente*, Cedam, 2013.

⁽¹⁵⁾ Sulla relatività della fattispecie del lavoro subordinato, e sull'inadeguatezza della costruzione giuridica fondata sul dualismo tra lavoro subordinato e autonomo, si veda A. PERULLI, T. TREU, *op. cit.*, p. 8.

⁽¹⁶⁾ Cfr. A. PERULLI, T. TREU, *op. cit.*, p. XII; A. PERULLI, *Una critica del lavoro autonomo*, in *LD*, 2022, n. 1, p. 205 ss. Per tali motivi, gli AA. menzionati ipotizzano un'universalizzazione delle tutele sociali, che si ipotizzano incentrate non più sulla categoria della subordinazione ma «sui valori e sui principi costituzionali di tutela del lavoro “in tutte le sue forme e applicazioni”» (A. PERULLI, T. TREU, *op. cit.*, p. XII).

3. Prospettive di applicazione estensiva delle disposizioni costituzionali in materia di lavoro

Nello sviluppo dell'indagine, è opportuno verificare in che misura le norme della Costituzione contenute nel suo titolo III, intitolato *Rapporti economici*, possano estendersi oltre il campo della subordinazione.

Analisi che può essere svolta, si intende, limitatamente alle norme che non sono state espressamente pensate per il lavoro subordinato, come risulta dalla loro formulazione. Si pensi all'articolo 37, secondo comma, Cost. che rimanda alla legge la fissazione del limite minimo di età per il lavoro salariato, ovvero che non possono che essere riferite a tale tipo di lavoro, come l'articolo 46 Cost., che, nel prevedere la partecipazione dei lavoratori nel collaborare alla gestione delle aziende, fa evidentemente riferimento ai lavoratori subordinati ⁽¹⁷⁾.

Analizzandole nello specifico, l'articolo 36 Cost., norma immediatamente precettiva ⁽¹⁸⁾, individua i parametri che la retribuzione deve rispettare: questi vengono interpretati dalla giurisprudenza considerando le disposizioni contenute nei contratti collettivi. Tali parametri sono funzionali a garantire che il lavoratore – e, nell'impostazione dei costituenti, la sua famiglia – conducano un'esistenza dignitosa. Non può, in questo caso, sfuggire il collegamento con l'imperativo del *decent work*.

In proposito, può immediatamente notarsi che “retribuzione” è un termine che va riferito ai lavoratori subordinati: esso è utilizzato nell'articolo 2094 c.c., non invece nell'articolo 2222 o 2225 c.c., ove si parla di “corrispettivo”.

Sebbene ciò possa fornire ⁽¹⁹⁾ un'indicazione sull'idea sottesa all'articolo 36 Cost. nel momento dell'entrata in vigore della Costituzione, non è però sufficiente ad escludere oggi una sua applicazione al di fuori del perimetro della subordinazione. E questo tanto più se si considera che, preso atto della situazione di dipendenza economica in cui versano sempre più lavoratori autonomi, e della conseguente scarsa capacità di negoziare corrispettivi sufficienti, negli ultimi anni si è assistito a molteplici interventi tesi a regolamentare dei minimi di corrispettivo anche a favore di chi subordinato non è (si veda *infra*): ciò a partire dalla regolamentazione dell'ormai abrogato lavoro a progetto, nella quale si prevedeva che il compenso dovesse essere – e i termini non sembrano casuali – «proporzionato alla quantità e qualità del lavoro eseguito e deve tenere conto dei compensi normalmente corrisposti per analoghe prestazioni di lavoro autonomo nel luogo di esecuzione del rapporto» ⁽²⁰⁾, per arrivare alla più recente regolamentazione dei compensi spettanti ai *riders* ⁽²¹⁾ o alla disciplina del c.d. equo

⁽¹⁷⁾ Cfr. G. COLAVITTI, *“Fondata sui lavori”. Tutela del lavoro autonomo ed equo compenso in una prospettiva costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 1, p. 36; M. PEDRAZZOLI, *Democrazia industriale e subordinazione. Poteri e fattispecie nel sistema giuridico del lavoro*, Giuffrè, 1985.

⁽¹⁸⁾ Cfr. Cass. 21 febbraio 1952, n. 461; C. cost. 4 maggio 1960, n. 30; G. RICCI, *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, in *LD*, 2011, n. 4, p. 637.

⁽¹⁹⁾ Sulla perdita dell'originario significato del termine, M. NAPOLI, *op. cit.*, p. 72.

⁽²⁰⁾ Art. 63, d.lgs. n. 276/2003.

⁽²¹⁾ Art. 47-*quarter*, d.lgs. n. 81/2015.

compenso, emanata in espressa attuazione dell'articolo 36 Cost. ⁽²²⁾, passando, *inter alia*, per la regolamentazione del compenso spettante alla categoria dei giornalisti ⁽²³⁾. È però interessante notare che, al di fuori di tali specifiche previsioni, se in dottrina si registra una diffusa opinione nel senso di non poter escludere *tout court* i rapporti di lavoro autonomo, quantomeno se continuativi ⁽²⁴⁾, dall'ambito di applicazione dell'articolo 36 Cost., in giurisprudenza si esclude tendenzialmente che a detti rapporti siano riferibili le garanzie previste da tale disposizione ⁽²⁵⁾.

Anche l'ipotesi di un'applicazione estesa dell'articolo 37 Cost. sembra scontare problemi analoghi.

Invero, considerando la parte della disposizione su cui astrattamente potrebbe essere formulata una tale ipotesi, quella dedicata alla tutela della lavoratrice donna, va osservato che il precetto contenuto nell'articolo 37 Cost. non si rivolge esclusivamente al potere pubblico, come avviene tradizionalmente per i diritti sociali, ma è immediatamente efficace nei confronti del datore di lavoro, giacché si realizza un'incorporazione del precetto costituzionale nel contratto di lavoro ⁽²⁶⁾.

In tale misura si dovrebbe *prima facie* negare che la disposizione possa trovare applicazione anche a rapporti di lavoro strutturati in modo diverso dal lavoro subordinato, nei quali manchi in particolare la figura del datore di lavoro.

Tuttavia, allargando lo sguardo, va evidenziato che la tutela di cui all'articolo 37 Cost., nella parte in cui garantisce un trattamento indifferenziato per i lavoratori uomini e donne, si fonde con il più ampio diritto antidiscriminatorio, che esclude la legittimità di disparità di trattamento se fondate sull'appartenenza ad un diverso genere, come anche sugli altri fattori di discriminazione. Spostando, quindi, l'analisi al piano della lotta alla discriminazione (per genere, in questo caso), che trova i suoi referenti anche nelle disposizioni del diritto euro-unitario, deve ritenersi che di essa, anche alla luce della più recente interpretazione offerta dalla Corte di giustizia ⁽²⁷⁾, beneficino tutti i lavoratori, a prescindere dal tipo contrattuale nel quale la prestazione di lavoro è dedotta.

Per altro verso, l'articolo 37 Cost. costituisce il referente anche per ulteriori tutele finalizzate a garantire il diritto al lavoro delle madri, come nel caso dei congedi legati

⁽²²⁾ Art. 1, comma 1, l. n. 233/2012.

⁽²³⁾ Per una disamina degli interventi legislativi con i quali si è intervenuto sui compensi dei lavoratori autonomi, si veda C. TIMELLINI, *Decent work e legislazione del lavoro: quali frammenti di tutela del lavoro dignitoso?*, in questo volume.

⁽²⁴⁾ Cfr. G. FERRARO, *Prospettive di revisione del libro V del Codice civile*, in *DLRI*, 1982, n. 1, p. 1 ss.; G. ALLEVA, M. D'ANTONA, *Ridefinizione della fattispecie di contratto di lavoro*, G. GHEZZI (a cura di), *La disciplina del mercato del lavoro. Proposte per un Testo Unico*, Ediesse, 1996, p. 187 ss.; P. ICHINO, [La nozione di giusta retribuzione nell'articolo 36 della Costituzione](#), Relazione al Convegno promosso dall'Accademia dei Lincei, Roma, 22-23 aprile 2010, p. 23.

⁽²⁵⁾ Cfr. Cass. ord. 28 marzo 2022, n. 9936, Cass. 22 febbraio 2021, n. 4667, Cass. ord. 4 giugno 2018, n. 14292, Cass. 13 dicembre 2017, n. 29925, tutte in *DeJure*.

⁽²⁶⁾ L. MENGONI, *I diritti sociali*, in *ADL*, 1998, n. 1, p. 7, parla di diritti soggettivi "privati".

⁽²⁷⁾ Cfr., da ultimo, C. giust. 12 gennaio 2023, causa C-356/21, *J.K. c. TP S.A.*, in *ADL*, 2023, n. 3, II, p. 583, con nota di M. BIAGIOTTI, *La tutela antidiscriminatoria si applica ai lavoratori autonomi: una rilevante pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione europea*. Sul tema si veda anche S. BORELLI, M. RANIERI, [La discriminazione nel lavoro autonomo. Riflessioni a partire dall'algorithmo Frank](#), in *LLJ*, 2021, n. 1, I, p. 18; C. ALESSI, *Lavoro tramite piattaforme e divieti di discriminazione nell'UE*, in C. ALESSI, M. BARBERA, L. GUAGLIANONE (a cura di), *Impresa, lavoro e non lavoro nell'economia digitale*, Cacucci, 2019, p. 684.

alla maternità⁽²⁸⁾. Su tale versante, va riconosciuto che è stata realizzata un'estensione di tali diritti anche a favore dei lavoratori autonomi, seppur con significative differenze in termini di estensione e sotto il profilo della copertura economica dei periodi di astensione dal lavoro⁽²⁹⁾.

Riservando al prossimo paragrafo la più complessa questione dell'applicabilità dell'articolo 39 Cost., va da ultimo esaminata quella relativa alla sfera di applicazione dell'articolo 40 Cost.

In particolare, la domanda che ci si deve porre è se anche i lavoratori autonomi possano considerarsi titolari di un diritto di sciopero, protetto in quanto tale dalla menzionata disposizione costituzionale; le risposte, positive o negative, a tale quesito sono dense di conseguenze, riverberandosi sulla qualificazione come diritto o come libertà dell'esercizio dell'astensione.

Su quest'ultimo punto si registrano opinioni contrastanti, sia in dottrina che in giurisprudenza, laddove sembra sia quest'ultima a concedere una maggiore apertura⁽³⁰⁾.

Il punto di partenza obbligato è la regolamentazione contenuta nella legge n. 146/1990, nella quale, a seguito della novella del 2000, anche tale forma di astensione, per la quale viene utilizzata l'espressione "astensione collettiva", viene regolamentata, al pari dell'esercizio del potere di sciopero dei lavoratori subordinati.

I dati che possono essere considerati sono quindi principalmente due: da un lato si può osservare che tale forma di astensione sia destinataria di una regolamentazione *ad hoc* e differente da quella dello sciopero⁽³¹⁾, secondo una scelta quasi scontata, tenuto conto anche che in tale ipotesi non trovano applicazione i contratti collettivi ma i c.d. codici di autoregolamentazione. Dall'altro, si può rilevare che la scelta di regolamentare l'esercizio dell'astensione quando dal suo esercizio derivi una limitazione dei beni costituzionalmente protetti degli utenti fa comprendere che anch'essa venga considerata quale esercizio di un diritto avente copertura costituzionale.

Chi ritiene che l'astensione dei lavoratori autonomi sia differente dal diritto di sciopero tutelato dall'articolo 40 Cost. fa leva anche sul primo rilievo⁽³²⁾, valorizzando il fatto che le due fattispecie siano assoggettate ad un diverso trattamento⁽³³⁾; ne deriverebbe la qualificazione come mera libertà e non diritto dell'astensione, con la conseguenza che essa potrebbe dar luogo ad un inadempimento contrattuale⁽³⁴⁾.

⁽²⁸⁾ Individua il referente costituzionale dei congedi, anche a favore delle lavoratrici autonome, nell'art. 37 Cost. M. NAPOLI, *op. cit.*, p. 75.

⁽²⁹⁾ Il referente comune è il d.lgs. n. 151/2001.

⁽³⁰⁾ Il riferimento è soprattutto a Cass. pen., sez. un., 29 settembre 2014, n. 40187, in *DeJure*, in tema di astensione degli avvocati.

⁽³¹⁾ Si veda il disposto dell'art. 2-*bis* della l. n. 146/1990.

⁽³²⁾ Cfr. B. CARUSO, G. NICOSIA, *Il conflitto collettivo post moderno: lo "sciopero" dei lavoratori autonomi*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2006, n. 43, p. 46.

⁽³³⁾ In tal senso, in effetti, sembra deporre anche la relazione accompagnatoria alla novella, nella quale si legge che «la legge considera il fenomeno dello sciopero, ossia l'astensione collettiva dei lavoratori subordinati, e non le altre forme di protesta collettiva di lavoratori autonomi, di professionisti o piccoli imprenditori, che non sono scioperi in senso tecnico e ciò nondimeno possono compromettere il funzionamento di importanti servizi di pubblica utilità».

⁽³⁴⁾ Si veda B. CARUSO, G. NICOSIA, *op. cit.*

Viceversa, secondo altri, l'astensione dei lavoratori autonomi andrebbe parificata a tutti gli effetti, anche quanto al referente costituzionale, allo sciopero dei lavoratori subordinati ⁽³⁵⁾.

È, infine, interessante la posizione da ultimo espressa dalla giurisprudenza ⁽³⁶⁾, che, rivedendo un orientamento ormai consolidato ⁽³⁷⁾, pur senza arrivare a contrastarlo del tutto, afferma che, indipendentemente dal referente costituzionale, l'astensione dei lavoratori autonomi debba considerarsi un diritto ⁽³⁸⁾.

4. La libertà di organizzazione sindacale dei lavoratori autonomi ed il possibile contrasto con il divieto, di matrice euro-unitaria, di intese restrittive della concorrenza tra imprese

All'interno dell'agenda del *decent work*, un ruolo chiave è assegnato alla promozione del dialogo sociale, che rimanda evidentemente anche allo strumento della contrattazione collettiva, la quale, in una dimensione olistica, non può che spingersi oltre il campo del solo lavoro subordinato.

Ciò, però, non costituisce una novità in ambito nazionale, tanto che nella stessa legislazione viene operato talvolta un rinvio alla contrattazione collettiva relativa al lavoro autonomo o, comunque, non subordinato ⁽³⁹⁾: si pensi, ad esempio, all'abrogato articolo 63 del decreto legislativo n. 276/2003 in materia di compenso nel lavoro a progetto, all'articolo 2, comma 2, lettera *a*, del decreto legislativo n. 81/2015, concernente gli accordi collettivi ablativi per i lavoratori etero-organizzati, e, da ultimo, all'articolo 47-*quater* del decreto legislativo n. 81/2015 (introdotto dal decreto-legge n. 101/2019, convertito dalla legge n. 128/2019), riguardante il compenso dei *riders* autonomi ⁽⁴⁰⁾. Le tracce normative costituiscono la proiezione delle esperienze concrete di un'attività di negoziazione che, se si considera quanto da tempo avviene nell'ambito del rapporto di agenzia, costituisce ormai una prassi consolidata anche al di fuori, per l'appunto, del campo di cui all'articolo 2094 c.c.

⁽³⁵⁾ M. MISCIONE, *Lo "sciopero" di lavoratori autonomi, professionisti e piccoli imprenditori*, in *ILLeJ*, 2001, n. 6, p. 156; C. RUGA RIVA, *Sciopero degli avvocati e modifiche alla legge sui servizi pubblici essenziali*, in *Diritto Penale e Processo*, 2000, n. 6, pp. 763-770.

⁽³⁶⁾ Si veda Cass. pen., sez. un., n. 40187/2014, cit., secondo cui «non sarebbe stato possibile, senza un comune radicamento costituzionale, inserire manifestazioni di conflitto collettivo, diverse dallo sciopero di cui all'art. 40 Cost., in una legge che, proprio per consentire il contemporaneo esercizio di diritti per certi aspetti inconciliabili, ma insopprimibili, impone il principio del loro reciproco contenimento».

⁽³⁷⁾ Si veda in particolare C. cost. 27 maggio 1996, n. 171, che espressamente esclude la configurabilità come diritto, nonché la riconducibilità all'art. 40 Cost., dell'astensione dei lavoratori autonomi.

⁽³⁸⁾ Nel senso già di un "diritto di azione", G. GHEZZI, *Sciopero dei magistrati e "sciopero" degli avvocati nelle valutazioni della Commissione di garanzia*, in *RTDPC*, 2003, n. 1, pp. 113 ss.

⁽³⁹⁾ P. TOMASSETTI, *Il lavoro autonomo tra legge e contrattazione collettiva*, in *VTDL*, 2018, n. 3, p. 717 ss.

⁽⁴⁰⁾ Si veda anche C. TIMELLINI, *op. cit.*

D'altro canto, tale attività di negoziazione gode pure di una copertura costituzionale, dal momento che, nell'opinione del giudice delle leggi, l'articolo 39, primo comma, Cost. si applica «a tutti i lavoratori, siano essi subordinati o autonomi»⁽⁴¹⁾.

L'addentellato costituzionale assume oggi una valenza assai pregnante, in quanto esso è in grado di scongiurare, attraverso l'eventuale ricorso alla teoria dei contro-limiti⁽⁴²⁾, il possibile contrasto tra la contrattazione collettiva relativa al lavoro autonomo ed il divieto di intese restrittive della concorrenza sancito dall'articolo 101 TFUE⁽⁴³⁾.

Quest'ultima disposizione vieta, infatti, «qualsiasi accordo tra imprese, decisioni di associazioni di imprese e pratiche concordate che incidono sul commercio tra paesi dell'UE che potrebbero impedire, limitare o falsare la concorrenza»⁽⁴⁴⁾.

Se è vero che una delle funzioni dei contratti collettivi è proprio di definire in via concertata – e non attraverso il meccanismo di incontro di domanda e offerta – il prezzo (minimo) delle prestazioni di lavoro, laddove la contrattazione collettiva riguardi il lavoro subordinato il problema non si pone, in quanto in tale contesto le esigenze di carattere sociale prevalgono sugli equilibri di mercato⁽⁴⁵⁾.

Viceversa, i lavoratori autonomi, in quanto operatori economici indipendenti che offrono sul mercato un servizio in cambio di un corrispettivo, rischiano di cadere, quali imprese, nel menzionato divieto di cui all'articolo 101 TFUE.

Proprio sulla scorta dell'equazione lavoratori autonomi/imprese, l'autorità irlandese della concorrenza ha, già nel 2002, contestato la legittimità degli accordi collettivi relativi alle prestazioni dei locali doppiatori del cinema. Al termine di un annoso contenzioso, il legislatore locale è quindi dovuto intervenire, stabilendo l'esenzione di certi tipi di accordi concernenti le prestazioni di lavoro autonomo dal diritto della concorrenza: si è in particolare trattato di un'eccezione generale per alcune classi di lavoratori (doppiatori; giornalisti freelance; musicisti) e di una condizionata ad un'autorizzazione governativa per le due categorie, ivi coniate, dei *false self-employed workers* e dei *fully dependent self-employed workers*. I primi sono stati individuati in coloro che svolgono un'attività analoga ai subordinati, che sono tenuti a seguire le istruzioni impartite dalla controparte circa il tempo, il luogo ed il contenuto della prestazione, e che sono inseriti nell'organizzazione della controparte, senza dividerne il rischio di impresa.

⁽⁴¹⁾ Cfr. C. cost. 17 dicembre 1975, n. 241, in *Banca Dati De Jure*; C. cost. 17 luglio 1975, n. 222, in *FI*, 1975, n. 7-8, I, c. 159. In tema, A. TOPO, *Tutela e rappresentanza degli interessi collettivi nel lavoro autonomo*, in *LD*, 1997, n. 2, p. 205 ss.

⁽⁴²⁾ Cfr. L. DI VIA, *Antitrust e diritti sociali. Contributo ad una teoria dell'abuso del diritto*, ESI, 2004, p. 80 ss.

⁽⁴³⁾ M. BIASI, *Ripensando il rapporto tra il diritto della concorrenza e la contrattazione collettiva relativa al lavoro autonomo all'indomani della l. n. 81 del 2017*, in *ADL*, 2018, n. 2, I, p. 460.

⁽⁴⁴⁾ UNIONE EUROPEA, [Linee direttrici sull'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, del TFUE \(ex articolo 81, paragrafo 3, del TCE\)](#), in [eur-lex.europa.eu](#), 29 maggio 2020, § *Punti chiave*. Sul divieto di intese restrittive della concorrenza ex art. 85 TCE (oggi, art. 101 TFUE) e, in ambito italiano, ex artt. 2-4, l. n. 287/1990, ampiamente, G. BERNINI, *Un secolo di filosofia antitrust. Il modello statunitense, la disciplina comunitaria e la normativa italiana*, Clueb, 1991, p. 295 ss.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. C. giust. 21 settembre 1999, causa C-67/96, *Albany International BV c. Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie*, in *RIDL*, 2000, n. 2, II, p. 209, con nota di M. PALLINI, *Il rapporto problematico tra diritto della concorrenza e autonomia collettiva nell'ordinamento comunitario e nazionale*; per una dettagliata ricognizione diacronica dei rapporti tra diritto della concorrenza e diritto del lavoro a livello comunitario sin dall'origine della CEE, si veda S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Il Mulino, 2003, p. 168 ss.

I secondi si trovano in una situazione di peculiare debolezza economica rispetto al committente, nella misura in cui la maggior quota dei loro ricavi deriva da non più di due altri soggetti ⁽⁴⁶⁾.

5. Segue: la *antitrust exemption* a favore degli accordi collettivi concernenti i “lavoratori autonomi individuali”: dal caso FNV *Kunsten* alle linee-guida della Commissione europea

È quanto mai significativo che caratteristiche dei *false self-employed workers* e, sia pure in misura minore, dei *fully dependent self-employed workers* irlandesi ricalcano quelle dei “falsi autonomi” contemplati nel precedente *FNV Kunsten* della Corte di giustizia dell’Unione europea ⁽⁴⁷⁾.

In tale pronuncia, risalente al 2014, il giudice europeo aveva, infatti, esteso l’esenzione dal diritto della concorrenza ai contratti collettivi riguardanti proprio coloro i quali si trovano «in una situazione paragonabile a quella dei lavoratori subordinati», nella misura in cui 1) agiscono sotto la direzione del datore di lavoro per quanto riguarda la libertà di scegliere l’orario, il luogo e il contenuto del lavoro; 2) non partecipano ai rischi commerciali del datore di lavoro; 3) per tutta la durata del rapporto sono integrati nell’impresa committente, con cui formano un’unità economica.

In realtà, la decisione in parola era stata accolta tiepidamente dalla dottrina, che aveva sottolineato come la Corte, pur utilizzando una terminologia dalla chiara matrice lavoristica (falsi autonomi, che rimanda all’idea di un rapporto di lavoro subordinato simulato o erroneamente qualificato come autonomo), avesse costruito l’eccezione attorno a caratteristiche non del tutto coerenti con tale impostazione (si vedano, in particolare, i punti 2) e 3), mentre il punto 1) pare attagliarsi al lavoro subordinato) ⁽⁴⁸⁾, il che lasciava profondi dubbi circa gli effettivi contorni dell’*antitrust exemption* all’interno dell’ordinamento *multi-level* ⁽⁴⁹⁾.

Certo, si era detto, in Italia (e non solo), l’autorità della concorrenza non aveva mai contestato alcun accordo relativo al lavoro autonomo ⁽⁵⁰⁾, ma il caso irlandese, per quanto isolato nel panorama europeo, avrebbe potuto fungere da monito.

Il rimedio, pur astrattamente prospettabile, del ricorso al controlimito dell’articolo 39, primo comma, Cost. avrebbe provocato indubbiamente delle tensioni all’interno dell’ordinamento *multi-level*.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. M. DOHERTY, *Competition Law, Cartels and Collective Bargaining. An Irish Goodbye?*, in S. PAUL, S. MCCRYSTAL, E. MCGAUGHEY (a cura di), *The Cambridge Handbook of Labor in Competition Law*, Cambridge University Press, 2022, p. 266 ss.

⁽⁴⁷⁾ C. giust. 4 dicembre 2014, causa C-413/13, *FNV Kunsten Informatie en Media c. Staat der Nederlanden*, in *RIDL*, 2015, n. 2, II, p. 566, con nota di P. ICHINO, *Sulla questione del lavoro non subordinato ma sostanzialmente dipendente nel diritto europeo e in quello degli Stati membri*.

⁽⁴⁸⁾ Si veda M. BIASI, *Ripensando il rapporto tra il diritto della concorrenza e la contrattazione collettiva relativa al lavoro autonomo all’indomani della l. n. 81 del 2017*, cit., p. 453 ss.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. G. PIGLIALARMI, *Lavoro autonomo, pattuizioni collettive e normativa antitrust: dopo il caso FNV Kunsten, quale futuro?*, in *LDE*, 2021, n. 4, p. 12 ss.; P. LOI, *Il lavoro autonomo tra diritto del lavoro e diritto della concorrenza*, in *DLRI*, 2018, n. 160, p. 843 ss.

⁽⁵⁰⁾ Cfr. A. ALOISI, E. GRAMANO, *A Solution in Search of a Problem? Collective Rights and the Antitrust Labour Exemption in Italy*, in S. PAUL, S. MCCRYSTAL, E. MCGAUGHEY (a cura di), *op. cit.*, p. 223 ss.

Piuttosto, alla soluzione preferibile si sarebbe potuti giungere solo attraverso un riequilibrio dei rapporti tra il diritto del lavoro e quello della concorrenza e, proprio per questo, assume una pregnante rilevanza la recente presa di posizione della Commissione europea – che, va ricordato, è l'autorità avente il ruolo di vigilare sulla corretta applicazione delle regole di concorrenza dell'UE – in punto di applicabilità dell'articolo 101 TFUE ai lavoratori autonomi individuali.

Segnatamente, nelle linee-guida dello scorso 29 settembre 2022 vengono definiti i principi per valutare gli accordi conclusi a seguito di trattative collettive tra lavoratori individuali e una o più imprese ⁽⁵¹⁾.

Dopo avere premesso che è fondamentale per l'Unione europea garantire un mercato interno in cui la concorrenza non sia falsata da accordi restrittivi sul prezzo di beni e servizi, la Commissione sottolinea che si rivela altresì centrale la promozione di un'economia che miri alla piena occupazione ed al progresso sociale, rispetto al quale un ruolo fondamentale è svolto dal dialogo sociale e dalla contrattazione collettiva ⁽⁵²⁾.

Se, come affermato nella decisione *Albany*, gli accordi collettivi sul lavoro subordinato, pur restrittivi della concorrenza, sono necessari per il miglioramento delle condizioni di lavoro e quindi estranei all'applicazione dell'articolo 101 TFUE, la situazione degli autonomi sarebbe diversa.

A tale proposito, la Commissione, da un lato, conferma che, in linea di principio, il lavoro autonomo può rientrare nella nozione ampia di impresa ai fini del diritto della concorrenza; dall'altro lato, si dà atto di come sia «possibile che alcuni lavoratori autonomi individuali non siano completamente indipendenti dal proprio committente o non abbiano un potere contrattuale sufficiente» ⁽⁵³⁾.

In merito a questi ultimi, la Commissione precisa che tra i lavoratori che si trovano in una situazione paragonabile a quella dei lavoratori subordinati, ai sensi e per gli effetti dell'esenzione dall'articolo 101 TFUE già tratteggiata dalla pronuncia *FNV Kunsten*, rientrano:

⁽⁵¹⁾ Comunicazione della Commissione, *Orientamenti sull'applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione agli accordi collettivi concernenti le condizioni di lavoro dei lavoratori autonomi individuali*, 29 settembre 2022, C(2022)6846 final. La comunicazione ricalca il contenuto del documento approvato dalla Commissione il 9 dicembre dell'anno precedente, sul quale si veda, *ex multis*, E. VILLA, «Gli amori difficili»: *contrattazione collettiva e lavoro autonomo*, in *VTDL*, 2022, n. straordinario, *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, p. 119 ss.; M. CASIELLO, *Note a caldo sugli Orientamenti della Commissione UE sull'applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione agli accordi collettivi dei lavoratori autonomi individuali*, in *LDE*, 2022, n. 3, p. 1 ss.; M. GIOVANNONE, *La contrattazione collettiva dei lavoratori autonomi nell'orizzonte UE: tra tutela della concorrenza e autotutela collettiva*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 34.

⁽⁵²⁾ La Commissione menziona in proposito sia l'art. 28 CDFUE sia il principio n. 8 del Pilastro europeo dei diritti sociali, mentre non vengono parimenti valorizzate le fonti internazionali e, in particolare, le Convenzioni ILO n. 47 del 1948 e n. 98 del 1949, su cui si veda S. RAINONE, N. COUTOURIS, *Collective bargaining and self-employed workers. The need for a paradigm shift*, ETUI Policy Brief, 2021, n. 11, p. 2.

⁽⁵³⁾ C(2022)6846 final, cit., punto 8.

1. i lavoratori autonomi individuali che versano in una condizione di dipendenza economica, ossia coloro che prestano i propri servizi prevalentemente o esclusivamente a favore di una controparte ⁽⁵⁴⁾, nella cui impresa si trovano integrati ⁽⁵⁵⁾;
2. i lavoratori autonomi individuali che «lavorano fianco a fianco con i lavoratori subordinati», svolgendo, come nel caso dei musicisti della vicenda *FNV Kunsten*, mansioni identiche o simili a costoro, operando «sotto la direzione della controparte», fermo restando che spetta comunque agli organi nazionali competenti verificare la possibilità di una diversa classificazione dei lavoratori in parola ⁽⁵⁶⁾;
3. i lavoratori autonomi individuali che lavorano tramite piattaforme di lavoro digitali, dal momento che le piattaforme sarebbero «di solito in grado di imporre unilateralmente condizioni e modalità del rapporto, senza precedentemente informare o consultare i lavoratori autonomi individuali» ⁽⁵⁷⁾.

La maggiore novità del documento si coglie nella parte successiva, laddove la Commissione precisa che la stessa non interverrà (neppure) contro gli accordi collettivi stipulati da lavoratori autonomi individuali che si trovano in una posizione di squilibrio di potere contrattuale rispetto alla loro controparte o alle loro controparti, dal momento che, «in alcuni casi, anche lavoratori autonomi individuali che non si trovano in una situazione paragonabile a quella dei subordinati possono comunque avere difficoltà nell'influire sulle proprie condizioni di lavoro poiché si trovano in una situazione negoziale debole rispetto alla controparte o alle controparti» ⁽⁵⁸⁾.

In tale evenienza, che si verifica, in via esemplificativa, quando le controparti rappresentano l'intero settore o l'intera industria o hanno un fatturato annuo superiore a due milioni di euro, gli accordi collettivi potrebbero «rappresentare uno strumento legittimo per correggere lo squilibrio di potere contrattuale tra le parti» ⁽⁵⁹⁾.

Sul punto, la Commissione sembra recepire alcune indicazioni provenienti dalla dottrina ⁽⁶⁰⁾, per quanto il meccanismo non operi in via generale, ma presupponga pur sempre un vaglio sugli effetti degli accordi sul mercato ⁽⁶¹⁾, non diversamente dal caso dei *false self-employed workers* e dei *fully dependent self-employed workers* irlandesi.

Tale forma di controllo sulla (*recte*, sugli effetti della) dell'attività di negoziazione collettiva pare tuttavia foriera di incertezza, in quanto i relativi esiti risultano difficilmente prevedibili *ex ante*. Soprattutto, essa pare limitare la sfera di azione dei soggetti collettivi, minandone la libertà di organizzazione sindacale, la quale costituisce, come anticipato, un'espressione del canone del *decent work*.

⁽⁵⁴⁾ Nell'opinione della Commissione, ciò si verifica allorché «in media, almeno il 50% del reddito di lavoro totale proviene da un'unica controparte, per un periodo di uno o due anni» (C(2022)6846 final, cit., punto 24).

⁽⁵⁵⁾ Ivi, § 3.1.

⁽⁵⁶⁾ Ivi, § 3.2.

⁽⁵⁷⁾ Ivi, § 3.3.

⁽⁵⁸⁾ Ivi, punto 32.

⁽⁵⁹⁾ Ivi, punto 33.

⁽⁶⁰⁾ M. BIASI, *'We will all laugh at gilded butterflies'. The shadow of antitrust law on the collective negotiation of fair fees for self-employed workers*, in *European Labour Law Journal*, 2018, vol. 9, n. 4, p. 354 ss.

⁽⁶¹⁾ Cfr. M. GIOVANNONE, *op. cit.*, p. 223.

6. Conclusioni

Non diversamente dal *decent work*, il principio personalistico sul quale si erge la Costituzione repubblicana dovrebbe (o avrebbe dovuto) rappresentare, specie se letto in uno con l'articolo 35 della Carta, un imperativo di *policy* per il legislatore ordinario, la cui tensione regolativa si è viceversa orientata per molto tempo verso il solo lavoro dipendente, evidentemente sul presupposto della preferibilità sociale di tale modello ⁽⁶²⁾.

È di tutta evidenza che un'articolazione delle tutele basata sullo schema binario subordinazione (tutele legali e contrattuali) *vs* autonomia (libero mercato) non offre un'adeguata risposta alle istanze di protezione che originano dal superamento di tale rigida dicotomia, plasticamente rappresentato dalle forme di lavoro subordinato sempre più autonome (ad es. lavoro agile) e di lavoro autonomo sempre più dipendente o, comunque, sbilanciato sul piano dei poteri delle parti contrattuali (ad es. i lavoratori delle piattaforme) ⁽⁶³⁾.

Anche senza entrare nel merito del dibattito sul salario minimo legale ⁽⁶⁴⁾, preme in questa sede sottolineare l'allargamento della discussione verso l'adeguatezza del compenso di *ogni* prestazione di lavoro e, dunque, oltre il campo del solo lavoro subordinato. Ciò è testimoniato da alcuni interventi rapsodici del legislatore e, soprattutto, dall'attività di negoziazione collettiva, che, come si è osservato nella seconda parte del contributo, rischia di entrare in tensione con il diritto della concorrenza di matrice euro-unitaria, siccome interpretato dalla Corte di giustizia.

Tale disallineamento, che pure in Italia non ha dato luogo all'insorgenza di conflitti in sede giurisdizionale, è stato in buona parte stemperato dal recente intervento della Commissione europea ⁽⁶⁵⁾, la cui combinazione di un approccio universalistico e di uno selettivo non risulta tuttavia del tutto coerente nella logica olistica del *decent work*. Se, infatti, *labour is not a commodity*, è la natura del "bene" e non la modalità (subordinata o autonoma) né il contesto (piattaforme o altro) nel quale la prestazione viene resa a fondare l'esenzione delle tariffe negoziate collettivamente dal diritto della concorrenza. Piuttosto, si dovrebbe guardare alla personalità della prestazione ed al secondario rilievo dell'organizzazione, sul quale si fonda la differenza tra piccolo imprenditore e lavoratore autonomo ⁽⁶⁶⁾, delimitandosi per l'effetto l'area in cui il diritto della concorrenza, rispettivamente, dovrebbe e non dovrebbe entrare ⁽⁶⁷⁾. Ciò consentirebbe di chiarire definitivamente che le tutele legali e contrattuali del lavoro personale sono una questione di protezione del lavoro e non di rapporti tra imprese, in linea

⁽⁶²⁾ Si veda M. PEDRAZZOLI, *Dai lavori autonomi ai lavori subordinati*, in *DLRI*, 1998, n. 79, p. 509.

⁽⁶³⁾ Cfr., per i riferimenti, M. BIASI, voce *Lavoro digitale*, in *DDPComm*, 2022, vol. IX, agg., pp. 259-260.

⁽⁶⁴⁾ Su cui si veda, da ultimo, il ricco volume a cura di P. ALBI, *Salario minimo e salario giusto*, Giappichelli, 2023.

⁽⁶⁵⁾ Si veda E. VILLA, *op. cit.*, p. 120.

⁽⁶⁶⁾ Cfr. in tema O. RAZZOLINI, *Piccolo imprenditore e lavoro prevalentemente personale*, Giappichelli, 2012.

⁽⁶⁷⁾ Del resto, è la stessa Commissione europea a riferirsi espressamente, ai fini dell'esenzione in parola, al lavoro autonomo individuale ("solo *self-employment*"), rispetto al quale gli strumenti di lavoro risultano meramente accessori. La Commissione menziona sul punto gli accessori per la pulizia del personale della pulizia e degli strumenti musicali del musicista, i quali potrebbero portare alla mente l'esempio bigiaviano della cinghia del portabagagli (si veda W. BIGIAVI, *La "piccola impresa"*, Giuffrè, 1947, p. 102).

tanto con gli articoli 1 e 35 Cost. quanto, per l'appunto, con l'ideale universalistico del *decent work*.

Identità religiosa del lavoratore e *decent work*: il faro della proporzionalità

di Jlia Pasquali Cerioli

Abstract – I concetti che guidano la riflessione attorno al *decent work* dall’angolo visuale dello studioso di *law and religion* sono quelli di identità, dignità, pluralismo e uguaglianza, in un contesto in cui, come ha ricordato la Corte costituzionale (sentenza 7 aprile 2017, n. 67), il principio supremo di laicità va inteso proprio come «tutela del pluralismo, a sostegno della massima libertà di tutti, secondo criteri di imparzialità». Già nel 2012, d’altra parte, l’ILO evidenziava, in un *handbook* dedicato, come i temi del *decent work* e della *social justice* trovassero spazio anche nelle diverse tradizioni religiose e in ciascuna si declinassero secondo le rispettive specificità. Agli occhi del giurista non va poi sottovalutata la rilevanza della crescente funzione di “veicoli identitari” assunta dalle religioni, divenute nella contemporaneità chiavi per la riscoperta delle radici di un’identità collettiva, smarrita o percepita in pericolo. A fronte dei descritti mutamenti, attenta dottrina giuslavoristica ha sottolineato le inevitabili evoluzioni conosciute anche dalla categoria dell’organizzazione di tendenza, storicamente nota all’ecclesiasticista: partendo dalla tradizionale definizione di organizzazioni espressive di tendenze “forti”, oggi appare necessario considerare “di tendenza” tutte quelle esperienze in cui la vita dell’organizzazione è influenzata da un assetto valoriale, fino a ricomprendere realtà comunque connotate dalla diffusione di un *ethos* aziendale. Sui temi trattati si sono pronunciate da tempo la Corte di Strasburgo e, più di recente, quella di Lussemburgo, che negli ultimi anni ha elaborato, grazie a un’evoluzione giurisprudenziale, un orientamento di sistema, ancora esposto, tuttavia, ad alcuni dubbi.

Abstract – The concepts that guide the reflection on decent work from the angle of the scholar of law and religion are identity, dignity, pluralism and equality, in a context in which, as the Constitutional Court recalled (Sentence 7 April 2017, No. 67), the supreme principle of “laicity” is to be understood precisely as “the protection of pluralism, in support of the maximum freedom of all, according to criteria of impartiality”. Already in 2012, on the other hand, the ILO pointed out, in a dedicated handbook, how the themes of decent work and social justice also found a place in the various religious traditions, and in each of them they were declined according to their respective specificities. In the jurist’s eyes, one should not underestimate the relevance of the growing function of ‘identity carrier’ assumed by religions, which have become, in contemporary times, keys to rediscovering the roots of a collective identity, lost or perceived to be in danger. In the face of the changes described above, relevant labour law doctrine has underlined the inevitable evolutions also experienced by the category of the trend organisation, historically known to law and religion: from the traditional definition of organisations expressive of ‘strong’ trends, today it appears necessary to consider ‘trend’ all those experiences in which the life of the organisation is influenced by a set of values, up to and including realities in any case characterised by the diffusion of a corporate *ethos*. The Court of Strasbourg and, more recently, the Court of Luxembourg have long pronounced on these issues, and in recent years, thanks to a jurisprudential evolution, have developed a systemic orientation, still exposed, however, to certain doubts.

Sommario: 1. Premessa: il *decent work* nella prospettiva dello studioso di *law and religion*. – 2. Il faro della proporzionalità: l'apporto della Corte europea dei diritti dell'uomo. – 3. *Segue*: l'approdo (in parte ancora incerto) della Corte di giustizia UE. – 4. Postilla di chiusura.

1. Premessa: il *decent work* nella prospettiva dello studioso di *law and religion*

Sono passati più di dieci anni da quando l'ILO, nel 2012 ⁽¹⁾, si è intelligentemente posta l'obiettivo di comprendere in quale ottica diverse tradizioni religiose (segnatamente, cattoliche, protestanti, islamiche, ebraiche e buddiste) leggessero il mondo del "lavoro" come centro di valorizzazione della vita dell'uomo. L'indagine partiva dall'ovvia considerazione che il piano di riflessione non potesse essere costretto nel solo ambito di scambio sinallagmatico, con causa economica, tra il datore e il prestatore. Entravano in gioco, anzitutto, i valori (dignità, libertà, uguaglianza, giustizia sociale, sicurezza) i quali, sul piano etico prima che giuridico, guidano un'alta concezione del contesto "lavorativo" (in senso ampio): occasione e luogo, non solo fisico, di esercizio, a prescindere dal ruolo e dalle funzioni svolte, di diritti inviolabili, di svolgimento della personalità di ogni individuo coinvolto (articolo 2 Cost.) e strumento di partecipazione solidale all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (articolo 3, secondo comma, Cost.).

La prospettiva è cara allo studioso degli intrecci tra diritto e religione. Essa approccia, addirittura, i fondamenti teorici della materia ecclesiasticistica, a partire dai rapporti adamantini tra il principio supremo di laicità pluralista e imparziale ⁽²⁾, la forma di Stato della Repubblica democratica, (in quanto) ⁽³⁾ – con la nota sineddoche ⁽⁴⁾ sociale – «fondata sul lavoro» ⁽⁵⁾ (articolo 1 Cost.), e il dovere di concorrere, svolgendo attività o funzioni scelte secondo le proprie possibilità, al progresso (non solo materiale, ma anche) «spirituale» della società (articolo 4, secondo comma, Cost.). Non è questa la sede per tracciare, neppure in sommi capi, le traiettorie strutturali di tale sistema, espressamente fondativo l'ordinamento. Credo, tuttavia, sia qui opportuno enfatizzare, almeno, l'endiadi normativa tra i significati apicali di "lavoro", in tutte le sue ampie forme e manifestazioni (imprenditoriali, volontaristiche, religiose, filosofiche; datoriali, subordinate, autonome; materiali, morali; ecc.), e di "progresso", inteso come impegno partecipativo alla coesione sociale attraverso un dialogo, costantemente rinnovato, tra omogeneità e diversità. Mi piace così evidenziare come

⁽¹⁾ Con l'*handbook* dal titolo [Convergences: decent work and social justice in religious traditions](#), preceduto, nel 2004, dalla pubblicazione di un rapporto congiunto dell'ILO e del Consiglio ecumenico delle Chiese intitolato *Prospettive filosofiche e spirituali sul lavoro dignitoso*.

⁽²⁾ Nella definizione più recente offerta dalla Corte costituzionale con la sentenza 7 aprile 2017, n. 67, circa la quale rinvio, anche per ulteriori richiami, a J. PASQUALI CERIOLI, [Laicità](#), in [Stato, Chiese e Pluralismo Confessionale](#), 2023, n. 2, p. 83 ss.

⁽³⁾ Per tutti, C. MORTATI, *Art. 1*, in C. MORTATI ET AL., *Principi fondamentali. Art. 1-12*, Zanichelli, Il Foro Italiano, 1975, in particolare p. 8 ss.

⁽⁴⁾ Sulla quale L. MENGONI, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili dell'uomo e doveri inderogabili di solidarietà*, in M. NAPOLI (a cura di), *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, Vita e Pensiero, 1998, p. 7.

⁽⁵⁾ In senso, come noto, "pubblicistico" o "concettuale", quale contributo alla società (sul punto, rinvio a F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Vita e Pensiero, 1999, p. 161), più ampio rispetto a quello fatto proprio dal successivo art. 35 Cost.

l'equilibrio che ne scaturisce coinvolga senz'altro, anzitutto, l'annosa questione dell'esercizio dei diritti fondamentali (in ultima analisi alla libertà e all'uguaglianza) in circostanze di minorità individuale rispetto alla forza collettiva, di eventuale resistenza, della compagine di appartenenza (ed è la visuale più chiaramente percepibile da qualunque osservatore); tuttavia, nel contesto, accanto alle posizioni soggettive di favore, emergono quelle di doverosità, al cui rispetto sono chiamati tutti gli attori in gioco. L'indefettibile apertura alla pluralità dei valori, religiosi o, più latamente, ideali, non significa tutela di pretese assolute al riconoscimento dell'identità, neutrale o connotata, del singolo o del gruppo; vi si affianca la comprensione, in senso etimologico, delle esigenze altrui, pur se eventualmente contrapposte. In altri termini, il "lavoro", proprio in virtù della preminenza assiologica che emerge dalle citate disposizioni, fondamentali (di esordio della Carta), è *τόπος* privilegiato di misura, in concreto, del trionfo "libertà-responsabilità-solidarietà" ⁽⁶⁾, che coinvolge ciascun interessato.

Al di là di siffatti cenni di apertura, necessariamente di carattere generale, la tematica del *decent work* conduce giocoforza l'analisi di *law and religion* a concentrarsi sulle soluzioni che vogliono comporre la garanzia dell'espressione di fede in contesti relazionali con il limite «dei diritti e delle libertà altrui», purché di pari rilievo di tutela. Il bisogno di rappresentare sé stessi secondo (la propria) verità autodeterminata – che, se irragionevolmente negato, comprime la dignità – non coincide sempre, infatti, con la scelta, comunque libera, di organizzare l'impresa (anch'essa intesa in senso ampio) secondo un modello etico; tanto più che, come è stato efficacemente evidenziato in letteratura, la diffusione di un *ethos* datoriale, tale da vincolare la vita della compagine, non è più prerogativa delle sole organizzazioni di tendenza c.d. "forte", quali, per esempio, gli enti religiosi ⁽⁷⁾. In altre parole, il diritto, nel nuovo millennio, sfida su nuovi scenari il lessico del secolo scorso, richiamandone l'attualità. Dignità, identità, pluralismo, uguaglianza, non discriminazione devono fare i conti, allora, con le complessità di iper-individualizzazione della società contemporanea, nella quale sono ormai fenomeni noti, per esempio, l'*online religion*, la superficializzazione dell'appartenenza di fede connessa alle influenze della *mass self communication*, i processi di aggregazione domestica, micro-collettiva, favoriti dalla *glocalisation* ⁽⁸⁾, la "brandizzazione" per valori dell'immagine aziendale.

In questa congerie non è facile per l'interprete orientarsi. L'armamentario a disposizione del giurista non segue il passo. Per limitare la riflessione all'oggetto di questo contributo, basti notare come la disciplina antidiscriminatoria, europea e interna ⁽⁹⁾, a presidio della tutela della dignità del lavoratore manifestante la sua identità religiosa ⁽¹⁰⁾ fatichi a soddisfare organicamente gli interessi protetti, anche a causa delle scelte

⁽⁶⁾ Rinvio a J. PASQUALI CERIOLO, *Una Proposta di svolta*, in R. ZACCARIA ET AL. (a cura di), *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, Il Mulino, 2019, p. 349.

⁽⁷⁾ Sul tema si veda, per tutti, M. RANIERI, *Identità, organizzazioni, rapporti di lavoro*, Cedam, 2017.

⁽⁸⁾ Sul punto rimando a J. PASQUALI CERIOLO, *(Non)conclusioni: tre questioni su minoranze e laicità positiva negli attuali anni Venti*, in *Stato, Chiesa e Pluralismo Confessionale*, 2021, n. 13, p. 181 ss.

⁽⁹⁾ A partire dai noti artt. 43 e 44 del d.lgs. n. 286/1998, recante *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, e 2 ss. del d. lgs. n. 216/2003, di attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

⁽¹⁰⁾ La bibliografia in argomento è vasta. Mi limito, in questa sede, a segnalare gli approfondimenti monografici, di taglio ecclesiasticistico, di R. BENIGNI, *L'identità religiosa nel rapporto di lavoro. La*

redazionali, non sempre felici, che segnano la scrittura normativa a riguardo ⁽¹¹⁾. C'è stato infatti bisogno della stratificazione evolutiva di un decisivo *corpus* di origine pretoria per guidare gli operatori, con esiti, per altro, non sempre convincenti. Il diritto ha tuttavia beneficiato di un anticorpo endogeno al sistema, capace di guidarne i processi applicativi al cuore delle istanze di tutela. Si tratta della proporzionalità, faro nelle operazioni di bilanciamento, secondo ragionevolezza, tra gli interessi in conflitto ⁽¹²⁾. Sembra questo, infatti, il filo rosso che unisce gli approdi cui è pervenuto, da ultimo (e non senza incertezze), il giudice eurounitario in parallelo alla Corte di Strasburgo, che per prima aveva aperto la strada alla valorizzazione concreta degli specifici elementi di fatto caratterizzanti, caso per caso, i profili controversi in giudizio. È dunque questo l'angolo di visuale che ho prescelto per inquadrare il contributo sulla tematica.

2. Il faro della proporzionalità: l'apporto della Corte europea dei diritti dell'uomo

In un risalente lavoro di quasi vent'anni orsono ⁽¹³⁾ contestavo al legislatore di attuazione della direttiva 2000/78/CE di non avere rispettato *ratione temporis* e *ratione legitimitatis* la “chiave ermeneutica” della disciplina antidiscriminatoria introdotta: come dicevo dianzi, la proporzionalità. Il recepimento operato dall'articolo 3, comma 5, del decreto legislativo n. 216/2003 ⁽¹⁴⁾, non ricognitivo di un orientamento consolidato in tal senso della giurisprudenza italiana, si rivelava contrastante con tale principio, oltre che con il principio supremo di laicità della Repubblica ⁽¹⁵⁾. In effetti, la direttiva aveva autorizzato gli Stati a «conservare, se già esistente» o ad «adottare, purché riproduttivo di prassi o di orientamenti già acquisiti» una disciplina specifica a vantaggio

rilevanza giuridica della “fede” del prestatore e del perversore d'opera, Jovene, 2008; S. COGLIEVINA, *Diritto antidiscriminatorio e religione. Uguaglianza, diversità e libertà religiosa in Italia, Francia e Regno Unito*, Libellula, 2013; V. PACILLO, *Contributo allo studio del diritto di libertà religiosa nel rapporto di lavoro subordinato*, Giuffrè, 2003.

⁽¹¹⁾ In tema, F. ONIDA, *Il problema delle organizzazioni di tendenza nella Direttiva 2000/78/EC attuativa dell'art. 13 del Trattato sull'Unione Europea*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2001, n. 3, p. 905 ss.

⁽¹²⁾ Come opportunamente segnalato, in particolare, da A. BOSCATI, *Ideologia nel rapporto di lavoro tra tutela dei diritti dei lavoratori e dell'identità valoriale dell'impresa*, in *Jus-Online*, 2021, n. 1, p. 60 ss., e da I. ANRÒ, F. CROCI, *I simboli religiosi di fronte alla Corte di giustizia: sviluppi recenti e prospettive*, in A. NEGRI, G. RAGONE, M. TOSCANO, L. VANONI (a cura di), *I simboli religiosi nella società contemporanea*, Giappichelli, 2021, p. 5 ss.

⁽¹³⁾ J. PASQUALI CERIOLI, *Il divieto di discriminazione religiosa sul luogo di lavoro: riflessioni critiche*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2005, n. 1, in particolare p. 93 ss.

⁽¹⁴⁾ Per il quale «Non costituiscono atti di discriminazione ai sensi dell'articolo 2 le differenze di trattamento basate sulla professione di una determinata religione o di determinate convinzioni personali che siano praticate nell'ambito di enti religiosi o altre organizzazioni pubbliche o private, qualora tale religione o tali convinzioni personali, per la natura delle attività professionali svolte da detti enti o organizzazioni o per il contesto in cui esse sono espletate, costituiscano requisito essenziale, legittimo e giustificato ai fini dello svolgimento delle medesime attività».

⁽¹⁵⁾ Nella parte in cui la norma sembra consentire di applicare il regime di favore accordato alle organizzazioni di tendenza anche alle «organizzazioni pubbliche», invece chiamate al rigoroso rispetto del principio di neutralità e imparzialità religiosa.

degli enti religiosamente orientati purché in ossequio – appunto – ai principi costituzionali interni e ai principi generali dell'ordinamento UE.

Possiamo però dire, oggi come allora, che la forzatura legislativa, tutta italiana, dell'equilibrio assicurato in sede europea non ha avuto effetti di rilievo. La giurisprudenza nazionale resta, invero, attenta a circoscrivere le deroghe alla parità di trattamento, anche operate nell'ambito di enti dalla tendenza “forte”, solo nei limiti in cui l'identità datoriale sia connessa in modo essenziale con la prestazione, da adempiere sì “lealmente” (obbligo da modularsi in relazione alle specifiche mansioni attribuite), ma senza che possano rilevare, per esempio, aspetti della sfera emotiva e sentimentale di natura extralavorativa ⁽¹⁶⁾.

L'orientamento affianca l'evoluzione giurisprudenziale maturata in seno alla Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha svolto un ruolo decisivo nel fissare un adeguato *rule of law* a difesa della parità di trattamento, funzionale alla garanzia della dignità dei lavoratori da scelte arbitrarie. A partire dal noto caso *Lombardi Vallauri v. Italia* (20 ottobre 2009), passando per le cause *Obst e Schüth v. Germania* (23 settembre 2010), *Siebenhaar v. Germania* (3 febbraio 2011), *Fernández Martínez v. Spagna* (15 maggio 2012) ed *Eweida v. Regno Unito* (15 gennaio 2013), i giudici di Strasburgo hanno elaborato un sistema di diritto vivente imprescindibile per ogni approccio operativo alla materia. Ne possiamo trarre, in sintesi, conclusioni di tal fatta ⁽¹⁷⁾:

1. il generale divieto di ingerenza, sancito dai diritti ecclesiastici nazionali, negli *interna corporis* delle organizzazioni religiose non esenta gli Stati membri dal dovere di garantire, anche attraverso discipline adeguate, i diritti e le libertà sanciti dalla Convenzione, che impone il ricorso alle tecniche di bilanciamento per comporre gli interessi (pubblici o privati, individuali o collettivi) in conflitto;
2. il margine di apprezzamento riservato agli Stati nel condurre simili operazioni di bilanciamento non giustifica esiti irragionevoli rispetto alle caratteristiche del caso concreto, sui quali la Corte esercita la giurisdizione di competenza;
3. i diritti delle organizzazioni religiose all'autonomia confessionale (articoli 9 e 11 CEDU) attribuiscono agli enti di loro ispirazione un orientamento di tendenza di natura specifica, che giustifica la pretesa, rivolta ai lavoratori, di adempiere particolari obblighi di lealtà/fedeltà, coerenti con quella natura;
4. tuttavia, il regime applicabile a detto personale trova comunque fondamento nel diritto secolare, anche qualora assuma aspetti di rilievo nella sfera spirituale;
5. pertanto, tali obblighi di lealtà/fedeltà, qualora si spingano a ridondare in scelte ascrivibili al contesto extralavorativo, non possono, in ogni caso, comprimere in

⁽¹⁶⁾ Mi riferisco a Cass. ord. 2 novembre 2021, n. 31071, in *Il Diritto di Famiglia e delle Persone*, 2022, n. 2, p. 520 ss., con nota di S. FEROCINO, *Organizzazione di tendenza e discriminazione di genere: il necessario bilanciamento tra libertà religiosa e tutela dei diritti fondamentali*. La pronuncia conferma l'orientamento espresso dalla Corte d'Appello Trento nella sentenza 7 marzo 2017, n. 14 (in *RIDL*, 2017, n. 4, II, p. 816, con nota di R. SANTONI RUGIU, *Il caso della docente di una scuola religiosa: la discriminazione per orientamento sessuale nelle organizzazioni di tendenza*), su cui cfr. A. BOSCATI, *op. cit.*, pp. 51-52, che segnala, altresì, il provvedimento con il quale la Corte d'Appello di Milano (sentenza 20 maggio 2016, n. 579) aveva censurato la discriminazione diretta a danno di una candidata all'attività di distribuzione di volantini non disposta a togliersi il velo (p. 49).

⁽¹⁷⁾ Come ho già avuto modo di osservare in J. PASQUALI CERIOLO, *Parità di trattamento e organizzazioni di tendenza religiose nel «nuovo» diritto ecclesiastico europeo*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2013, n. 1, in particolare p. 83 ss.

- modo “inaccettabile” le libertà fondamentali, tra le quali il diritto alla vita privata e alla libertà individuale di pensiero, coscienza e religione (articoli 8 e 9 CEDU);
6. il principio di proporzionalità sovrintende e governa il buon uso dei criteri di “ragionevolezza” degli esiti di bilanciamento e di “accettabilità” dei cennati vincoli di lealtà/fedeltà;
 7. dunque, la maggior natura religiosamente orientata delle mansioni svolte giustifica, in ossequio alla dottrina dualistica, in modo direttamente proporzionale una limitazione di esercizio dei diritti individuali contrapposti, che non può comunque esondare in una denegata tutela assoluta;
 8. pertanto, lo svolgimento di mansioni “neutre” non giustifica compressioni specifiche delle libertà dei lavoratori;
 9. il *test* di proporzionalità va condotto sulle caratteristiche tipiche del caso, nel quale devono emergere, per esempio, a) la prova della reale sussistenza delle condotte contestate (da porre alla base della necessaria motivazione dei provvedimenti datoriali); b) una lesione “effettiva” della credibilità e dell’integrità religiosa o morale dell’organizzazione nell’avvalersi del collaboratore infedele/sleale; c) una lesione “rilevante” nei rapporti nei rapporti esterni della credibilità e dell’integrità religiosa o morale dell’organizzazione (attraverso pubblico scandalo, diffusione mediatica della notizia delle condotte eterodosse, riprovazione da parte dei membri della comunità locale o dei fruitori del servizio, ecc.); d) lo *status* personale del dipendente (laico o ecclesiastico; fedele della religione manifestata con la tendenza di altro credo; semplice “peccatore” o paladino consapevole di idee contrapposte; stabile convivente, separato o divorziato da tempo, ecc.); e) le eventuali conseguenze patrimoniali del provvedimento datoriale (facilità o meno di accesso ad altri impieghi, corresponsione di indennità pubbliche, di trattamenti previdenziali, ecc.);
 10. tale *test* di proporzionalità è condotto dal giudice con adeguato approfondimento di merito.

In conclusione, si può affermare che la religione o le convinzioni personali del lavoratore possono rappresentare un requisito professionale, purché esso sia non solo essenziale, legittimo e giustificato per lo svolgimento dell’attività, tenuto conto dell’etica dell’organizzazione, ma anche proporzionato alla natura delle mansioni effettivamente svolte, seppure intese non in senso assoluto, ma di “contesto” ⁽¹⁸⁾, ancorché in seno a un ente di tendenza.

3. *Segue: l’approdo (in parte ancora incerto) della Corte di giustizia UE*

Come noto, il Trattato di Lisbona ha rafforzato il peso, valoriale e normativo, del divieto di discriminazioni e dello speculare diritto alla parità di trattamento ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁸⁾ Lo sottolinea, a mio avviso correttamente, A. BOSCATI, *op. cit.*, p. 61, per il quale deve ritenersi «superata, quantomeno se posta in termini assoluti, la distinzione tra mansioni c.d. neutre e c.d. di tendenza, diventando il contesto organizzativo il parametro di riferimento».

⁽¹⁹⁾ Rinvio, per tutti, a C. FAVILLI, *La non discriminazione nell’Unione europea*, Il Mulino, 2008. Sul peso, in particolare, dell’art. 19 TFUE e dell’art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, proprio con riferimento alla tematica che ci occupa, si veda C. giust. 15 luglio 2021, cause riunite C-804/18 e C-341/19, IX c. *WABE eV e MH Müller Handels GmbH c. MJ*, punti 45-47; sull’innovativa

Tuttavia, nella materia che ci occupa, l'approccio delle Corti UE si è mostrato timido, a differenza della maggior sensibilità offerta, come sinteticamente esposto sopra, dai giudici di Strasburgo ⁽²⁰⁾. La Corte europea dei diritti dell'uomo non ha mancato di riferirsi alla summenzionata direttiva 2000/78/CE, benché formalmente estranea al tessuto normativo convenzionale. Ciò, tuttavia, non è bastato perché l'elaborazione giurisprudenziale di quest'organo favorisse il traluzio rilievo che i diritti fondamentali garantiti dalla CEDU, come interpretata nel diritto vivente, e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, assumono nell'ordinamento dell'Unione quali principi generali, ai sensi dell'articolo 6, § 3, TUE; e malgrado, per altro, l'articolo 10 (*Libertà di pensiero, coscienza e religione*) della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, dopo Lisbona assunta al vincolante di diritto primario, corrisponda e abbia significato identico, come dispongono le Spiegazioni e l'articolo 52, § 3, della medesima, al correlato articolo 9 CEDU.

Si possono azzardare molteplici ragioni per chiarire l'iniziale ritardo e le incertezze della Corte di giustizia in materia. Non è questa l'occasione per analizzarle compiutamente, anche perché l'indagine dovrebbe cominciare dalla natura funzionale, a sovranità derivata, della UE, confinata entro margini di estraneità a *Church and State* gelosamente presidiati dai Paesi membri, che hanno opposto numerosi ostacoli allo sviluppo di un effettivo diritto ecclesiastico dell'Unione. Invero, nella (difficile) transizione europea dalla prospettiva verticale, inter-istituzionale, dei rapporti Chiese/Stati a quella orizzontale del *law and religion* ⁽²¹⁾, ci è voluta una recente svolta coraggiosa, e tecnicamente lungimirante, nell'orientamento dei giudici di Lussemburgo ⁽²²⁾ per chiarire l'attuale portata delle clausole di riserva di competenza, o di "inserzione" ⁽²³⁾, a partire dall'articolo 17, § 1, TFUE ⁽²⁴⁾. Per quanto ci occupa, basti però osservare che l'ordinamento UE contempla, nel catalogo dei diritti fondamentali, anche la libertà di impresa (articolo 16 della Carta), invece estranea al testo della CEDU. Non si tratta di un aspetto di poco momento, benché talvolta non sufficientemente evidenziato. Il rimando non esprime solo un peso specifico negli equilibri di bilanciamento disposti, di volta in volta, in giudizio, ma rende anche (forse soprattutto) il senso del *milieu* di

efficacia orizzontale del citato art. 21 si veda C. giust. 17 aprile 2018, causa C-414/16, *Vera Egenberger* c. *Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.*, commentata tra gli altri, con riferimento alla tematica qui di interesse, da F. CROCI, [Interazioni tra principi \(e tra fonti\) nel diritto dell'Unione europea: la sentenza Egenberger e i successivi sviluppi](#), in *Stato, Chiese e Pluralismo Confessionale*, 2019, n. 12. Rinvio inoltre a P. FLORIS, [Organizzazioni di tendenza religiosa tra Direttiva europea, diritti nazionali e Corte di Giustizia UE](#), *ivi*.

⁽²⁰⁾ Sulla questione si veda D. DURISOTTO, [I recenti interventi della Corte EDU e della Corte di Giustizia UE in tema di simboli religiosi. un percorso parallelo](#). *Rassegna della giurisprudenza*, in *Federalismi.it – Focus Human Rights*, 2019, n. 1.

⁽²¹⁾ Sul punto M. VENTURA, *Diritto ecclesiastico e Europa. Dal church and state al law and religion*, in G.B. VARNIER (a cura di), *Il nuovo volto del diritto ecclesiastico italiano*, Rubbettino, 2004, p. 191 ss.

⁽²²⁾ Nel caso *Egenberger*, cit., sul quale rinvio a N. COLAIANNI, [Divieto di discriminazione religiosa sul lavoro e organizzazioni religiose](#), in *Stato, Chiese e Pluralismo Confessionale*, 2018, n. 18, e, in lettura generale, anche per ulteriori rimandi di letteratura, a F. COLOMBO, [Interpreting Article 17 TFEU: New Openings towards a European Law and Religion System](#), *ivi*, 2020, n. 1, p. 17 ss.

⁽²³⁾ In questo senso, F. CROCI, [op. cit.](#), p. 97.

⁽²⁴⁾ Per il quale «l'Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale».

interessi e cultura giuridica nel quale si è trovata a operare la Corte di giustizia ⁽²⁵⁾, che la differenza, nello specifico, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

In quest'ottica è forse più agevole decodificare il primo, discutibile, intervento dei giudici di Lussemburgo, in consesso massimo, nell'ormai celebre caso *Achbita* ⁽²⁶⁾, contestuale alla sentenza sul caso *Boungaoui* ⁽²⁷⁾. Queste pronunce d'esordio scontano, in effetti, un vizio d'origine: sono prive della necessaria indagine circa i profili di legittimo esercizio, contrapposto alla libertà di impresa, della libertà religiosa, pur garantita dal diritto dell'Unione ⁽²⁸⁾. Si tratta di un approccio che sembra essere stato corretto nelle sentenze più recenti ⁽²⁹⁾, malgrado i rimandi alla tutela prevista dall'articolo 10 della Carta dei diritti fondamentali restino, in ultima analisi, piuttosto generici. In ogni caso, gli sviluppi di giurisprudenza sembrano ormai correttamente appuntarsi sui requisiti occupazionali essenziali, da valutarsi, in relazione al contesto lavorativo, alla luce del principio di proporzionalità. A proposito, infatti, è stato condivisibilmente notato come tale orientamento ermeneutico abbia colmato in modo significativo le carenze di indagine specifica sul fattore religioso ⁽³⁰⁾.

Colpisce invece la pervicacia con la quale il giudice UE insiste nell'escludere, comunque, ogni ipotesi discriminazione diretta a fronte di politiche di neutralità aziendale *erga omnes*. È difficile infatti prevedere, contrariamente a quanto ritenuto dalla Corte di giustizia, che in presenza, per esempio, di norme religiose prescrittive circa il porto di determinati indumenti l'indebito il trattamento differenziato non sia "basato" sulla religione, cioè non previsto "in funzione" dell'elemento (all'opposto) da proteggersi. In altre parole, il titolare del diritto compresso è posto direttamente nella condizione deteriore, rispetto ai fedeli di altri credo che non prevedano tali norme in materia di abbigliamento, di dover disobbedire alle proprie regole al fine di non subire conseguenze pregiudizievoli sul lavoro ⁽³¹⁾; tanto più che una politica di neutralità (*rectius*, di mancata identificazione religiosa) dell'azienda (che definirei, in questo caso,

⁽²⁵⁾ In argomento, anche per ulteriori richiami, si veda C. ELEFANTE, [Velo islamico e divieti di discriminazione religiosa in ambito occupazionale e lavorativo: l'interpretazione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea](#), in *Diritto e Religioni*, 2017, n. 2, p. 273 ss.

⁽²⁶⁾ C. giust. 14 marzo 2017, causa C-157/15, *Samira Achbita e Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. G4S Secure Solutions NV*, criticata, *ex multis*, da E. HOWARD, *Islamic headscarves and the CJEU: Achbita and Boungaoui*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, vol. 24, n. 3, p. 348 ss., e J.H.H. WEILER, *Je suis Achbita*, in *RTDPub*, 2018, n. 4, p. 1113 ss.

⁽²⁷⁾ C. giust. 14 marzo 2017, causa C-188/15, *Asma Boungaoui e Association de défense des droits de l'homme (ADDH) c. Micropole S.A.* Sono numerosi i commenti alle due sentenze. Mi limito perciò a rinviare, anche per ulteriori richiami, ad A. BORGHI, [Sulla libertà di manifestare le proprie opinioni religiose nel luogo di lavoro: brevi note in merito ai casi Achbita e Boungaoui](#), in *Stato, Chiese e Pluralismo Confessionale*, 2019, n. 32, p. 1 ss.; N. COLAIANNI, [Il velo delle donne musulmane tra libertà di religione e libertà d'impresa. Prime osservazioni alla sentenza della Corte di giustizia sul divieto di indossare il velo sul luogo di lavoro](#), *ivi*, 2017, n. 11; A. GUZZAROTTI, [Bandire il velo dal posto di lavoro o prendere sul serio la dimensione pubblica dell'identità religiosa?](#), in *QCost*, 2017, n. 2, p. 420 ss.; D. SCHIUMA, [Tutela della libertà religiosa dei lavoratori e politiche aziendali di neutralità: il velo islamico nei luoghi di lavoro](#), in *giustiziacivile.com*, 27 giugno 2017.

⁽²⁸⁾ Sul punto, ancora, cfr. I. ANRÒ, F. CROCI, *op. cit.*, in particolare pp. 14-15.

⁽²⁹⁾ Cfr. caso *WABE*, *cit.*, punto 83.

⁽³⁰⁾ In tema A. LICASTRO, [Ancora in tema di porto del velo islamico e discriminazione della lavoratrice nelle aziende private](#), in *Stato, Chiese e Pluralismo Confessionale*, 2022, n. 22, in particolare p. 81 ss.

⁽³¹⁾ Sulla questione rimando a J.H.H. WEILER, *op. cit.*, p. 1113 ss.

pluralistica) ⁽³²⁾ potrebbe essere perseguita anche attraverso l'apertura verso ogni simbolo di fede. Lo ha correttamente evidenziato la Grande Sezione nella recentissima sentenza OP ⁽³³⁾, aprendo a una concezione inclusiva o semi-inclusiva di neutralità (questa volta in senso proprio) riferita all'organizzazione del servizio pubblico.

In ogni caso, alla luce delle pronunce rese dai giudici di Lussemburgo sui casi *Achbita*, *Boungaoui*, *WABE*, e, da ultimo, *L.F.* ⁽³⁴⁾ e – appunto – OP, siamo oggi nelle condizioni di poter sintetizzare, anche in seno al diritto ecclesiastico vivente nell'UE, un sistema di *rule of law* di questo tenore:

1. il fattore presidiato dal diritto antidiscriminatorio comprende, *in subiecta materia*, l'adesione ideale a un credo religioso, compresa la sua manifestazione (*forum externum*) anche pubblica, e l'adesione a “convinzioni” filosofiche o spirituali, non a qualsiasi opinione personale, anche se di natura politica;
2. credo religioso e convinzioni filosofiche o spirituali sono da proteggersi necessariamente in eguale misura, senza margine di discrezionale statale del punto;
3. una politica di neutralità dell'ente pubblico o dell'azienda che vieti (non il porto generalizzato ma solo quello riferito ai) “segni visibili”, di grandi dimensioni o comunque vistosi, espressivi di credo o convinzioni rappresenta una discriminazione diretta, perché pregiudica solo chi li indossa;
4. una prassi invalsa o una previsione regolamentare all'interno di un ente pubblico o di una azienda che perseguano scopi di neutralità del personale, vietando in modo generalizzato il porto visibile di un simbolo religioso, o rappresentativo di convinzioni personali, o la manifestazione rituale di pratiche di fede non costituiscono ipotesi di discriminazione diretta, in quanto rivolti a chiunque;
5. ciò non preclude al giudice del rinvio di verificare l'eventuale sussistenza di una discriminazione indiretta, ai sensi dell'articolo 2, § 2, lettera *b*, della direttiva 2000/78/CE, tenuto conto però che in tale ipotesi la disparità di trattamento sarebbe scrinata dalla sussistenza di una «finalità legittima» e dal ricorso a mezzi «adeguati» (o «appropriati») e «necessari», cioè conformi al principio di proporzionalità ⁽³⁵⁾;
6. la politica datoriale di neutralità ideologica rappresenta un esercizio di libertà di impresa e dunque integra una finalità legittima, purché perseguita in modo «coerente e sistematico»; parimenti, rappresenta una finalità legittima il divieto di indossare visibilmente qualsivoglia segno espressivo delle convinzioni personali

⁽³²⁾ Cfr. L. DE GREGORIO, [La libertà di manifestare la religione o le convinzioni personali sul luogo di lavoro e il \(non sempre facile\) bilanciamento degli interessi in conflitto](#), in *DPCE online*, 2021, n. 4, p. 4355 ss.

⁽³³⁾ C. giust., 28 novembre 2023, causa C-148/22, OP c. Commune d'Ans (sulla quale, per un primo commento, rinvio a E. HOWARD, *The Court of Justice and headscarves at work: discretion in EU anti-discrimination law: a dangerous precedent. Case C-148/22 OP v Commune d'Ans*, in *EU Law Live*, december 2023; G. DAVIES, *OP v. Commune d'Ans: The “Entirely Neutral” Exclusion of Muslim Women from State Employment*, in *European Law Blog*, 2023, n. 55); l'osservazione persuasiva era di A. LICASTRO, *op. cit.*, p. 83; il medesimo A. ha commentato le conclusioni in giudizio (4 maggio 2023) dell'Avvocato generale Collins in *Principio europeo di non discriminazione religiosa e approcci nazionali alla “neutralità” del pubblico dipendente*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2023, n. 12, p. 27 ss.; sempre sulle conclusioni dell'Avvocato generale, si veda I. ANRÒ, *Il divieto di simboli religiosi negli uffici del Comune e la libertà di religione dei dipendenti pubblici: il punto di vista dell'Avvocato Collins nel caso OP c. Commune d'Ans*, in *Quaderni AISDUE*, 2023, n. 5, p. 65 ss.

⁽³⁴⁾ C. giust. 13 ottobre 2022, causa C-344/20, L.F. c. S.C.R.L.

⁽³⁵⁾ Così, esattamente, I. ANRÒ, F. CROCI, *op. cit.*, p. 12.

filosofiche o religiose del personale di un ente pubblico, anche se non a contatto con l'utenza, perché attuativo del principio di neutralità «esclusiva» (ambiente totalmente neutro) e imparzialità del servizio pubblico; d'altra parte, una tale politica di neutralità (a seconda delle discrezionali concezioni proprie di ciascuno Stato membro) può essere realizzata anche in forma inclusiva (autorizzazione generale e indiscriminata a indossare segni visibili di convinzioni personali filosofiche o religiose anche nei contatti con gli utenti) o semi-inclusiva (divieto di indossare siffatti segni limitato alle situazioni di contatto con il pubblico);

7. il mero desiderio “soggettivo” di assecondare la volontà della clientela non è sufficiente perché la neutralità datoriale privata sia «requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa», dovendo essere “oggettivamente” dettato dalla natura o dal contesto in cui l'attività viene espletata;
8. tali parametri sono soggetti a stretta interpretazione e della prova di essi è onerato il datore di lavoro privato, il quale deve altresì dimostrare le «conseguenze pregiudizievoli», di natura economica o correlata a eventuali conflitti sociali endoaziendali, che l'assenza di restrizioni a carico dei lavoratori provocherebbe alla propria libertà di impresa;
9. tali restrizioni, per essere “necessarie” (dunque proporzionate), devono riguardare il personale esposto al contatto con la clientela, salva la discrezionalità degli Stati membri nel prevedere forme di neutralità «esclusiva» nell'organizzazione del servizio pubblico coerenti con la propria identità nazionale; in ogni caso, il giudice di merito deve limitare all'indispensabile le compressioni della libertà del prestatore, per esempio verificando se le misure avrebbero potuto essere evitate assegnando compiti senza visibilità esterna;
10. sono fatte salve le disposizioni nazionali «più favorevoli» (anche se di carattere generale), ai sensi dell'articolo 8, § 1, della direttiva 2000/78/CE.

4. Postilla di chiusura

A un osservatore attento non può sfuggire come l'indirizzo del giudice eurounitario rifletta la natura fortemente improntata sulla neutralità religiosa, a propria volta, del sistema giuridico UE. È bene però evidenziare con decisione che tale principio non coincide con l'aggettivazione (appunto, “neutrale”) che accompagna alcune espressioni di laicità positiva declinate, secondo le specifiche identità nazionali, dai singoli Stati. Il diritto dell'Unione non può definirsi, infatti, tecnicamente “laico”, essendo il termine associabile ai soli soggetti che vantano un'organizzazione statale costituitasi in via originaria. Né potrebbe essere altrimenti, posto che in base alla c.d. *identity clause* di cui all'articolo 4, § 2, TUE l'Unione deve rispettare la struttura del volto politico e costituzionale degli Stati, non potendo, attraverso un proprio modello “qualitativo” di laicità, conculcare quello, se presente, dei propri membri o imporlo loro laddove non sia previsto. La conferma di questo orientamento ci è offerta dall'ultima sentenza dianzi citata. La Grande Sezione, nel caso OP, valorizza la discrezionalità degli Stati, a fronte dell'ovvia non rintracciabilità di un comune *consensus* europeo, nel proporre e difendere il loro sistema di neutralità nel garantire un certo (cioè, specifico) equilibrio tra manifestazione della libertà di fede o convinzioni e altri interessi di pari rilievo. Tanto più allorché il principio di neutralità riguardi proprio l'apparato pubblico e,

dunque, coinvolga la concezione indipendente, secondo aseità, della sovranità statale, in tutte le articolazioni istituzionali o esponenziali nelle quali è esercitata. Si tratta di una questione del massimo rilievo, rispetto alla quale si sollevano le critiche dei sostenitori di una attitudine “forte” del diritto antidiscriminatorio di matrice europea, che permane tortuosa (come dimostra la scivolosità dei percorsi motivazionali tracciati talvolta dal giudice eurounitario). Invero, il fattore religioso, come noto, ha contribuito, nei secoli, in maniera decisiva a connotare la struttura degli ordinamenti nazionali nel Vecchio Continente, della quale essi restano custodi diffidenti dinnanzi a proiezioni sovranazionali (come l’art. 17 del TFUE, per taluni, sembrerebbe dimostrare).

È pertanto evidente, data l’assenza di un’effettiva fase costituente in seno all’Unione, frutto della coagulazione, anzitutto politica, dei valori fondativi l’ordinamento, come gli effetti di tale caratteristica di neutralità dell’UE si svolgano in un’ottica, concreta, strettamente normativa e regolatoria più che assiologica. Da ciò nasce, con ogni probabilità, un certo meccanicismo nel comporre gli interessi in conflitto da parte della Corte di Lussemburgo, alla quale va però riconosciuto di aver intrapreso, guidata dal faro della proporzionalità, un processo di maturazione più sensibile. Si tratta, a mio avviso, di una tappa decisiva nella (lenta, talvolta incerta, ma in cammino) costruzione di un diritto ecclesiastico dell’Unione. E non è un caso che simile risultato sia stato raggiunto allentando le maglie geneticamente funzionalistiche dell’ordinamento europeo dinnanzi alla libertà e alla dignità del lavoratore. Il cammino, tuttavia, è ancora lungo.

Il lavoro dignitoso nell'ordinamento euro-unitario

di Tiziana Vettor

Abstract – Dopo avere inquadrato il fenomeno della povertà nonostante un'occupazione (*in-work poverty*), il saggio analizza il lavoro dignitoso (*decent work*) nell'ordinamento euro-unitario lungo tre principali direzioni, quali le basi giuridiche, gli elementi definitivi e le potenzialità. In linea con il quadro predefinito, il lavoro dignitoso è un concetto che non stabilisce soglie o massimali per i suoi contenuti, ma garantisce diritti minimi. È un traguardo mobile e un obiettivo, il cui fondamento universale è da ricercarsi nel valore della dignità umana e del lavoro, che si evolve nel tempo e nello spazio insieme con le trasformazioni sociali ed economiche. Tale concetto indica poi un oggetto e un ambito di intervento più ampi rispetto al rapporto di lavoro subordinato, che riflettono meglio delle categorie tradizionali le modalità con cui il lavoro e l'impresa si presentano nell'economia globale ed è utile a suggerire il tipo di nuova regolamentazione necessaria nei confronti dei soggetti coinvolti nel lavoro "informale" o, secondo la terminologia europea, "non dichiarato". Il riferimento è, ad esempio, alle forme di lavoro digitale, nelle quali il rischio di un riconoscimento incompleto o minorato dei diritti a un lavoro dignitoso è fra i più alti.

Abstract – After having framed the phenomenon of in-work poverty, the essay analyses decent work in the European legislation along three main directions, such as legal bases, defining elements and potential. In line with the predefined framework, decent work is a concept that does not establish thresholds or ceilings for its contents, but guarantees minimum rights. It is a moving goal and an objective, whose universal foundation is to be found in the value of human dignity and work, which evolves over time and space together with social and economic transformation. Furthermore, this concept indicates an object and a scope of intervention which is broader than the employment relationship, which reflects better than traditional categories the ways in which work and business stand in the global economy and it is useful for suggesting the type of new regulation necessary for those involved in 'informal' work or, according to the EU terminology, 'undeclared'. The reference is, for example, to the digital forms of work, in which the risk of an incomplete or impaired recognition of the rights to decent work is among the highest.

Sommario: 1. La nuova povertà: immagini della *in-work poverty*. – 2. Valori e obiettivi. – 3. Contenuto e ambito di applicazione. – 4. Le potenzialità del *decent work* di matrice europea. Spunti conclusivi.

1. La nuova povertà: immagini della *in-work poverty*

Si stima che la povertà riguardi un numero sempre crescente di persone nel mondo (1). Per molti Paesi si tratta di una situazione senza precedenti dal punto di vista

(1) A fronte di un'esigua minoranza nelle cui mani è detenuta la quasi totalità delle risorse disponibili un'ampia fascia della popolazione mondiale, quasi la metà, non possiede nulla. In proposito si vedano gli studi sul c.d. "uno per cento" di ricchi che ha visto crescere in modo esponenziale la frazione di

quantitativo, cui si accompagna una trasformazione dei soggetti esposti al rischio di esclusione sociale, tanto da far parlare di “nuove povertà” e di “nuovi poveri” (2). Si tratta dei *working poor* uomini e donne che, pur avendo una occupazione, si trovano a non avere abbastanza reddito per sostenere le spese necessarie per vivere; un problema che nell’Unione europea è andato espandendosi negli ultimi dieci anni (3) e che interessa un numero sempre più elevato di lavoratori (4).

La povertà lavorativa, e la povertà in generale, cioè che prescinde dal fatto che le persone svolgano un’attività di lavoro, è un fenomeno complesso, in quanto le ragioni che la determinano sono molteplici. A motivare questa situazione concorrono anzitutto aspetti di tipo strutturale, che hanno investito il sistema economico e l’intero contesto sociale. In molti studi si è indicato al riguardo un cambio di paradigma socio-economico su scala internazionale a seguito dell’imporsi del capitalismo a livello globale a far tempo almeno dagli anni Settanta, quando si è chiusa la parentesi fortunata, durata un trentennio a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale, che aveva portato a una riduzione delle disuguaglianze perlomeno all’interno dei Paesi occidentali (5). Accanto ad essi, hanno contribuito a un incremento della povertà altri fattori: dalla crisi finanziaria iniziata nel 2008 (6) a quella ambientale e sanitaria in conseguenza della pandemia da Covid-19 (7); dalla transizione digitale connessa alla quarta, e oramai quinta, rivoluzione industriale (8) alla delocalizzazione della produzione in Paesi in via di sviluppo (9) e, persino, a questioni non prettamente legate ai cicli produttivi (10). In generale, si fa poi riferimento alla povertà da lavoro pensando alle basse retribuzioni del singolo; tuttavia va chiarito che la definizione di *in-work poverty* utilizzata a

reddito complessivo di cui riesce ad appropriarsi. Cfr., tra gli altri, J.E. STIGLITZ, *Il prezzo della disuguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro*, Einaudi, 2013.

(2) Cfr. S. CERVIA, *Nuove povertà. Vulnerabilità sociale e disuguaglianze di genere e generazioni*, Pisa University Press, 2013; P. DOVIS, C. SARACENO, *I nuovi poveri. Politiche per le disuguaglianze*, Codice, 2011.

(3) Cfr. C. SARACENO, D. BENASSI, E. MORLICCHIO, *La povertà in Italia*, Il Mulino, 2022. In precedenza, si veda C. SARACENO, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, 2015, pp. 18-20.

(4) Più in dettaglio, nel 2019 in Europa era in una situazione di povertà lavorativa il 3% dei lavoratori, con vistose differenziazioni da Paese a Paese; si veda in proposito il caso dell’Italia che, nello stesso periodo, ha fatto registrare l’11,8% di lavoratori in condizione di povertà. Oggi si stima invece che in ambito europeo questo fenomeno riguardi in media un lavoratore su 10; in Italia uno su 8. Cfr. M. FILANDRI, *Lavorare non basta*, Laterza, 2022, p. 6.

(5) Denominati anche “trent’anni gloriosi”. Cfr., tra gli altri, T. PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, 2015. La caratteristica del mutamento del modello di sviluppo, prescritto dai dettami dell’economia globalizzata – si è sottolineato – è quella di creare infatti persone in eccesso, ossia milioni di disoccupati e, comunque, una crescita sempre più elevata di coloro che si trovano ad avere un reddito insufficiente, oppure a essere in una condizione di grave deprivazione materiale. Cfr. A. BADIOU, *Il nostro male viene da più lontano*, Einaudi, 2016; B.-C. HAN, *L’espulsione dell’altro*, Nottetempo, 2017.

(6) Si veda V. FERRANTE, *Crisi finanziaria*, in V. FERRANTE, *Dal contratto al mercato. Evoluzioni recenti del diritto del lavoro alla luce del Jobs Act*, Giappichelli, 2017, p. 243 ss.

(7) Si veda M. BROLLO, *Introduzione: “PRIN” sui bisogni dei lavoratori poveri e dintorni*, in *LDE*, 2022, n. 1.

(8) Si veda V. CANGEMI, *Lavoro povero e non dignitoso. Il caso delle piattaforme digitali*, in *ADL*, 2023, n. 1, I, p. 36 ss.

(9) Si veda R. SANTUCCI, *La povertà del lavoro e le tecniche normative di contrasto*, in *LDE*, 2022, n. 1.

(10) Sul punto sia consentito un confronto con T. VETTOR, *Il reddito di inclusione: quale sostegno contro la povertà?*, in V. FERRANTE (a cura di), *Economia informale e strategie di contrasto: a che punto siamo?*, Vita e Pensiero, 2019, pp. 43-44.

livello europeo tiene conto anche del reddito della famiglia di appartenenza ⁽¹¹⁾. Allo stesso tempo, porre l'accento soltanto sul basso livello salariale può risultare limitante nell'intendere il fenomeno della povertà lavorativa, poiché essa non si manifesta unicamente in termini di valore economico attribuito alla prestazione di lavoro ma, prima ancora, riguarda le condizioni della stessa relazione contrattuale. A questo proposito, tra le cause della massiccia percentuale di *working poor* nell'area del lavoro dipendente sono da includere la riduzione delle occupazioni stabili, la moltiplicazione dei lavori atipici e precari, la frammentazione e l'intermittenza delle occasioni lavorative, la diffusione di varie forme di part-time involontario ⁽¹²⁾. Nondimeno, la povertà lavorativa si manifesta in maniera rilevante anche tra i lavoratori autonomi ⁽¹³⁾ e nel lavoro irregolare, ovvero "in nero" o, secondo la terminologia europea, "non dichiarato", che costituisce uno dei principali fattori di distorsione strutturale del mercato del lavoro in molti Paesi europei e a livello internazionale ⁽¹⁴⁾.

Quanto al profilo soggettivo dei *working poor*, è interessante notare come l'esposizione alla povertà da lavoro colpisca persone di ogni tipo, sebbene, fra queste, si annoverino soprattutto i giovani ⁽¹⁵⁾. Oltre all'età, tra le caratteristiche individuali che fanno aumentare la possibilità di essere lavoratori poveri ci sono il genere ⁽¹⁶⁾, la nazionalità

⁽¹¹⁾ Infatti, un lavoratore può definirsi povero se risulta occupato per almeno 7 mesi l'anno e se gode di un reddito familiare inferiore al 60% della mediana nazionale del reddito disponibile equivalente riferito al nucleo familiare dopo l'erogazione delle prestazioni sociali. Si veda D. AHRENDT ET AL., *In-work poverty in EU*, Eurofound Research Report, 2017, p. 5. Per le criticità di questa definizione perché non in grado di fornire un quadro effettivo della povertà lavorativa, cfr. V.E. STRUFFOLINO, *La povertà lavorativa in Italia: nuove prospettive di analisi dei lavoratori vulnerabili*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 2021, n. 155, P. BARBIERI, *Il lavoro povero in Italia: determinanti strutturali e politiche di contrasto*, in LD, 2019, n. 1, p. 7, e, da ultimo, la *Relazione del Gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, p. 37, in *LDE*, 2022, n. 1, pp. 10-11.

⁽¹²⁾ Nel caso del lavoro a tempo parziale le statistiche distinguono tra part-time volontario e involontario, definendo il primo come una scelta e il secondo come una condizione indesiderata ma imposta dal datore di lavoro. In proposito, la media europea è di circa il 30% di part-time involontario. Di più, esso, insieme all'indebolimento del potere di acquisto delle retribuzioni, è considerato la principale causa di povertà lavorativa in Europa. Cfr. P. LAMBERTUCCI, *Il lavoro povero: un itinerario per la ricerca*, in *LDE*, 2022, n. 1.

⁽¹³⁾ In proposito si cfr. M. CORTI, *Povertà e lavoro: le nuove sfide per il diritto*, in *Jus-Online*, 2021, n. 4, p. 150 ss.; A. LASSANDARI, *Oltre la grande dicotomia. La povertà tra subordinazione e autonomia*, in LD, 2019, n. 1, p. 91 ss.; C. ALESSI, *Alcune osservazioni sul progetto di ricerca "Working Poor N.E.E.D.S.: New Equity. Decent Work and Skills"*, in *LDE*, 2022, n. 1.

⁽¹⁴⁾ Cfr. V. FERRANTE, *Prefazione* a V. FERRANTE (a cura di), *Economia "informale" e politiche di trasparenza. Una sfida per il mercato del lavoro*, Vita e Pensiero, 2017, p. 12.

⁽¹⁵⁾ In particolare, trattasi di quelli single ma più spesso di quelli che sono in coppia con figli piccoli, con conseguenze particolarmente drammatiche per la povertà infantile. Cfr. C. SARACENO, D. BENASSI, E. MORLICCHIO, *op. cit.*, p. 139 ss., anche per un raffronto dei dati statistici nei diversi Paesi europei.

⁽¹⁶⁾ A fare le spese di un'occupazione, ad es., a tempo parziale e intermittente che non garantisce una continuità nel reddito sono soprattutto le donne con la nascita di un figlio. Tuttavia, la percentuale di *working poor* in Europa sarebbe concentrata di più fra gli uomini. Cfr. M. FILANDRI, *op. cit.*, p. 41.

(17), il titolo di studio (18). Infine va evidenziato come la presenza della povertà lavorativa sia dovuta alla crescita della domanda di lavoro nei settori a bassa qualificazione (c.d. *low-skilled*), che sono prevalentemente concentrati in alcune specifiche aree di impiego. A questo riguardo, il rischio di persistenza della *in-work poverty* è maggiormente presente nel campo dei servizi, che include prestazioni lavorative di vario tipo (19). È il caso di chi viene impiegato da marchi specializzati nella consegna di cibo a domicilio mediante le più recenti forme di lavoro digitale precarie, discontinue quando non, addirittura, “estreme”, sino a determinare situazioni di vero e proprio lavoro schiavistico (20), soprattutto quando ad essere coinvolti in queste attività sono soggetti che presentano molteplici fattori di rischio di povertà lavorativa (21) (come, ad esempio, migranti o persone appartenenti a minoranze etniche o razziali) (22).

2. Valori e obiettivi

L'elevata incidenza della *in-work poverty* – con il conseguente ossimoro dell'essere poveri e occupati – appare particolarmente sfidante rispetto all'accesso al diritto a un lavoro dignitoso che viene affermato in un'ampia serie di fonti degli ordinamenti giuridici nazionali e sovranazionali.

A livello euro-unitario, il lavoro *decent* trova supporto nell'articolo 2 TUE, che riconosce il primato del valore universale della dignità umana (23) nonché nei numerosi

(17) I lavoratori poveri sono spesso lavoratori stranieri (con cittadinanza europea ed extraeuropea). Ciò può dirsi in particolare per quanto concerne l'Italia in base ai dati dell'XI Rapporto annuale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali *Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, 2021.

(18) Il rendimento del titolo di studio si può osservare in base a diversi aspetti. Il più emblematico è quello del salario. Ad es., l'uscita dal lavoro delle donne madri è spesso mitigata dal livello di istruzione acquisito. Quanto ai dati europei e nazionali in argomento si veda il rapporto Istat *Livelli di istruzione e ritorni occupazionali. Anno 2021*, 2022.

(19) Fra queste sono da annoverare in particolare le seguenti: “attività amministrative e di supporto per le funzioni di ufficio e altri servizi di supporto alle imprese” (rientrano in questo settore i dipendenti dei call center, dei servizi di organizzazione eventi, dei servizi alle imprese come il recupero crediti o l'assistenza clienti); “altre attività di servizi” (una categoria residuale che comprende le attività di organizzazioni associative, i servizi di riparazione di beni personali e per la casa e una varietà di servizi personali non altrimenti classificati); “servizi di alloggio e ristorazione” (che comprende i lavoratori di alberghi, campeggi, ristoranti, self-service, catering, bar, gelaterie). Cfr. M. FILANDRI, *op. cit.*, p. 39.

(20) Ancora attuali le considerazioni di M. ROCCELLA, *La condizione del lavoro nel mondo globalizzato fra vecchie e nuove schiavitù*, in *Ragion Pratica*, 2010, n. 35. In argomento, si veda anche L. CALAFÀ, *La dignità e il lavoro ai «margini»*, in *LDE*, 2022, n. 1.

(21) Cfr. V. CANGEMI, *op. cit.*

(22) Sul punto sia consentito il richiamo a T. VETTOR, *La proposta di Direttiva sul lavoro tramite piattaforma digitale nel prisma delle fonti internazionali ed europee*, in *LDE*, 2022, n. 2.

(23) L'articolo proclama che l'Unione si fonda sui «valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'eguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze», valori che sono assunti in quanto comuni agli Stati membri «in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra uomini e donne».

riferimenti alla stessa contenuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ⁽²⁴⁾.

Infatti, il lemma “dignità” e gli aggettivi qualificativi derivanti da questo termine come “dignitosa” o “dignitose” compaiono svariate volte nella Carta di Nizza. Già nel suo Preambolo si stabilisce che l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali, tra cui anzitutto quello della dignità umana, mentre il capo I è espressamente intitolato a quest'ultima. Tale circostanza preannuncia che essa trova specificazione nei singoli diritti e divieti riconosciuti nella stessa Carta ⁽²⁵⁾. In altre parole, è al primato della dignità umana che molti suoi articoli si ispirano, costituendone una sua manifestazione e una sua esplicazione. Così può dirsi per quanto riguarda quelli in materia sociale, ai sensi degli articoli 31, § 1 ⁽²⁶⁾, e 34, § 3 ⁽²⁷⁾, i quali riconoscono e garantiscono un'esistenza dignitosa ai lavoratori e a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti ⁽²⁸⁾.

Di rilievo sono inoltre gli articoli, sempre di rango primario, che indicano gli obiettivi in materia sociale dell'Unione, a partire da quello generale della costruzione di «un'economia di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale» sancito dall'articolo 3, § 3, TUE, con previsione poi ripresa dall'articolo 151 ss. In tale contesto, l'Unione si impegna altresì a contribuire a contrastare «le esclusioni sociali» e a promuovere il raggiungimento di ulteriori obiettivi ormai sempre più diffusi nell'ordinamento internazionale, tra cui, ai sensi del successivo § 5 dell'articolo 3 TUE quello dello «sviluppo sostenibile della Terra» e quello della «l'eliminazione della povertà»; di qui, una serie di interventi da parte dell'UE nei quali il concetto di *decent work* è stato individuato quale riferimento centrale per la lotta alla povertà e quale strumento per raggiungere uno sviluppo equo, inclusivo e sostenibile per il Pianeta in conformità a diversi atti e documenti elaborati dall'ILO a far tempo dal 1999 ⁽²⁹⁾.

Sull'insieme di queste tematiche si inseriscono perfettamente le linee di intervento della Strategia di Lisbona e della Strategia europea 2020, nell'ambito della quale la Commissione europea ha poi varato nel 2010 la Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale e il [Pilastro europeo dei diritti sociali](#) del 2017 – adottato dal

⁽²⁴⁾ B. MALVESTITI, *La dignità umana dopo la “Carta di Nizza”*. Un'analisi concettuale, Orthotes, 2015. Come è noto, la Carta inizialmente proclamata a margine del Consiglio europeo di Nizza del 7 dicembre 2000 dai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione è stata poi “adottata” il 12 dicembre 2007, ed è richiamata dall'art. 6, § 1, TUE, che le attribuisce «lo stesso valore giuridico dei Trattati».

⁽²⁵⁾ Cfr. R. BIFULCO, *Dignità umana e integrità genetica nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in AA.VV., *Scritti in onore di Livio Paladin*, Jovene, 2004, vol. 1, p. 238.

⁽²⁶⁾ «Ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose».

⁽²⁷⁾ «Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali».

⁽²⁸⁾ Si veda, tra tutti, R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Il Mulino, 2001, p. 37 ss.

⁽²⁹⁾ Cfr. la c.d. Decent Work Agenda del 1999 e la successiva Dichiarazione del 2008 sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta nonché l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile, sottoscritta nel 2015. Su detti interventi, si veda, tra gli altri, M. BIASI, [Il Decent Work tra politica e sistema](#), in [LDE](#), 2022, n. 1.

Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 novembre a Göteborg – con il quale le istituzioni comunitarie hanno tentato di rilanciare l'Europa sociale dopo la crisi finanziaria del 2008 ⁽³⁰⁾. Si tratta di uno strumento assai rilevante, tenuto conto del fatto che molti dei principi in esso contenuti sono dedicati sia alla lotta alla povertà delle persone, a prescindere dal fatto che esse svolgano un'attività lavorativa, sia al contrasto dello specifico fenomeno della *in-work poverty* ⁽³¹⁾, in base a quanto stabilito nei capi I-III ⁽³²⁾, dedicati, per l'appunto, alla sicurezza sociale e ai principi che fungono da guida per garantire condizioni di lavoro eque. In tale contesto, a rilevare, per quanto di interesse ai nostri fini, è soprattutto il sesto principio dedicato alle retribuzioni, il quale alla lettera *b* afferma testualmente che «sono garantite retribuzioni minime adeguate che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali, salvaguardando nel contempo l'accesso al lavoro e gli incentivi della ricerca al lavoro».

3. Contenuto e ambito di applicazione

L'approccio del *decent work* segnala la necessità di allargare il focus su altri elementi che ne delimitano l'individuazione. Si intende alludere a un concetto che è costituito dalla garanzia di alcuni diritti minimi, tra i quali sono da annoverare quello a un'equa retribuzione, quello ad adeguate protezioni sociali e quello a condizioni di lavoro sane e sicure. Tale concetto indica poi un oggetto, che include non soltanto il lavoro subordinato nell'impresa, ma anche l'ampia zona del lavoro irregolare o, secondo la terminologia europea, “non dichiarato”, da sempre sottratto ai diritti del lavoro. Inoltre, esso ne raccoglie la principale sfida, che consiste nella lotta alla povertà da lavoro nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, inteso come equilibrio tra crescita economica e giustizia sociale.

Del *decent work* come sopra delineato si rinvengono anzitutto tracce negli articoli che esprimono, al massimo grado delle fonti dell'ordinamento UE, il primato del valore della dignità umana, i diritti fondamentali e gli obiettivi sociali dell'Unione ⁽³³⁾. Di notevole interesse sono poi alcune recenti direttive e proposte di direttive al momento in discussione. Più esplicitamente, ci si riferisce alle direttive (UE) 2019/1152, sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili, 2019/1158, in materia di conciliazione vita-lavoro, 2022/2041, relativa a salari minimi adeguati, e le Proposte 1) sulla c.d. *due diligence*, 2) sulle condizioni di lavoro tramite piattaforme digitali e 3) sul diritto alla disconnessione ⁽³⁴⁾.

Tra le prime, si segnala in particolare la direttiva (UE) 2022/2041, che sulla base delle norme del diritto primario e affine e del sesto principio, contenuto nel capo II, del

⁽³⁰⁾ Cfr. M. BORZAGA, *Le politiche dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e dell'Unione Europea in tema di contrasto alla povertà*, in *LD*, 2019, n. 1, p. 63 ss.

⁽³¹⁾ Su tale [Pilastro](#), in generale, si veda M. CORTI (a cura di), *Il Pilastro europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale dell'UE*, Vita e Pensiero, 2022; con note critiche, S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *QCost*, 2017, n. 4, p. 953 ss.

⁽³²⁾ In argomento, si veda anche il Preambolo del [Pilastro](#), spec. punti 7 e 10.

⁽³³⁾ Il riferimento va agli artt. 2 e 3 TUE, 151 ss. TFUE, 31, § 1, e 34, § 3, della Carta di Nizza già analizzati *supra*, § 2.

⁽³⁴⁾ Si veda in senso analogo M. BIASI, [op. cit.](#), e ivi i riferimenti alla dottrina.

Pilastro sociale europeo già analizzato ⁽³⁵⁾, interviene sulla povertà lavorativa mediante misure dirette volte a soddisfare i bisogni dei lavoratori e delle loro famiglie ⁽³⁶⁾.

Inoltre, l'approccio prescelto, che emerge dal Preambolo della stessa direttiva ⁽³⁷⁾, è quello di volere garantire l'accessibilità dei salari minimi al di là del tradizionale lavoro subordinato. Si è già evidenziato, del resto, che la *in-work poverty* è una questione che riguarda sì il lavoro dipendente ma anche, se non forse di più, il vero lavoro autonomo ⁽³⁸⁾. Non fosse però che la formula per definire l'ambito di applicazione ai sensi dell'articolo 2 è tutt'altro che chiara a tale scopo ⁽³⁹⁾.

Tra le proposte di direttiva al momento in discussione si segnala quella relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro tramite piattaforme digitali ⁽⁴⁰⁾, che del concetto di *decent work* come sopra delineato condivide, sia le tutele minime mediante plurimi rinvii alle norme del diritto europeo ⁽⁴¹⁾, sia l'oggetto, che è esteso in alcune sue parti a tutti i lavoratori ⁽⁴²⁾ e alle persone che sono, o che siano di fatto, in una condizione di subordinazione ⁽⁴³⁾. La Proposta considera infatti l'utilizzo del lavoro irregolare, che si realizza tramite lo schema abusivo dell'autonomia per mascherare rapporti di lavoro subordinato, uno dei tratti peculiari del lavoro svolto nell'ambito delle piattaforme, che reca con sé un riconoscimento incompleto o minorato dei diritti a un lavoro dignitoso, a partire da quello a un'equa retribuzione ⁽⁴⁴⁾. Di qui l'intervento specifico e caratterizzante della Proposta in materia di qualificazione errata del rapporto di lavoro attraverso la disciplina della presunzione, non retroattiva e confutabile dalla piattaforma, di subordinazione ai sensi degli articoli 3-5 ⁽⁴⁵⁾.

⁽³⁵⁾ Cfr. i considerando 1-5 della direttiva e, ivi, l'art. 4 della Carta sociale europea, che contiene un riferimento esplicito all'equa retribuzione allo scopo di assicurare un livello di vita dignitoso. Sul valore di questa Carta per i Paesi membri dell'UE si veda, tra gli altri, G. PALMISANO, *L'Europa dei diritti sociali. Significato, valore e prospettive della Carta sociale europea*, Il Mulino, 2022.

⁽³⁶⁾ Cfr. P. LAMBERTUCCI, *op. cit.*; in tema si veda A. BELLAVISTA, *Il contrasto alla povertà lavorativa e il salario minimo legale all'italiana*, in *LDE*, 2022, n. 1. Sulla direttiva in generale, da ultimo, G. SIGILLÒ MASSARA, *Prime osservazioni sulla direttiva europea sul salario minimo*, in *MGL*, 2022, n. 3, p. 603 ss.

⁽³⁷⁾ Cfr. considerando 21.

⁽³⁸⁾ Si veda *supra*, § 1.

⁽³⁹⁾ Cfr. E. MENEGATTI, *Il salario minimo europeo*, in F. CARINCI, A. PIZZOFRERATO (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Giappichelli, 2021, p. 309. Nel dettaglio, si fa riferimento a quei «lavoratori dell'Unione che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi e dalle prassi in vigore in ciascuno stato membro, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia». Sulla nozione di lavoratore nell'ordinamento euro-unitario si veda, tra gli altri, L. BATTISTA, *L'evoluzione del concetto di lavoratore nel diritto dell'Unione Europea*, in *ADL*, 2021, n. 3, I, p. 624 ss.

⁽⁴⁰⁾ Si veda EURES, *L'UE propone una direttiva per tutelare i diritti dei lavoratori delle piattaforme digitali*, in *eures.europa.eu*, 17 marzo 2022.

⁽⁴¹⁾ Cfr. considerando 10.

⁽⁴²⁾ Cfr. A. BOSCATI, *Presentazione del focus*, in *LDE*, 2022, n. 2; in merito si vedano gli artt. 6-8 contenuti nel capo III.

⁽⁴³⁾ Cfr. art. 1, § 2.

⁽⁴⁴⁾ Si veda in senso analogo il considerando 11 della direttiva (UE) 2022/2041.

⁽⁴⁵⁾ Sui quali si concentrano, anche in ottica comparata, M. PERUZZI, *Questioni probatorie e processuali nella proposta di Direttiva sul lavoro tramite piattaforma*, M. BIASI, *Il lavoro tramite piattaforma e presunzione relativa di subordinazione: ABC-Test californiano e proposta di Direttiva europea a confronto*, A. OLIVIERI, *La presunzione di subordinazione nel lavoro tramite piattaforma: dall'esempio spagnolo alla proposta di Direttiva europea. Quasi todos caballeros?*, tutti in *LDE*, 2022, n. 2.

4. Le potenzialità del *decent work* di matrice europea. Spunti conclusivi

Ciò posto, un cenno merita la questione delle implicazioni del *decent work* coerente al quadro giuridico predefinito.

Il primo snodo riguarda l'individuazione della stessa nozione di lavoro dignitoso, su cui le opinioni sono molto diversificate ⁽⁴⁶⁾. Esso è – si può dire – un concetto che non stabilisce soglie o massimali per i suoi contenuti, ma garantisce diritti minimi.

È un traguardo mobile e un obiettivo, il cui fondamento universale è da ricercarsi nel valore della dignità umana e del lavoro, che si evolve nel tempo e nello spazio insieme con le trasformazioni sociali ed economiche.

Il concetto indica, inoltre, un oggetto e un ambito di intervento più ampi rispetto al rapporto di lavoro subordinato, che riflettono, meglio delle categorie tradizionali, le modalità con cui il lavoro e l'impresa si presentano nell'economia globale, suggerendo l'esigenza di una nuova regolamentazione al fine di rendere il lavoro dignitoso per tutti.

In questo senso, l'approccio del *decent work* individua, in prospettiva, la necessità di allargare l'ambito dello strumento normativo a forme di lavoro plurali e, tra queste, in particolare, alle attività dell'economia informale (antiche e attuali). Il riferimento va, ad esempio, alle prestazioni di lavoro digitale, che in futuro saranno sempre più diffuse, rispetto alle quali il rischio di vedere negati i diritti necessari per rendere il lavoro dignitoso è tra i più alti.

Infine, questa concezione di lavoro *decent* esprime l'idea che l'equilibrio tra crescita economica e giustizia sociale è necessario alla lotta alla povertà e allo sviluppo sostenibile. Il potenziale del lavoro dignitoso consiste, del resto, proprio in questo: sfidare la povertà per vincerla nella prospettiva di un mondo migliore.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. G. PROIA, *Working poor e "dintorni"*, in *LDE*, 2022, n. 1, e ivi altri riferimenti alla dottrina.

Decent work e legislazione del lavoro: quali frammenti di tutela del lavoro dignitoso?

di Caterina Timellini

Abstract – Il presente contributo mira a ricercare le tracce di *decent work* nella legislazione del lavoro, sia attraverso la lente di talune consolidate previsioni normative, sia alla luce delle più recenti modifiche legislative, avvalendosi (ove possibile) del supporto della giurisprudenza, con l'obiettivo finale di riflettere, attraverso gli esempi tratti da interventi non sistematici sul tema, sui risultati concreti sino ad oggi raggiunti, sugli effetti di essi a livello di diritto positivo e sulle prospettive *de iure condendo*.

Abstract – This essay aims to looking for traces of decent work in labour regulation. The investigation is conducted not only through the lens of certain consolidated regulatory provisions, but also in the light of the most recent legislative interventions. The analysis will make use (where possible) of the support of case-law. Through the examples taken from non-systematic interventions on the subject, the final objective is thinking about the concrete results achieved up to now, their effects at the level of positive law and the future prospects.

Sommario: 1. Breve introduzione al lavoro dignitoso. – 2. La limitazione dei poteri del datore di lavoro. – 3. Il diritto all'equo compenso. – 4. La promozione della salute e della sicurezza negli ambienti di lavoro. – 5. L'estensione delle tutele proprie del lavoro subordinato. – 6. La protezione dei soggetti più deboli. – 7. La tutela dell'informazione del lavoratore, passando dagli obblighi informativi al diritto di critica, per concludere con la particolare tutela della coscienza del giornalista. – 8. La garanzia di forme di occupazione sicura. – 9. Osservazioni conclusive.

1. Breve introduzione al lavoro dignitoso

È ormai acclarato che la dimensione deontica del lavoro preso a modello dalla Carta costituzionale miri a realizzare e a garantire la dignità della persona che lavora ed il suo pieno sviluppo ⁽¹⁾. Attraverso il lavoro, infatti, si esplica la dimensione non solo economica, ma soprattutto sociale della persona umana ⁽²⁾, che così partecipa attivamente alla comunità raggiungendo una condizione di vita dignitosa ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Così G. DE SIMONE, *La dignità del lavoro e della persona che lavora*, in *DLRI*, 2019, n. 164, p. 645.

⁽²⁾ Cfr. V. FERRANTE, *Dignità dell'uomo e diritto del lavoro*, in *LD*, 2011, n. 1, p. 201 ss.

⁽³⁾ Cfr. M. BIASI, *An Essay on Liberty, Freedom and (Decent) Work*, in *IJCLLIR*, 2022, vol. 38, n. 3, p. 359 ss.

I riconoscimenti normativi, *in primis* costituzionali ⁽⁴⁾, volti alla tutela della dignità umana, non solo quale diritto fondamentale in sé, ma come base stessa dei diritti fondamentali ⁽⁵⁾, sono molteplici, seppure ancora frastagliati e tutt'altro che sistematici. Dignità e lavoro rappresentano, pertanto, un binomio valoriale cui la legislazione protettiva del rapporto lavorativo tende ormai da decenni ⁽⁶⁾. Tant'è che la dignità, oltre ad essere richiamata dall'articolo 36 Cost. quale diritto del lavoratore ad una retribuzione sufficiente (e, quindi, dignitosa), è posta dall'articolo 41 Cost. proprio come limite alla libertà di iniziativa economica privata.

Tradizionalmente la riflessione condotta dal nostro legislatore sul tema della dignità si è tradotta principalmente nella previsione di norme che pongono dei limiti all'esercizio dei poteri del datore di lavoro.

Più recentemente, il legislatore ha provveduto ad enucleare anche un minimo di tutele in presenza delle quali il lavoro si considera dignitoso, il che avviene quando il lavoro garantisce: un equo compenso, condizioni lavorative sicure, pari opportunità e uguali trattamenti a tutti i lavoratori, un'adeguata protezione sociale a questi ultimi e alle loro famiglie, lo sviluppo della persona, l'integrazione sociale, forme di occupazione sicura, libertà di organizzazione e di espressione.

Il presente contributo mira a ricercare, seguendo un approccio metodologico che si snoda seguendo la dimensione delle tutele a livello di diritto positivo, le tracce di *decent work* nella legislazione del lavoro, alla luce sia di talune consolidate previsioni normative, sia dei più recenti interventi legislativi, avvalendosi (ove possibile) del supporto della giurisprudenza, con l'obiettivo finale di riflettere, attraverso gli esempi proposti, sui risultati concreti sino ad oggi raggiunti, sugli effetti di essi a livello di diritto positivo e sulle prospettive *de iure condendo*.

2. La limitazione dei poteri del datore di lavoro

Nell'ottica di concretizzazione dei principi e dei diritti costituzionali nei luoghi di lavoro, nonché, per quanto in argomento, al fine di tutelare la dignità della persona che lavora, sin da subito lo Statuto dei lavoratori ha ritenuto opportuno porre un freno ai poteri del datore di lavoro. In questo senso la tutela della dignità del lavoratore giustifica, ancora oggi, l'apposizione per via legislativa di limiti esterni al potere datoriale ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ Sul punto si rinvia a A. BOSCATI, *Il decent work nel quadro costituzionale*, in questo volume.

⁽⁵⁾ Così S. LAFORGIA, *La dignità sociale nel discorso giuslavoristico*, in *VTDL*, 2020, n. 3, pp. 559 ss. Cfr., inoltre, O. MAZZOTTA, *La dignità umana come diritto fondamentale e il sistema delle fonti*, in C. BALDUCCI, M.L. SERRANO (a cura di), *Atti del convegno nazionale Nuovi assetti delle fonti del diritto del lavoro. Otranto, 10-11 giugno 2011*, Caspur-Ciber Publishing, 2011, p. 143 ss.; A. PERULLI, *I valori del diritto e il diritto come valore. Economia e assiologia nel diritto del lavoro neomoderno*, in *RGL*, 2018, n. 4, I, p. 681 ss.; B. VENEZIANI, *Il lavoro tra l'ethos del diritto ed il pathos della dignità*, in *DLRI*, 2010, n. 126, p. 259 ss.

⁽⁶⁾ Il tema è di estrema attualità sia in attuazione della Strategia europea 2020, sia grazie all'Agenda globale 2030. Cfr. M. BIASI, *Il Decent Work tra politica e sistema*, in *LDE*, 2022, n. 1, p. 1 ss.

⁽⁷⁾ Parla, in questo senso, di dignità come limite in senso forte L. RATTI, *Dignità e regolazione del rapporto di lavoro*, in *VTDL*, 2020, n. 3, p. 615.

L'endiadi libertà/dignità, infatti, da un lato implica che il lavoratore goda della dignità nella misura in cui è beneficiario della libertà e, dall'altro lato, che la dignità venga tutelata tramite la garanzia della libertà ⁽⁸⁾.

In tale prospettiva si colloca tradizionalmente il titolo I Stat. lav., rubricato proprio *Della libertà e dignità del lavoratore*, al cui interno meritano attenzione prioritaria da un lato l'articolo 4, oggetto di riforma nel 2015 ⁽⁹⁾, e dall'altro l'articolo 7, previsione che è invece rimasta immutata nel tempo.

Con riferimento all'esercizio datoriale del potere di controllo *ex* articolo 4 Stat. lav. la dignità viene ad assumere il ruolo di limite ai poteri del datore di lavoro in un'ottica di tutela del bene immateriale della riservatezza del lavoratore, bene esposto a potenziali violazioni da parte dei nuovi mezzi di controllo e delle mutate e più moderne condizioni concrete di esercizio della prestazione di lavoro ⁽¹⁰⁾.

Si può ritenere che tutta la disciplina sul potere di controllo, sia intesa come regolamentazione dell'utilizzo di impianti audiovisivi e di altri strumenti atti a consentire il controllo a distanza dell'attività dei lavoratori, sia come obbligo di informativa a carico del datore di lavoro affinché le informazioni raccolte possano essere utilizzate a tutti i fini connessi al rapporto di lavoro ⁽¹¹⁾, sia diretta a tracciare il bilanciamento fra la tutela della dignità del lavoratore e l'interesse datoriale a beneficiare del corretto adempimento del contratto. In questo modo si viene a realizzare quel delicato equilibrio che in passato era chiamata, invece, a svolgere la giurisprudenza (pensiamo all'ampia casistica sui controlli difensivi) ⁽¹²⁾.

⁽⁸⁾ Cfr. S. RODOTÀ, [La dignità della persona](#), intervento alla Scuola di Cultura Costituzionale, 14 gennaio 2011, p. 6 del dattiloscritto.

⁽⁹⁾ Cfr., tra i tanti, E. GRAGNOLI, *Il potere di controllo del datore di lavoro e lo Statuto dei diritti dei lavoratori*, in M. RICCI, A. OLIVIERI (a cura di), *Tutela dei dati del lavoratore. Visibile e invisibile in una prospettiva comparata*, Cacucci, 2022, p. 121 ss.; C. ZOLI, *Il controllo a distanza dell'attività dei lavoratori e la nuova struttura dell'art. 4, legge n. 300/1970*, in *VTDL*, 2016, n. 4, p. 635; M. MARAZZA, *Dei poteri (del datore di lavoro), dei controlli (a distanza) e del trattamento dei dati (del lavoratore)*, in *ADL*, 2016, n. 3, I, p. 483; V. MAIO, *La nuova disciplina dei controlli a distanza sull'attività dei lavoratori e la modernità post panottica*, *ivi*, 2015, n. 6, I, p. 1186; S. BRUN, *La distinzione tra gli strumenti di controllo del lavoratore ex art. 4 st. lav. nella giurisprudenza*, *ivi*, 2020, n. 3, II, p. 757; P. LAMBERTUCCI, *La disciplina dei "controlli a distanza" dopo il Jobs Act: continuità e discontinuità con lo Statuto dei lavoratori*, in F. CARINCI (a cura di), [Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015](#), ADAPT University Press, 2016, p. 270; A. MARESCA, *Controlli tecnologici e tutele del lavoratore nel nuovo art. 4 dello Statuto dei lavoratori*, in *RIDL*, 2016, n. 4, I, p. 513; R. DEL PUNTA, *La nuova disciplina dei controlli a distanza sul lavoro (art. 23, d.lgs. n. 151/2015)*, *ivi*, n. 1, I, p. 107; M.T. CARINCI, [Il controllo a distanza dell'attività dei lavoratori dopo il "Jobs Act" \(art. 23 D.lgs. 151/2015\): spunti per un dibattito](#), in [LLJ](#), 2016, n. 1, p. 1 [verificare: a p. I (non 1) c'è solo il titolo]; A. BELLAVISTA, *Il nuovo art. 4 dello Statuto dei lavoratori*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, Cedam, 2016, p. 717; A. SARTORI, *Il controllo tecnologico sui lavoratori. La nuova disciplina italiana tra vincoli sovranazionali e modelli comparati*, Giappichelli, 2020; O. DESSI, *Il controllo a distanza sui lavoratori. Il nuovo art. 4 Stat. lav.*, *ESI*, 2017; V. NUZZO, *La protezione del lavoratore dai controlli impersonali*, *ESI*, 2018; A. INGRAO, *Il controllo a distanza sui lavoratori e la nuova disciplina privacy: una lettura integrata*, Cacucci, 2018.

⁽¹⁰⁾ Cfr. A. TROJSI, *Il diritto del lavoratore alla tutela dei dati personali*, Giappichelli, 2013; A. SITZIA, *Il diritto alla "privatezza" nel rapporto di lavoro fra fonti comunitarie e nazionali*, Cedam, 2013.

⁽¹¹⁾ Sia consentito il rinvio a C. TIMELLINI, *L'utilizzabilità dei dati raccolti: il punto di scardinamento della vecchia normativa statutaria*, in A. LEVI (a cura di), *Il nuovo art. 4 sui controlli a distanza. Lo Statuto dei lavoratori dopo il Jobs Act*, Giuffrè, 2016, p. 119 ss.

⁽¹²⁾ Cfr. C. ZOLI, *Il controllo a distanza del datore di lavoro: l'art. 4, l. n. 300/1970 tra attualità ed esigenze di riforma*, in *RIDL*, 2009, n. 4, I, p. 485 ss.; M. RICCI, *I controlli a distanza dei lavoratori tra istanze di revisione*

Quanto all'esercizio del potere disciplinare *ex* articolo 7 Stat. lav. si tratta di una dettagliata regolamentazione che, oltre a fungere da limite alla libera iniziativa economica a norma dell'articolo 41, secondo comma, Cost. con riferimento all'*an* e al *quomodo* dell'esercizio dell'azione disciplinare, vede nel principio del contraddittorio, nella proporzionalità tra addebito e sanzione, nel ruolo della contrattazione collettiva nell'individuazione delle condotte idonee a generare addebiti disciplinari e, in generale, nell'intera procedimentalizzazione dell'azione l'espressione del valore incompressibile della dignità del lavoratore ⁽¹³⁾.

Nella medesima ottica di tutela della dignità (intesa come riservatezza) del lavoratore ⁽¹⁴⁾ possono essere lette anche altre disposizioni contenute nello Statuto dei lavoratori, quali: l'articolo 5, norma che pone una linea di demarcazione alle visite personali di controllo; l'articolo 6 che, a sua volta, vieta le visite personali di controllo sul lavoratore intese come ispezioni corporali, con possibilità invece di effettuare controlli sugli oggetti del lavoratore purché vengano assicurati la dignità, il rispetto e la riservatezza del dipendente stesso ⁽¹⁵⁾; l'articolo 8 sul divieto di indagini sulle opinioni del lavoratore.

Anche l'articolo 2103 c.c. nella versione statutaria (tenuto conto della collocazione sistematica dell'articolo 13 nel titolo I della legge n. 300/1970) aveva quale *ratio* la protezione della dignità del lavoratore, ponendosi il diritto del lavoratore alla tutela della propria professionalità in termini di contenuto positivo della garanzia della dignità della persona che lavora ⁽¹⁶⁾. In particolare, l'adibizione del lavoratore a mansioni inferiori, con il suo consenso, non contrastava con l'interesse alla conservazione della professionalità, ma al contrario ne tutelava la dignità ogniqualvolta fossero in discussione beni costituzionalmente garantiti ad un livello primario, quali il diritto alla salute o il diritto all'occupazione ⁽¹⁷⁾.

Anche l'equivalenza delle mansioni mirava a tutelare la professionalità del lavoratore e a consentire a quest'ultimo di sfruttare le conoscenze pregresse ⁽¹⁸⁾. Tant'è che le mansioni erano considerate equivalenti solo ove consentissero al lavoratore la piena utilizzazione o, addirittura, l'arricchimento delle proprie abilità, essendo insufficiente che rientrassero in astratto nella qualifica del lavoratore. Infatti le nuove mansioni, per essere riconosciute equivalenti, dovevano salvaguardare ed essere aderenti alle capacità del lavoratore, evitando turbative e pregiudizi alle cognizioni acquisite e garantendone l'accrescimento ⁽¹⁹⁾.

e flessibilità "nel" lavoro, in *ADL*, 2016, n. 4-5, I, p. 740 ss. Si veda, recentemente, Cass. 26 giugno 2023, n. 18168, in *GD*, 2023, n. 35, p. 27.

⁽¹³⁾ Cfr. L. RATTI, *Discrezionalità dell'azione disciplinare e limiti esterni all'esercizio del potere*, in S. MAINARDI (a cura di), *Il potere disciplinare del datore di lavoro*, Utet, 2012, p. 209 ss.

⁽¹⁴⁾ Si veda, ad es., Pret. Roma 13 maggio 1987, in *DL*, 1987, n. 3, II, p. 373, secondo cui: «l'art. 5 legge n. 3090 del 1970 [...] mira alla tutela non della salute, bensì della dignità dei lavoratori».

⁽¹⁵⁾ Si veda, ad es., Trib. Alba 30 aprile 2009, in *Giurisprudenza Piemontese*, 2009, n. 2, p. 294.

⁽¹⁶⁾ Si veda Cass. 28 settembre 2020, n. 20466, in *DRI*, 2021, n. 4, p. 1177.

⁽¹⁷⁾ Cfr. L. FERLUGA, *La dequalificazione unilaterale nella nuova disciplina delle mansioni*, in *VTDL*, 2016, n. 1, p. 95.

⁽¹⁸⁾ Cfr. E. GHERA, *Mobilità introaziendale e limiti dell'art. 13 dello Statuto dei lavoratori*, in *MGL*, 1984, n. 4, p. 396 ss.

⁽¹⁹⁾ Così E. GRAGNOLI, *L'oggetto del contratto di lavoro privato e l'equivalenza delle mansioni*, in *VTDL*, 2016, n. 1, p. 5. In giurisprudenza, si veda in particolare Cass. 30 luglio 2004, n. 14666, in *LG*, 2005, n. 1,

Diversamente, invece, si è posta la riforma del 2015 ⁽²⁰⁾, la quale, nel riscrivere l'articolo 2103 c.c., da un lato ha ampliato la possibilità di legittima adibizione a mansioni inferiori nei limiti di un solo livello contrattuale, con conservazione dell'inquadramento e della retribuzione, e dall'altro lato ha delegato alla contrattazione collettiva l'operazione di identificazione delle mansioni equivalenti. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, la conseguenza ora è che agli accordi collettivi non si chiede più soltanto di identificare un trattamento omogeneo, bensì di delimitare gli ambiti di legittimo esercizio dello *ius variandi* del datore di lavoro. Il che desta perplessità, ad esempio in termini di differente traduzione in concreto, in mancanza di vincoli e di indicazioni ulteriori da parte della legge.

Questo dato (del tutto nuovo) non deve, tuttavia, essere visto come un *vulnus* al principio di tutela della dignità professionale, in quanto quest'ultima continua a rappresentare il nucleo originario di protezione dell'articolo 2103 c.c., rivestendo di contenuto l'involucro delle mansioni in virtù sia del disposto costituzionale (articoli 1, 2, 4 e 32 Cost.), sia per il tramite dell'articolo 2087 c.c., a norma del quale la professionalità del lavoratore è parte integrante della sua personalità morale ⁽²¹⁾.

Così ragionando, il principio di tutela della dignità del lavoratore applicato al tema delle mansioni interviene in due modi.

Da un lato, tale principio svolge un importante ruolo di orientamento della delega legislativa alla contrattazione collettiva e, quindi, di limite esterno alle prerogative riconosciute ad essa. In questo senso, la contrattazione collettiva sarà chiamata a ridefinire gli inquadramenti contemperando le esigenze delle imprese con la tutela della professionalità dei lavoratori nel rispetto della *ratio* della legge delega n. 183/2014 ⁽²²⁾.

Dall'altro lato la dignità, quale clausola generale avente formulazione elastica ⁽²³⁾, verrà invocata nell'ambito della discrezionalità valutativa di cui dispone il giudice nel contenere il ruolo della contrattazione collettiva, ove ravvisi una sostanziale incompatibilità di un dato inquadramento con la tutela della professionalità del lavoratore ⁽²⁴⁾.

p. 73; Cass. 12 aprile 2005, n. 7453, in *DeG.*, 2005, 25, p. 44; Cass. 16 maggio 2006, n. 11430, in *RGL*, 2006, n. 4, p. 651.

⁽²⁰⁾ Cfr. C. ZOLI, *La disciplina delle mansioni*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Tipologie contrattuali e disciplina delle mansioni*, Giappichelli, 2015, p. 333 ss.; F. LISO, *Brevi osservazioni sulla revisione della disciplina delle mansioni contenuta nel decreto legislativo n. 81/2015 e su alcune recenti tendenze di politica legislativa in materia di rapporto di lavoro*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2015, n. 257, pp. 3 ss.; C. PISANI, *La nuova disciplina del mutamento delle mansioni*, Giappichelli, 2015; E. GRAMANO, *Jus variandi: fondamento, disciplina e tutela collettiva della professionalità*, Franco Angeli, 2022.

⁽²¹⁾ Così U. ROMAGNOLI, *Art. 13*, in U. ROMAGNOLI, L. MONTUSCHI, G.F. MANCINI, *Statuto dei diritti dei lavoratori. Art. 1-13*, Zanichelli, 1979, p. 235 ss.; C. ALESSI, *Professionalità e contratto di lavoro*, Giuffrè, 2004, p. 137; M. CORTI, *Jus variandi e tutela della professionalità dopo il "Jobs Act" (ovvero cosa resta dell'art. 13 dello Statuto dei lavoratori)*, in *VTDL*, 2016, n. 1, p. 57.

⁽²²⁾ Così M. CORTI, *op. cit.*, p. 61.

⁽²³⁾ Cfr. M. CERBONE, *Dignità del lavoro, clausole generali e discrezionalità del giudice*, in *Temilavoro.it*, 2020, n. 1, p. 6.

⁽²⁴⁾ Cfr. M. BROLLO, *Disciplina delle mansioni (art. 3)*, in F. CARINCI (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, ADAPT University Press, 2015, p. 61.

3. Il diritto all'equo compenso

La legge n. 49/2023 ha recentemente introdotto nel nostro ordinamento giuridico la regolamentazione dell'equo compenso delle prestazioni professionali, rivolgendo la recente regolamentazione, a norma dell'articolo 2, ai rapporti professionali aventi ad oggetto la prestazione d'opera intellettuale di cui all'articolo 2230 c.c. resa da tutti i professionisti, siano essi iscritti ad un ordine professionale, ma anche appartenenti alle professioni non regolamentate, in forza di una convenzione a favore delle grandi imprese (ossia di imprese bancarie e assicurative, nonché delle loro società controllate, delle loro mandatarie e delle imprese che nell'anno precedente al conferimento dell'incarico abbiano occupato più di cinquanta dipendenti o che abbiano presentato ricavi annui superiori a 10 milioni di euro) ⁽²⁵⁾, nonché in favore della pubblica amministrazione e delle società a partecipazione pubblica.

La disciplina, volta a fronteggiare la predisposizione unilaterale delle clausole (anche relative al compenso) da parte del cliente, senza possibilità per il professionista di incidere sul contenuto di esse, rileva in quanto pone la definizione di equo compenso, per tale intendendosi il compenso che sia proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, al contenuto ed alle caratteristiche della prestazione, nonché conforme ai parametri ministeriali ⁽²⁶⁾, colpendo con la nullità ai sensi dell'articolo 3 le pattuizioni diverse.

La definizione riecheggia (seppur non integralmente) quanto previsto dalla legge n. 233/2012 in tema di lavoro giornalistico ⁽²⁷⁾, normativa che mira a promuovere l'equità retributiva dei giornalisti iscritti all'albo, i quali siano titolari di un rapporto di lavoro non subordinato in quotidiani e periodici, anche telematici, nelle agenzie di stampa e nelle emittenti radiotelevisive.

Infatti anche l'articolo 1, comma 2, della legge n. 233/2012, emanato «in attuazione dell'articolo 36, primo comma, della Costituzione», al pari della più recente legge n. 49/2023, definisce l'equo compenso in termini di corresponsione di una remunerazione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, tenendo conto della natura, del contratto e delle caratteristiche della prestazione. In quel caso, tuttavia, la legge si limita a prescrivere la coerenza con i trattamenti previsti dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria in favore dei giornalisti titolari di un rapporto di lavoro subordinato.

In entrambi i casi si assiste all'estensione dei principi di proporzionalità e sufficienza della retribuzione su cui si fonda l'articolo 36 Cost. oltre l'area della subordinazione,

⁽²⁵⁾ Con esclusione delle società veicolo di cartolarizzazione e quelle in favore degli agenti della riscossione, nonché delle società di più piccole dimensioni e dei clienti c.d. privati.

⁽²⁶⁾ Per gli avvocati si tratta del decreto ministeriale emanato ai sensi dell'art. 13, comma 6, della l. n. 247/2012; per i professionisti iscritti agli ordini e collegi, dei decreti ministeriali emanati ai sensi dell'art. 9 del d.l. n. 1/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 27/2012; per i professionisti di cui all'art.1, comma 2, della l. n. 4/2013, del decreto del Ministro dello sviluppo economico da adottare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della l. n. 49/2023 e, successivamente, con cadenza biennale.

⁽²⁷⁾ Per un commento si rinvia a A. AVONDOLA, *Lavoro giornalistico ed equo (s)compenso*, in *DLM*, 2017, n. 2, p. 371 ss. Con riferimento alla qualificazione del rapporto di lavoro giornalistico si rinvia a M. PALLINI, *Il rapporto di lavoro giornalistico: uno smart working ante litteram*, in AA.VV., *Il diritto del lavoro e la sua evoluzione. Scritti in onore di Roberto Pessi*, Cacucci, 2021, p. 1779 ss.

da un lato in favore dei giornalisti titolari di rapporti di lavoro non subordinato e dall'altro lato in favore dei prestatori d'opera intellettuale *ex* articolo 2230 c.c.

Del resto, la conclusione pare conforme alla *ratio* dell'articolo 36 Cost. il quale, nel sancire il diritto ad una retribuzione proporzionata e sufficiente non differenzia tra le varie forme di lavoro.

La *ratio* di fondo, quindi, consiste nel garantire l'equità retributiva *tout court*, la quale, a sua volta, è finalizzata ad assicurare la dignità dei lavoratori e, in particolare, dei soggetti più bisognosi, quali, ad esempio, i freelance nel lavoro giornalistico.

Se l'equo compenso, pertanto, consiste nell'erogazione di una remunerazione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto e sufficiente, con particolare riferimento al lavoro giornalistico occorre dare atto del limite che la legge ha presentato. Ci si riferisce al fatto che essa omettesse di predisporre dei minimi salariali, limitandosi solo a prescrivere una «coerenza con i trattamenti previsti dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria in favore dei giornalisti titolari di un rapporto di lavoro subordinato», attribuendo, in forza dell'articolo 2, ad una Commissione di valutazione⁽²⁸⁾ l'individuazione specifica delle spettanze economiche, il che avveniva con delibera del 19 giugno 2014⁽²⁹⁾.

Tale delibera, tuttavia, veniva fortemente criticata in quanto ritenuta lesiva della professionalità dei giornalisti non subordinati, in forza di essa remunerati con compensi che il Presidente dell'Ordine dei giornalisti ha definito come “indecorosi” e “privi di dignità”, superabili nella misura minima solo in forza di una contrattazione individuale con il singolo editore. Tale dato, in concreto, finiva infatti per penalizzare proprio i lavoratori già contrattualmente deboli, in quanto non tutelati dalla contrattazione collettiva nazionale.

Sulla questione si è pronunciato dapprima il TAR Lazio⁽³⁰⁾, il quale ha accolto parzialmente il ricorso proposto dal Consiglio nazionale dell'Ordine dei Giornalisti, da un lato ritenendo che la delibera 19 giugno 2014 avesse indebitamente ristretto il campo applicativo della legge n. 233/2012 ai soli collaboratori a progetto (oggi co.co.co.), invece rivolto al lavoro autonomo sia libero professionale sia coordinato e continuativo, e dall'altro che le tabelle di equo compenso non fossero sufficienti a garantire un'esistenza libera e dignitosa del lavoro giornalistico, poiché la remunerazione del lavoro a pezzo finiva solo per aumentare la forza contrattuale dell'editore a dispetto dei soggetti più deboli contrattualmente.

La decisione del TAR è stata confermata anche dalla successiva pronuncia del Consiglio di Stato⁽³¹⁾, il quale ha ribadito la *ratio* della legge n. 233/2012, la quale consiste

⁽²⁸⁾ La legge prevede che tale Commissione sia istituita presso il Dipartimento per l'Informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri e presieduta dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega per l'Informazione.

⁽²⁹⁾ In forza di tale delibera il trattamento economico minimo per i giornalisti veniva stabilito in un importo differenziato a seconda che si trattasse di quotidiani (trattamento annuo lordo orario di 3.000 euro oppure di 250 euro mensili lordi per un minimo di 144 articoli l'anno, pari a 12 articoli pubblicati in media per mese in ragione di almeno 1.600 battute), di periodici settimanali (trattamento annuo lordo di 3.000 euro oppure di 250 euro mensili per un minimo di 45 pezzi l'anno di almeno 1.800 battute) o di periodici mensili (trattamento annuo lordo di 3.000 euro oppure di 250 euro mensili per un pezzo di almeno 7.000 battute).

⁽³⁰⁾ Si veda TAR Lazio 28 gennaio 2015, n. 5054, in *DeJure*.

⁽³¹⁾ Si veda C. Stato 1° febbraio 2016, n. 1076, in *DeJure*.

nell'apprestare una tendenziale equità retributiva a tutte le forme di lavoro autonomo giornalistico, oltre che a chi è dipendente, il che si realizza quando il lavoro viene retribuito sulla base della contrattazione collettiva, quale garanzia dei trattamenti economici rispettosi dei parametri costituzionali.

Ferma la proporzionalità della remunerazione alla quantità e qualità del lavoro prestato, si deve allora concludere per la non sufficienza e, quindi, la non coerenza delle tabelle previste dalla delibera del 2014 con i trattamenti previsti dalla contrattazione collettiva e, quindi, con l'articolo 36 Cost.

La più recente legge n. 49/2023, invece, àncora la nozione di equo compenso ai parametri ministeriali (il compenso, infatti, si dice equo ove sia “conforme” ai parametri ministeriali, tant'è che vengono poi colpite con la nullità le pattuizioni diverse), il che significa che le parti (ed anche il giudice in ipotesi di lite) si dovranno attenere ad essi. Così ragionando il legislatore ha attribuito ai parametri ministeriali un importantissimo profilo valoriale, funzionalizzando questi ultimi a tutela della dignità e del decoro del professionista ⁽³²⁾.

4. La promozione della salute e della sicurezza negli ambienti di lavoro

Tra le garanzie minime che devono essere riconosciute al lavoratore affinché si possa realizzare l'obiettivo del lavoro dignitoso rientra la tutela della salute e della sicurezza negli ambienti di lavoro.

Si tratta di un obiettivo cui tradizionalmente il nostro legislatore ha rivolto la propria massima attenzione, basti pensare che persino prima dell'entrata in vigore della Carta costituzionale, già il Codice civile si era occupato di proteggere la dignità della persona che lavora, premurandosi, con l'articolo 2087, di porre l'obbligo di sicurezza in capo al datore al fine di tutelare l'integrità fisica e la personalità morale del lavoratore.

La formula utilizzata dal legislatore ha permesso alla norma di salvaguardare la persona del lavoratore nella sua interezza, adeguandosi anche a complessi mutamenti sociali ed economici e, con particolare riferimento alla tutela della dignità, riconoscendo al lavoratore il diritto di pretendere di lavorare in condizioni di lavoro sane, sicure e, quindi, dignitose. Ciò significa che, ove il lavoratore riscontri un'inadempimento del datore di lavoro sotto il profilo della sicurezza potrà non solo rifiutarsi di adempiere alla propria prestazione lavorativa invocando l'eccezione di inadempimento di cui all'articolo 1460 c.c., senza incorrere in sanzioni e conservando il diritto a percepire la retribuzione, ma addirittura potrà esercitare il diritto di recedere dal contratto di lavoro rassegnando le proprie dimissioni per giusta causa *ex* articolo 2119 c.c. ⁽³³⁾.

Dalla prospettazione svolta emergono diverse sfaccettature e possibili letture del principio di dignità attraverso la lente della sicurezza sul lavoro.

⁽³²⁾ Cfr. A. BIAGIOTTI, *La pubblica amministrazione deve sempre garantire un equo compenso per le prestazioni rese dai professionisti?*, in *ADL*, 2022, n. 2, II, p. 304.

⁽³³⁾ Si veda Cass. 25 maggio 2006, n. 12445, in *RIDL*, 2007, n. 1, II, p. 68, con nota di L. VALENTE, *Dimissioni per g.c. e risarcimento dei danni: i conseguenti oneri di allegazione e prova del lavoratore e di prova liberatoria del datore nell'azione risarcitoria per violazione dell'obbligo di sicurezza*.

La prima è che la dignità garantisce al lavoratore di lavorare in un ambiente salubre e sicuro non solo dal punto di vista dell'integrità fisica del lavoratore, ma anche psichica e, quindi, della sua personalità morale. Sotto questo profilo basti pensare al fatto che l'articolo 2087 c.c. si è dimostrato uno strumento idoneo a reprimere vari comportamenti vessatori, quali, *in primis*, il fenomeno del *mobbing*, in un'ottica appunto di salvaguardia sul luogo di lavoro della dignità e dei diritti fondamentali dei lavoratori ⁽³⁴⁾.

La seconda lettura è che, rapportato al tema della sicurezza, il principio di dignità assume un contenuto positivo, imponendo al datore di lavoro di adottare tutte le misure necessarie a garantire un lavoro sicuro e, quindi, dignitoso. Quindi, richiamando nuovamente la fattispecie del *mobbing*, a fronte di una segnalazione di condotte mobbizzanti il datore di lavoro dovrebbe farsi parte attiva per adottare tutte le misure utili volte a reprimere le vessazioni subite dal lavoratore, anche adottando provvedimenti disciplinari nei confronti di coloro che abbiano posto in essere i suddetti comportamenti ⁽³⁵⁾.

La terza osservazione è che il principio di dignità assume anche un contenuto negativo, ove individua ciò che non può essere richiesto dal datore di lavoro e che non è dovuto dal lavoratore. In questo senso, allora, a fronte sempre di una condotta mobbizzante il lavoratore sarà legittimato a recedere per giusta causa ai sensi dell'articolo 2119 c.c.

Anche il rispetto delle norme in tema di orario di lavoro e di riposi risponde ad un'esigenza di tutela della salute e della sicurezza del lavoratore.

Fatta questa doverosa premessa si pone l'accento sul fatto che, nell'ambito della disciplina in tema di orario di lavoro e di riposi, un esempio emblematico e di recente ideazione posto a tutela della dignità del lavoratore è il diritto alla disconnessione, di cui ha parlato, seppur non ancora in termini di diritto ⁽³⁶⁾, per la prima volta nel nostro ordinamento giuridico l'articolo 19 della legge n. 81/2017 sul lavoro agile ⁽³⁷⁾.

La normativa emergenziale scaturita dalla pandemia da Covid-19 ha notevolmente rinfocolato il dibattito sulla dignità umana, mettendo in risalto i rischi di affievolimento delle tutele in conseguenza della strategia di prevenzione attuata dal Governo, che in deroga temporanea alla legge n. 81/2017 consentiva un modello di agilità caratterizzato da un accesso unilaterale, con la determinazione da parte del datore di lavoro dell'*an*, del *quantum* e del *quomodo*, senza alternanza dentro e fuori i locali aziendali.

⁽³⁴⁾ Si veda C. cost. 19 dicembre 2003, n. 359, in *LPA*, 2004, n. 6, p. 1147, con nota di R. SALOMONE, *Titolo V della Costituzione e lavoro pubblico privatizzato: i primi orientamenti della Consulta*. Si veda, inoltre, C. cost. 27 gennaio 2006, n. 22, in *RIDL*, 2006, n. 3, II, p. 501, con nota di P. TULLINI, *Nuovi interventi della Corte costituzionale sulla legislazione regionale in materia di mobbing*.

⁽³⁵⁾ Si veda Cass. n. 12445/2006, cit., p. 68 ss.

⁽³⁶⁾ Cfr. A. ROTA, *Tutela della salute e sicurezza dei lavoratori digitali. Persona e pervasività delle tecnologie*, in P. TULLINI (a cura di), *Web e lavoro. Profili evolutivi e di tutela*, Giappichelli, 2017, p. 172, la quale ha evidenziato come, invece, nel d.d.l. S 2229/2016 tale fosse stata la definizione adottata dall'Onorevole Sacconi.

⁽³⁷⁾ Cfr. M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2017, n. 335; V. FERRANTE, *In arrivo il diritto alla disconnessione del lavoratore, ma non per tutti*, in www.ipsoa.it, 18 febbraio 2017; M.T. CARINCI, *Il lavoro agile*, in M.T. CARINCI, A. TURSI (a cura di), *Licenziamento, subordinazione e lavoro agile tra diritto giurisprudenziale e diritto emergenziale*, Giappichelli, 2020, p. 83 ss.; L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, 2018.

La traslazione del lavoro dall'ufficio alle abitazioni private dei lavoratori ha comportato, infatti, un indiscriminato aumento delle ore medie di lavoro giornaliero dei lavoratori agili, anche nei giorni di consueto riposo⁽³⁸⁾, con tutto ciò che ne è conseguito in termini di aumento dell'iperconnessione del personale agli strumenti aziendali anche oltre l'orario di lavoro.

In tale contesto è così maturata la legge n. 61/2021⁽³⁹⁾, la quale ha attribuito alla disconnessione lo status di vero e proprio diritto del dipendente che lavora in modalità agile, diritto che si traduce nel disconnettersi dalle strumentazioni tecnologiche e dalle piattaforme informatiche utilizzate per svolgere la prestazione lavorativa.

Tale regolamentazione ha sancito e rafforzato, così, in via generale, il diritto dei lavoratori agili a disconnettersi dagli strumenti tecnologici e dalle piattaforme tecnologiche utilizzati, operando proprio in una prospettiva di tutela della dignità del lavoratore in conformità alle indicazioni contenute nella risoluzione del Parlamento europeo del 21 gennaio 2021 e nell'articolo 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che garantisce a ogni lavoratore il «diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose»⁽⁴⁰⁾.

Attraverso l'articolo 2, comma 1-ter, della legge n. 61/2021, che rinvia ad un accordo individuale tra datore di lavoro e lavoratore la definizione delle modalità di disconnessione e gli eventuali periodi di reperibilità concordati tra le parti, con la precisazione che l'esercizio del diritto alla disconnessione non può avere ripercussioni sul rapporto di lavoro e sui trattamenti retributivi, il legislatore ha dimostrato di aver preso coscienza del valore della disconnessione in una prospettiva non solo di *work-life balance*, ma di limitazione dei poteri del datore di lavoro al fine di garantire ai dipendenti condizioni di lavoro dignitose.

Si tratta di un diritto del lavoratore che trova fondamento costituzionale sia nell'articolo 36 Cost. e, quindi, nel diritto al riposo del lavoratore, sia nell'articolo 32 Cost., dal momento che il tempo di riposo tutela la salute della persona dai possibili pregiudizi derivanti dallo svolgimento di un'attività lavorativa *non-stop*.

Restano ancora da chiarire tutti gli aspetti pratici della disconnessione, ossia i criteri mediante i quali evitare, ad esempio, il fatto che il lavoratore sia *always-on*, come combattere lo stress da lavoro-correlato e, ancora, come gestire il sovraccarico di informazioni e di incombenze o l'assottigliamento dei tempi di riposo, senza contare, inoltre, che permane fortemente l'esigenza di riconoscere tale diritto al di là del solo lavoro agile.

Sicuramente, però, un primo passo avanti in termini positivi questa legge lo ha percorso, concretamente operando attraverso una sperimentazione diretta sul campo nella prospettiva della tutela della dignità e riconoscendo alla disconnessione lo status di diritto dei lavoratori e delle lavoratrici agili.

⁽³⁸⁾ Così C. TIMELLINI, *Il diritto alla disconnessione nella normativa italiana sul lavoro agile e sulla legislazione emergenziale*, in *LDE*, 2021, n. 4, p. 7.

⁽³⁹⁾ Si tratta della legge di conversione del d.l. n. 30/2021 recante *Misure urgenti per fronteggiare la diffusione del COVID-19 e interventi di sostegno per lavoratori con figli minori in didattica a distanza o in quarantena*, prorogata più volte, ma in vigore fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. M. BIASI, *Individuale e collettivo nel diritto alla disconnessione: spunti comparatistici*, in *DRI*, 2022, n. 2, p. 400 ss.

5. L'estensione delle tutele proprie del lavoro subordinato

La riflessione sul tema del lavoro dignitoso porta a soffermarsi su due recenti interventi legislativi volti ad estendere le tutele proprie del lavoro subordinato, da un lato, ai lavoratori occasionali e dall'altro, ai lavoratori delle piattaforme digitali.

Con la legge n. 96/2018 di conversione del decreto dignità, il legislatore ha novellato l'articolo 54-*bis* del decreto-legge n. 50/2017 (introdotto dalla legge n. 96/2017, *Disciplina sulle prestazioni occasionali. Libretto famiglia. Contratto di prestazione occasionale*)⁽⁴¹⁾ in tema di lavoro occasionale, introducendo un minimo statuto protettivo a favore dei lavoratori occasionali⁽⁴²⁾.

Le tutele accordate ai lavoratori occasionali sono sostanzialmente tre: retributiva, assicurativa e relativa alla salute e alla sicurezza sul lavoro⁽⁴³⁾.

Più nello specifico, si tratta della previsione a carico del committente di una copertura assicurativa e previdenziale, del diritto alla tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, del diritto ad un compenso orario minimo, nonché del diritto ai riposi sia giornalieri che settimanali, nonché alle pause, cui si aggiungono particolari previsioni in tema di compenso. Quest'ultimo, infatti, è esente da qualsiasi tipo di imposizione fiscale, non influisce sullo stato di disoccupazione e, infine, viene computato ai fini del calcolo del reddito utile per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno.

Il legislatore sembra aver preso coscienza del bisogno di tutela economica e sociale di coloro che rendono una prestazione di lavoro occasionale, riconoscendo anche a questi ultimi un'autonoma regolamentazione, la cui ispirazione è da ricondurre proprio alla tutela della dignità della persona che lavora.

Mira alla realizzazione del *decent work* anche la legge n. 128/2019, la quale, attraverso una tecnica di estensione selettiva, a sua volta riconosce talune fondamentali tutele tipiche del rapporto di lavoro subordinato a quella particolare area di prestazioni autonome cui si rivolge il nuovo capo V-*bis* del decreto legislativo n. 81/2015.

(41) Cfr. M. MENEGOTTO, M. TIRABOSCHI, *La nuova regolamentazione del lavoro occasionale*, in *GLav*, 2017, n. 28, p. 12 ss.; M. PAGANO, *Contratto di prestazione occasionale, confronto con il voucher e profili ispettivi*, *ivi*, p. 16 ss.; V.F. GIGLIO (a cura di), *Il nuovo lavoro occasionale. Disciplina, profili critici e soluzioni operative*, *ivi*, 2018, n. 11, ins. *Il Punto*; M. MENEGOTTO, P. RAUSEI, P. TOMASSETTI, *Decreto dignità. Commentario al d.l. n. 87/2018, convertito dalla l. n. 96/2018*, ADAPT University Press, 2018; P. MONDA, *Prime riflessioni sulla nuova disciplina del lavoro occasionale*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2017, n. 346, p. 1 ss.; A. VALLEBONA, *Il lavoro accessorio*, in *MGL*, 2017, n. 7, p. 452; V. PINTO, *Prestazioni occasionali e modalità agevolate di impiego tra passato e futuro*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018, p. 169 ss.

(42) Per un approfondimento sul tema cfr. F. MARINELLI, *Il lavoro occasionale in Italia. Evoluzione, disciplina e potenzialità della fattispecie lavoristica*, Giappichelli, 2019. Cfr., inoltre, P. MONDA, *op. cit.*, p. 1 ss.; A. VALLEBONA, *op. cit.*, p. 452; V. PINTO, *op. cit.*, p. 169 ss.; S. CIUCCIOVINO, *Prestazioni di lavoro occasionale*, in AA.VV., *Il libro dell'anno di diritto 2018*, Treccani, 2018, p. 314.

(43) Si veda C. cost. 27 gennaio 2017, n. 28, in *ADL*, 2017, p. 86 ss., con nota di A. ZILLI, *Prestazioni di lavoro accessorio e organizzazione*. La Consulta, in particolare, ha sottolineato che «l'evoluzione dell'istituto, nel trascendere i caratteri di occasionalità dell'esigenza lavorativa cui era originariamente chiamato ad assolvere, lo ha reso alternativo a tipologie regolate da altri istituti giuslavoristici e quindi non necessario», stante «la sua funzione di strumento destinato, per le sue caratteristiche, a corrispondere ad esigenze marginali e residuali del mercato del lavoro», funzione derivante dalla «natura meramente occasionale, limitata, sotto il profilo soggettivo, a particolari categorie di prestatori, e, sotto il profilo oggettivo, a specifiche attività».

Tale intervento ha avuto il pregio di selezionare un livello minimo di tutele tipiche e proprie del lavoro subordinato e di applicarle ai lavoratori autonomi delle piattaforme digitali ⁽⁴⁴⁾.

Si tratta: dell'obbligo della forma scritta; del diritto all'informazione (per cui, in caso di violazione si applica la tutela prevista dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 152/1997, cioè al committente è elevata una sanzione amministrativa e in più il collaboratore ha diritto a un'indennità risarcitoria non superiore ai compensi percepiti nell'ultimo anno); della copertura assicurativa obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali; della tutela antidiscriminatoria e della disciplina del titolo I Stat. lav., fino alla previsione di un compenso di base ⁽⁴⁵⁾.

Le importanti previsioni ricordate sono, infine, completate dallo specifico divieto di escludere il lavoratore dalla piattaforma e di ridurne le occasioni di lavoro in caso di precedente mancata accettazione della singola prestazione, esclusione che precedentemente costituiva una forma, oltre che dissuasiva, anche sanzionatoria del comportamento (e, quindi, essendo potenzialmente discriminatoria costituiva un anello debole della fattispecie, su cui il legislatore è ora opportunamente intervenuto).

La legge n. 128/2019 è improntata al rilancio di quella che è stata definita la «reattività garantista» del diritto del lavoro ⁽⁴⁶⁾, attraverso un'estensione dello statuto protettivo della subordinazione a rapporti contraddistinti da una significativa condizione di asimmetria del potere negoziale, come tali ritenuti meritevoli di una più intensa protezione legale ⁽⁴⁷⁾.

Tale protezione si traduce, da un lato, nell'istanza di *liberation* ⁽⁴⁸⁾ del lavoratore dal bisogno (attraverso il riconoscimento di un compenso minimo, nonché della copertura infortunistica e previdenziale), ma anche di liberazione dall'altrui dominio (istanza che, invece, si attua attraverso la libertà del lavoratore di rifiutare le proposte di incarico, nonché nel divieto di discriminazione).

In questo caso la scelta del legislatore pare riconducibile sia ad una identificazione del concetto di dignità quale parametro e comun denominatore nella definizione dei diritti dei lavoratori e delle lavoratrici, sia nuovamente come limite ai poteri datoriali, in

⁽⁴⁴⁾ Sul fenomeno del lavoro tramite piattaforma, cfr. P. TULLINI, *C'è lavoro sul web?*, in *LLI*, 2015, n. 1, p. 5 ss.; R. VOZA, *Il lavoro e le piattaforme digitali: the same old story?*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2017, n. 336. Sui rapporti citati, nello specifico, si rinvia a M. BIASI, voce *Lavoro digitale*, in *DDPComm*, 2022, vol. IX, agg., p. 259 ss.; E. MENEGATTI, *On-demand workers by application: autonomia o subordinazione?*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, cit., p. 93 ss.; P. LOI, *Subordinazione e autonomia nel lavoro tramite piattaforma attraverso la prospettiva del rischio*, ivi, p. 113 ss.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. A. PERULLI, *Il Jobs Act del lavoro autonomo e agile: come cambiano i concetti di subordinazione e autonomia nel diritto del lavoro*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2017, n. 341, in particolare p. 8; G. QUADRI, *Il lavoro ai confini della subordinazione nelle recenti riforme: una rottura con il passato nelle tecniche di tutela*, in *DML*, 2017, n. 3, I, p. 489 ss.; M. PALLINI, *Il lavoro economicamente dipendente*, Cedam, 2013, p. 33; A. DI STASI, *Parasubordinazione e subordinazione: un ennesimo giro di valzer?*, in *VTDL*, 2016, n. 2, p. 262.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. R. DE LUCA TAMAJO, *Profili di rilevanza del potere direttivo del datore di lavoro*, in *ADL*, 2005, n. 2, p. 467.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. S. GIUBBONI, *Le nuove frontiere del diritto del lavoro nella recente legislazione protettiva*, in *VTDL*, 2020, n. 1, p. 243 ss.

⁽⁴⁸⁾ Così M. BIASI, *Il Decent Work tra politica e sistema*, cit., p. 8; M. BIASI, *An Essay on Liberty, Freedom and (Decent) Work*, cit., p. 359 ss.

quanto l'applicazione di tale disciplina ha il chiaro obiettivo di neutralizzare forme occulte di esercizio illegittimo dei poteri datoriali.

6. La protezione dei soggetti più deboli

Riuscire a proteggere con una tutela normativa efficace il lavoro dei soggetti più deboli, per tali intendendosi, ad esempio, i lavoratori fragili, i *caregivers* e i detenuti, rappresenta un passo importante del nostro legislatore ai fini del riconoscimento del lavoro dignitoso.

Il legislatore si è cimentato con le difficoltà scaturenti dalla gestione della fragilità dei lavoratori in modo particolare al tempo del Coronavirus, così come risulta manifesto dall'importante stratificazione di provvedimenti sul punto ⁽⁴⁹⁾.

Si segnala, in particolare, l'articolo 39 del decreto-legge n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020 (legge di conversione del c.d. decreto cura Italia), che, fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19, ha attribuito ai lavoratori dipendenti disabili con connotazione di gravità ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge n. 104/1992 o che abbiano nel proprio nucleo familiare una persona con disabilità connotata da gravità il diritto di svolgere l'attività in modalità agile, purché «compatibile con le caratteristiche della prestazione» ⁽⁵⁰⁾.

Circa la valutazione del concetto di “compatibilità”, la questione è rimessa al datore di lavoro e sindacabile in giudizio. Tuttavia, sotto il profilo della motivazione, al fine di scongiurare motivi di rifiuto inconsistenti, pretestuosi o illeciti (ad esempio, perché discriminatori), il Tribunale di Roma ha escluso che la verifica possa essere condotta in astratto limitandosi soltanto ad accertare se la prestazione possa essere tecnicamente svolta da remoto accedendo al software aziendale, occorrendo all'opposto «verificare in concreto che la stessa possa risultare ugualmente funzionale se resa non in presenza» ⁽⁵¹⁾.

⁽⁴⁹⁾ Secondo A. MARESCA, *Il rischio di contagio da COVID-19 nei luoghi di lavoro: obblighi di sicurezza e art. 2087 c.c. (prime osservazioni sull'art. 29-bis della l. n. 40/2020)*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2020, n. 2, I, p. 7, le regole di prevenzione di natura emergenziale si sostituiscono alle regole ordinarie in tema di sicurezza sul lavoro. In questo complesso contesto si assiste, inoltre, ad una interazione tra pubblici poteri e parti sociali che si può definire “virtuosa”, in quanto valorizza il bene della salute quale interesse della collettività. Sul tema si rinvia a A. PERULLI, «Diritto riflessivo» e autonomia collettiva al tempo del Covid-19, in *RIDL*, 2020, n. 2, I, p. 299 ss. Più in generale sul tema della tutela dei lavoratori al tempo del Coronavirus si rinvia a M. MISCIONE, *Il diritto del lavoro ai tempi orribili del Coronavirus*, in *LG*, 2020, n. 4, p. 321 ss. Inoltre, si rinvia a V. FILÌ, *Diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e nuova “questione sociale”*, ivi, p. 332 ss.; D. GAROFALO, *La dottrina giuslavorista alla prova del Covid-19: la nuova questione sociale*, ivi, n. 5, p. 429 ss.

⁽⁵⁰⁾ Cfr. M. BROLLO, *Il lavoro agile alla prova dell'emergenza epidemiologica*, in V. FILÌ (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale. Volume I. Covid-19 e rapporto di lavoro*, ADAPT University Press, 2020, p. 167 ss.; M. BROLLO, *Il patto di lavoro agile nelle pp.aa. verso il post-emergenza*, in *LPA*, 2022, n. 3, p. 447 ss.; A. ZILLI, *Il lavoro agile per Covid-19 come “accomodamento ragionevole” tra tutela della salute, diritto al lavoro e libertà di organizzazione dell'impresa*, in *Labor*, 2020, n. 4, p. 533; L. VALENTE, *Emergenza Covid-19 e diritto soggettivo allo smart working*, in *LG*, 2020, n. 12, p. 1193.

⁽⁵¹⁾ Trib. Roma 28 ottobre 2020, n. 6856, in giustiziacivile.com, 5 febbraio 2021, con nota di C. LAZZARI, *Ancora su lavoratori fragili e smart working*.

Altro aspetto rilevante è che «la valutazione di compatibilità [...] va riferita alle caratteristiche intrinseche della prestazione e non alle esigenze organizzative e produttive aziendali»⁽⁵²⁾, con tutto ciò che ne consegue in ordine ad una distinzione, inevitabilmente atta ad alimentare le fragilità e le disuguaglianze economiche e sociali, tra attività che si possono svolgere da remoto e attività (spesso umili, precarie e con bassi redditi) per le quali sia, invece, necessaria la presenza della persona sul luogo di lavoro. Anche l'articolo 26 del decreto-legge n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020, prevedeva un'ulteriore specifica tutela per i lavoratori fragili, sia pubblici che privati, «in possesso del riconoscimento di disabilità con connotazione di gravità ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nonché per i lavoratori in possesso di certificazione rilasciata dai competenti organi medico-legali, attestante una condizione di rischio derivante da immunodepressione o da esiti da patologie oncologiche o dallo svolgimento di relative terapie salvavita, ai sensi dell'art. 3, comma 1, della medesima legge n. 104 del 1992».

In tali casi, il medico di medicina generale, specificando sul certificato di malattia gli estremi del riconoscimento dello status della legge n. 104/1992, riconosceva a tali soggetti un adeguato periodo di astensione dal lavoro e tale periodo veniva equiparato a ricovero ospedaliero a fronte della presentazione del certificato di malattia⁽⁵³⁾. Il lavoratore, quindi, aveva diritto al riconoscimento della prestazione economica ed alla correlativa contribuzione figurativa e, soprattutto, non subiva alcuna decurtazione del periodo di assenza dal periodo di comportamento spettante per legge.

Il periodo di assenza dal lavoro equiparato a ricovero ospedaliero, inizialmente pattuito fino al 30 aprile 2020, è stato successivamente prorogato dal decreto rilancio dapprima fino al 31 luglio 2020 e poi fino al 15 ottobre 2020.

Diversamente, invece, con riferimento al periodo dal 16 ottobre al 31 dicembre 2020, il legislatore ha introdotto l'articolo 26, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 18/2020, norma che dispone che «i lavoratori fragili di cui al comma 2 svolgono di norma la prestazione lavorativa in modalità agile, anche attraverso l'adibizione a diversa mansione ricompresa nella medesima categoria o area di inquadramento, come definite dai contratti collettivi vigenti, o lo svolgimento di specifiche attività di formazione professionale anche da remoto».

In altre parole, dal 16 ottobre al 31 dicembre 2020 il lavoratore fragile non versava in alcuna incompatibilità al lavoro, potendo svolgere il proprio lavoro in modalità agile⁽⁵⁴⁾, che è divenuta la norma. Infatti, la previsione va interpretata, coerentemente con gli orientamenti espressi dalla giurisprudenza di merito sul punto, ritenendo l'effettuazione della prestazione in presenza come un'eccezione⁽⁵⁵⁾, e, ove in malattia, quest'ultima veniva trattata come malattia ordinaria.

⁽⁵²⁾ Trib. Grosseto 23 aprile 2020, n. 502; si veda inoltre Trib. Bologna 23 aprile 2020, n. 2759, Trib. Roma 20 giugno 2020, n. 12525, e Trib. Mantova 26 giugno 2020, n. 1054, tutte in *DeJure*. Per un commento si rinvia a G. GENTILE, *Lo smart working emergenziale tra (nuovi) diritti e esigibilità della prestazione*, in *MGL*, 2020, n. 2, p. 489 ss.

⁽⁵³⁾ Sui soggetti abilitati al rilascio delle certificazioni si veda la [circ. Min. lav. 27 marzo 2020, n. 1](#).

⁽⁵⁴⁾ Cfr. M. BROLLO, *Smart o Emergency Work? Il lavoro agile al tempo della pandemia*, in *LG*, 2020, n. 6, p. 553 ss.; A. RICCIARDI, *Pietro Ichino – Nel lavoro agile anche un modello nuovo di impresa*, in [www.mitbestimmung.it](#), 15 marzo 2020.

⁽⁵⁵⁾ Così Trib. Roma n. 6856/2020, cit.

Tuttavia, come precisato dall'articolo 26, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 104/2020 (c.d. decreto agosto) ⁽⁵⁶⁾, inserito in sede di conversione dalla legge n. 126/2020, che ha sostituito il comma 2 dell'articolo 26, decreto-legge n. 18/2020, con gli attuali commi 2 e 2-*bis*, a norma del nuovo comma 2-*bis*, il legislatore ha previsto, a decorrere dal 16 ottobre 2020 e fino al 31 dicembre 2020, per i lavoratori fragili l'esercizio dell'attività lavorativa in modalità agile anche «attraverso l'adibizione a diversa mansione ricompresa nella medesima categoria o area di inquadramento, come definite dai contratti collettivi vigenti, o lo svolgimento di specifiche attività di formazione professionale anche da remoto» ⁽⁵⁷⁾. Il che richiama le osservazioni già svolte in tema di mutamento di mansioni *ex* articolo 2103 c.c.

Le disposizioni sui lavoratori fragili sono state, da ultimo, prorogate dapprima sino al 30 giugno 2023 dal decreto milleproroghe (legge n. 14/2023 di conversione del decreto-legge n. 198/2022), poi fino al 30 settembre 2023 dal decreto lavoro (legge n. 85/2023 di conversione del decreto-legge n. 48/2023) e ora fino al 31 dicembre 2023 (legge n. 170/2023 di conversione del decreto-legge n. 132/2023).

La tutela dei lavoratori fragili, ormai da intendersi quale «categoria multiforme intesa in senso ampio, ovvero tale sia in via diretta, cioè per condizioni di salute proprie, sia in via per così dire mediata, potendosi anche trattare di lavoratori conviventi di soggetti a loro volta fragili» ⁽⁵⁸⁾, inserita all'interno della disciplina della sicurezza sul lavoro dell'emergenza ⁽⁵⁹⁾, si erge su di un delicato ed attualissimo equilibrismo tra due fondamentali valori costituzionali, rispetto ai quali viene in considerazione un ancor

⁽⁵⁶⁾ Cfr. M. CORTI, A. SARTORI, *I decreti "agosto" e "semplificazione"*, in *RIDL*, 2020, n. 4, III, p. 141 ss. Si ricorda, inoltre, M. CORTI, A. SARTORI, *I decreti "ristori": si consolida il diritto del lavoro dell'emergenza pandemica*, *ivi*, 2021, n. 1, III, p. 3 ss.

⁽⁵⁷⁾ La l. n. 178/2020, recante *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*, all'art. 1 ha apportato delle ulteriori modifiche al descritto assetto normativo riguardante la disciplina delle tutele previste dalla l. n. 27/2020 in tema di lavoratori fragili, stabilendo nuovamente che rientra nel ricovero ospedaliero l'assenza dal lavoro decorrente dal 1° gennaio 2021 fino al 28 febbraio 2021. Tale ricostruzione risulta avallata anche dall'Inps con la circ. 9 novembre 2020, n. 4157. Come chiarito, inoltre, nel mess. Inps 15 gennaio 2021, n. 171, la tutela introdotta dalla legge di bilancio per il 2021 prevede l'equiparazione del periodo di assenza dal servizio al ricovero ospedaliero per i lavoratori in possesso di certificazione di malattia riportante l'indicazione della condizione di fragilità, con gli estremi della documentazione relativa al riconoscimento della disabilità con connotazione di gravità ai sensi dell'art. 3, comma 3, della l. n. 104/1992, ovvero della condizione di rischio derivante dalla immunodepressione o da esiti da patologie oncologiche o dallo svolgimento di relative terapie salvavita, attestata dagli organi medico-legali delle autorità sanitarie locali territorialmente competenti. Con il mess. Inps 9 ottobre 2020, n. 3653, invece, è stato chiarito che il lavoratore in quarantena o in sorveglianza precauzionale non possa ricorrere alla tutela previdenziale della malattia e/o della degenza ospedaliera, ove continui a svolgere, sulla base di accordi con il proprio datore di lavoro, l'attività lavorativa presso il proprio domicilio, mediante *smart-working* e/o telelavoro. In questi casi, infatti, l'attività lavorativa non è sospesa, ma è regolarmente svolta, non essendo il lavoratore temporaneamente inidoneo al lavoro. Secondo M. CINELLI, C.A. NICOLINI, *La previdenza nell'anno della pandemia*, in *RIDL*, 2021, n. 1, III, p. 25 ss., il comma 481 della legge di bilancio, dichiarando applicabili nel periodo 1° gennaio 2021-28 febbraio 2021 sia il comma 2, che il comma 2-*bis*, comportava una coesistenza tra la disciplina dell'assenza dal lavoro e il lavoro agile, con l'applicabilità della prima in caso di impraticabilità del secondo.

⁽⁵⁸⁾ Così C. LAZZARI, *op. cit.*, p. 1.

⁽⁵⁹⁾ Cfr. M. MARAZZA, *L'art. 2087 c.c. nella pandemia Covid-19 (e oltre)*, in *RIDL*, 2020, n. 2, I, p. 267 ss.

più fine bilanciamento tra il diritto alla salute e il diritto alla vita, da un lato, e la libertà di iniziativa economica privata, dall'altro ⁽⁶⁰⁾.

Sotto tale profilo, pertanto, una parte della dottrina non ha mancato di evidenziare come la sicurezza sul lavoro dell'emergenza sia giunta a plasmare di nuovi contenuti vari istituti, sorte che ha interessato proprio il lavoro agile che, da istituto di conciliazione tra vita e lavoro, è arrivato a salvaguardare sia la salute dei lavoratori che la continuità delle attività economiche ⁽⁶¹⁾, esercitando un'importante funzione di protezione e di inclusione socio-lavorativa delle diversità ⁽⁶²⁾, in un'ottica di tutela della dignità dei soggetti fragili che lavorano.

La questione della gestione dei lavoratori fragili, tuttavia, richiederebbe un intervento in via legislativa più meditato ed organico, non a carattere meramente transitorio e soprattutto di più semplice lettura, al fine di non rischiare di sacrificare il bene primario della tutela di coloro che siano realmente bisognosi di protezione. Ciò che si auspica, quindi, è all'opposto che, «proiettando nel futuro» la categoria di «“diritti transitori” originati dalla pandemia» ⁽⁶³⁾, si valorizzino, ad esempio, le potenzialità del lavoro agile come strumento di inclusione delle persone maggiormente sfavorite dal lavoro tradizionalmente inteso ⁽⁶⁴⁾.

Tracce di tutela della dignità del soggetto che lavora si rinvencono anche nel recente decreto legislativo n. 105/2022, il quale, prendendo atto dei mutamenti sociali e giuridici che interessano il contesto familiare e l'ampliamento stesso del concetto di famiglia dovuto alla legge n. 76/2016 sulle unioni civili ⁽⁶⁵⁾, è recentemente intervenuto a protezione di coloro che svolgono lavoro di cura non retribuito, ossia i *caregivers* ⁽⁶⁶⁾. Si tratta di un riconoscimento normativo che comporta, a favore del lavoratore dipendente da datore pubblico e privato (con esclusione, invece, dei lavoratori autonomi), il diritto di astenersi dal lavoro nel limite complessivo di tre giorni di permesso per assistere non solo il coniuge o un parente o affine entro il secondo grado, ma anche il convivente di fatto e la parte dell'unione.

Tale diritto si estende, inoltre, all'assistenza dei parenti e affini sino al terzo grado, nel caso in cui manchino i genitori, il coniuge o i soggetti a quest'ultimo equiparati o, ancora, nel caso in cui siano anch'essi non autosufficienti per patologie invalidanti o in quanto ultrasessantacinquenni.

Ai soggetti indicati tale diritto spetta in alternativa tra loro, in tal modo eliminando il precedente principio del c.d. referente unico dell'assistenza. Inoltre, nell'ipotesi in cui le persone da assistere siano più di una, resta la possibilità per il lavoratore di richiedere più permessi *ex* articolo 33, legge n. 104/1992.

⁽⁶⁰⁾ In dottrina si parla addirittura di «inusitata concentrazione sincronica di dilemmi tragici tra valori e obiettivi politici» (B. CARUSO, *Tra lasciti e rovine della pandemia: più o meno smart working?*, in *RIDL* 2020, n. 2, I, p. 215).

⁽⁶¹⁾ Così P. ALBI, *Sicurezza sul lavoro e pandemia*, in *LDE*, 2021, n. 2, p. 4.

⁽⁶²⁾ Così M. BROLLO, *Fragilità e lavoro agile*, in *LDE*, 2022, n. 1, p. 4.

⁽⁶³⁾ Così, invece, auspicava B. CARUSO, *op. cit.*, p. 215.

⁽⁶⁴⁾ In questo senso, M. BROLLO, *Fragilità e lavoro agile*, *cit.*, p. 9.

⁽⁶⁵⁾ Cfr. M. TUFO, *Le “Famiglie” nel diritto del lavoro e della sicurezza sociale: dalle origini ad oggi*, in L. GAETA (a cura di), *La famiglia nel prisma giuslavoristico: valori, rapporti, tutele*, ESI, 2022, p. 24 ss.

⁽⁶⁶⁾ Per un'attenta disamina sul lavoro di cura si rinvia a S. BORELLI, *Who cares? La (mancanza di) dignità sociale per il lavoro di cura*, in *VTDL*, 2020, n. 3, p. 653 ss.

Il trattamento economico delineato per i permessi *de quibus* coincide con quello tracciato per i permessi giornalieri previsti per la madre e il padre fino ad un anno di età del bambino o fino a tre anni se portatore di handicap grave, ossia è pari all'intero trattamento retributivo.

Tali permessi, inoltre, sono coperti da contribuzione figurativa, sono computati nell'anzianità di servizio, nonché valgono ai fini del calcolo delle ferie, dei riposi e della tredicesima mensilità o gratifica natalizia.

L'articolo 33, comma 5, della legge n. 104/1992 mantiene immutata la previsione secondo la quale il *caregiver* ha il diritto di scegliere il luogo di lavoro «ove possibile», il che significa che tale diritto può soccombere in presenza di opposte esigenze aziendali ⁽⁶⁷⁾.

Da ultimo, ai sensi del nuovo articolo 33, comma 6-*bis*, della legge n. 104/1992, il *caregiver* ha diritto di priorità nell'accesso alla modalità di lavoro agile, nonché ad altre forme di lavoro flessibile, ferme restando le eventuali previsioni più favorevoli della contrattazione collettiva.

La valorizzazione del principio di dignità ai fini della protezione dei soggetti più deboli, infine, assume una dimensione particolare con riferimento al lavoro penitenziario ⁽⁶⁸⁾ – sia esso svolto alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, alle dipendenze di soggetti esterni, nonché quale lavoro di pubblica utilità – in un'ottica di equiparazione con il lavoro libero.

Abbandonata, infatti, l'originaria impostazione che vedeva nel lavoro carcerario un obbligo legale, privo di qualsiasi corrispettività, secondo un'impostazione di totale espiazione della colpa, ritenendo che il lavoro rappresentasse una parte della pena stessa, oltre che uno strumento di ordine e di disciplina ⁽⁶⁹⁾, si è passati ad una visione rieducativa del reo.

Si tratta di un processo rieducativo che si realizza tramite il lavoro, secondo una prospettiva completamente diversa dalla precedente e che ha progressivamente posto l'accento sulla necessità, allora, di tutela della dignità del lavoratore detenuto.

Fondamentali in questo passaggio progressivo da un orizzonte all'altro sono stati, da un lato il Regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena del 18 giugno 1931, n. 787 e dall'altro la Carta costituzionale.

Il primo, infatti, secondo la Relazione esplicativa ricordata evidenzia come il lavoro carcerario non possa essere «sottratto a quella tutela sociale e giuridica che è caratteristica della civiltà moderna» ⁽⁷⁰⁾, con conseguente riconoscimento al detenuto della tutela in tema di orario di lavoro e, in particolare, di durata massima della prestazione lavorativa, di riposo festivo e di corrispettivo.

⁽⁶⁷⁾ Cfr. M. DELFINO, *Cura dei soggetti fragili e rapporti di lavoro subordinato tra vecchi problemi e nuovi equilibri*, in B. GUASTAFERRO, L. TEBANO (a cura di), *Cura, lavoro, diritti. L'Unione europea e le sfide della contemporaneità*, Editoriale Scientifica, 2022, p. 181 ss.

⁽⁶⁸⁾ Cfr. F. MARINELLI, *Il lavoro dei detenuti*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, 2014, n. 234, p. 2 ss.; S. CAPONETTI, *Lavoro, carcere, regole ed uguaglianza*, in *MGL*, 2019, n. 2, p. 243 ss.; F. MALZANI, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, Giappichelli, 2022.

⁽⁶⁹⁾ Cfr. M.N. BETTINI, voce *Lavoro carcerario*, in *EGT*, 1990, vol. XVIII; R. PESSI, *Il rapporto di lavoro del detenuto: a proposito della concessione in uso della manodopera dei detenuti ad imprese private appaltatrici*, in *DL*, 1978, n. 2, II, p. 103; G. PERA, *Aspetti giuridici del lavoro carcerario*, in *FI*, 1971, n. 4, V, c. 59.

⁽⁷⁰⁾ Cfr. A. ROCCO, *Relazione al Re per l'applicazione del testo definitivo del regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena*, in *Riv. dir. penit.*, 1931, n. 3 p. 581.

La Carta costituzionale, a sua volta, all'articolo 27 sancisce espressamente che le pene non possano consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e che esse debbano tendere alla rieducazione del condannato.

Inoltre, anche ai lavoratori detenuti si applica l'articolo 36 Cost. con riferimento al diritto al riposo settimanale e alle ferie annuali retribuite, seppur con gli inevitabili limiti derivanti dalla restrizione carceraria ⁽⁷¹⁾.

È stato, poi, con la legge n. 354/1975, recante *Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*, e, in particolare, con l'articolo 1, comma 1, che il legislatore ha espressamente sancito che il trattamento penitenziario, di cui il lavoro costituisce una componente essenziale ai fini della rieducazione e del reinserimento dei condannati nella collettività, debba essere conforme ad umanità e assicurare il rispetto della dignità della persona ⁽⁷²⁾.

Tale *revirement*, senz'altro positivo, è stato ulteriormente ribadito anche con le successive leggi n. 663/1986 (c.d. legge Gozzini) e n. 193/2000 (c.d. legge Smuraglia), fino alla sua definitiva consacrazione con il decreto legislativo n. 124/2018 (*Riforma dell'ordinamento penitenziario in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario*). Quest'ultimo, attraverso l'eliminazione dell'obbligatorietà del lavoro, la valorizzazione della formazione professionale ⁽⁷³⁾, il riconoscimento di prestazioni previdenziali e assistenziali a favore dei detenuti, nonché attraverso l'attribuzione a questi ultimi del diritto alla retribuzione (non più ad una "mercede") in proporzione alla quantità e qualità del lavoro effettivamente prestato, in misura non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro, ha contribuito a ridurre il gap tra lavoro carcerario e lavoro libero, sulla scia di un precedente orientamento della Corte costituzionale, secondo il quale il lavoro dei detenuti implica una serie di diritti e obblighi delle parti «modulati sulla base contrattuale dei singoli rapporti instaurati» ⁽⁷⁴⁾.

7. La tutela dell'informazione, passando dagli obblighi informativi al diritto di critica del lavoratore, per concludere con la particolare tutela della coscienza del giornalista

La dignità del lavoratore può potenzialmente subire degli urti qualora le modalità di esecuzione della prestazione siano organizzate mediante l'utilizzo di sistemi decisionali o di monitoraggio automatizzati ⁽⁷⁵⁾, il che impone una riflessione sul tema alla

⁽⁷¹⁾ Si veda C. cost. 22 maggio 2001, n. 158, in *GCost*, 2001, n. 3, p. 1264, secondo la quale il periodo feriale può essere occupato dal lavoratore detenuto, ad es., studiando o facendo sport.

⁽⁷²⁾ Cfr. C. FIORIO, *Salute del condannato e strumenti di tutela*, in A. SCAFATI (a cura di), *Giurisdizione di sorveglianza e tutela dei diritti*, Cedam, 2004, p. 50.

⁽⁷³⁾ Secondo l'art. 20, comma 3, Ordine Penitenziario, il lavoro carcerario deve «far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolare il reinserimento sociale». Cfr. V. LAMONACA, *Dal lavoro penitenziario al contratto di risocializzazione e lavoro: un'ipotesi de iure condendo*, in *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, 2015, n. 2, p. 6.

⁽⁷⁴⁾ C. cost. 23 ottobre 2006, n. 341, in *RIDL*, 2007, n. 2, II, p. 599.

⁽⁷⁵⁾ Cfr. A. TOPO, *Circolazione di informazioni, dati personali, profilazione e reputazione del lavoratore*, in C. PISANI, G. PROIA, A. TOPO (a cura di), *Privacy e lavoro. La circolazione dei dati personali e i controlli del rapporto di lavoro*, Giuffrè, 2022, p. 389 ss.; P. TULLINI, *Dati*, in M. NOVELLA, P. TULLINI (a cura di), *Lavoro digitale*, Giappichelli, 2022, p. 105; P. LAMBERTUCCI, *Intelligenza artificiale e tutela del lavoratore: prime riflessioni*, in *ADL*, 2022, n. 5, I, p. 897 ss. Cfr., inoltre, E. GRAGNOLI, *Le cosiddette decisioni*

luce dei più recenti obblighi informativi inseriti dall'articolo 4, comma 1, lettera *b*, del decreto legislativo n. 104/2022 (c.d. decreto trasparenza) nell'articolo 1-*bis* del decreto legislativo n. 152/1997 (nuova versione).

Si tratta, rispettivamente, del caso in cui il procedimento decisionale automatizzato (c.d. algoritmo) ⁽⁷⁶⁾ sia in grado di incidere sul rapporto di lavoro senza il coinvolgimento umano e del caso in cui il lavoratore, per rendere la prestazione lavorativa, utilizzi strumenti che contengano sistemi incidenti sulla sorveglianza, la valutazione, le prestazioni e l'adempimento delle obbligazioni contrattuali dei lavoratori (quali tablet, dispositivi digitali e *wearable*, GPS e geolocalizzatori, sistemi per il riconoscimento facciale, sistemi di *rating* e *ranking*, ecc.) ⁽⁷⁷⁾.

Con riferimento al ricorso ad un algoritmo da parte del datore di lavoro, le novità legislative possono essere valorizzate proprio in termini di ingresso della garanzia della dignità del lavoratore, la quale viene assicurata solo allorquando, in ottemperanza agli orientamenti della giurisprudenza amministrativa, venga assicurata la trasparenza del processo algoritmico.

Il lavoratore viene tutelato, da un lato, riconoscendogli, quale destinatario degli effetti giuridici di una decisione automatizzata, il diritto di controllare, confermare o smentire il contenuto della decisione stessa, o affidando la verifica ad un funzionario responsabile o rivolgendosi al giudice ⁽⁷⁸⁾. Dall'altro lato, la tutela si realizza considerando ammissibile il processo decisionale finale soltanto ove vi sia la piena conoscibilità dell'algoritmo, la decisione sia imputabile all'organo titolare del potere, cui competono tutte le responsabilità correlate e, infine, l'algoritmo utilizzato non abbia carattere discriminatorio ⁽⁷⁹⁾.

Nell'ipotesi in cui vengano utilizzati sistemi decisionali o di monitoraggio automatizzati l'articolo 1-*bis*, al comma 1, pone in capo al datore di lavoro l'obbligo di fornire al lavoratore una serie di informazioni ⁽⁸⁰⁾ «prima dell'inizio della prestazione» ⁽⁸¹⁾.

automatizzate e gli obblighi di informazione, relazione al convegno FA.RI *Privacy e rapporti di lavoro*, Roma, 22 novembre 2022.

⁽⁷⁶⁾ Cfr. M. DEL FRATE, *Tra gli ingranaggi dell'algoritmo, la chiave del lavoro mediante piattaforme digitali*, in *DRI*, 2022, n. 2, p. 662; G. GAUDIO, *Algorithmic management, sindacato e tutela giurisdizionale*, *ivi*, n. 1, p. 30.

⁽⁷⁷⁾ Cfr. [circ. Min. lav. 20 settembre 2022, n. 19](#); M. MARAZZA, F. D'AVERSA, *Dialoghi sulla fattispecie dei "sistemi decisionali o di monitoraggio automatizzati" nel rapporto di lavoro (a partire dal Decreto trasparenza)*, in [giustiziacivile.com](#), 8 novembre 2022, p. 6.

⁽⁷⁸⁾ Cfr. C. Stato 8 aprile 2019, n. 2270, in *GD*, 2019, n. 19, p. 16; TAR Campania 14 novembre 2022, n. 7003, in *Famm.*, 2022, n. 11, II [specificare il n. del fascicolo], p. 1506. Si veda, inoltre, [Trib. Palermo 20 giugno 2023](#), che ha ordinato al datore di lavoro di fornire alle OO.SS. le informazioni relative, tra le altre, alla logica e alle concrete modalità con le quali il sistema conferisce gli ordini, gestisce il sistema di punteggio dei corrieri, procede alla disconnessione temporanea o definitiva di un corriere e sorveglia l'adempimento della sua prestazione lavorativa e valuta le prestazioni rese, nonché le informazioni relative alle categorie dei dati e dei parametri principali utilizzati per programmare i sistemi e ai processi di correzione delle decisioni stesse.

⁽⁷⁹⁾ Così C. Stato 13 dicembre 2019, n. 8472, in *FI*, 2020, n. 6, III, c. 340.

⁽⁸⁰⁾ In proposito si rinvia a GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI, *Questioni interpretative e applicative in materia di protezione dei dati connesse all'entrata in vigore del d.lgs. 27 giugno 2022, n. 104 in materia di condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili (c.d. "Decreto trasparenza")*, in [www.garanteprivacy.it](#), 13 dicembre 2022.

⁽⁸¹⁾ Cfr. C. SPINELLI, *La trasparenza delle decisioni algoritmiche nella proposta di Direttiva UE sul lavoro tramite piattaforma*, in [LDE](#), 2022, n. 2, p. 1 ss.

Il decreto legislativo n. 104/2022 attribuisce al lavoratore il diritto, esercitabile direttamente o per il tramite delle RSA o RSU (o, in loro assenza, delle sedi territoriali delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale), di accedere ai dati raccolti e trattati dai sistemi automatizzati, nonché di richiedere altresì informazioni aggiuntive circa gli obblighi connessi all'utilizzo di tali sistemi⁽⁸²⁾. A tale richiesta corrisponde l'obbligo del datore di lavoro di fornire i suddetti dati e di rispondere per iscritto entro il termine di trenta giorni.

Infine, ove intervengano delle modifiche ai sistemi decisionali o di monitoraggio automatizzati atti ad incidere sulle informazioni fornite ai lavoratori o ai loro rappresentanti sindacali e ove tali modifiche comportino delle variazioni delle condizioni di svolgimento del lavoro, la legge prevede, inoltre, il diritto del lavoratore ad essere informato con un preavviso di almeno ventiquattro ore.

Pur prendendosi atto dello sforzo del legislatore di rendere maggiormente prevedibili certe scelte aziendali, è comunque evidente che ove il giudice fosse chiamato a valutare le determinazioni scaturenti dall'applicazione dell'algorithmo incapperebbe nell'opacità di tale meccanismo. In altre parole, l'organo giudicante si troverebbe nell'impossibilità di svolgere un'analisi di tipo empirico volta a verificare se quanto riportato dall'azienda per dare conto dell'esito della decisione automatizzata sia corrispondente a verità o meno, con tutto ciò che ne consegue in termini di *vulnus* alla garanzia della dignità del lavoratore.

Ciò si verifica a meno che non si metta a disposizione del lavoratore il pacchetto di dati in entrata (c.d. data set), ossia ove gli si forniscano i dati impostati dal programmatore per consentire alla macchina di restituire un determinato risultato finale, in modo da consentirne il controllo e da massimizzare la fiducia generale nella correttezza del risultato finale. Tutto ciò consente, infatti, di verificare se il pacchetto dati è stato raccolto nel rispetto della legalità e dei principi etici e giuridici⁽⁸³⁾.

La tutela della dignità comporta, inoltre, che il lavoratore possa essere libero di esprimere le proprie opinioni, ossia che gli si consenta di esercitare il proprio diritto di critica⁽⁸⁴⁾. Tant'è che secondo l'orientamento tradizionale in giurisprudenza, ove la critica rispetti la c.d. continenza sostanziale e formale, ossia concerna fatti veri ed espressi in modo pacato, le eventuali implicazioni negative del parere espresso risultano scriminate⁽⁸⁵⁾.

⁽⁸²⁾ Cfr. A. MINERVINI, *Dall'informazione alla partecipazione*, Giuffrè, 2002; R. PESSI, *Informazione e partecipazione tra esperienze nazionali ed indirizzi comunitari*, in L. FICARI (a cura di), *Società europea, diritti d'informazione e partecipazione dei lavoratori*, Giuffrè, 2006, p. 51 ss.

⁽⁸³⁾ Cfr. I. FERRARI, *Indagine comparata sulla giurisprudenza in materia di responsabilità civile per i danni arrecati dall'uso dei sistemi di intelligenza artificiale*, in *LDE*, 2022, n. 3, p. 1 ss., in particolare, p. 5.

⁽⁸⁴⁾ Sul tema si rinvia a M.N. BETTINI, *Il diritto di critica del lavoratore nella giurisprudenza*, in AA.VV., *Diritto e libertà. Studi in onore di Matteo Dell'Olio*, Giappichelli, 2008, vol. I, p. 141 ss.; O. MAZZOTTA, *Diritto di critica e contratto di lavoro*, in *FI*, 1986, n. 7-8, I, c. 1877; G. FRANZA, *Sul diritto di critica del lavoratore*, in *MGL*, 2007, n. 11, p. 785; E. MENEGATTI, *I limiti al diritto di critica del lavoratore*, in *ADL*, 2008, n. 3, p. 876; M.G. GRECO, *Diritto di critica e rapporto di lavoro*, ivi, 2006, n. 1, p. 293; R. MUGGIA, *Diritto di critica e rapporto di lavoro*, in *LG*, 2004, n. 2, p. 105; A. RIVARA, *Riflessioni sul diritto di critica del lavoratore nell'ordinamento italiano e comunitario*, in *LD*, 2002, n. 3, p. 415; M. AIMO, *Appunti sul diritto di critica del lavoratore*, in *RGL*, 1999, n. 3, II, p. 463; E. FIATA, *Limiti al diritto di critica del lavoratore e controllo di legittimità*, in *GI*, 2019, n. 3, p. 614.

⁽⁸⁵⁾ Cfr. Cass. 26 marzo 2013, n. 7499, in *FI*, 2013, n. 5, I, c. 1454. Si veda, inoltre, Cass. ord. 10 settembre 2018, n. 21965, ivi, 2018, n. 12, I, c. 3927 ss.

Diversamente, invece, la continenza formale si può ritenere superata dall'utilizzo di espressioni diffamatorie, denigratorie⁽⁸⁶⁾ e ingiuriose⁽⁸⁷⁾.

Resta inteso che la critica deve soddisfare il requisito dell'utilità dell'informazione, il che viene meno ove la condotta del lavoratore sia non solo idonea a screditare e a ledere l'immagine del datore di lavoro, ma anche a provocare «un danno economico in termini di perdita di commesse e di occasioni di lavoro»⁽⁸⁸⁾, nonché ove «superi i limiti del rispetto della verità oggettiva e, comunque, leda [...] il decoro dell'azienda, in modo da provocarne un danno all'immagine»⁽⁸⁹⁾.

Tale impostazione comporta, allora, l'adozione di una prospettiva interessante, in quanto gli orientamenti formulati dalla giurisprudenza si pongono sia a tutela della dignità del lavoratore a manifestare liberamente il proprio pensiero, quanto a tutela della dignità dello stesso datore di lavoro.

Nuovamente nell'ambito del lavoro giornalistico⁽⁹⁰⁾ – in cui, nel silenzio della legge, sia la giurisprudenza che la contrattazione collettiva giocano un ruolo di assoluto rilievo nel riconoscimento di tutele – si ravvisa una disposizione particolare per il tema che qui interessa, ossia l'articolo 32 del CCNL Giornalisti.

Tale previsione, rubricata *Legittimi motivi di risoluzione del rapporto*, stabilisce che il giornalista può liberamente recedere dal rapporto di lavoro con l'editore e avrà diritto a ricevere le «indennità di licenziamento», per tali intendendosi il trattamento di fine rapporto e l'indennità di mancato preavviso.

La previsione ricordata delinea due ipotesi di dimissioni per giusta causa del giornalista.

La prima riguarda la c.d. clausola di coscienza⁽⁹¹⁾, ossia si rivolge alla situazione che si verifica ogniqualvolta venga attuato un sostanziale cambiamento dell'indirizzo politico del giornale ovvero al caso di utilizzazione dell'opera del giornalista in altro giornale della stessa azienda con caratteristiche sostanzialmente diverse.

In tale ipotesi il giornalista potrà dimettersi per giusta causa, trattandosi di ragioni tali da essere riconducibili ad una menomazione della propria dignità professionale⁽⁹²⁾.

La *ratio* di tale previsione si rinviene nella natura del tutto particolare del rapporto di lavoro giornalistico, essendo quest'ultimo caratterizzato dal fatto che il giornalista,

⁽⁸⁶⁾ Si veda Cass. 29 novembre 2016, n. 24260, in *ADL*, 2017, n. 2, II, p. 420 ss., con nota di G. FONTANA, *Diritto di critica del lavoratore e licenziamento per giusta causa*; Cass. 10 dicembre 2008, n. 29008, in *RIDL*, 2009, n. 4, II, p. 918, con nota di F. SANTONI, *Il diritto di critica del lavoratore alla luce della più recente ricostruzione dell'obbligo di fedeltà*, e in *MGC*, 2008, n. 12, p. 1762; Cass. 14 giugno 2004, n. 11220, in *DG*, 2004, n. 33, p. 34.

⁽⁸⁷⁾ Cfr. Cass. 21 marzo 2016, n. 5523, in *LG*, 2016, n. 7, p. 683, con nota di S. IACOBUCCI, *Il confine tra "conversazione tra colleghi" e uso di "epiteti ingiuriosi" nella giurisprudenza di legittimità*; Cass. 29 aprile 2004, n. 8254, in *GCMass.*, 2004, p. 4. Si veda, inoltre, Cass. 6 giugno 2018, n. 14527, in *RIDL*, 2018, n. 4, II, p. 832, con nota di P. TOSI, E. PUCETTI, *Il diritto di satira e la dignità della persona: il caso dell'impiccagione figurata del datore di lavoro*.

⁽⁸⁸⁾ Cass. 17 settembre 2009, n. 20048, in *GD*, 2009, n. 44, p. 59; in senso conforme anche Cass. n. 29008/2008, cit.

⁽⁸⁹⁾ Cass. 16 febbraio 2011, n. 3822, in *DeJure*.

⁽⁹⁰⁾ Cfr. M. LAMBROU, *Giornalisti: rapporto di lavoro tra autonomia e subordinazione*, in *DPL*, 2019, n. 39, p. 2422 ss.

⁽⁹¹⁾ Si veda Cass. 19 maggio 1979, n. 2885, in *FI*, 1979, I, c. 2021.

⁽⁹²⁾ Si veda Pret. Milano 6 novembre 1995, in *RIDL*, 1996, n. 1, II, p. 36, con nota di M. CARO, *Il caso di coscienza dei giornalisti de "Il Giornale"*. *Contra*, Pret. Roma 20 maggio 1981, in *FI*, 1981, I, p. 2319.

come lavoratore subordinato, è inserito in una struttura organizzativa diretta dall'editore, suo datore di lavoro, ma al contempo egli svolge anche un'attività di informazione rivolta alla generalità dei cittadini.

L'attività giornalistica comporta, così, che ai sensi dell'articolo 2 della legge professionale il giornalista sia titolare del diritto di libertà di informazione e di critica, normalmente frutto di una condivisione di idee tra editore e giornalisti circa i fini cui è diretto il servizio dai medesimi reso alla collettività.

Pertanto, ove, per effetto di mutamenti attuati dall'editore, il consenso venga meno, tale situazione determina una violazione della tutela della dignità professionale del giornalista, che consente a quest'ultimo di rassegnare le proprie dimissioni per giusta causa.

I mutamenti attuati dall'editore possono essere sia repentini, che gradualmente e possono consistere tanto in un «sostanziale cambiamento dell'indirizzo politico del giornale», tanto nella «utilizzazione dell'opera del giornalista in altro giornale della stessa azienda con caratteristiche sostanzialmente diverse».

Con riferimento alla prima ipotesi, la giurisprudenza ha chiarito ormai ampiamente che la clausola di coscienza vale per tutti i giornalisti, anche non politici e anche c.d. indipendenti, i quali collaborino, ad esempio, a rubriche non strettamente condizionate da ideologie e dalla politica o che non abbiano un proprio preponderante orientamento ideologico.

Inoltre, non si richiede la prova, ad esempio, che gli articoli commissionati dall'editore compromettano la dignità o ripugnino alla coscienza del giornalista, rilevando esclusivamente la situazione di mutamento di indirizzo del giornale come elemento oggettivo in sé considerato.

Infine, il mutamento di indirizzo potrebbe verificarsi anche sotto forma di pluralismo ideologico, il che si verifica, ad esempio, quando il giornale ospita firme nuove, radicalmente divergenti dalla linea politica o dai valori cui il giornale si è tradizionalmente ispirato fino a quel momento.

La seconda ipotesi di dimissioni per giusta causa prevista dall'articolo 32 del CCNL Giornalisti e che, parimenti alla prima, determina la sussistenza degli stessi diritti del lavoratore, si verifica invece quando, a causa di fatti che comportino la responsabilità dell'editore, si sia creata una situazione di incompatibilità evidente con la dignità del giornalista ⁽⁹³⁾.

Si tratta di ipotesi che non necessariamente implicano un comportamento attivo da parte dell'editore, essendo sufficiente che quest'ultimo tolleri il verificarsi della situazione descritta ⁽⁹⁴⁾.

La giurisprudenza sul punto ha, ad esempio, ricondotto a tale ipotesi le dimissioni rese da un condirettore cui era stato imposto l'inserimento nel giornale di articoli di natura pubblicitaria ⁽⁹⁵⁾.

⁽⁹³⁾ Si veda Pret. Milano 12 settembre 1991, in *DInformativa*, 1992, p. 495.

⁽⁹⁴⁾ Si veda Cass. 12 gennaio 1984, n. 253, in *RFI*, 1984, voce *Lavoro (rapporto)*, n. 1860. *Contra*, Cass. 16 giugno 1982, n. 3654, in *FI*, 1983, I, p. 747.

⁽⁹⁵⁾ Cfr. Cass. 11 giugno 1999, n. 5790, in *DeJure*; si veda, inoltre, Cass. 13 dicembre 2017, n. 29958, *ivi*.

8. La garanzia di un'occupazione sicura

A tutela della dignità del lavoratore merita attenzione l'approccio della giurisprudenza in tema di licenziamenti, quantomeno sotto due profili.

Da un lato, si rileva come anche a seguito dell'entrata in vigore delle modifiche introdotte dalla legge n. 92/2012 all'articolo 18 Stat. lav., la giurisprudenza in tema di licenziamento nullo continui a considerare intimato per motivo illecito determinate *ex* articolo 1345 c.c. il licenziamento sorretto da finalità persecutoria e/o mobbizzante⁽⁹⁶⁾. È pacifico in giurisprudenza che si tratti, infatti, di un licenziamento posto in essere in contrasto con l'ordine pubblico, quali sono appunto le disposizioni costituzionali in materia di dignità⁽⁹⁷⁾.

Ora, il fatto che l'articolo 2 del decreto legislativo n. 23/2015 non richiami più esplicitamente il licenziamento per motivo illecito dei lavoratori assunti dopo il 7 marzo 2015 potrebbe apparentemente rappresentare una *deminutio* della tutela prioritaria della dignità del lavoratore, precludendo a quest'ultimo l'accesso alla tutela reintegratoria. Tuttavia, attraverso una lettura degli articoli 1345 e 1418, secondo comma, c.c. in combinato disposto tra loro, la sanzione resta comunque la nullità del licenziamento per motivo illecito, in quanto ipotesi di nullità «esspressamente» regolata dalla legge⁽⁹⁸⁾.

Le conseguenze saranno la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 23/2015, indipendentemente dal motivo formalmente addotto, nonché il pagamento di un'indennità commisurata all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione, dedotto l'*aliunde perceptum*, in misura comunque non inferiore a cinque mensilità, oltre al versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali.

Dall'altro lato si richiama la sentenza della Corte costituzionale 8 novembre 2018, n. 194⁽⁹⁹⁾, la quale, recuperando spazio al momento giudiziale, ha introdotto un correttivo alla disciplina che il legislatore aveva inizialmente previsto nel dettare il criterio di determinazione dell'ammontare dell'indennità in caso di licenziamento illegittimo *ex* decreto legislativo n. 23/2015, correttivo apposto sempre nell'ottica della tutela della dignità del lavoro.

Nel dichiarare l'incostituzionalità del sistema di calcolo dell'indennizzo previsto dall'articolo 3, comma 1, nella parte in cui determinava l'indennità in un conteggio matematico pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo

⁽⁹⁶⁾ Si veda Cass. 31 maggio 2022, n. 17702, in *DeJure*. Cfr., inoltre, F. MARINELLI, *Il licenziamento discriminatorio e per motivo illecito*, Giuffrè, 2017; M. BIASI, *Saggio sul licenziamento per motivo illecito*, Cedam 2017.

⁽⁹⁷⁾ Si veda Cass. 11 novembre 2002, n. 15822, in *RIDL*, 2003, n. 3, II, p. 663, con nota di C. FOSSATI, *La stabilità del rapporto di lavoro, ma non la regola della reintegrazione automatica, costituisce espressione dell'ordine pubblico internazionale*.

⁽⁹⁸⁾ Si veda A. PERULLI, *Correzioni di rotta. La disciplina del licenziamento illegittimo di cui all'art. 3, comma 1, d. lgs. n. 23/2015 alla luce del c.d. "Decreto Dignità" e della sentenza della Corte costituzionale n. 194/2018*, in *LDE*, 2019, n. 1, p. 1 ss. Cfr., inoltre, V. BAVARO, M. D'ONGHIA, *Profilo costituzionale del licenziamento nullo*, in *VTDL*, 2016, n. 3, p. 443 ss.; M. BIASI, *Il licenziamento per motivo illecito: dialogando con la giurisprudenza*, in *LDE*, 2018, n. 1, p. 1 ss.

⁽⁹⁹⁾ In *FI*, 2019, n. 1, I, c. 70, con nota di S. GIUBBONI, *Il licenziamento nel contratto di lavoro a tutele crescenti dopo la sentenza n. 194 del 2018 della Corte costituzionale*.

del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio, la Corte costituzionale ha ritenuto tale misura inadeguata in termini di tutela della dignità del lavoratore.

Ciò è quanto si ricava implicitamente dalla motivazione, nella quale si legge che il suddetto sistema di calcolo «non realizza un equilibrato componimento degli interessi in gioco: la libertà di organizzazione dell'impresa da un lato e la tutela del lavoratore ingiustamente licenziato dall'altro».

Sotto questo aspetto, tuttavia, benché sia stata rimessa al Giudice la quantificazione dell'indennità, nel rispetto di un limite minimo e massimo, tenuto conto dell'anzianità di servizio, nonché del numero dei dipendenti occupati, delle dimensioni dell'attività economica, del comportamento e delle condizioni delle parti, come ha evidenziato una parte della dottrina il limite della riforma del *Jobs Act* risiede nell'aver attribuito «un valore-prezzo monetario e limitato» allo svuotamento di contenuti della pregressa garanzia di stabilità del posto di lavoro, tutela che non convince in quanto, in ultima analisi, si traduce nell'individuazione di un «valore-prezzo della dignità della persona»⁽¹⁰⁰⁾.

Nel panorama normativo più recente, inoltre, ha deluso le aspettative il decreto dignità, legge che, ricorrendo ad un brand ambizioso e dettato da motivazioni di propaganda politica, si fregiava di ridimensionare il concetto di flessibilità in favore di una decantata valorizzazione della dignità del lavoratore⁽¹⁰¹⁾.

Com'è noto, infatti, la relazione tra flessibilità e dignità negli anni ha subito numerosi rimaneggiamenti, passando da un'aperta antinomia e ostilità in un'ottica di lotta all'abuso del ricorso ai contratti a termine (legge n. 230/1962) e di repressione delle operazioni fraudolente di prestito di manodopera (legge n. 1369/1960) ad un'impostazione opposta, segnata dal trionfo dell'ideologia della flessibilità, intesa come valore in sé da attuare e come tecnica di promozione del lavoratore nelle dinamiche del mercato contro i rischi della disoccupazione.

Si è assistito così, nel recente passato, alla moltiplicazione delle tipologie di lavoro atipiche (pensiamo alla disciplina del decreto legislativo n. 276/2003) ed alla liberalizzazione dell'uso dei rapporti di lavoro flessibili (iniziata con il decreto legislativo n. 368/2001 e poi potenziata con la acausalità del primo contratto con la legge n. 92/2012).

Il dibattito, invero mai sopito, è stato poi ripreso dalla legge n. 78/2014 e dal decreto legislativo n. 81/2015, improntate ad una totale liberalizzazione del contratto a termine con l'unico limite della durata massima dei 36 mesi⁽¹⁰²⁾.

Il decreto dignità, allora, in un'ottica di lotta al cattivo uso delle tipologie di lavoro flessibili, è tornato a dirsi favorevole ad un progressivo abbandono della tecnica di liberalizzazione del contratto a termine e del contratto di somministrazione di lavoro

⁽¹⁰⁰⁾ Così G. DE SIMONE, *La dignità del lavoro tra legge e contratto*, relazione alle Giornate di Studio Aidlass *Persona e lavoro tra tutele e mercato*, Udine, 13-14 giugno 2019, p. 69 del dattiloscritto.

⁽¹⁰¹⁾ F. DI NOIA, [“Lo chiamavano Dignità”: prime note su tecnica e politica a margine del d.l. n. 87/2018, conv. in l. n. 96/2018](#), Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, 2018, n. 381, p. 3 ss.

⁽¹⁰²⁾ Cfr. E. GRAGNOLI, *La nuova regolazione del contratto a tempo determinato*, in *LG*, 2014, n. 5, p. 429 ss.; A. PRETEROTI, *Contratto a tempo determinato e forma comune di rapporto di lavoro dopo il Jobs Act*, Giappichelli, 2016; G. LUDOVICO, *Contratto a tempo determinato versus contratto a tutele crescenti: gli obiettivi e i risultati del Jobs Act tra flessibilità e incentivi economici*, in *DRI*, 2018, n. 1, p. 63 ss.

a termine attraverso la limitazione dell'acausalità a soli 12 mesi e della riduzione della durata massima del contratto a 24 mesi ⁽¹⁰³⁾.

Come si legge nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione, infatti, la finalità dell'intervento normativo del decreto dignità è da ricercare nell'esigenza di «intervenire con nuove misure per limitare [...] una eccessiva e allarmante precarizzazione».

In quest'ottica, la tutela della dignità del lavoratore si sarebbe dovuta realizzare attraverso il contrasto al precariato, inserendosi nell'ambito della limitazione dei poteri del datore di lavoro.

I passaggi sopra accennati, negli anni, si sono tradotti nell'attribuzione di confini mobili alla relazione tra i concetti di flessibilità e di dignità, relazione che oggi ha mostrato, con il decreto dignità, un "neo" di rilevanti proporzioni, ossia evidenzia come la rivendicazione della dignità nel contratto di lavoro rischi di tradursi, del tutto paradossalmente, in una disuguaglianza di opportunità di occasioni stabili di lavoro. Infatti, essendo altamente improbabile che tutti i lavoratori assunti a termine (o in somministrazione di lavoro a tempo determinato) vengano confermati a tempo indeterminato superata una certa soglia limite, si finirà soltanto per aumentare il turnover dei lavoratori stessi.

E non pare che la situazione descritta possa migliorare neppure alla luce del decreto-legge n. 48/2023 presentato dal Governo Meloni e successivamente convertito nella legge n. 85/2023, il quale, ferma la liberalizzazione della stipulazione di contratti a termine entro i primi 12 mesi e con l'esclusione delle ipotesi previste dal comma 5-*bis* di nuova introduzione, prevede la possibilità di ricorrere ai contratti a termine di durata superiore (sempre nel limite di 24 mesi) nei casi previsti dai contratti collettivi *ex* articolo 51 del decreto legislativo n. 81/2015 ⁽¹⁰⁴⁾, nei casi previsti dai contratti collettivi applicati in azienda, per esigenze di natura tecnica, organizzativa o produttiva individuate dalle parti, ma solo entro il 30 aprile 2024 e, infine, in sostituzione di altri lavoratori.

9. Osservazioni conclusive

Dall'analisi condotta non solo sulla normativa giuslavoristica consolidata in materia, ma anche sulla legislazione e sulla giurisprudenza più recente, emergono alcuni dati. Il primo è il progressivo tentativo di superamento di quanto rilevato fino ad oggi, ossia che il concetto di dignità nel diritto del lavoro, pur essendo ad esso immanente e connaturato, «segue quest'ultimo, sottotraccia, implicita» ⁽¹⁰⁵⁾.

⁽¹⁰³⁾ Cfr. M. MARAZZA, *Decreto Dignità: prime considerazioni sulle novità in materia di contratto di lavoro a termine e somministrazione di lavoro*, in giustiziacivile.com, 12 luglio 2018; V. FILI, *Decreto legge n. 87 del 2018 convertito nella legge n. 96 e dignità dei lavoratori*, in *LG*, 2018, n. 10, p. 869 ss.; F. SCARPELLI, *Convertito in legge il "decreto dignità": al via il dibattito sui problemi interpretativi e applicativi*, in giustiziacivile.com, 3 settembre 2018; P. RAUSEI, *Il lavoro a termine dopo il Decreto Dignità*, in *DPL*, 2018, n. 34-35, p. 2056 ss.

⁽¹⁰⁴⁾ Si tratta dei contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e dei contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro RSA ovvero dalla RSU.

⁽¹⁰⁵⁾ Così S. LAFORGIA, *op. cit.*, p. 562.

Il secondo è che, se è pur vero che la dignità esplica molteplici funzioni, da diritto individuale nel contratto, a limite ai poteri del datore di lavoro, a moltiplicatore di diritti fondamentali preesistenti ⁽¹⁰⁶⁾, finora è emersa, come già evidenziato in dottrina, la «perenne eccedenza assiologica» del principio di dignità rispetto alle norme giuridiche che vi danno attuazione ⁽¹⁰⁷⁾.

Invero, qualcosa negli ultimi anni si sta muovendo, se si pensa alla lotta contro il lavoro sommerso, al riconoscimento a chi lavora di un equo compenso, all'estensione dell'apparato protettivo proprio del lavoro subordinato oltre la subordinazione, nonché alla valorizzazione della componente formativa.

In questo contesto la dignità, in quanto clausola generale ed elastica, appare atta a recuperare un ruolo di rilievo ove operi sia come criterio di controllo della compatibilità tra principi e regole, sia come parametro di assestamento interpretativo.

Ciò, tuttavia, preoccupa coloro che temono che i tribunali esercitino una discrezionalità senza controllo sotto l'egida della dignità, interferendo con il ruolo del legislatore ⁽¹⁰⁸⁾, il che implica che un intervento normativo sistematico in materia non sia più ulteriormente procrastinabile.

Il percorso di modifica potrebbe così essere instradato, intanto, attuando alcuni interventi correttivi.

In primo luogo, mentre ora il principio di dignità opera quale corollario di altri diritti della persona, si pensi ad esempio al diritto di eguaglianza, servirebbe un maggior impegno da parte del legislatore nel riconoscere ad esso il ruolo di autonomo parametro giuridico.

Nonostante siano diverse le norme nelle quali si può rintracciare la finalità di tutela del principio di dignità, non esiste alcun riferimento normativo esplicito, al di là del titolo I Stat. lav. e dei deludenti risulti portati dal decreto dignità, nel quale si faccia espressa menzione della dignità del lavoratore. Semmai la dignità viene richiamata ogniqualvolta si voglia andare a ricercare la *ratio* di un determinato intervento legislativo.

Diversamente, invece, il legislatore dovrebbe sbilanciarsi e fare una scelta di campo netta, richiamando espressamente nei testi normativi tale principio e dando così finalmente respiro a ciò di cui si parla, appunto, «sottotraccia».

Si ritiene, infatti, che richiamare espressamente la tutela del principio di dignità nei testi normativi amplificherebbe il rispetto e la protezione di essa, così come richiesto e sancito dall'articolo 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, secondo il quale «La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata». Tale ultima considerazione, peraltro, implica, in secondo luogo, che la dignità acquisisca il ruolo non solo di valore meramente descrittivo, quanto di valore di tipo prescrittivo. Se finora, infatti, si è realizzato il passaggio della dignità da valore a principio, solo realizzando l'ulteriore passaggio da principio a regola (prescrivendo e orientando le condotte che il soggetto deve avere affinché essa sia garantita e rispettata e la cui violazione dovrà essere adeguatamente sanzionata) ⁽¹⁰⁹⁾, la dignità esplicherà appieno i propri effetti positivi nel diritto del lavoro dell'uguaglianza sostanziale.

⁽¹⁰⁶⁾ Cfr. L. RATTI, *Dignità e regolazione del rapporto di lavoro*, cit., p. 607 ss.

⁽¹⁰⁷⁾ Così M. CERBONE, *op. cit.*, pp. 2-3.

⁽¹⁰⁸⁾ Così G. RESTA, *Tre funzioni della dignità della persona*, in *VTDL*, 2020, n. 3, p. 537.

⁽¹⁰⁹⁾ Cfr. S. LAFORGIA, *op. cit.*, p. 579 ss., in particolare p. 582.

In terzo luogo, infine, sarebbe opportuno che venissero introdotte misure concrete volte a prevenire le violazioni della dignità derivanti da comportamenti di terzi, *in primis* del datore di lavoro, ma anche del committente, dal momento che la dignità non è appannaggio esclusivo del lavoro subordinato. Sotto questo profilo, pertanto, il legislatore dovrebbe attivarsi per introdurre anche un apparato protettivo di norme a tutela specifica del principio di dignità.

Lo sfruttamento dei lavoratori: tecniche di contrasto tra *old* e *new economy*

di Alessandra Sartori

Abstract – Il contributo si focalizza sullo sfruttamento del lavoro, con particolare riferimento alle tecniche di contrasto, esaminate in una prospettiva diacronica, che prende le mosse dagli albori dei fenomeni interpositori nei latifondi di fine Ottocento per attingere alle nuove forme di caporalato digitale. L’A., dopo aver dato ampiamente conto dell’elaborazione dottrinale e della produzione giurisprudenziale sull’art. 603-*bis* c.p., che reprime l’intermediazione e lo sfruttamento dei lavoratori, si concentra sulle misure, diverse dalla sanzione penale, volte a favorire la legalità del lavoro, specialmente nel settore agricolo (l. n. 199/2016). Il saggio si conclude con un plauso al rafforzamento di provvedimenti di questo tipo, poiché lo sfruttamento dei lavoratori è oggi un fenomeno complesso e ormai costitutivo di un modello d’impresa criminale, che può essere efficacemente contrastato soltanto trascendendo il rimedio penale, nella prospettiva della responsabilizzazione dell’impresa leader della filiera produttiva.

Abstract – The contribution focuses upon the exploitation of workers, with particular reference to the techniques to fight against it, which are analysed in a historical perspective, starting from the first gang-mastering phenomena in the latifundiums at the end of the 19th Century to arrive at the most recent forms of digital gang-mastering. The A., after giving a broad account of the scholarly reflection and of the prominent judicial decisions on Art. 603-*bis* of the Criminal Code, which prosecutes gang-mastering and the exploitation of workers, concentrates her attention on measures, differing from the criminal sanctions, aimed to favour the legality of the work, especially in the agricultural sector (Act No. 199/2016). The essay ends with a convinced support in favour of measures of this kind, because today’s exploitation of workers is a complex phenomenon, which makes up a model of criminal enterprise and cannot be effectively fought only through the criminal remedy, but rather by making the leading firm of the value chain responsible for any violation of workers’ rights along the chain.

Sommario: 1. Introduzione. – 1.1. Lo sfruttamento del lavoro: un concetto sfuggente. – 2. Un excursus storico: dai caporali al monopolio pubblico del mercato del lavoro. – 2.1. Riregolazione del mercato del lavoro e nuovi divieti. – 3. La legge n. 199/2016. – 3.1. L’articolo 603-*bis* c.p. – 3.2. Gli strumenti di carattere patrimoniale a presidio della fattispecie incriminatrice. – 4. Le nuove frontiere dello sfruttamento: cenni sul c.d. “caporalato digitale”. – 5. Le tecniche di contrasto: oltre la sanzione penale.

1. Introduzione

Il contributo si focalizza sullo sfruttamento del lavoro, con particolare riferimento alle tecniche di contrasto, esaminate in una prospettiva diacronica, che prende le mosse dagli albori dei fenomeni interpositori nei latifondi di fine Ottocento per attingere alle nuove forme di caporalato digitale.

Dopo aver inquadrato il fenomeno, che risulta multidimensionale e sfuggente, si ripercorreranno le diverse tappe con le quali l'ordinamento nazionale, al lume del quadro internazionale e sovranazionale, ha tentato di contrastarlo, a partire dalla legge Fanfani (legge n. 264/1949), che istituì il monopolio pubblico del collocamento, e dalla legge n. 1369/1960, che vietò l'interposizione nelle mere prestazioni di manodopera, per approdare al pacchetto Treu (legge n. 196/1997) e al decreto legislativo n. 276/2003, che legalizzarono la somministrazione di lavoro, pur continuando a reprimere gli schemi interpositori quando fossero posti in essere con modalità difformi da quelle consentite dal legislatore.

Una parte sostanziosa del contributo è dedicata all'esegesi dell'articolo 603-*bis* c.p. nella sua evoluzione normativa, culminata nella legge n. 199/2016. La formulazione attuale non si limita a contrastare le peggiori forme di caporalato, connotate dallo sfruttamento indiretto della manodopera, ma punisce altresì lo sfruttamento diretto dei lavoratori, contribuendo così a precisare anche i contorni del lavoro dignitoso.

Il fuoco dell'attenzione si sposterà, quindi, seppur fugacemente, sulle forme che il fenomeno va assumendo a seguito della diffusione delle tecnologie digitali e, in particolare, del lavoro delle piattaforme. In conclusione, si rifletterà sull'adeguatezza della prospettiva sanzionatoria penalistica per un efficace contrasto dello sfruttamento del lavoro. In molti settori, a partire da quello agricolo, lo sfruttamento del lavoro è ormai purtroppo diventato elemento costitutivo di un modello produttivo che può essere scardinato soltanto agendo su più fronti, e in particolare sul gioco delle convenienze dei soggetti coinvolti.

1.1. Lo sfruttamento del lavoro: un concetto sfuggente

Lo sfruttamento del lavoro costituisce, come già accennato, un fenomeno multidimensionale e difficilmente catturabile, anche perché ha carattere trasversale e intreccia diversi ambiti, ciascuno dotato di un proprio apparato di regole e di sanzioni, talora di matrice penale (ad esempio interposizione illecita, appalti e pseudo-appalti, schiavitù, tratta, ecc.; si veda *infra*) ⁽¹⁾. In via di primissima approssimazione è possibile distinguere, come già accennato, lo sfruttamento perpetrato direttamente da chi ingaggia e utilizza il lavoratore da quello indiretto, che si vale di articolati schemi interpositori e mediatori illeciti, tutti sussumibili nel linguaggio comune nel termine "caporalato".

Benché si tratti di un fenomeno antico, radicato nella debolezza contrattuale del lavoratore subordinato, il diritto del lavoro non ne offre una definizione sistematica e onnicomprensiva. Ciononostante, è, però, possibile desumerne i tratti tipici *a contrariis* dagli standard minimi inderogabili fissati dalla disciplina giuslavoristica, tanto di legge che di contratto collettivo, che fondano la dignità del lavoro (*decent work*). Qui vengono in rilievo, *in primis*, le regole in materia di retribuzione, orario di lavoro, salute e sicurezza del lavoro, compresa la tutela assicurativa contro gli infortuni ⁽²⁾. Si tratta di alcuni dei parametri che il legislatore utilizza per determinare gli indici di sfruttamento

⁽¹⁾ Cfr. S. LAFORGIA, *Il contrasto allo sfruttamento lavorativo dei migranti*, in W. CHIAROMONTE, M.D. FERRARA, M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, Il Mulino, 2020, p. 173.

⁽²⁾ In questi termini LAFORGIA, *op. cit.*, pp. 173-174.

di cui alla fattispecie penalistica *ex* articolo 603-*bis* c.p. accanto alle condizioni di lavoro, alle situazioni alloggiative e ai metodi di sorveglianza (si veda *infra*, § 3.1).

Come è stato segnalato in dottrina, lo sfruttamento del lavoro prospera quando sussistono condizioni favorevoli di contesto, specialmente di carattere socio-economico e culturale, che contribuiscono a creare una situazione di particolare vulnerabilità dei lavoratori ⁽³⁾. Queste condizioni si realizzano più frequentemente in presenza di consistenti fenomeni migratori, in special modo quando coinvolgono soggetti entrati irregolarmente nel territorio nazionale. Tradizionalmente il terreno di elezione dello sfruttamento è stato il settore agricolo ⁽⁴⁾, ove i fattori catalizzatori della vulnerabilità dei lavoratori si concentrano con la massima intensità ⁽⁵⁾.

Anzitutto, l'attività agricola è per sua natura di carattere stagionale, e richiede, quindi, rapporti di lavoro di breve durata e tendenzialmente discontinui ⁽⁶⁾. Questa situazione di precarietà rende i lavoratori ricattabili, specialmente quando si tratti di stranieri privi di permesso di soggiorno, che non denunceranno mai i propri aguzzini, per il timore di essere rimpatriati ⁽⁷⁾. Ma pure gli stranieri con regolare permesso potrebbero essere restii a sottrarsi a situazioni di sfruttamento, per non perdere l'occasione lavorativa e, in prospettiva, anche il titolo di soggiorno ⁽⁸⁾. È forse addirittura più fragile la situazione dei richiedenti asilo, poiché il permesso di soggiorno per protezione speciale viene rilasciato in presenza di un effettivo inserimento sociale in Italia, ai fini del quale

⁽³⁾ Sull'*humus* che favorisce i fenomeni di sfruttamento si veda L. PALMISANO, *Appunti per una sociologia dello sfruttamento in agricoltura*, in F. DI MARZIO (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, Donzelli, 2015, p. 17 ss.; D. PERROTTA, *Il caporalato come sistema: un contributo sociologico*, in E. RIGO (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pacini, 2015, p. 17 ss.

⁽⁴⁾ Si esprime così, con particolare riferimento al caporalato, D. SCHIUMA, *Il caporalato in agricoltura tra modelli nazionali e nuovo approccio europeo per la protezione dei lavoratori immigrati*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2015, n. 1, I, p. 87.

⁽⁵⁾ Sui tratti peculiari del lavoro agricolo, che favoriscono il perpetuarsi di fenomeni di sfruttamento, si veda W. CHIAROMONTE, «Cercavamo braccia, sono arrivati uomini». *Il lavoro dei migranti in agricoltura tra sfruttamento e istanze di tutela*, in *DLRI*, 2018, n. 158, spec. pp. 327-328; M. D'ONGHIA, C. DE MARTINO, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento in agricoltura nella legge 199/2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso*, in *VTDL*, 2018, n. 1, p. 161 ss.; C. FALERI, *Il lavoro povero in agricoltura, ovvero sullo sfruttamento del (bisogno) di lavoro*, in *LD*, 2019, n. 1, p. 150 ss.; C. SPINELLI, *Immigrazione e mercato del lavoro: lo sfruttamento dei migranti economici*, in *RDFS*, 2020, n. 1, p. 131 ss.; L. TASCINI, *Caporalato e sfruttamento lavorativo in agricoltura*, *ivi*, 2022, n. 4, pp. 616-617; nonché da ultimo F. DE MICHEL, *Prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo e del caporalato in agricoltura*, in M. FERRARESI, S. SEMINARA (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un'indagine di diritto penale, processuale penale e del lavoro*, Adapt University Press, 2024, p. 77 ss.

⁽⁶⁾ Sottolinea il «carattere paradigmatico che assume il migrante stagionale, quale collettore idealtipico dei molteplici fattori di vulnerabilità», V. PAPA, *Dentro o fuori il mercato? La nuova disciplina del lavoro stagionale degli stranieri tra repressione e integrazione*, in *DRI*, 2017, n. 2, p. 368.

⁽⁷⁾ Si esprime icasticamente in termini di «ricatto esistenziale» e di «subordinazione esistenziale», per cui i clandestini acconsentono ad assoggettarsi «a condizioni lavorative di tipo paraschiavistico», divenendo così «mera merce di scambio», un «fattore produttivo», ovvero una semplice *res*, «in cambio di un'alternativa di vita, una speranza di sopravvivenza», D. SCHIUMA, *op. cit.*, p. 88.

⁽⁸⁾ Il pernicioso legame tra il permesso di soggiorno e il contratto di lavoro, che espone gli immigrati extracomunitari a un ricatto addirittura esistenziale, è diffusamente rimarcato dalla dottrina: si veda, per es., M. D'ONGHIA, *Immigrazione irregolare e mercato del lavoro: spunti per una discussione*, in *RTDPub*, 2019, n. 2, p. 463 ss.; C. SPINELLI, *op. cit.*, p. 128 ss.

la titolarità di un rapporto di lavoro è cruciale ⁽⁹⁾. In secondo luogo, la ferrea legge della domanda e dell'offerta, a causa dello squilibrio esistente in questo settore per la presenza di una vasta riserva di stranieri disponibili a lavorare a qualsiasi condizione ⁽¹⁰⁾, produce una devastante concorrenza al ribasso tra i braccianti. Inoltre, questi lavoratori, soprattutto se stranieri, sono segregati in veri e propri ghetti, con condizioni abitative degradanti, nei quali sovente l'unico collegamento con il mondo esterno è proprio il caporale, che garantisce i servizi di trasporto. Per gli stranieri l'isolamento è ulteriormente acuito dalle barriere linguistiche e culturali: di più, spesso il caporale è della stessa etnia dei soggetti sfruttati, che lo considerano sovente come una persona autorevole e un modello da imitare e raggiungere ⁽¹¹⁾. Infine, va da sé che tutti questi ostacoli rendono non soltanto impossibile l'emancipazione individuale, ma addirittura utopistica anche l'aggregazione collettiva di interessi, salvi alcuni casi emblematici, ma anche assai sporadici. Il *favor* dell'altra parte, ossia dell'imprenditore agricolo, che trova molto più efficiente e tempestivo soddisfare la sua domanda di manodopera tramite i caporali piuttosto che rivolgersi ai servizi per l'impiego ⁽¹²⁾, costituisce la cerniera di chiusura di un microsistema economico che si autoalimenta e si perpetua, sovente cementato da infiltrazioni della criminalità organizzata di carattere locale ⁽¹³⁾, spesso in sinergia con il racket internazionale dedito alla tratta di esseri umani ⁽¹⁴⁾. Il settore agricolo, peraltro, non è l'unico afflitto nel nostro Paese da questa piaga: se ci allontaniamo dalle campagne verso il tessuto urbano, il settore edile è quello nel quale tradizionalmente si annidano forme di sfruttamento del lavoro ⁽¹⁵⁾, ma più recentemente il fenomeno ha posto solide radici nei servizi di cura ⁽¹⁶⁾ e, da ultimo, nella

⁽⁹⁾ È stato anche osservato che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo, di durata solo semestrale, seppur rinnovabile, orienta quasi naturalmente i titolari verso impieghi di breve durata, e dunque prevalentemente nei settori dell'agricoltura e del *food delivery*, ove predominano i fenomeni di sfruttamento. Per un accurato esame delle problematiche che affliggono l'inserimento lavorativo dei richiedenti asilo e dei rifugiati si veda diffusamente V. PROTOPAPA, *Il refugee gap, il divario che sfugge al PNRR*, in *LD*, 2023, n. 2, spec. p. 360 ss.

⁽¹⁰⁾ Secondo alcune stime (dati aggiornati al 2017), in agricoltura l'apporto dei lavoratori stranieri sarebbe addirittura pari a 1/3: cfr. M. D'ONGHIA, C. DE MARTINO, *op. cit.*, p. 162.

⁽¹¹⁾ Cfr. D. PERROTTA, *op. cit.*, pp. 19-20.

⁽¹²⁾ Ivi, pp. 22-23.

⁽¹³⁾ Sul tema degli strumenti di contrasto all'infiltrazione della criminalità organizzata nelle attività economiche, con particolare attenzione al diritto del lavoro e alle implicazioni giuslavoristiche, si veda ora M. RANIERI, *Mafie, imprese, lavoro. Diritto del lavoro e normativa di contrasto*, ESI, 2021.

⁽¹⁴⁾ Tanto che si è parlato di «crimmigration»: si veda C. FALERI, «Non basta la repressione». *A proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura*, in *LD*, 2021, n. 2, p. 259. Cfr. anche D. GAROFALO, *Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento del lavoro (non solo in agricoltura)*, in *RDSS*, 2018, n. 2, spec. p. 263; E. SCHEMBARI, *Lo sfruttamento del lavoro: appunti per una definizione*, in OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO, FLAI-CGIL (a cura di), *Agromafie e caporalato. Sesto rapporto*, Futura, 2022, p. 87.

⁽¹⁵⁾ Cfr. V. NUZZO, *L'utilizzazione di manodopera altrui in agricoltura e in edilizia: possibilità, rischi e rimedi sanzionatori*, in L. CALCATERRA (a cura di), *La somministrazione di lavoro. Problemi e prospettive tra diritto nazionale e diritto dell'Unione europea dopo il Decreto Dignità*, Editoriale Scientifica, 2019, p. 343 ss.

⁽¹⁶⁾ Si veda diffusamente S. BORELLI, *Who cares? Il lavoro nell'ambito dei servizi di cura della persona*, Jovene, 2020, spec. pp. 30 ss., nonché S. BORELLI, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, in *LD*, 2021, n. 2, p. 281 ss.

logistica ⁽¹⁷⁾, nella vigilanza privata ⁽¹⁸⁾ e nel variegato mondo del lavoro intermediato dalle piattaforme digitali ⁽¹⁹⁾.

Come è stato opportunamente segnalato in dottrina, lo sfruttamento del lavoro deve essere inquadrato, soprattutto in taluni settori ad alta intensità di manodopera, come quello tessile e agroalimentare, nel più ampio contesto delle catene del valore. Qui, specialmente nei modelli *retailer-driven*, si creano meccanismi concorrenziali perversi, che schiacciano i produttori degli anelli periferici (ad esempio il piccolo coltivatore agricolo, il piccolo imprenditore tessile) e li spingono, pur di rimanere sul mercato, a risparmiare sull'unico fattore di cui hanno un effettivo controllo, ovvero il costo del lavoro ⁽²⁰⁾. Di qui il continuo deteriorarsi delle condizioni di impiego della manodopera, fino al ricorso al caporalato, al lavoro nero e alle forme più bieche di sfruttamento paraschiavistico. Come si vedrà meglio nel paragrafo conclusivo, la piena consapevolezza di questi meccanismi può costituire la via d'uscita per dominarli, intervenendo con una regolazione adeguata nei gangli opportuni: trattandosi di problemi sistemici, la sanzione penale da sola non pare lo strumento di intervento più efficace, ma occorre, invece, agire anche sulle convenienze degli attori economici, soprattutto di quelli in grado di determinare i prezzi e le caratteristiche dei prodotti.

2. Un excursus storico: dai caporali al monopolio pubblico del mercato del lavoro

Inquadrato il tema oggetto d'indagine, occorre ora esaminare come l'ordinamento nel tempo ha reagito allo sfruttamento del lavoro. Il primo fenomeno a essere contrastato a livello internazionale è il caporalato, che, quanto meno nel nostro Paese, trova la

⁽¹⁷⁾ Cfr. V. PINTO, *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro nel settore logistico. Per un quadro d'insieme*, in A. ALLAMPRESE, O. BONARDI (a cura di), *Logistica e lavoro*, Ediesse, 2018, p. 91 ss.

⁽¹⁸⁾ Nel momento in cui si scrive la procura milanese ha disposto il controllo giudiziario di due colossi del settore, Mondialpol e Cosmopol, per sfruttamento del lavoro: nel primo caso la misura è già stata revocata a fronte dell'impegno dell'azienda ad adeguare retribuzioni e condizioni di lavoro.

⁽¹⁹⁾ Si veda, *ex plurimis*, A. ALOISI, V. DE STEFANO, *Il tuo capo è un algoritmo*, Laterza, 2020; F. BANO, *Quando lo sfruttamento è smart*, in *LD*, 2021, n. 2, p. 303 ss.

⁽²⁰⁾ Cfr. D. PERROTTA, *op. cit.*, pp. 27-28; V. PINTO, *Filiere agro-alimentari e agro-industriali, rapporti di produzione agricola e lavoro nero*, in V. FERRANTE (a cura di), *Economia informale e politiche di trasparenza. Una sfida per il mercato del lavoro*, Vita e Pensiero, 2017, spec. p. 86 ss.; C. FALERI, *Il lavoro agricolo. Modelli e strumenti di regolazione*, Giappichelli, 2020, pp. 84-86; A. MERLO, *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro e al "caporalato" dai braccianti ai riders. La fattispecie dell'art. 603-bis c.p. e il ruolo del diritto penale*, Giappichelli, 2020, pp. 36-37; S. BATTISTELLI, O. BONARDI, C. INVERSI, *Regulating agricultural work and the labour market to prevent exploitation: the Italian perspective*, in *LLJ*, 2022, n. 2, R., p. 4 ss. Il fenomeno delle catene del valore ha, ovviamente, anche una dimensione globale, nell'ambito della quale lo sfruttamento del lavoro si concentra negli anelli più deboli e periferici della *Global Value Chain*, solitamente concentrati nel sud del mondo: cfr., anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici, A. BOSCATI, A. SARTORI, *Le Global Supply Chains negli strumenti dell'OIL. Testo, contesto e prospettive evolutive*, in *VTDL*, 2023, n. 2, p. 475 ss. A livello monografico si veda anche V. BRINO, *Diritto del lavoro e catene internazionali del valore. La regolazione dei rapporti di lavoro tra globalizzazione e localismo*, Giappichelli, 2020; M. MURGO, *Global Value Chains e diritto del lavoro. Problemi e prospettive*, Cedam, 2021; W. SANGUINETI RAYMOND, *Teoría del Derecho Transnacional del Trabajo*, Aranzadi, 2022.

propria scaturigine nell'Ottocento⁽²¹⁾, ove rappresenta la normalità nel latifondo agricolo, seppure sia ampiamente presente anche nelle aree urbane, dove si inserisce a pieno titolo nella nascente questione sociale⁽²²⁾. Nel discorso pubblico italiano il termine “caporalato” emerge all'inizio del Novecento, con accezione fortemente negativa, quale pratica deprecabile di reclutamento a squadre. È il primo significativo intervento dello Stato in materia riguarda il lavoro nelle risaie, dopo un periodo di forti disordini nelle campagne vercellesi (legge n. 337/1907): il rimedio legislativo rimane però sul piano civilistico, prevedendosi la nullità degli accordi in cui il mediatore trattiene parte della retribuzione; peraltro, sono fatti salvi i patti collaterali che riconoscono al mediatore un compenso per il trasporto, il vitto, ecc. (articoli 20-21)⁽²³⁾.

La situazione presenta forti analogie nei Paesi in via di industrializzazione, cosicché non stupisce che le prime convenzioni successive alla nascita dell'ILO, varate in un clima di crescente diffidenza e addirittura ostilità nei confronti degli intermediari privati di manodopera, si concentrino sul *marchandage du travail*⁽²⁴⁾. La normativa si articola lungo due direttrici: la prima, anche in ordine di tempo, volta a radicare l'intervento pubblico nel mercato del lavoro, in modo da offrire ai lavoratori un'alternativa al caporalato; la seconda, negli anni Trenta, si pone più radicalmente l'obiettivo di smantellare gli operatori privati *for profit*. Più precisamente, la convenzione n. 2 del 1919 obbliga gli Stati a istituire servizi pubblici per l'impiego, gratuiti e capillarmente diffusi sul territorio; la convenzione n. 88 del 1948 precisa ulteriormente le caratteristiche che questi sistemi devono rivestire. Ulteriormente, la seconda direttrice di azione, anticipata dalla raccomandazione n. 1 del 1919, trova compimento nella convenzione n. 34 del 1933, che impone agli Stati firmatari di vietare l'attività di intermediazione delle agenzie con scopo di lucro.

Tuttavia, nella produzione normativa dell'ILO è presente anche un terzo ambito di intervento, che si concretizza più tardi rispetto ai primi due, e reprime direttamente le più gravi e odiose forme di sfruttamento del lavoro⁽²⁵⁾: la convenzione n. 29 del 1930 impone agli Stati firmatari l'abolizione di ogni forma di lavoro forzato od obbligatorio nel più breve termine possibile (articolo 1), definendolo come «ogni lavoro o servizio, estorto a una persona sotto minaccia di una punizione e per il quale tale persona non sia offerta spontaneamente» (articolo 2, § 1). In questo solco si collocano altri provvedimenti di istituzioni internazionali e sovranazionali, che si pongono il medesimo obiettivo: basti qui ricordare la convenzione supplementare delle Nazioni unite del 1956 sull'abolizione della schiavitù, della tratta degli schiavi e degli istituti e pratiche analoghe alla schiavitù; l'articolo 4 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo,

(21) Forme professionali di reclutamento di manodopera erano presenti già nell'*Ancien régime*, ma non costituivano un disvalore, né erano utilizzate come veicolo di sfruttamento della manodopera: cfr. P. PASSANITI, *Il diritto del lavoro come antidoto al caporalato*, in F. DI MARZIO (a cura di), *op. cit.*, p. 35.

(22) Ivi, p. 36.

(23) Cfr. P. PASSANITI, *op. cit.*, p. 38, nonché F. DI MARZIO, *Agricoltura, caporalato, questo libro*, in F. DI MARZIO (a cura di), *op. cit.*, p. 11, e M.M. FRACANZANI, *Stato e caporali: un'avventura giuspubblicistica di cent'anni (e più)*, ivi, pp. 53-54.

(24) Per un esame dettagliato della produzione normativa dell'ILO *in subiecta materia* si veda, da ultimo, A. SARTORI, *Modelli organizzativi dei servizi per l'impiego nell'ordinamento multilivello*, in LD, 2023, n. 2, p. 232 ss.

(25) Per una rassegna di questi strumenti si veda L. LOREA, *Sulla nozione di “sfruttamento del lavoro”: cosa è cambiato*, in DRI, 2020, n. 4, p. 1084 ss.

che impone agli Stati firmatari di proibire la schiavitù e il lavoro forzato; l'articolo 5 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, di tenore assai simile. Su questo robusto tronco si innesta uno specifico ramo, ben più tardivo, volto alla tutela dei lavoratori migranti: risaltano in questo ambito la convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, del 1990, che li protegge contro forme di schiavitù, servitù e lavoro forzato (articolo 11), nonché la convenzione delle Nazioni unite contro la criminalità organizzata transnazionale, che, nei due protocolli supplementari del 2000, reprime il traffico di migranti (*smuggling of migrants*) e la tratta di esseri umani (*trafficking in persons*).

Se le fonti finora passate in rassegna si occupano delle forme più eclatanti di sfruttamento, come il lavoro forzato e la schiavitù, nel diritto eurounitario emerge una nozione assai più ampia e chiaramente delineata ⁽²⁶⁾. Più precisamente, in forza della direttiva 2009/52/CE, che vieta l'impiego di cittadini di Paesi terzi irregolarmente soggiornanti, gli Stati membri sono obbligati a prevedere quali ipotesi di reato, tra l'altro, l'assunzione di migranti irregolari «accompagnata da condizioni di particolare sfruttamento» (articolo 9, § 1, lettera *c*), ovvero da «condizioni lavorative, incluse quelle risultanti da discriminazioni di genere e di altro tipo, in cui vi è una palese sproporzione rispetto alle condizioni di impiego dei lavoratori assunti legalmente, che incide, ad esempio, sulla salute e sicurezza dei lavoratori ed è contraria alla dignità umana» (articolo 2, § 1, lettera *i*). Un paio d'anni più tardi, peraltro, l'Unione approva anche una direttiva volta a prevenire e reprimere la tratta di esseri umani, e a proteggere le vittime (direttiva 2011/36/UE) ⁽²⁷⁾.

Il legislatore italiano raccoglie le indicazioni dell'ILO e, durante il periodo corporativo ⁽²⁸⁾, istituisce il monopolio pubblico del collocamento, affidando la relativa funzione al sindacato unico fascista (articolo 44, regio decreto n. 1130/1926; Carta del lavoro del 1928; regio decreto n. 1978/1934; regio decreto n. 1934/1938) ⁽²⁹⁾. Il sistema del monopolio transita nel periodo repubblicano, anche se la legge Fanfani, in parziale discontinuità con l'esperienza precedente, concentra nelle mani dello Stato l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro (articoli 7 e 11), reprimendo penalmente qualsiasi attività privata in tale ambito, pur se svolta gratuitamente (articolo 27) ⁽³⁰⁾. Questo apparato non risulta, però, sufficiente a sradicare il caporalato: esso, anzi, rimane un fenomeno endemico del mercato del lavoro italiano del Secondo dopoguerra, come testimonia anche la Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori degli anni Cinquanta (1955-1958), che lo indentifica fra i principali mali

⁽²⁶⁾ Così L. LOREA, *op. cit.*, p. 1084.

⁽²⁷⁾ La direttiva va a sostituire una precedente decisione-quadro del Consiglio del 2002 (2002/629/GAI).

⁽²⁸⁾ Per la verità, già nel tardo periodo liberale sono riscontrabili progetti volti a regolamentare l'attività dei mediatori privati, cui avrebbero dovuto fare ricorso i costituendi uffici statali e comunali di collocamento: si trattava, dunque, di una sorta di “caporalato di Stato”, in attesa che maturassero i tempi per l'istituzione di un vero e proprio monopolio. Così P. PASSANITI, *op. cit.*, p. 39.

⁽²⁹⁾ Per un'accurata ricostruzione storica dell'evoluzione del collocamento in Italia si veda S. MUSSO, *Le regole e l'elusione. Il governo del mercato del lavoro nell'industrializzazione italiana (1888-2003)*, Rosenberg & Sellier, 2004.

⁽³⁰⁾ Si veda, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, A. SARTORI, *La legge Fanfani e lo Statuto dei lavoratori: i tre pilastri del monopolio pubblico, della gestione statale e della chiamata numerica*, in M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, Cedam, 2012, p. 66 ss.

dell'economia italiana dell'immediato periodo postbellico. A questo punto il legislatore interviene con una normativa specifica sulla fornitura di mere prestazioni di manodopera, anche perché l'unica disposizione presente all'epoca nell'ordinamento in questa materia era circoscritta al perimetro dell'interposizione nel cottimo (articolo 2127 c.c.), con soluzioni del tutto inadeguate ⁽³¹⁾. La legge n. 1369/1960, che reprime l'interposizione nelle mere prestazioni di manodopera (articolo 1), stabilisce l'imputazione del rapporto di lavoro direttamente in capo all'utilizzatore (ultimo comma dell'articolo 1). A tale rimedio civilistico viene affiancata la sanzione penale dell'ammenda, che colpisce tanto il caporale interposto che l'utilizzatore diretto (articolo 2). Sin dal varo della prima legge organica in materia di immigrazione (legge n. 943/1986, di attuazione della convenzione ILO n. 143 del 1975) si delinea nel nostro ordinamento un filone specifico di disciplina penalistica, volta a reprimere l'intermediazione privata di lavoratori migranti, nonché l'impiego diretto di extracomunitari in condizioni di irregolarità, che viene sanzionato più rigorosamente quando vi sia altresì sfruttamento (articolo 12) ⁽³²⁾.

2.1. Riregolazione del mercato del lavoro e nuovi divieti

Il quadro giuridico da ultimo tratteggiato rimane stabile per lungo tempo, ma subisce un'improvvisa accelerazione riformatrice sul finire del millennio, anche sulla scorta della mutata sensibilità a livello europeo e internazionale. Se le sentenze della Corte di giustizia contribuiscono allo smantellamento dei monopoli pubblici del collocamento ⁽³³⁾, la convenzione ILO n. 181 del 1997 apre ai privati, debitamente regolati, simultaneamente l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro e quella di fornitura professionale di manodopera, stabilendo contestualmente il fondamentale principio della gratuità per i lavoratori dei servizi offerti dalle agenzie (articolo 7) ⁽³⁴⁾. Sul piano nazionale le due attività, sino ad allora accomunate dal divieto, vengono consentite, previa autorizzazione, a qualificati attori privati in possesso dei relativi requisiti con due distinti provvedimenti normativi. Il legislatore del pacchetto Treu (legge n. 196/1997), sensibile alle nuove esigenze organizzative e produttive, facendo seguito agli accordi contenuti nel Patto del lavoro del 1996, regola, agli articoli 1-11, il lavoro tramite agenzia interinale, ritagliandolo come eccezione circoscritta al divieto

⁽³¹⁾ L'art. 2127 c.c. prevede, infatti, soltanto un regime di solidarietà tra il datore di lavoro e il proprio dipendente per la retribuzione che questi abbia concordato nel contratto di lavoro stipulato con il subcottimista.

⁽³²⁾ Si veda *amplius* G. DE SANTIS, *Caporalato e sfruttamento di lavoro. Storia e analisi della fattispecie delittuosa vigente*, in G. DE SANTIS, S.M. CORSO, F. DELVECCHIO (a cura di), *Studi sul caporalato*, Giappichelli, 2020, pp. 43-44.

⁽³³⁾ Soprattutto con le pluricommentate sentenze *Macrotron* del 1991 e *Jobcentre II* del 1997: si veda *amplius*, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, A. SARTORI, *Il superamento del monopolio pubblico: dal Patto per il lavoro del 1996 alla sentenza della Corte di giustizia UE*, in M. BROLLO (a cura di), *op. cit.*, pp. 124-125.

⁽³⁴⁾ Per un esame accurato di questa convenzione si veda, da ultimo, A. SARTORI, *Modelli organizzativi dei servizi per l'impiego nell'ordinamento multilivello*, *cit.*, pp. 236-237.

generale di interposizione nelle mere prestazioni di manodopera, che per il resto rimane pienamente in vigore, così come la legge n. 1369/1960 ⁽³⁵⁾.

Per altro verso, il c.d. decreto Montecchi (decreto legislativo n. 469/1997) disciplina, *inter alia*, l'attività di mediazione e le agenzie private ad essa autorizzate (articolo 10): qualche anno più tardi, con la legge n. 388/2000 (articolo 117, comma 3, lettera *b*), ai nuovi attori sarà permesso esplicitamente di svolgere anche la selezione e ricerca del personale e il supporto alla ricollocazione professionale ⁽³⁶⁾. Pure in questo caso, al di fuori degli ambiti autorizzati permane l'antico divieto stabilito dalla legge Fanfani, con il correlato apparato penalistico.

Un deciso cambio di prospettiva si verifica con il c.d. decreto Biagi (decreto legislativo n. 276/2003) ⁽³⁷⁾, che, abrogando contestualmente la storica legge n. 1369/1960 e le residue sanzioni penali di cui all'articolo 27 della legge n. 264/1949, disegna *in primis* i contorni delle attività lecite (somministrazione di lavoro a tempo determinato e indeterminato, intermediazione tra domanda o offerta di lavoro, selezione e ricerca del personale, supporto alla ricollocazione professionale), ormai affidate a soggetti poli-funzionali (le agenzie per il lavoro), e prevede un articolato quadro sanzionatorio nel caso di deviazioni dalle fattispecie autorizzate ⁽³⁸⁾. Le sanzioni spaziano da quelle amministrative pecuniarie, riservate alle mere irregolarità della somministrazione di lavoro (articolo 18, comma 3), fino a quelle penali, che colpiscono tanto l'utilizzatore che il somministratore nelle ipotesi di somministrazione abusiva (articolo 18, commi 1-2) e fraudolenta (articolo 28), mentre si applicano al solo intermediario non autorizzato nel caso di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro (articolo 18, comma 1, secondo capoverso). Viene conservata la sanzione civilistica dell'imputazione del rapporto in capo all'effettivo utilizzatore, *ipso iure* nei casi più gravi (assenza di forma scritta del contratto di somministrazione), a istanza di parte nelle ipotesi di mere irregolarità (articoli 21, comma 4, e 27).

Nonostante la multiforme regolazione cui viene assoggettato il mercato del lavoro nella seconda metà del XX secolo, con l'edificazione e poi lo smantellamento del monopolio, e il susseguirsi di divieti e sanzioni, il caporalato non era mai realmente sparito dall'economia italiana. Anzi, andava via via assumendo connotati più pericolosi e aggressivi, intrecciandosi, specie a partire dal nuovo millennio, con le organizzazioni impegnate nel traffico di esseri umani, sempre più attive a seguito dell'impennata dei flussi migratori, e con la criminalità di stampo mafioso, dedita al controllo del territorio, soprattutto, ma non solo, nelle Regioni meridionali del Paese ⁽³⁹⁾. Allo stesso

⁽³⁵⁾ Sul pacchetto Treu si veda per tutti M. NAPOLI (a cura di), "Pacchetto Treu" (l. 24 giugno 1997, n. 196). *Commentario sistematico*, in NLCC, 1998, n. 5-6, p. 1171 ss.

⁽³⁶⁾ In argomento si veda, anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici, A. SARTORI, *L'apertura ai privati nel d.lgs. n. 469/1997*, in M. BROLLO (a cura di), *op. cit.*, p. 127 ss.

⁽³⁷⁾ Come è stato correttamente osservato, infatti, «la sistematica viene rovesciata»: così M. MAGNANI, *Le esternalizzazioni e il nuovo diritto del lavoro*, in M. MAGNANI, A. PANDOLFO, P.A. VARESI (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali. Commentario ai Decreti legislativi n. 276/2003 e n. 251/2004*, Giappichelli, 2005, p. 284.

⁽³⁸⁾ Cfr., anche per ulteriori riferimenti bibliografici, S. VERGARI, *L'apparato sanzionatorio nella riforma del mercato del lavoro*, in M. MAGNANI, A. PANDOLFO, P.A. VARESI (a cura di), *op. cit.*, p. 225 ss., nonché, con specifico riferimento alle sanzioni per l'intermediazione illecita, M. CORTI, *Le sanzioni*, in M. NAPOLI, A. OCCHINO, M. CORTI, *I servizi per l'impiego. Art. 2098*, Giuffrè, 2010, p. 309 ss.

⁽³⁹⁾ Cfr. A. MERLO, *op. cit.*, pp. 12-13.

tempo, il fenomeno rivestiva spesso un carattere più subdolo, realizzando forme feroci di sfruttamento lavorativo mediante la parvenza di legalità offerta dal nuovo schema contrattuale della somministrazione e dall'appalto di servizi riformato (“caporalato grigio” e cooperative spurie) ⁽⁴⁰⁾. Queste pericolose evoluzioni spingono, dunque, il legislatore a intervenire in modo più deciso con la sanzione penale, poiché l'apparato penalistico della legge Biagi, concentrato sulla mera violazione delle regole e dei divieti relativi all'intermediazione e alla somministrazione di lavoro, appariva sempre più inadeguato a contrastare proprio le forme di caporalato connotate dalle più gravi violazioni dei diritti dei lavoratori.

Per queste ipotesi, infatti, non era invocabile il nuovo testo dell'articolo 600 c.p., novellato nel 2003 (legge n. 228/2003) anche per tener conto degli sviluppi del diritto internazionale pattizio (si veda *retro*, § 2) ⁽⁴¹⁾. Infatti, la norma in questione reprime pesantemente la riduzione in schiavitù o in servitù, e cioè l'esercizio su una persona di poteri proprietari, tali da assimilarla a una *res*, ovvero l'assoggettamento continuativo che la priva della capacità di autodeterminazione ⁽⁴²⁾. Le fattispecie in cui lo sfruttamento non lede totalmente lo *status libertatis* non erano, invece, contemplate, e i tentativi della giurisprudenza di colmare questa lacuna normativa, vincolati com'erano dal principio di tipicità delle fattispecie penali, non erano risultati in alcun modo soddisfacenti ⁽⁴³⁾.

Con l'obiettivo di intercettare questa sorta di “terra di nessuno”, intermedia fra le fattispecie contravvenzionali del decreto Biagi e il gigantismo penale ⁽⁴⁴⁾ dei delitti *ex* articoli 600, 601 e 602 c.p., interviene l'articolo 12 del decreto-legge n. 138/2011, che inserisce nel Codice penale il nuovo articolo 603-*bis* c.p. ⁽⁴⁵⁾.

Il neo-introdotta reato di «intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro» è saldamente collocato tra i delitti contro la libertà individuale, e in particolare tra quelli lesivi della dignità della persona (delitti contro la personalità individuale). La norma punisce

⁽⁴⁰⁾ Ivi, pp. 16-17. Sul fenomeno delle cooperative “spurie” e degli pseudo-appalti nella logistica si veda *amplius* A. BELLAVISTA, *Cooperative e sfruttamento del lavoro nella logistica*, in RGL, 2020, n. 3, I, pp. 452 ss.; più in generale, si veda anche R. RIVERSO, *Cooperative spurie ed appalti: nell'inferno del lavoro illegale*, in www.questionegiustizia.it, 30 aprile 2019.

⁽⁴¹⁾ La medesima legge riscrive, agli artt. 2 e 3, gli artt. 601 e 602 c.p., che reprimono, rispettivamente, la tratta di persone e la compravendita di schiavi.

⁽⁴²⁾ Per una disamina, anche in chiave diacronica, dei reati di riduzione in schiavitù e in servitù, nel confronto con quello *ex* art. 603-*bis* c.p., si veda S. SEMINARA, *Sui confini tra i delitti di schiavitù, servitù e sfruttamento del lavoro*, in M. FERRARESI, S. SEMINARA (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro. Un'indagine di diritto penale, processuale e del lavoro*, ADAPT University Press, 2022, p. 3 ss.

⁽⁴³⁾ In particolare, la giurisprudenza, non potendo estendere in via analogica l'art. 600 c.p., aveva puntato su altri reati, come il maltrattamento in famiglia di cui all'art. 572 c.p. (ad es., nei casi di collaboratori domestici in situazioni paraschiavistiche) e sull'estorsione di cui all'art. 629 c.p. (ad es., quando il datore minacciava l'interruzione del rapporto per imporre condizioni deteriori di impiego, compreso il lavoro informale). Cfr., anche per gli opportuni riferimenti alla giurisprudenza penale, G. DE SANTIS, *op. cit.*, pp. 35-36; A. MERLO, *op. cit.*, pp. 48-49.

⁽⁴⁴⁾ Così S. FIORE, *(Dignità degli uomini e (punizione dei) caporali. Il nuovo delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alfonso M. Stile*, Editoriale Scientifica, 2013, p. 874, che si esprime in termini, rispettivamente, di «bagatellizzazione» (con riferimento ai reati del decreto Biagi) e «gigantismo penale» (con riguardo ai rinnovati delitti contro la persona).

⁽⁴⁵⁾ Per un commento critico a questa disposizione si veda *ex multis* V. TORRE, *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, in DLRI, 2018, n. 158, p. 289 ss.; G. DE SANTIS, *op. cit.*, p. 38 ss.; A. MERLO, *op. cit.*, p. 51 ss.

piuttosto severamente, salvo che il fatto costituisca più grave reato, l'attività organizzata di intermediazione, attuata reclutando manodopera od organizzandone l'attività lavorativa in condizioni di sfruttamento; sono ulteriormente richiesti anche la violenza, minaccia o intimidazione e l'approfittamento dello stato di bisogno o di necessità delle vittime. La norma prosegue elencando gli indici di sfruttamento, che fanno riferimento a gravi violazioni in materia di retribuzione, di orario e sicurezza del lavoro, di condizioni lavorative, ivi compresa la sorveglianza, nonché alloggiative.

La dottrina, pur salutando con favore l'introduzione di un delitto *ad hoc* contro lo sfruttamento dei lavoratori, non ha mancato di segnalare le criticità che ne hanno determinato da subito una scarsissima applicazione giurisprudenziale ⁽⁴⁶⁾. Anzitutto, l'articolo 603-*bis* è stato correttamente definito una norma distorsiva e strabica, poiché definisce lo sfruttamento con riguardo a una serie di indici che individuano condotte proprie del datore di lavoro, ma poi sanziona penalmente soltanto l'intermediario, che difficilmente avrà posto in essere tali condotte ⁽⁴⁷⁾. In secondo luogo, richiedendosi che l'attività intermediatoria sia organizzata, fuoriescono dal cono applicativo tutte le condotte, magari anche particolarmente gravi, svolte in modo occasionale e senza una stabile struttura ⁽⁴⁸⁾. Infine, la norma presenta una tipicità molto articolata, che suscita non poche difficoltà di carattere probatorio ⁽⁴⁹⁾; là dove poi postula l'esistenza di violenza, minacce o intimidazioni, tende a sovrapporsi con fattispecie più gravi (ad esempio il già menzionato articolo 600 c.p.), che, in ragione della clausola di riserva, prevarranno in sede applicativa ⁽⁵⁰⁾. Per tutti questi motivi, decorso appena un lustro il legislatore riformulerà completamente la fattispecie con la legge n. 199/2016 (si veda *infra*, § 3).

Va, peraltro, segnalato che la legislazione in materia di immigrazione, più volte rimangiata, ha progressivamente aggravato le sanzioni penali a carico di chi favorisca l'ingresso e soggiorno illegale di extracomunitari nel nostro Paese (non è più richiesta la mediazione in senso tecnico; articolo 12, decreto legislativo n. 286/1998) ⁽⁵¹⁾, nonché l'utilizzo di lavoratori stranieri extra UE in condizioni di irregolarità (articolo 22, comma 12, decreto legislativo n. 286/1998). Nel 2012, quale ulteriore circostanza aggravante di quest'ultima fattispecie criminosa, è stato previsto lo sfruttamento come definito nell'articolo 603-*bis* c.p. (articolo 22, comma 12-*bis*, decreto legislativo n.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. D. PIVA, *I limiti dell'intervento penale sul caporalato come sistema (e non condotta) di produzione: brevi note a margine della legge n. 199/2016*, in *Archivio Penale*, 2017, n. 1, pp. 184-186; V. TORRE, *op. cit.*, p. 290; A. MERLO, *op. cit.*, p. 52, che quantifica in 34 i procedimenti avviati, di cui meno della metà arrivati al dibattimento.

⁽⁴⁷⁾ Così A. DI MARTINO, *"Caporalato" e repressione penale: appunti su una correlazione (troppo) scontata*, in *Diritto Penale Contemporaneo – Rivista Trimestrale*, 2015, n. 2, p. 106 ss. Cfr. anche A. MERLO, *op. cit.*, p. 53, che si esprime in termini di «tara genetica della norma, legata al tradizionale modo di guardare al fenomeno del caporalato», focalizzato sulla relazione tra lavoratore e caporale: ciò avrebbe impedito alla disciplina di dispiegare pienamente i suoi effetti, relegandola in una dimensione simbolica. Per rilievi analoghi si veda anche G. DE SANTIS, *op. cit.*, pp. 46-47. Nel complesso, la dottrina ritiene che la mancata punibilità del datore di lavoro costituisca il difetto più rilevante della prima versione dell'art. 603-*bis* c.p.

⁽⁴⁸⁾ Cfr., per es., G. DE SANTIS, *op. cit.*, p. 47.

⁽⁴⁹⁾ Si veda A. MERLO, *op. cit.*, p. 52.

⁽⁵⁰⁾ Si veda G. DE SANTIS, *op. cit.*, p. 42.

⁽⁵¹⁾ Tuttavia, il reato è punito con maggiore severità, *inter alia*, quando sia commesso al fine di reclutare persone da destinare allo sfruttamento lavorativo (art. 12, comma 3-*ter*, lett. a, d.lgs. n. 286/1998).

286/1998, inserito dal decreto legislativo n. 109/2012, che traspone nel nostro ordinamento la direttiva 2009/52/CE; si veda *retro*, § 2) ⁽⁵²⁾.

Ritornando sul piano della regolazione del mercato del lavoro, l'impianto del decreto Biagi non viene rivoluzionato dal *Jobs Act*, che pure riscrive la disciplina della somministrazione di lavoro nell'ottica di una maggiore flessibilità (articoli 30-40, decreto legislativo n. 81/2015), parzialmente smorzata negli anni successivi ⁽⁵³⁾. In effetti, è lasciato impregiudicato il regime autorizzatorio e la disciplina delle agenzie per il lavoro, come anche l'apparato sanzionatorio. L'articolo 18 del decreto legislativo n. 276/2003 rimane in vigore, salvo il comma 3 sulle sanzioni amministrative pecuniarie, che rifluisce riformulato nell'articolo 40 del decreto legislativo n. 81/2015. Le conseguenze civilistiche della somministrazione illecita, rimaste anch'esse invariate nella sostanza, trovano ora la loro collocazione nell'articolo 38, commi 1-2, del decreto legislativo n. 81/2015. La più grossa discontinuità del *Jobs Act* rispetto alla disciplina previgente riguarda la somministrazione fraudolenta, fattispecie penalmente sanzionata, che viene abrogata. Ma per soli tre anni, perché sarà già reintrodotta con un testo identico dal decreto dignità, che inserisce nel corpo del decreto legislativo n. 81/2015 il nuovo articolo 38-*bis* ⁽⁵⁴⁾. Peraltro, nel 2016, nel contesto di un'ampia depenalizzazione, il legislatore trasforma in sanzioni amministrative pecuniarie i reati puniti esclusivamente con le pene dell'ammenda o della multa (articolo 1, comma 1, decreto legislativo n. 8/2016): di conseguenza, nell'articolo 18 del decreto legislativo n. 276/2003 rimangono reati (contravvenzionali) la sola mediazione abusiva, semplice o aggravata dallo sfruttamento di minori, e la somministrazione abusiva, ma solo quando siano coinvolti minori.

⁽⁵²⁾ Cfr. G. DE SANTIS, *op. cit.*, pp. 44-45 e 56-57: in questo modo, «il fenomeno dell'immigrazione irregolare» viene saldato «a quello del caporalato» (p. 56).

⁽⁵³⁾ In particolare, con le modifiche apportate dal c.d. decreto dignità (d.l. n. 87/2018) sia alla disciplina del contratto a termine (anche con l'agenzia di somministrazione), sia direttamente a quella della somministrazione di lavoro. Per il quadro normativo aggiornato al decreto dignità si rinvia a L. CALCATERRA (a cura di), *op. cit.* Il recentissimo decreto lavoro (d.l. n. 48/2023, convertito dalla l. n. 85/2023), peraltro, ha ritoccato il regime delle causali dei contratti a termine, con conseguenti ricadute anche su quelli stipulati con le agenzie di somministrazione (art. 24): in questo modo, il pendolo ha ricominciato a muoversi nella direzione della flessibilità. Per un primissimo commento si veda D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, *Disciplina del contratto di lavoro a termine e della somministrazione di lavoro (art. 24, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023)*, in E. DAGNINO, C. GAROFALO, G. PICCO, P. RAUSEI (a cura di), [Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro", convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85](#), ADAPT University Press, 2023, p. 2 ss.

⁽⁵⁴⁾ La norma è, peraltro, di formulazione assai infelice, tanto che negli oltre dodici anni di vita dell'art. 28 del d.lgs. n. 276/2003 non constano applicazioni giurisprudenziali: si veda A. SARTORI, *Prime osservazioni sul decreto "dignità": controriforma del Jobs Act con molte incognite*, in *RIDL*, 2018, n. 4, I, p. 665. Per alcune ipotesi applicative della nuova fattispecie, cfr. P. RAUSEI, *La reintroduzione del reato di somministrazione fraudolenta*, in M. MENEGOTTO, P. RAUSEI, P. TOMASSETTI (a cura di), [Decreto dignità. Commentario al d.l. 87/2018 convertito dalla l. n. 96/2018](#), ADAPT University Press, 2018, pp. 101-102; D. GAROFALO, *Lo sfruttamento del lavoro tra prevenzione e repressione nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, in *ADL*, 2020, n. 6, I, pp. 1320-1321.

3. La legge n. 199/2016

Il legislatore, preso atto dell'ineffettività della fattispecie *ex* articolo 603-*bis* c.p., designata nel 2011, e anche sull'onda di eclatanti fatti di cronaca di notevole rilievo mediatico⁽⁵⁵⁾, decide di perfezionare e irrobustire l'apparato penalistico di contrasto al caporalato e allo sfruttamento del lavoro. Interviene, dunque, con una legge *ad hoc*, subito etichettata come "legge sul caporalato": la legge n. 199/2016, contenente *Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo*. Nonostante che la rubrica del provvedimento menzioni l'agricoltura, la legge ha un cono applicativo ben più ampio, estendendosi a tutti gli ambiti economici in cui possano verificarsi tali deprecabili fatti; le previsioni specificamente destinate al settore agricolo, di carattere spiccatamente promozionale (e non punitivo), trovano ospitalità nella parte finale del testo, e se ne darà conto nel § 5). In effetti, come è stato efficacemente scritto, la legge n. 199/2016 rappresenta «un intervento ad ampio raggio che spazia dal diritto penale al diritto processuale, fino alla responsabilità degli enti»⁽⁵⁶⁾, senza trascurare le vie alternative a quella sanzionatoria e repressiva, che, come si dirà *infra* (§ 5), potrebbero essere assai promettenti.

3.1. L'articolo 603-*bis* c.p.

L'articolo 1 della legge n. 199/2016 sostituisce integralmente l'articolo 603-*bis* c.p., precisando e articolando la fattispecie penalmente rilevante, senza, tuttavia, modificarne in modo radicale la struttura. Nel contempo, gli affianca le due nuove previsioni degli articoli 603-*bis* 1 e 603-*bis* 2, che contemplano, rispettivamente, una circostanza attenuante legata al ravvedimento operoso e un'ipotesi di confisca obbligatoria.

Nel nuovo articolo 603-*bis* c.p. sono ora chiaramente presenti due ipotesi delittuose: la prima, quella del caporale, che «recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori» (intermediazione illecita finalizzata allo sfruttamento); la seconda, quella del datore, che «utilizza, assume o impiega manodopera, sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno» (sfruttamento del lavoro) (primo comma). Emerge, così, per la prima nell'ordinamento penale un'autonoma fattispecie criminosa di sfruttamento del lavoro che può prescindere da una previa intermediazione illecita⁽⁵⁷⁾. Rispetto alla versione precedente, viene ora omesso il riferimento all'attività organizzata di reclutamento dei lavoratori,

⁽⁵⁵⁾ Ci si riferisce alla tragica fine di Paola Clemente, lavoratrice agricola di cinquant'anni, assunta da un'agenzia interinale e morta di fatica nelle campagne pugliesi, ove era giunta insieme ad altri braccianti dopo un viaggio estenuante di quasi 200 km. Per la ricostruzione della vicenda si veda E. SIMONETTI, *Morire come schiavi. La storia di Paola Clemente nell'inferno del caporalato*, Imprimatur, 2017.

⁽⁵⁶⁾ Così M. D'ONGHIA, C. DE MARTINO, *op. cit.*, p. 159.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. G. DE SANTIS, *op. cit.*, pp. 59-60; A. MERLO, *op. cit.*, p. 55. In dottrina si è sottolineato che, oltre a colmare una lacuna di tutela già ampiamente denunciata, si è provveduto altresì a eliminare «una irragionevole disparità di trattamento» rispetto al Testo Unico dell'immigrazione, che già attribuiva autonoma irrilevanza penale allo sfruttamento di lavoratori stranieri irregolari da parte del datore (art. 22, comma 12-*bis*, d.lgs. n. 286/1998): così V. TORRE, *op. cit.*, p. 293.

cosicché l'ambito applicativo è esteso anche a chi si occupa occasionalmente del *merchandage du travail*. Ulteriormente, come si vedrà meglio *infra*, quelli che in precedenza costituivano requisiti di fattispecie (violenza e minaccia) rifluiscono ora all'esterno quali circostanze aggravanti ⁽⁵⁸⁾. Nel complesso, la dottrina ha salutato con favore l'alleggerimento sostanziale della tipicità della fattispecie *ex* articolo 603-*bis* c.p. realizzato dalla novella del 2016, che ha permesso di sbarazzarsi di elementi «inutili e paralizzanti» ⁽⁵⁹⁾: in questo modo, le potenzialità applicative della norma ne escono notevolmente ampliate ⁽⁶⁰⁾.

Proseguendo nell'esame della fattispecie, occorre sottolineare che entrambe le condotte continuano a essere connotate dallo sfruttamento e approfittamento dello stato di bisogno dei lavoratori (articolo 603-*bis*, primo comma, n. 1-2, c.p.). Sotto il primo profilo, è rimasta immutata la tecnica di individuazione dello sfruttamento mediante il rinvio a uno o più indici ⁽⁶¹⁾, che la giurisprudenza aveva enucleato con riferimento alla riduzione in schiavitù *ex* articolo 600 c.p. ⁽⁶²⁾. Peraltro, nell'intermediazione illecita finalizzata allo sfruttamento, quest'ultimo è puramente eventuale, rimanendo confinato nel dolo specifico del caporale, nell'ambito di un reato di mera condotta. Nel caso dello sfruttamento del lavoro, invece, si è in presenza di un reato di evento a forma vincolata, nel quale lo sfruttamento è parte integrante della condotta tipica, mentre il dolo è generico ⁽⁶³⁾. La natura degli indici è stata oggetto di una vivace discussione dottrinale, polarizzata attorno alle posizioni di chi li integra nel fatto tipico, al fine di conferire determinatezza alla fattispecie ⁽⁶⁴⁾, e chi, invece, ne afferma la natura processuale, quali elementi provvisti di valore probatorio, affidati alla valutazione complessiva del giudice alla luce del bene giuridico protetto (la personalità individuale) ⁽⁶⁵⁾. Questa seconda opzione esegetica pare preferita dalla giurisprudenza, secondo la quale, infatti, detti indici sono esemplificativi e non tassativi, ne basterebbe uno solo ⁽⁶⁶⁾ e, addirittura, il giudice potrebbe ravvisare lo sfruttamento anche ricorrendo ad altri elementi di convincimento ⁽⁶⁷⁾.

⁽⁵⁸⁾ Si noti che sparisce l'«ambiguo» riferimento all'intimidazione: così G. DE SANTIS, *op. cit.*, p. 60.

⁽⁵⁹⁾ Così A. GABOARDI, [La riforma della normativa in materia di "caporalato" e sfruttamento dei lavoratori: corretto lo strabismo, persiste la miopia](#), in [www.lalegislazionepenale.eu](#), 3 aprile 2017, p. 7.

⁽⁶⁰⁾ Si veda, fra i tanti, A. GABOARDI, *op. cit.*, pp. 7-8, che, allo stesso tempo, paventa il rischio di un ampliamento incontrollato dell'alveo applicativo della norma; V. TORRE, *op. cit.*, pp. 293-294; G. DE SANTIS, *op. cit.*, p. 60; A. MERLO, *op. cit.*, p. 55.

⁽⁶¹⁾ Per un accurato esame di questi indici dalla prospettiva giuslavoristica si veda R. DI MEO, *Gli indici di sfruttamento lavorativo nell'art. 603-bis c.p.: una lettura lavoristica*, in *VTDL*, 2019, n. 1, p. 265 ss.

⁽⁶²⁾ V. TORRE, *op. cit.*, p. 296; A. MERLO, *op. cit.*, pp. 58 e 70.

⁽⁶³⁾ Cfr. A. MERLO, *op. cit.*, p. 55. In giurisprudenza si veda Cass. pen. 18 gennaio 2022, n. 3554.

⁽⁶⁴⁾ Così, in particolare, A. GABOARDI, *op. cit.*, pp. 49-50, secondo il quale tale soluzione «si impone come l'unica idonea a salvare l'art. 603-*bis* Cp dall'accusa di indeterminazione e a riconoscere una reale funzione alla stessa elencazione degli indici di sfruttamento».

⁽⁶⁵⁾ In questo senso F. STOLFA, [La legge sul "caporalato" \(l. n. 199/2016\): una svolta "etica" nel diritto del lavoro italiano? Una prima lettura](#), in [Diritto della Sicurezza sul Lavoro, 2017, n. 1](#), p. 90; D. PIVA, *op. cit.*, p. 187 ss.; V. TORRE, *op. cit.*, pp. 296-297, seppur implicitamente e con severe critiche a questa tecnica legislativa «inusuale per i sistemi di civil law» (p. 296); A. DI MARTINO, [Tipicità di contesto a proposito dei c.d. indici di sfruttamento nell'art. 603-bis c.p.](#), in [Archivio Penale Web, 2018, n. 3](#), pp. 8-10, seppur in termini problematici; A. MERLO, *op. cit.*, p. 71.

⁽⁶⁶⁾ Cfr. Cass. pen. 23 febbraio 2021 n. 6905, in *ilGiuslavorista*, 15 marzo 2021, con nota di S. APA, *Sfruttamento di lavoratori e integrazione del reato di caporalato*.

⁽⁶⁷⁾ Si veda Cass. pen. 11 novembre 2021, n. 7857.

Nella nuova formulazione dell'articolo 603-*bis* c.p. gli indici hanno subito una lieve, ma significativa, riformulazione: 1) reiterata corresponsione di retribuzioni palesemente difformi dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato; 2) reiterata violazione della normativa sull'orario di lavoro, i riposi, i congedi di maternità, le ferie; 3) sussistenza di violazioni delle norme sulla salute e sicurezza del lavoro; 4) sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza o situazioni alloggiative degradanti (terzo comma).

Nel complesso, è ora più facile ravvisare la presenza di almeno uno degli indici ⁽⁶⁸⁾. Anzitutto, nei primi due viene sostituito l'aggettivo "sistematica" con "reiterata", che implica una minore frequenza temporale del comportamento ⁽⁶⁹⁾. Inoltre, il parametro di riferimento per i salari non è più qualsiasi CCNL, bensì quello stipulato dai sindacati qualificati secondo la maggiore rappresentatività a livello nazionale, cosicché lo standard retributivo di confronto si innalza sensibilmente ⁽⁷⁰⁾. L'indice relativo alle violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro è senza dubbio quello che risulta più alleggerito, poiché non soltanto si elimina l'aggettivo "gravi" che accompagnava le "violazioni", ma si sopprime altresì il riferimento allo stato di pericolo da esse generato, che transita nelle circostanze aggravanti (quarto comma). Tuttavia, la formulazione che ne risulta è talmente ampia da abbracciare potenzialmente ogni infrazione di disposizioni antinfortunistiche, anche di carattere meramente formale e soggette, fino ad ora, a mere sanzioni amministrative. La dottrina ha pressoché unanimemente criticato il nuovo testo, paventando il rischio che questa pan-penalizzazione porti al collasso del sistema prevenzionistico di cui al decreto legislativo n. 81/2008, imperniato, al contrario, su un attento dosaggio della sanzione penale ⁽⁷¹⁾. Si è, pertanto, proposta un'interpretazione correttiva, volta a riscontrare la presenza dell'indice in questione soltanto quando siano poste in essere «violazioni che denotino grave spregio della salute e sicurezza del lavoratore in quanto persona» ⁽⁷²⁾. Nel quarto indice,

⁽⁶⁸⁾ Il rilievo è comune in dottrina: si veda, per es., F. STOLFA, *op. cit.*, p. 90.

⁽⁶⁹⁾ Purché, naturalmente, il comportamento non sia episodico, ma implichi, al contrario, «l'abitudine del reato e quindi un *minimum* di condotte che vada oltre la prima ripetizione e coincida con quello complessivamente occorrente, in concreto, per offendere il bene giuridico protetto dalla norma incriminatrice»: così F. STOLFA, *op. cit.*, pp. 91, ove anche riferimenti alla giurisprudenza formatasi su altre fattispecie criminali ove è richiesto il requisito della reiterazione di un determinato comportamento.

⁽⁷⁰⁾ Viene conservata anche nella nuova formulazione la clausola di chiusura ("comunque") della retribuzione conforme all'art. 36, primo comma, Cost. (proporzionata e sufficiente), che sembra particolarmente utile in tutte quelle ipotesi in cui non vi siano i CCNL parametro: cfr. A. MERLO, *op. cit.*, pp. 78-79; *contra*, però, V. TORRE, *op. cit.*, p. 299, che critica il soggettivismo interpretativo cui può aprire questo riferimento indeterminato. La critica di indeterminatezza è, poi, comune in dottrina con riguardo all'espressione "in modo palesemente difforme", parimenti preservata anche nella nuova formulazione dell'indice relativo alla retribuzione: cfr., per es., ancora V. TORRE, *op. cit.*, p. 299; A. MERLO, *op. cit.*, p. 78.

⁽⁷¹⁾ Cfr., per es., V. TORRE, *op. cit.*, pp. 300-301; G. DE SANTIS, *op. cit.*, p. 67; A. MERLO, *op. cit.*, pp. 79-80.

⁽⁷²⁾ Così F. STOLFA, *op. cit.*, pp. 92-93. *Contra*, nel senso che assumerebbero rilevanza anche inadempimenti meramente formali, puniti in via amministrativa, F. GORI, [La nuova legge sul grave sfruttamento](#)

infine, è stato eliminato l'avverbio “particolarmente”, riferito al degrado delle condizioni di lavoro, dei metodi di sorveglianza o delle situazioni alloggiative: in questo modo, scompare opportunamente una quantificazione del degrado che, in quanto lesione della dignità umana, o è presente o è assente, ma non può essere “particolarmente” sussistente ⁽⁷³⁾.

Se il requisito dello sfruttamento è stato di interpretazione particolarmente controversa, altrettanto faticosa è stata l'esegesi del secondo elemento del fatto tipico, ovvero l'approfittamento dello stato di bisogno ⁽⁷⁴⁾. Sulla scorta della giurisprudenza formata su altre previsioni dell'ordinamento, nelle quali si fa riferimento allo «stato di bisogno» (articolo 644, quinto comma, c.p. sull'usura aggravata; articolo 1488 c.c. sulla rescissione per lesione), in dottrina si è escluso che questo elemento (oggettivo) implichi «uno stato di necessità tale da annientare in modo assoluto qualunque scelta del soggetto passivo», venendo piuttosto a costituire «un impellente assillo idoneo a limitare la volontà e tale da indurlo ad accettare condizioni che altrimenti non avrebbe accettato» ⁽⁷⁵⁾. Tale impellente assillo si verificherà, peraltro, quando il lavoratore si trovi privo delle risorse economiche occorrenti per soddisfare le proprie essenziali e primarie esigenze di vita, e non quando egli abbia una generica esigenza di lavorare al fine di percepire un reddito e di realizzarsi professionalmente ⁽⁷⁶⁾. Della situazione di bisogno il caporale o, rispettivamente, il datore o l'utilizzatore dovranno avere consapevolezza perché si realizzi la condotta di approfittamento (elemento soggettivo).

In generale, va, comunque, osservato che la giurisprudenza ha costantemente svalutato il secondo requisito della fattispecie *ex* articolo 603-*bis* c.p., appiattendosi sulla verifica degli indici di sfruttamento, alla sussistenza dei quali ha fatto quasi sempre inevitabilmente conseguire anche quella dell'approfittamento dello stato di bisogno ⁽⁷⁷⁾. La dottrina ha aspramente censurato questo vero e proprio automatismo presuntivo, sottolineando la scorrettezza metodologica di attribuire valenza dimostrativa

[lavorativo nell'ambito della normativa di contrasto al lavoro sommerso](#), Working Paper ADAPT, 2017, n. 2, p. 35.

⁽⁷³⁾ In questo senso le condivisibili argomentazioni di G. DE SANTIS, *op. cit.*, p. 68.

⁽⁷⁴⁾ La nuova norma ha eliminato «il ridondante riferimento» allo stato di necessità, che compariva nel suo predecessore: così F. STOLFA, *op. cit.*, p. 94. Per considerazioni simili si veda anche M. MISCIONE, *Caporalato e sfruttamento del lavoro*, in *LG*, 2017, n. 2, p. 116.

⁽⁷⁵⁾ Così F. STOLFA, *op. cit.*, p. 94. In giurisprudenza analogamente Cass. pen. 22 giugno 2021, n. 24441, in *D&G*, 23 giugno 2021, con nota di A. IEVOLELLA, *Cooperativa approfitta di soci in grave difficoltà economica: è sfruttamento del lavoro*; Cass. pen. 24 giugno 2022, n. 24388, in *RIDL*, 2022, II, p. 699, con nota di R.D. COSTA, *Part-time fittizio e sfruttamento lavorativo*.

⁽⁷⁶⁾ Così ancora F. STOLFA, *op. cit.*, p. 94.

⁽⁷⁷⁾ Si veda, ad es., Cass. pen. 12 gennaio 2018, n. 17939, in *ilPenalista*, 27 giugno 2018, con nota di C. FIANDANESE, *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. La condizione di clandestinità dei lavoratori integra lo stato di bisogno*, secondo la quale, una volta accertato anche soltanto uno degli indici di sfruttamento presenti nella disposizione, l'approfittamento dello stato di bisogno potrebbe essere desunto anche soltanto dalla condizione di clandestinità dei lavoratori. Cfr., anche per ulteriori riferimenti giurisprudenziali, A. MERLO, *op. cit.*, p. 87 ss.; M. D'ONGHIA, S. LAFORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale: una lettura giuslavoristica*, in *LD*, 2021, n. 2, p. 239 ss., spec. p. 242. In dottrina non sono mancate critiche a questo elemento, ritenuto da alcuni sostanzialmente privo di carattere selettivo: cfr., ad es., A. GABOARDI, *op. cit.*, p. 58; V. TORRE, *op. cit.*, p. 295. Per una valorizzazione si veda, però, l'ampio studio di A. DI MARTINO, [Stato di bisogno o condizione di vulnerabilità tra sfruttamento lavorativo, tratta e schiavitù. Contenuti e metodi fra diritto nazionale e orizzonti internazionali](#), in [Archivio Penale Web](#), 2019, n. 1, p. 1 ss.

all'*id quod demonstrandum est*: in pratica, si desume dall'accettazione di determinate condizioni lavorative l'esistenza di uno stato di bisogno, che è, invece, esattamente ciò che deve essere dimostrato ⁽⁷⁸⁾.

I due delitti *ex* articolo 603-*bis* c.p. sono puniti «con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore reclutato» (primo comma). Come già accennato *retro*, un elemento che in precedenza contraddistingueva la fattispecie ora è rifluito in un'aggravante *ad hoc*: se, dunque, i fatti sono commessi mediante violenza o minaccia, le sanzioni sono elevate (reclusione da cinque a otto anni e multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato) (secondo comma) ⁽⁷⁹⁾. Rispetto alla versione precedente dell'articolo 603-*bis* c.p., sono, invece, rimaste sostanzialmente invariate le altre aggravanti specifiche, che possono comportare l'aumento della pena da un terzo alla metà: numero di lavoratori reclutati superiori a tre, uno o più soggetti reclutati minori non in età lavorativa, esposizione dei lavoratori sfruttati a «situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e alle condizioni di lavoro» (quarto comma) ⁽⁸⁰⁾.

3.2. Gli strumenti di carattere patrimoniale a presidio della fattispecie incriminatrice

La legge n. 199/2016 non si limita a riscrivere l'articolo 603-*bis* c.p., ma si preoccupa anche di potenziarne l'efficacia con ulteriori ed eterogenei interventi normativi, tutti, peraltro, collocati sul versante patrimoniale. In primo luogo, l'articolo 6 modifica l'articolo 25-*quinquies*, comma 1, lettera *a*, del decreto legislativo n. 231/2001, inserendo il reato di cui all'articolo 603-*bis* c.p. tra quelli presupposto che fanno scattare la responsabilità amministrativa dell'ente quando il delitto sia stato commesso nel suo interesse o a suo vantaggio ⁽⁸¹⁾. In questo modo, è stata colmata una delle lacune subito evidenziate in dottrina con riferimento al vecchio testo ⁽⁸²⁾: infatti, come già

⁽⁷⁸⁾ Si tratta di un classico sillogismo difettoso, sul modello “Socrate è intelligente, Socrate è un uomo, tutti gli uomini sono intelligenti”. Cfr. A. MERLO, *op. cit.*, p. 88, anche in nota.

⁽⁷⁹⁾ L'art. 4 della l. n. 199/2016 modifica il Codice di procedura penale (art. 380, secondo comma), disponendo l'arresto in flagranza proprio per l'ipotesi aggravata *de qua*. Questa esibizione di «diritto penale “muscolare”», volta a raccogliere facili consensi, è stata criticata in dottrina in quanto sostanzialmente inutile, a fronte dei nuovi tratti, sempre meno apertamente violenti, che lo sfruttamento dei lavoratori va assumendo: cfr. V. TORRE, *op. cit.*, p. 305. *Contra* G. BELLANTONI, *Gli strumenti normativi di contrasto al “caporalato”: l'arresto in flagranza*, in G. DE SANTIS, S.M. CORSO, F. DELVECCHIO (a cura di), *op. cit.*, p. 161, che ritiene la soluzione «ben in linea con la logica legislativa di contrastare la fenomenologia criminosa» di tali forme più gravi di caporalato, «qualitativamente espressive di pericolosità sociale».

⁽⁸⁰⁾ La dottrina ha denunciato una certa imprecisione nell'utilizzo dei termini relativi alle attività criminose (reclutamento, sfruttamento), che parrebbero confinare le aggravanti specifiche ora alla sola intermediazione, ora al solo sfruttamento: viene, peraltro, proposta un'esegesi correttiva che riferisce dette circostanze aggravanti a entrambe le fattispecie delittuose. Cfr. G. DE SANTIS, *op. cit.*, p. 70. Valuta positivamente la risposta sanzionatoria graduale e proporzionata, scaturente dalla sinergia tra il reato base e le aggravanti speciali, A. MERLO, *op. cit.*, p. 57.

⁽⁸¹⁾ In argomento si veda ampiamente S.M. CORSO, *La responsabilità da “reato” dell'ente datore di lavoro nella l. n. 199/2016*, in G. DE SANTIS, S.M. CORSO, F. DELVECCHIO (a cura di), *op. cit.*, p. 165 ss.

⁽⁸²⁾ Cfr. G. DE SANTIS, *op. cit.*, pp. 54 e 73, che segnalava anche come, invece, sin dal 2012 lo sfruttamento di lavoratori extracomunitari irregolari fosse stato già introdotto tra i reati presupposto di cui

accennato, il fenomeno dello sfruttamento del lavoro sta ormai cambiando volto da anni, diventando sempre di più un crimine da “colletti bianchi” e dissimulandosi dietro schemi contrattuali astrattamente leciti (si pensi al radicamento del c.d. “caporalato grigio”; si veda *retro*, § 2.1).

In secondo luogo, l'articolo 2, comma 2, della legge n. 199/2016, colmando un'altra parziale lacuna della normativa, inserisce nel Codice penale il nuovo articolo 603-*bis* 2, che dispone la confisca obbligatoria, anche per equivalente, delle cose che sono servite o sono state destinate a commettere il reato, nonché delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto o il profitto, sia in caso di condanna che di applicazione della pena su richiesta delle parti per i delitti di cui all'articolo 603-*bis* c.p. A tale provvedimento non si fa luogo quando le cose appartengano a persona estranea al reato ⁽⁸³⁾.

Sempre sul versante patrimoniale, la legge n. 199/2016 ha previsto una misura definita dalla dottrina «di tipo “terapeutico”», ovvero finalizzata alla bonifica dell'impresa contaminata dall'attività criminale e alla continuazione della sua attività su nuove basi di legalità ⁽⁸⁴⁾. L'articolo 3 stabilisce, nei procedimenti per i reati di cui all'articolo 603-*bis* c.p. e al ricorrere dei presupposti indicati nell'articolo 321, primo comma, c.p.p. ⁽⁸⁵⁾, il controllo giudiziario dell'azienda presso la quale sia stato commesso il reato, quando l'interruzione dell'attività «possa comportare ripercussioni negative sui livelli occupazionali o compromettere il valore economico del complesso aziendale» (comma 1). L'amministratore giudiziario affianca, dunque, l'imprenditore nella gestione senza spossessarlo; in particolare, egli procede «alla regolarizzazione dei lavoratori che al momento dell'avvio del procedimento» per i reati *ex* articolo 603-*bis* c.p. «prestavano la propria attività lavorativa in assenza di un regolare contratto e, al fine di impedire che le violazioni si ripetano, adotta adeguate misure anche in difformità da quelle proposte dall'imprenditore o dal gestore» (comma 3) ⁽⁸⁶⁾. La riforma del Codice antimafia (decreto legislativo n. 159/2011) del 2017 (legge n. 161/2017) ha confermato questo approccio, inserendo l'articolo 603-*bis* c.p. fra i reati in presenza dei quali può essere disposta l'amministrazione giudiziaria *ex* articolo 34, decreto legislativo n. 159/2011. Qui i poteri dell'amministratore giudiziario sono assai più ampi e comportano un parziale spossessamento gestorio dell'imprenditore, del resto sul

al d.lgs. n. 231/2001 (art. 25-*duodecies*, inserito dal d.lgs. n. 109/2012). Saluta positivamente la novità anche V. TORRE, *op. cit.*, pp. 307-308, secondo la quale, tuttavia, la risposta offerta dal d.lgs. n. 231/2001 rischia ormai di essere inadeguata a fronte degli strumenti giuridici sempre più sofisticati utilizzati per aggirare la responsabilità da reato dell'ente (forme di *outsourcing*, contratti di sub-fornitura, contratti di rete, forme di controllo di fatto e contrattuale, e così via).

⁽⁸³⁾ L'art. 5 della l. n. 199/2016 ha, inoltre, inserito l'art. 603-*bis* c.p. nell'ambito delle ipotesi delittuose che danno luogo alla c.d. “confisca allargata”, relativa al denaro, ai beni o alle altre utilità dei quali il condannato non sia in grado di giustificare la provenienza e che siano sproporzionati rispetto al suo reddito. La disposizione di riferimento è oggi l'art. 240-*bis* c.p. Cfr. G. DE SANTIS, *op. cit.*, *amplius* p. 71.

⁽⁸⁴⁾ Così A. MERLO, *op. cit.*, p. 101.

⁽⁸⁵⁾ Ovvero «quando vi è il pericolo che la libera disponibilità di una cosa pertinente al reato possa aggravare o protrarre le conseguenze di esso, ovvero agevolare la commissione di altri reati».

⁽⁸⁶⁾ Su questa importante novella si veda S.M. CORSO, *Oltre il contrasto al caporalato. Dalla tutela della produzione alla tutela dell'occupazione*, in G. DE SANTIS, S.M. CORSO, F. DELVECCHIO (a cura di), *op. cit.*, spec. p. 103 ss., nonché *amplius* F. DELVECCHIO, *Il controllo giudiziario dell'azienda e l'amministrazione dei beni sequestrati*, *ivi*, p. 129 ss.

presupposto che l'impresa *de qua* possa agevolare l'attività di persone indiziate dei reati *ex* articolo 603-*bis* c.p. ⁽⁸⁷⁾.

L'ultimo ritocco al Codice penale, apportato dalla legge n. 199/2016, si pone, al tempo stesso, come meccanismo di premialità e strumento volto a incrementare l'efficacia applicativa della sanzione penale di cui all'articolo 603-*bis* c.p. L'articolo 603-*bis* 1 c.p., inserito dall'articolo 2, comma 1, della legge n. 199/2016, prevede una circostanza attenuante, che comporta la diminuzione della pena da uno a due terzi: opera nei confronti di chi, con le proprie dichiarazioni, si adopera per «evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori ovvero aiuta concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di prove decisive per l'individuazione o la cattura dei concorrenti o per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite» (primo comma). L'obiettivo di politica criminale è chiaro: rompere la catena di solidarietà che vincola i protagonisti della fattispecie criminosa *ex* articolo 603-*bis* c.p. ⁽⁸⁸⁾. Sul versante delle vittime, per abbattere il muro di omertà che ostacola l'emersione di questi reati, l'articolo 22, comma 12-*quater*, del decreto legislativo n. 286/1998 stabilisce il rilascio di uno speciale permesso di soggiorno ai lavoratori extracomunitari sfruttati, che abbiano denunciato i fatti e abbiano collaborato nel procedimento penale instaurato nei confronti del loro datore di lavoro.

4. Le nuove frontiere dello sfruttamento: cenni sul c.d. “caporalato digitale”

Lo sfruttamento dei lavoratori ha trovato terreno fertile, come già accennato *retro* al § 1.1, nella diffusione delle tecnologie digitali e, in particolare, del lavoro delle piattaforme. Anche in questo caso, i flussi migratori operano da catalizzatore. In particolare, a causa della farraginosità della disciplina dell'immigrazione, che non facilita affatto l'ingresso legale dei lavoratori extracomunitari nel territorio dello Stato e la loro proficua integrazione nel mercato del lavoro, si formano schiere di stranieri in condizioni di irregolarità o, comunque, di vulnerabilità (come i richiedenti asilo), tra i quali i “caporali digitali” possono reclutare facilmente persone disponibili ad accettare condizioni di lavoro degradanti. Il fenomeno del lavoro tramite piattaforme digitali è proteiforme e può dare luogo a molteplici forme di sfruttamento ⁽⁸⁹⁾, ma nel nostro Paese tale sfruttamento si è materializzato soprattutto nel settore del *food delivery* ⁽⁹⁰⁾.

Non è, dunque, casuale che il primo provvedimento giudiziale sulla questione del “caporalato digitale” riguardi proprio l'area della consegna di cibi a domicilio mediante

⁽⁸⁷⁾ Cfr. A. MERLO, *op. cit.*, p. 101. Il primo caso in cui è stata disposta l'amministrazione giudiziaria con riferimento a indizi di reato *ex* art. 603-*bis* c.p. ha riguardato il settore della logistica, e segnatamente una importante multinazionale che si avvaleva di un sistema di cooperative “spurie” (“caporalato grigio”) di facchinaggio e movimentazione merci: cfr. Trib. Milano decreto 7 maggio 2019, n. 59, commentato da A. MERLO, *Il contrasto al “caporalato grigio” tra prevenzione repressione*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019, n. 6, p. 171 ss.

⁽⁸⁸⁾ Così G. DE SANTIS, *op. cit.*, pp. 70-71; A. MERLO, *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro e al “caporalato” dai braccianti ai riders. La fattispecie dell'art. 603-*bis* c.p. e il ruolo del diritto penale*, cit., p. 100.

⁽⁸⁹⁾ Si veda, fra i tanti, J. PRASSL, *Humans as a Service. The Promise and Perils of Work in the Gig Economy*, Oxford University Press, 2018; F. BANO, *Il lavoro povero nell'economia digitale*, in *LD*, 2019, n. 1, p. 129 ss.; A. ALOISI, V. DE STEFANO, *op. cit.*, spec. p. 94 ss.

⁽⁹⁰⁾ F. BANO, *Quando lo sfruttamento è smart*, cit., p. 306.

ciclofattorini (caso *Uber Eats*). La vicenda ha ricevuto un notevole rilievo mediatico, attirando altresì l'interesse della dottrina, anche giuslavoristica ⁽⁹¹⁾. La società Uber Italy aveva stipulato un «contratto di prestazione tecnologica» con due imprese partner (c.d. *fleet partners*), che si occupavano di reclutare i *riders* e di organizzarne l'attività. Le indagini della procura milanese hanno rivelato un quadro di grave sfruttamento dei ciclofattorini, che erano persone in condizioni di grave vulnerabilità, poiché si trattava prevalentemente di richiedenti asilo reclutati direttamente nei centri di accoglienza. Questi lavoratori erano per lo più impiegati sulla base di contratti di collaborazione occasionale, generalmente pagati con un cottimo puro di tre euro a consegna, a prescindere dalla situazione meteorologica, dalla collocazione dei turni, dal giorno feriale o festivo, e da qualsiasi altro rilevante elemento di contesto. Di più, erano tenuti a garantire la propria disponibilità anche oltre il momento della consegna, in attesa di eventuali altre chiamate, e la previsione di meccanismi sanzionatori, che andavano dalle penalizzazioni economiche fino alla disconnessione, temporanea o definitiva, dalla piattaforma, li induceva ad accettare ogni tipo di incarico, assoggettandosi a ritmi sempre più massacranti. Inoltre, era prassi frequente che le imprese partner trattenesero le mance versate dai clienti e le somme consegnate a titolo di cauzione dai *riders* per il materiale ricevuto. Tutto ciò avveniva nell'ambito di diffuse irregolarità di carattere fiscale e contributivo.

In questo quadro, che riguardava prevalentemente i *fleet partners*, è emerso anche un pregnante coinvolgimento di Uber Italy, tale da indirizzare e limitare le capacità decisionali delle imprese partner. In particolare, Uber indicava a queste ultime il numero di ciclofattorini da impiegare, divisi per aree geografiche, autorizzava il *planning* settimanale e, nel complesso, esercitava il potere di controllo sulla flotta e quello sanzionatorio nei confronti dei singoli *riders*. *Last but not least*, le indagini preliminari hanno accertato che Uber era pienamente consapevole delle condizioni di lavoro degradanti nelle quali versavano i ciclofattorini.

Così ricostruito il contesto fattuale, il Tribunale di Milano, con decreto 27 maggio 2020 ⁽⁹²⁾, ha disposto l'amministrazione giudiziaria di Uber Italy, ritenendo sussistenti a carico della società, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, del decreto legislativo n. 159/2011, sufficienti indizi di condotta agevolatrice del reato di cui all'articolo 603-bis c.p. (punto 3.1 del decreto). È interessante notare che la procura non ha disposto la più mite misura del controllo giudiziario, poiché è stata ravvisata la non occasionalità del comportamento di Uber e un elevato livello di compromissione nello sfruttamento dei lavoratori delle imprese partner (punto 3.3). Peraltro, il Tribunale ha optato per un intervento soft, evitando di limitare eccessivamente l'autonomia gestionale di Uber Italy (punto 3.4). Più precisamente, l'amministratore giudiziario è stato affiancato agli organi societari, senza escluderli dall'amministrazione, con il compito di adottare e implementare efficacemente un modello organizzativo e di gestione conforme

⁽⁹¹⁾ Si veda, *ex multis*, G. CASSANO, *Uber e il caporalato digitale: lo "smascheramento" dell'algoritmo delle piattaforme*, in *Labor*, 2020, n. 5, p. 651 ss.; A. ESPOSITO, *I riders di Uber Italy s.r.l.*, in *RIDL*, 2020, n. 3, II, p. 558 ss.; V. TORRE, *Destutturazione del mercato del lavoro e frammentazione decisionale: i nodi problematici del diritto penale*, in www.questionegiustizia.it, 24 giugno 2020; S.M. CORSO, *I riders e il c.d. caporalato (a margine della vicenda Uber Italia)*, in *VTDL*, 2021, n. 2, p. 411 ss.; A. GALLUCCIO, *Misure di prevenzione e "caporalato digitale": una prima lettura del caso Uber Eats*, in *DLRI*, 2021, n. 169, p. 105 ss.; C. INVERSI, *Caporalato digitale: il caso Uber Italy Srl*, in *LD*, 2021, n. 2, p. 335 ss.

⁽⁹²⁾ In *RIDL*, 2020, n. 3, II, p. 547, con commento di A. ESPOSITO, *op. cit.*, p. 558 ss.

a quanto previsto dall'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 231/2001, e di procedere alla revisione dei rapporti con imprese terze e i ciclofattorini, in modo da evitare il ripetersi in futuro di fenomeni di sfruttamento (punto 3.5 del decreto). Decorso nemmeno un anno dal provvedimento, il Tribunale ne ha disposto la revoca con decreto 3 marzo 2021, in virtù dell'avvenuta bonifica di Uber Italy: quest'ultima ha, infatti, adottato un modello organizzativo conforme al decreto legislativo n. 231/2001, ha espressamente rinunciato ad avvalersi di *fleet partners* e ha integrato sensibilmente la retribuzione dei ciclofattorini, con aumenti in media tra l'11 e il 40%⁽⁹³⁾. I commentatori, pur salutando con favore questo primo intervento della magistratura penale nel settore così delicato della *gig economy*⁽⁹⁴⁾, non hanno mancato di sottolineare alcune criticità del percorso argomentativo del decreto *de quo*. Più specificamente, nel verificare la sussistenza degli estremi del reato di cui all'articolo 603-*bis* c.p., il decreto in esame, oltre a postulare l'approfittamento dello stato di bisogno, appiattendolo sulla vulnerabilità dei soggetti che si pretendono sfruttati, non analizza compiutamente nemmeno gli indici prospettati dalla norma incriminatrice, finendo così per fondare l'applicazione della norma penale proprio sulla summenzionata vulnerabilità delle persone coinvolte, disposte a tutto pur di non vedere infrangersi il loro "sogno migratorio"⁽⁹⁵⁾. Sotto altro profilo, si è criticato che il decreto *de quo* abbia trascurato totalmente il travaglio dottrinale⁽⁹⁶⁾ e giurisprudenziale⁽⁹⁷⁾ giuslavoristico sulla qualificazione dei ciclofattorini, come anche il decreto-legge n. 101/2019, che ha introdotto standard minimi di trattamento applicabili ai *riders* lavoratori autonomi (articolo 47-*bis*, decreto legislativo n. 81/2015)⁽⁹⁸⁾. In effetti, gli indici dell'articolo 603-*bis* c.p. sono modellati sullo sfruttamento dei lavoratori subordinati, e paiono di faticosa applicazione ai lavoratori della c.d. "nuova autonomia", e ancora di più a quelli della *platform economy*⁽⁹⁹⁾. Pertanto, come è stato correttamente rilevato, a fronte dell'attivismo del legislatore giuslavoristico, tanto sul piano nazionale (decreto-legge n. 101/2019)⁽¹⁰⁰⁾, quanto su quello europeo (proposta di direttiva sul lavoro nelle piattaforme)⁽¹⁰¹⁾, colpisce l'immobilismo di quello penale, che rimane ancorato a modelli

⁽⁹³⁾ Cfr. S.M. CORSO, *I riders e il c.d. caporalato (a margine della vicenda Uber Italia)*, cit., pp. 429-430.

⁽⁹⁴⁾ Cfr., per es., A. ESPOSITO, *op. cit.*, pp. 561 e 562, secondo la quale la pronuncia «merita attenzione», anche perché «estende l'ambito di applicazione della fattispecie su un piano altro rispetto a quelli tradizionali del caporalato, quali l'agricoltura e l'edilizia». In particolare, l'A. apprezza «la rinnovata applicazione dell'amministrazione giudiziaria [...] perché segna uno spostamento della risposta ai fenomeni di sfruttamento da un piano repressivo [...] a quello più effettivo nella realtà economica data – di un ritrovamento della legalità imprenditoriale».

⁽⁹⁵⁾ Cfr. V. TORRE, *Destrutturazione del mercato del lavoro e frammentazione decisionale: i nodi problematici del diritto penale*, cit.; S.M. CORSO, *I riders e il c.d. caporalato (a margine della vicenda Uber Italia)*, cit., p. 413 ss.

⁽⁹⁶⁾ Si veda da ultimo, anche per gli opportuni riferimenti bibliografici, M. BIASI, voce *Lavoro digitale*, in *DDPComm*, 2022, vol. IX, agg., spec. p. 268 ss.

⁽⁹⁷⁾ Culminato nella sentenza Cass. 24 gennaio 2020, n. 1663, in *RIDL*, 2020, n. 1, I, p. 76, con articoli di commento di Carinci, Marazza, Maresca e Romei.

⁽⁹⁸⁾ Cfr. S.M. CORSO, *I riders e il c.d. caporalato (a margine della vicenda Uber Italia)*, cit., spec. p. 422 ss.

⁽⁹⁹⁾ Cfr. V. TORRE, *L'obsolescenza dell'art. 603-bis c.p. e le nuove forme di sfruttamento lavorativo*, in *LLJ*, 2020, n. 2, p. 85 ss.

⁽¹⁰⁰⁾ Si veda per tutti M. BARBIERI, *Della subordinazione dei ciclofattorini*, in *LLJ*, 2019, n. 2, I, p. 1 ss.; A. PERULLI, *Oltre la subordinazione. La nuova tendenza espansiva del diritto del lavoro*, Giappichelli, 2021, spec. p. 195 ss.; M. BIASI, *op. cit.*, spec. p. 275 ss.

⁽¹⁰¹⁾ Proposta di direttiva relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali, 9 dicembre 2021, COM(2021)762 final. Su questo progetto la dottrina italiana è

di sfruttamento ereditati dal secolo scorso⁽¹⁰²⁾. Con il rischio che i giudici penali siano spinti, sull'onda di vere o presunte emergenze sociali, a riempire i vuoti di tutela in maniera creativa, provocando un processo di pericolosa espansione del diritto penale in campi tradizionalmente appartenenti al diritto del lavoro.

5. Le tecniche di contrasto: oltre la sanzione penale

La dottrina, non soltanto giuslavoristica, ha costantemente segnalato l'insufficienza della prospettiva penale repressiva per contrastare efficacemente il caporalato e lo sfruttamento del lavoro⁽¹⁰³⁾. Questi ultimi ormai da tempo non sono più limitati a singole condotte devianti di determinati soggetti, ma hanno piuttosto acquisito carattere sistemico, trasmutando in elementi costitutivi di un modello produttivo ben consolidato, tipico di interi settori economici⁽¹⁰⁴⁾: di conseguenza, questo complesso fenomeno può essere scardinato soltanto agendo su più fronti e, in particolare, intervenendo sulle reciproche convenienze dei diversi attori coinvolti a più livelli (si veda *retro* anche il § 1.1). Per di più, attestandosi su un piano più specifico e di tecnica legislativa, i penalisti hanno comunque sottolineato l'inadeguatezza dello strumentario approntato dall'ordinamento, dall'articolo 603-*bis* c.p. al decreto legislativo n. 231/2001, costruiti come sono su modelli di lavoro e impresa radicati nel XX secolo e ormai obsoleti, per ingabbiare fenomeni diventati sempre più complessi e camaleontici⁽¹⁰⁵⁾.

La legge n. 199/2016, per la verità, si inserisce già nel summenzionato approccio integrato, affiancando alla revisione dell'apparato penalistico e di responsabilità amministrativa degli enti, anche misure specifiche per il settore agricolo, come già più volte accennato, terreno di prima emersione delle forme di caporalato e sfruttamento del lavoro e tuttora uno di quelli ove assai frequentemente si verificano gli episodi più gravi.

già piuttosto copiosa: si veda almeno M. BARBIERI, *Prime osservazioni sulla proposta di direttiva per il miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro con piattaforma*, in *LLJ*, 2021, n. 2, C., p. 1 ss.; P. TULLINI, *La Direttiva Piattaforme e i diritti del lavoro digitale*, *ivi*, 2022, n. 1, R., p. 46 ss.; A. ALAIMO, *Lavoro e piattaforme tra subordinazione e autonomia: la modulazione delle tutele nella proposta della Commissione europea*, in *DRI*, 2022, n. 2, p. 639 ss.

⁽¹⁰²⁾ Si veda V. TORRE, *Destutturazione del mercato del lavoro e frammentazione decisionale: i nodi problematici del diritto penale*, *cit.*

⁽¹⁰³⁾ Si veda, *ex multis*, L. CALAFÀ, *Lavoro irregolare (degli stranieri) e sanzioni. Il caso italiano*, in *LD*, 2017, n. 1, pp. 81-82; D. PIVA, *op. cit.*, p. 195; V. TORRE, *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, *cit.*, p. 309 ss., spec. pp. 315-316; R. DI MEO, *op. cit.*, p. 296; V. NUZZO, *op. cit.*, p. 363; C. FALERI, «Non basta la repressione». *A proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura*, *cit.*; L. TASCHINI, *op. cit.*, spec. pp. 649-650.

⁽¹⁰⁴⁾ Si veda E. RIGO, *Lo sfruttamento come modo di produzione*, in E. RIGO (a cura di), *op. cit.*, p. 5 ss.; V. PINTO, *Filiere agro-alimentari e agro-industriali, rapporti di produzione agricola e lavoro nero*, *cit.*, p. 83 ss., con particolare riferimento al settore agricolo; D. PIVA, *op. cit.*, p. 195; A. MERLO, *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro e al "caporalato" dai braccianti ai riders. La fattispecie dell'art. 603-bis c.p. e il ruolo del diritto penale*, *cit.*, p. 36.

⁽¹⁰⁵⁾ Così, per es., V. TORRE, *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, *cit.*, pp. 308-309.

L'articolo 8 della legge n. 199/2016 interviene in più punti sull'articolo 6 del decreto-legge n. 91/2014, che ha istituito la Rete del lavoro agricolo di qualità ⁽¹⁰⁶⁾. Si tratta di uno strumento che mira a sradicare le pratiche di utilizzo illegale della manodopera, favorendo gli attori economici che adottano comportamenti virtuosi: infatti, l'accesso alla rete e ai correlati vantaggi è consentito soltanto alle imprese agricole che possiedono determinati requisiti. Nel complesso, le innovazioni apportate dalla legge n. 199/2016 hanno investito quattro versanti.

Anzitutto, sono state rese più stringenti le condizioni di accesso, che si estendono anche alle imprese controllanti e collegate: assenza di condanne per taluni reati, compresi quelli in materia di lavoro e legislazione sociale, nonché di schiavitù, tratta, caporalato e sfruttamento del lavoro (articoli 600, 601, 602 e 603-*bis* c.p.); assenza, negli ultimi tre anni, di sanzioni amministrative per violazioni in tema di lavoro, legislazione sociale e tributaria; regolarità contributiva; applicazione dei contratti collettivi *ex* articolo 51, decreto legislativo n. 81/2015 (articolo 6, comma 1, decreto-legge n. 91/2014).

In secondo luogo, la legge n. 199/2016 ha provveduto a potenziare la rete, incrementando il novero dei soggetti che possono aderirvi tramite convenzioni: istituzioni locali, enti bilaterali, operatori del mercato del lavoro pubblici e privati, sportelli unici per l'immigrazione, soggetti autorizzati al trasporto di persone e dotati dei requisiti *ex* comma 1 (articolo 6, commi 1-*bis* e 7-*bis*, decreto-legge n. 91/2014). In terzo luogo, è stato potenziato il ruolo della Cabina di regia, con l'aggiunta di nuovi compiti, di cui essa deve relazionare annualmente alle Camere. Ad oggi, dunque, questo organismo, oltre ad ammettere ed escludere imprese dalla rete, e a redigere il relativo elenco, conduce un monitoraggio trimestrale del mercato del lavoro agricolo; formula indici di coerenza del comportamento aziendale, strettamente correlati alle caratteristiche di produzione agricola del territorio; promuove iniziative in materia di politiche attive del lavoro, contrasto al sommerso, gestione di flussi di manodopera stagionale, assistenza ai migranti stranieri (articolo 6, comma 4, decreto-legge n. 91/2014). Infine, sotto il profilo strutturale, la legge n. 199/2016 ha stabilito l'articolazione della rete in sezioni territoriali, cui sono affidati importanti compiti a livello locale, quali la sperimentazione di forme innovative di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, in collaborazione con l'Anpal e la Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, e la promozione di modalità di trasporto dei lavoratori fino al luogo di lavoro, anche in convenzione con gli enti locali (articolo 6, comma 4-*ter*, decreto-legge n. 91/2014) ⁽¹⁰⁷⁾.

⁽¹⁰⁶⁾ Per un'analisi critica di questo strumento si veda M. D'ONGHIA, C. DE MARTINO, *op. cit.*, p. 170 ss.; D. GAROFALO, *Lo sfruttamento del lavoro tra prevenzione e repressione nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, cit., p. 1337 ss.

⁽¹⁰⁷⁾ L'art. 9 della l. n. 199/2016, con specifico riferimento ai lavoratori agricoli stagionali, prevedeva l'adozione in Conferenza unificata Stato-Regioni di un piano di interventi contenente misure per la sistemazione logistica e il supporto dei lavoratori, nonché per la realizzazione di modalità sperimentali di collocamento agricolo modulate a livello territoriale. Era previsto il coinvolgimento di una pletera di soggetti pubblici e privati, comprese le amministrazioni locali, le sezioni territoriali della rete, i sindacati e le organizzazioni del terzo settore. Questa disposizione, che sembra riecheggiare alcune esperienze locali (liste di prenotazione di lavoratori stagionali presso i centri per l'impiego), per vero non particolarmente fortunate, non consta essere stata attuata. Cfr. M. D'ONGHIA, C. DE MARTINO, *op. cit.*, pp. 179-181.

La legge n. 199/2016 non ha modificato l'incentivo previsto *ab origine* dall'articolo 6, comma 6, del decreto-legge n. 91/2014, ai sensi del quale l'Inps e l'Ispettorato del lavoro «orientano l'attività di vigilanza nei confronti delle imprese non appartenenti alla Rete», salvi i casi di richiesta dei lavoratori, dei sindacati, dei giudici o di autorità amministrative. Si tratta di un trattamento di favore che è stato aspramente criticato dalla dottrina sin dall'inizio e che il legislatore della legge n. 199/2016 ben avrebbe potuto eliminare o quanto meno modificare: appare, infatti, paradossale che imprese certificate come etiche siano sostanzialmente esentate *sine die* da qualsiasi controllo, risolvendosi, dunque, l'appartenenza alla rete in un adempimento burocratico iniziale, che tra l'altro nulla rivela sull'eticità della produzione ⁽¹⁰⁸⁾. Appaiono senz'altro più condivisibili gli altri vantaggi attribuiti alle imprese appartenenti alla rete, che, in prospettiva, dovrebbero poter godere di servizi adeguati di *matching* e di trasporto dei lavoratori: in questo modo, la legge punta a «svuotare le prerogative dei caporali, offrendo ai datori di lavoro modalità alternative altrettanto efficienti, ma rispettose della legalità e dei diritti» ⁽¹⁰⁹⁾. Sull'altro versante, si lascia particolarmente apprezzare la previsione di iniziative volte a migliorare le condizioni dei migranti, anche con misure di politica attiva e di assistenza su più fronti, tese a rendere preferibile per questi soggetti ricorrere alle istituzioni piuttosto che ai servizi del caporale. Infine, ulteriori incentivi sono previsti dalle leggi regionali, che ricollegano l'applicazione di previsioni di favore all'appartenenza alla rete, e alcune imprese della grande distribuzione hanno dichiarato di servirsi, per ragioni etiche, soltanto di fornitori presenti nell'elenco ⁽¹¹⁰⁾. Peraltro, a quasi un decennio di distanza dall'istituzione della rete, non si può certo affermare che gli imprenditori agricoli si siano tuffati per aderirvi, visto che al 17 marzo 2022 nell'elenco erano iscritte soltanto 5.310 imprese agricole, con notevoli divari territoriali ⁽¹¹¹⁾. Tra le ragioni dello scarso appeal della rete si annoverano, in particolare, l'eccessiva selettività dei requisiti di accesso; il cono applicativo ridotto alle imprese agricole, con esclusione di quelle di trasformazione e della grande distribuzione; l'esiguità dei benefici previsti per gli aderenti alla rete ⁽¹¹²⁾; la scarsa conoscenza dell'istituto; la mancata previsione di risorse dedicate; la difficoltà di attivazione delle sezioni territoriali ⁽¹¹³⁾. Su tutti questi aspetti il *Piano triennale di contrasto allo*

⁽¹⁰⁸⁾ Cfr. C. DE MARTINO, M. LOZITO, D. SCHIUMA, *Immigrazione, caporalato e lavoro in agricoltura*, in *LD*, 2016, n. 2, pp. 319-320, e M. D'ONGHIA, C. DE MARTINO, *op. cit.*, pp. 172-173, secondo i quali le imprese appartenenti alla rete, proprio perché possono vantare un marchio etico, che potrebbe rappresentare un vantaggio competitivo sul mercato, dovrebbero essere soggette a maggiori verifiche ispettive. Viceversa, le imprese condannate per sfruttamento del lavoro dovrebbero confluire in una *black list*, espressamente suggerita dall'art. 12, § 2, della direttiva 2009/52/CE. Altrettanto critica nei confronti di questo incentivo V. NUZZO, *op. cit.*, p. 362. Di avviso contrario D. GAROFALO, *Lo sfruttamento del lavoro tra prevenzione e repressione nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, cit., p. 1338, secondo il quale quest'ultima proposta rischia di disperdere preziose energie verso fenomeni tutto sommato ridotti, mentre la soluzione legislativa costituisce una «partita di scambio [...] particolarmente interessante».

⁽¹⁰⁹⁾ Così M. D'ONGHIA, C. DE MARTINO, *op. cit.*, pp. 178-179.

⁽¹¹⁰⁾ Ivi, pp. 171-172.

⁽¹¹¹⁾ Cfr. S. BATTISTELLI, C. INVERSI, *Rete lavoro agricolo di qualità: i vantaggi per le imprese*, in *L'Informatore Agrario*, 2022, n. 22, p. 28.

⁽¹¹²⁾ Tanto è vero che le adesioni proliferano nelle Regioni in cui sono previsti incentivi *ad hoc*: cfr. S. BATTISTELLI, C. INVERSI, *op. cit.*, p. 29.

⁽¹¹³⁾ *Ibidem*.

sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022 del Ministero del lavoro prefigurava un intervento correttivo (si veda il § 4.2.4 del *Piano*) ⁽¹¹⁴⁾, rimasto però fino ad ora nella penna del legislatore ⁽¹¹⁵⁾.

È evidente che la legge n. 199/2016 richiede qualche aggiustamento, ma, *de iure condendo*, è necessario continuare nello stesso spirito, con un approccio multidimensionale e *multistakeholder* ⁽¹¹⁶⁾. Per un verso, occorre combinare la strumentazione penale di repressione, adeguatamente svecchiata, con misure premiali e incentivanti, debitamente modulate sui settori economici rispetto ai quali si intende intervenire; per altro verso, è necessario coinvolgere un ampio novero di attori pubblici e privati (enti locali, sindacati, organizzazioni del terzo settore, operatori del mercato del lavoro, enti di formazione, consumatori), in modo da creare un tessuto economico e sociale più favorevole al radicarsi della legalità.

Non dovrebbe essere trascurata, come osserva accorta dottrina, un'incursione nella normativa in tema di immigrazione, con particolare riferimento all'accesso al lavoro ⁽¹¹⁷⁾: non è un segreto per nessuno che la farraginoso procedura di ingresso regolare nel nostro Paese a fini lavorativi «*tenda a favorire, piuttosto che scongiurare la "irregolarità", con una clamorosa eterogeneità dei fini*» ⁽¹¹⁸⁾: in questo modo si pongono solide basi per una fiorente economia sommersa, con l'ineluttabile corollario di sfruttamento lavorativo che la accompagna. Il pernicioso legame già evidenziato (si veda *retro*, § 1.1) tra permesso di soggiorno e svolgimento di attività lavorativa completa il quadro delle perverse convenienze che favoriscono i denunciati fenomeni abusivi.

Ritornando nell'ambito dell'agricoltura e trascendendo le specifiche previsioni della legge n. 199/2016 e dell'articolo 6 del decreto-legge n. 91/2014, la dottrina ha suggerito un'esportazione sul piano nazionale dello strumento degli indici di congruità, sperimentati con successo nella regione Puglia ⁽¹¹⁹⁾. Si tratta di parametri che condizionano l'erogazione di qualsiasi beneficio pubblico a un determinato rapporto tra quantità e qualità dei beni o servizi offerti, e quantità delle ore lavorate. La base giuridica sarebbe forse già presente nell'articolo 6, comma 4-*bis*, del decreto-legge n. 91/2014, che affida alla cabina di regia il compito di elaborare "indici di coerenza", invero

⁽¹¹⁴⁾ Per un commento accurato di questo documento si veda D. GAROFALO, *Lo sfruttamento del lavoro tra prevenzione e repressione nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, cit., p. 1303 ss.

⁽¹¹⁵⁾ In realtà, i lavori del Tavolo sullo sfruttamento lavorativo e sul caporalato presso il Ministero del lavoro, che ha redatto il piano di contrasto, sono stati prorogati con d.l. 17 giugno 2022 fino al 31 dicembre 2025, con l'obiettivo di elaborare un nuovo piano e di supportare la realizzazione delle iniziative non ancora portate a compimento, cosicché è ben possibile che la rete sia innovata a breve. Cfr. il punto F.1 dell'*Aggiornamento Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025*, approvato con d.m. 6 aprile 2023, n. 58.

⁽¹¹⁶⁾ Così anche, in particolare, M. D'ONGHIA, C. DE MARTINO, *op. cit.*, pp. 193-195 e 201.

⁽¹¹⁷⁾ Sul tema si veda per tutti W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, Giappichelli, 2013; L. CALAFÀ, *Migrazione economica e contratto di lavoro degli stranieri*, Il Mulino, 2012.

⁽¹¹⁸⁾ Così M. D'ONGHIA, *op. cit.*, p. 470. Si veda, con argomentazioni analoghe, ampiamente W. CHIAROMONTE, «*Cercavamo braccia, sono arrivati uomini*». *Il lavoro dei migranti in agricoltura tra sfruttamento e istanze di tutela*, cit., p. 329 ss.; nonché, da ultimo, benché apprezzando qualche marginale miglioramento apportato dal decreto "Cutro" (d.l. n. 10/2023), F. DE MICHIEL, *op. cit.*, p. 85 ss.

⁽¹¹⁹⁾ Cfr. M. D'ONGHIA, C. DE MARTINO, *op. cit.*, pp. 176-177; V. NUZZO, *op. cit.*, pp. 361-362. Sull'esperienza pugliese si veda per tutti V. PINTO, *Indici di congruità e contrasto al lavoro irregolare in agricoltura*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2014, n. 3, I, p. 356 ss.

delineati in modo piuttosto fumoso e approssimativo, ma nei quali la dottrina ha scorto, per l'appunto, un riferimento all'esperienza pugliese ⁽¹²⁰⁾.

Con riguardo ai profili previdenziali, la dottrina ha segnalato diverse distorsioni derivanti dall'assetto dell'indennità di disoccupazione agricola ⁽¹²¹⁾, che, in sinergia con la disciplina dell'immigrazione, favorisce l'irregolarità e lo sfruttamento dei lavoratori extracomunitari ⁽¹²²⁾. Si tratta del noto fenomeno dei c.d. "falsi braccianti agricoli", che, quando intercetta lavoratori stagionali stranieri, spesso privi di permesso di soggiorno, rafforza la convenienza del datore a instaurare il rapporto in maniera informale, poiché in questo modo può attribuire le giornate di lavoro regolarmente denunciate a lavoratori fittizi, che poi fruiranno della prestazione indebitamente ⁽¹²³⁾. D'altro canto, i lavoratori stranieri così sfruttati non hanno alcun interesse a far valere i propri diritti, in quanto, ai sensi dell'articolo 25 del decreto legislativo n. 286/1998, gli stagionali non possono richiedere, *inter alia*, le prestazioni di disoccupazione involontaria. Il meccanismo di computo a consuntivo delle giornate lavorative necessarie per accedere al diritto favorisce senza dubbio questi abusi, anche se l'estensione del modulo Uniemens al settore agricolo a far data dal 2020 (decorrenza più volte procrastinata), effettuata dall'articolo 8, comma 8, della legge n. 199/2016, ha senza dubbio complicato il compito ai truffatori ⁽¹²⁴⁾. Si tratta di un primo tassello, ma da più parti si auspica una riforma strutturale della previdenza agricola, che ne investa i gangli essenziali e funzionali a pratiche distorsive (a cominciare dall'accesso alla stessa e dal meccanismo di riconoscimento delle giornate lavorative) ⁽¹²⁵⁾.

Volgendo lo sguardo al sistema di fonti multilivello, la dottrina ha per lungo tempo invocato l'introduzione di criteri di condizionalità sociale nella Politica agricola comune (PAC) ⁽¹²⁶⁾: un primo passo è stato finalmente compiuto nella PAC 2023-2027. L'articolo 14, § 1, del regolamento (UE) 2021/2115 del 2 dicembre 2021 prevede che, al più tardi a decorrere dal 1° gennaio 2025, gli Stati membri applichino una sanzione amministrativa agli agricoltori e agli altri beneficiari dei trasferimenti a carico della PAC, qualora non rispettino «i requisiti relativi alle condizioni di lavoro e di impiego applicabili o agli obblighi del datore di lavoro» derivanti dalla direttiva sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili (direttiva (UE) 2019/1152), e da due direttive in materia di salute e sicurezza sul lavoro (la direttiva-quadro 89/391/CEE e la direttiva 2009/104/CE sull'uso delle attrezzature di lavoro) (allegato IV). Si tratta di un

⁽¹²⁰⁾ In questo senso M. D'ONGHIA, C. DE MARTINO, *op. cit.*, pp. 176-177; V. NUZZO, *op. cit.*, p. 363.

⁽¹²¹⁾ Sulla quale si veda, da ultimo, diffusamente M. MISCIONE, *Le indennità di disoccupazione*, Giappichelli, 2021, p. 261 ss.

⁽¹²²⁾ Cfr. *amplius* M. D'ONGHIA, C. DE MARTINO, *op. cit.*, p. 182 ss.; M. D'ONGHIA, *Le tutele previdenziali dei lavoratori agricoli tra regole speciali e abusi*, in *DLRI*, 2019, n. 162, spec. p. 251 ss.; L. TASCHINI, *op. cit.*, p. 646 ss.

⁽¹²³⁾ Cfr. W. CHIAROMONTE, «*Cercavamo braccia, sono arrivati uomini*». *Il lavoro dei migranti in agricoltura tra sfruttamento e istanze di tutela*, cit., pp. 341-343; M. D'ONGHIA, C. DE MARTINO, *op. cit.*, pp. 186-187; M. D'ONGHIA, *Le tutele previdenziali dei lavoratori agricoli tra regole speciali e abusi*, cit., pp. 254-255; L. TASCHINI, *op. cit.*, p. 648.

⁽¹²⁴⁾ Cfr. M. MISCIONE, *Caporalato e sfruttamento del lavoro*, cit., p. 117; W. CHIAROMONTE, «*Cercavamo braccia, sono arrivati uomini*». *Il lavoro dei migranti in agricoltura tra sfruttamento e istanze di tutela*, cit., p. 343; M. D'ONGHIA, C. DE MARTINO, *op. cit.*, pp. 182-183.

⁽¹²⁵⁾ Si veda, per es., M. D'ONGHIA, C. DE MARTINO, *op. cit.*, p. 187; L. TASCHINI, *op. cit.*, p. 649.

⁽¹²⁶⁾ Si veda, per es., D. SCHIUMA, *op. cit.*, p. 108; C. DE MARTINO, M. LOZITO, D. SCHIUMA, *op. cit.*, p. 321; M. D'ONGHIA, C. DE MARTINO, *op. cit.*, pp. 196-198; V. NUZZO, *op. cit.*, p. 361.

importante passo in avanti, anche se non si comprende perché non venga richiamato, quanto meno, l'intero *acquis* eurounitario in materia di diritti dei lavoratori.

Va, infine, osservato che, specialmente negli ultimi anni, la dottrina si è concentrata sull'intera filiera agroalimentare, spostando, dunque, il fuoco dell'attenzione dal piccolo agricoltore alle imprese che si occupano dei passaggi successivi di lavorazione e commercializzazione dei prodotti, fino alla grande distribuzione⁽¹²⁷⁾. È, infatti, a valle del processo produttivo che vengono dettate le regole applicabili all'intera filiera e, in ultima analisi, si concentrano i profitti più importanti. A livello di policy, è stato da più parti suggerito di agire sulle pratiche commerciali sleali all'interno della filiera⁽¹²⁸⁾: qui passi importanti sono stati compiuti dal legislatore europeo, con la direttiva (UE) 2019/633, e, in attuazione del provvedimento dell'Unione, anche da quello nazionale, con il decreto legislativo n. 198/2021⁽¹²⁹⁾.

Ulteriormente, la dottrina ha invitato a responsabilizzare la grande distribuzione, indirizzandola a comportamenti socialmente responsabili e a relazioni contrattuali etiche nei confronti di tutti gli appartenenti alla filiera. A questo fine, è fondamentale il coinvolgimento dei sindacati ad ogni livello, anche decentrato, e, soprattutto, dei consumatori, che sempre di più si mostrano sensibili nei confronti di prodotti e imprese sostenibili sotto il profilo sociale e ambientale⁽¹³⁰⁾. Qui si apre un tema assai più vasto, perché non limitato al settore agroalimentare e geograficamente esteso all'intero pianeta: è quello delle catene globali del valore (*global value chains*)⁽¹³¹⁾. A tutti i livelli di governance (internazionale, sovranazionale e nazionale) si cerca di ingabbiare il fenomeno, proprio per contrastare i gravissimi episodi di sfruttamento che si verificano quotidianamente in ogni angolo del mondo. La via che si sta consolidando è quella della responsabilizzazione dell'impresa leader della catena, tramite gli obblighi di *due diligence* estesi anche ai diritti sociali e del lavoro, e le rispettive sanzioni in caso loro violazione; penetranti doveri di *disclosure* garantiscono il coinvolgimento del vasto pubblico, compresi, in particolare, sindacati e consumatori. A livello nazionale leggi importanti sono state già approvate in Francia e in Germania, mentre a livello europeo un'ambiziosa direttiva è in corso di gestazione; sul piano internazionale, per ora, domina il *soft law*, tanto in sede ONU che ILO. Si tratta di una via assai promettente, che il nostro legislatore dovrebbe percorrere con convinzione per colpire non soltanto le manifestazioni del caporalato e dello sfruttamento lavorativo, ma per sradicarne anche le cause più recondite.

⁽¹²⁷⁾ Cfr., per es., I. CANFORA, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, in *DLRI*, 2018, n. 158, p. 259 ss.; V. LECCESE, *Lavoro, sfruttamento e tutele nella filiera agroalimentare: un itinerario*, ivi, p. 245 ss.; R. PETTINELLI, *Filiera agroalimentare, caporalato e pratiche commerciali sleali*, in *LD*, 2022, n. 1, p. 179 ss.

⁽¹²⁸⁾ Si veda, per es., I. CANFORA, [Le regole del gioco nelle filiere agroalimentari e i riflessi sulla tutela del lavoro](#), in [Agriregionieuropa](#), 2018, n. 55; R. PETTINELLI, *op. cit.*, p. 193 ss.

⁽¹²⁹⁾ Che, in particolare, ha previsto il divieto di aste elettroniche al doppio ribasso, che mortificano il valore delle produzioni agroalimentari (art. 5, comma 1, lett. a). Sul decreto in questione si veda I. CANFORA, V. LECCESE, *Pratiche sleali, equilibrio del valore e legalità dei rapporti di lavoro nella filiera agroalimentare*, in *DLRI*, 2022, p. 135 ss.

⁽¹³⁰⁾ Si veda, per es., M. D'ONGHIA, C. DE MARTINO, *op. cit.*, pp. 200-201.

⁽¹³¹⁾ Per una trattazione approfondita e aggiornata si rinvia A. BOSCATI, A. SARTORI, *op. cit.*

Il *decent work* e la dimensione virtuale: spunti di riflessione sulla regolazione del lavoro nel Metaverso*

di Marco Biasi

Abstract – Il contributo offre una cernita, condotta attraverso le lenti del *decent work*, delle questioni regolative connesse al lavoro reso nel Metaverso. A valle di una breve ricognizione sull'origine, sulle funzioni e sui meccanismi di operatività del Metaverso, l'A. distingue una modalità di lavoro nella quale la dimensione virtuale si pone quale complemento di una prestazione resa *naturaliter* nella realtà fisica da un'altra in cui il lavoro nel Metaverso rappresenta la modalità prevalente, se non esclusiva, di svolgimento della prestazione lavorativa. Se la prima costituisce un'evoluzione del lavoro da remoto, al punto da richiedere un mero – per quanto delicato – adattamento delle regole allo stesso applicabili, la seconda pone una serie di diversi quesiti, che concernono tanto l'individuazione della normativa applicabile (vista la sostanziale a-territorialità della prestazione), quanto lo scrutinio delle istanze di tutela che si legano ad un'attività che, per quanto virtuale, viene pur sempre svolta da una persona in carne e ossa.

Abstract – The essay provides an overview of the policy questions related to Metaverse Work through the lenses of Decent Work. After a brief recap of the origin, of the functions and of the operational mechanisms of the Metaverse, the A. distinguishes between a mode of Metaverse work where the working activity carried out in the virtual dimension is merely ancillary to the working activity carried out in the non-virtual dimension and a mode of Metaverse work where the working activity is primarily or entirely carried out in the virtual dimension. The former is an evolution of remote working, so that it simply requires the adaptation of the extant remote working rules, the latter poses new challenges, which pivot around the identification of the applicable labor laws and the selection of the protective needs of those individuals who, regardless of the virtual dimension of their work, still provide personal labor in the interest of others.

Sommario: 1. Premessa. – 2. Gioco *vs* lavoro nel Metaverso. – 3. Il nodo dell'individuazione della legge applicabile alle prestazioni lavorative rese (esclusivamente) nel Metaverso. – 4. Le peculiari istanze di tutela dei lavoratori del Metaverso. – 5. Rilievi di sintesi.

1. Premessa

Si potrebbe forse sostenere che il Metaverso rappresenti il punto (sinora) più avanzato del processo, avviato con il passaggio dall'industria ai servizi e proseguito con

* Il presente contributo costituisce una rielaborazione/aggiornamento del [contributo in LDE, 2023, n. 1.](#)

L'avvento della digitalizzazione ⁽¹⁾, di scomposizione dell'unità spazio-temporale che segnava la cifra del diritto del lavoro delle origini ⁽²⁾.

Tale osservazione spiegherebbe il crescente interesse per la tematica in esame, la quale costringe chi tenti di offrire una mappatura delle questioni regolative poste da una strumentazione oltremodo sofisticata – per di più, ancora in fase di sperimentazione – ad affrontare i limiti derivanti dalla comprensione inevitabilmente superficiale del fenomeno ⁽³⁾.

Invero, per molto tempo chi scrive ha ritenuto che il Metaverso fosse un argomento di fantascienza più che di scienza (specie giuridica), visto pure che la sua prima ideazione viene comunemente attribuita ad un romanzo fantasy di Neal Stephenson, intitolato *Snow Crash* e pubblicato nel lontano 1992 ⁽⁴⁾.

Come spesso accade, però, l'esperienza offre l'occasione per rivedere i propri (pre)giudizi e ciò è puntualmente avvenuto allorché, nel corso di un periodo di ricerca nella Stanford (che, come noto, si trova nel cuore della Silicon Valley), un imprenditore del ramo informatico, appreso del mio interesse per l'impatto del progresso tecnologico sul lavoro, mi ha invitato ad assistere ad una delle riunioni che, a cadenza periodica, organizza nel Metaverso con i suoi collaboratori, dislocati fisicamente in diversi Paesi del Mondo.

Attraverso un visore (*headset*) e due controller (simili a quelli in uso per i videogiochi), ho potuto così vivere un'esperienza che sarebbe invero riduttivo ricondurre al “semplice” lavoro da remoto, con il quale abbiamo tutti imparato a misurarci – quanto meno – a partire dalla recente stagione pandemica.

Nella dimensione virtuale, infatti, i partecipanti potevano interagire, attraverso il proprio *alter ego* virtuale (c.d. avatar), con modalità assai simili a quelle proprie di un incontro dal vivo: muovendosi all'interno di uno spazio tridimensionale, era possibile visualizzare e proiettare immagini e grafici sullo sfondo, nonché scambiarsi file e appunti in formato digitale; soprattutto, due dei cinque sensi (vista e udito) venivano coinvolti con un'intensità ed un grado di realismo più prossimo ad un meeting in ufficio che ad una riunione nello spazio bidimensionale di Teams, di Zoom, o di Google Meet.

In pratica, mi si sono aperte le porte di una *second life*, come recita il nome del più celebre precursore dei portali che offrono oggi ad aziende e privati uno spazio per svolgere l'eterogenea gamma di attività resa possibile dalla nuova tecnologia: dalle riunioni di lavoro interattive ai giochi di ruolo, dalla formazione a distanza

⁽¹⁾ Si consenta il rinvio, per i riferimenti, a M. BIASI, voce *Lavoro digitale*, in *DDPComm*, 2022, vol. IX, agg., p. 259 ss.

⁽²⁾ Cfr., in chiave comparata, B. VENEZIANI, *The Evolution of the Contract of Employment*, in B. HEPPLER (a cura di), *The Making of Labour Law in Europe*, Hart, 1986, p. 31 ss.; si veda anche, ampiamente M. BROLLO, *Le dimensioni spazio-temporali dei lavori. Il rapporto individuale di lavoro*, relazione alle Giornate di studio Aidlass, Campobasso, 25-26 maggio 2023.

⁽³⁾ Come ha sostenuto Enrico Gragnoli a proposito del diverso – ma intrecciato – tema della trasparenza delle decisioni automatizzate, lo studioso del diritto diviene “vittima e non protagonista” allorché si trova a «discutere della regolazione di profili di cui non ha neppure una comprensione superficiale» (E. GRAGNOLI, *Il rapporto di lavoro, le decisioni automatiche e i loro limiti. La regolazione di fenomeni incomprensibili*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto*, FrancoAngeli, 2022, p. 461).

⁽⁴⁾ N. STEPHENSON, *Snow Crash* (1992), Rizzoli, 2007, ove si descrive il Metaverso come una realtà virtuale condivisa sulla rete a fibre ottiche.

all'esplorazione di un paesaggio immaginario, sino alla celebrazione di un matrimonio o, addirittura, alla discussione di una tesi di laurea ⁽⁵⁾.

Ciò spiega perché il Metaverso, pur proponendosi inizialmente come un potenziamento dell'esperienza videoludica, ha nel tempo attirato un crescente interesse anche al di fuori di tale settore, come dimostrano, oltre al significativo – ma per ora non risolutivo – cambio di denominazione di Facebook in Meta, le operazioni di acquisizione e/o di partnership tra questi ultimi e i maggiori produttori di videogame ⁽⁶⁾, dichiaratamente improntate verso lo sviluppo dello strumento in funzione del cambiamento delle modalità e dell'organizzazione del lavoro ⁽⁷⁾.

2. Gioco vs lavoro nel Metaverso

La diffusione della nuova tecnologia non ha mancato di sollevare delicate questioni giuridiche, che hanno coinvolto il campo del diritto dell'arte e dei contratti: dall'individuazione delle regole in punto di proprietà intellettuale delle opere virtuali realizzate, esposte o vendute nel Metaverso, all'adattamento della disciplina – civilistica e tributaria – applicabile alle transazioni aventi ad oggetti beni – terreni, isole, complessi, ecc. – siti nel solo Metaverso ⁽⁸⁾.

All'interno della comunità giuslavoristica (soprattutto nazionale, in verità) si è di recente aperto un ampio dibattito ⁽⁹⁾, che era stato per certi versi anticipato dall'annosa

⁽⁵⁾ Attraverso il *marketplace* virtuale si possono trasferire beni, mobili o immobili, che “esistono” solo nel Metaverso (si pensi, in proposito, all'isola acquistata dal calciatore Marco Verratti su The Sandbox), oppure visitare un ambiente reale, ma ricostruito nello spazio virtuale, come ad es. una galleria d'arte o un autodromo. In tema si veda D. BENNATO, *Sociologia del Metaverso, tra immaginario e ideologie*, in *Le Sfide*, 2022, n. 11, p. 100 ss.

⁽⁶⁾ Microsoft, ad es., già attiva con la piattaforma AltspaceVR, ha investito 70 miliardi di dollari nel gennaio 2022, puntando all'acquisizione di Activision. Cfr. il report MCKINSEY & COMPANY, *Value creation in the metaverse. The real business of the virtual world*, 2022.

⁽⁷⁾ Si veda M. CASTIGLI, *Lavoreremo tutti nel metaverso? Ecco le prospettive*, in www.agendadigitale.eu, 14 ottobre 2022.

⁽⁸⁾ Per una ricognizione, J.M. GARON, *Legal Implications of Ubiquitous Metaverse and a Web2 Future*, in www.ssrn.com, 10 gennaio 2022.

⁽⁹⁾ M. NOGUEIRA GUASTAVINO, *Metaverso e legislazione applicabile al contratto di lavoro*, in *ADL*, 2023, n. 3, I, p. 445 ss.; L. LAZZERONI, *Metaverso*, in S. BORELLI ET AL., *Lavoro e tecnologie. Dizionario del diritto del lavoro che cambia*, Giappichelli, 2022, p. 162; M. MARTONE, *Prime riflessioni su lavoro e metaverso*, in *ADL*, 2022, n. 6, I, p. 1131 ss.; A. DONINI, M. NOVELLA, M.L. VALLAURI, *Prime riflessioni sul lavoro nel metaverso*, in *LLI*, 2022, n. 2, p. III ss.; A. DONINI, M. NOVELLA, *Il metaverso come luogo di lavoro. Configurazione e questioni regolative*, *ivi*, p. 4 ss.; M. LOMBARDI, *Il lavoro nel metaverso: uno spazio indefinito del possibile*, *ivi*, p. 28 ss.; V. MAIO, *Diritto del lavoro e metaverso. Se il lavoro non è un (video) gioco*, *ivi*, p. 42 ss.; M. PERUZZI, *“Almeno tu nel metaverso”. Il diritto del lavoro e la sfida dei nuovi spazi digitali*, *ivi*, p. 64 ss.; F. LAMBERTI, *Il metaverso: profili giuslavoristici tra rischi nuovi e tutele tradizionali*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 4; C. GHITTI, *Il lavoro nel metaverso*, in M. PICCINALI, A. PUCCIO, S. VASTA (a cura di), *Il metaverso. Profili giuridici e operativi*, Giuffrè, 2023, p. 209 ss.; F. COSTANTINO, *Il lavoro nel metaverso*, in G. CASSANO, G. SFORZA (a cura di), *Metaverso*, Pacini, 2023, p. 381 ss.; C. ROMEO, *L'avatar, il metaverso e le nuove frontiere del lavoro: traguardo o recessione*, in *LG*, 2023, n. 5, p. 471 ss.; si veda anche l'approfondimento tematico di *ILLeJ*, 2023, n. 1, ed *ivi* i contributi di M. BIASI, *Guest Editorial. The Labour Side of the Metaverse*, pp. I ss., M. BIASI, M. MURGO, *The virtual space of the Metaverse and the fiddly identification of the applicable labor law*, p. 1 ss., M. NOGUEIRA GUASTAVINO, D. MANGAN, *The metaverse matrix of labour law*, p. 13 ss., I. RACZ-ANTAL, *Labour Law and Metaverse – can they fit together?*, p. 29 ss., F. PISANI, *Collective Labour*

discussione che, specialmente al di fuori dei confini italiani, ha interessato la qualificazione delle prestazioni rese da videogiocatori, di regola professionisti, che gareggiano *online* ⁽¹⁰⁾.

Con riferimento a questi ultimi, ci si era in particolare chiesti, come d'altro canto nelle prime indagini sul lavoro tramite piattaforma ⁽¹¹⁾ e sui *content creators* del web ⁽¹²⁾, se le relative prestazioni dovessero essere ricondotte ad un'attività lavorativa, ovvero se le stesse rimanessero in ogni caso confinate nel campo dell'hobby, quand'anche i partecipanti ai tornei, così come i creatori di contenuti, mirassero a ricchi premi in denaro in ipotesi di vittoria o (nel caso dei secondi) di un elevato numero di visualizzazioni o sottoscrizioni ai propri canali ⁽¹³⁾.

I medesimi interrogativi si potrebbero porre oggi rispetto alle prestazioni genericamente rese nel Metaverso ⁽¹⁴⁾, l'eterogeneità delle cui funzioni impone tuttavia una risposta ancora più articolata.

Da un lato, vi è chi, come il videogiocatore per diletto o l'esploratore solitario del Metaverso, non svolge alcuna attività lavorativa ed è anzi un fruitore di un servizio a pagamento, sia "diretto", sia, forse ancor più, attraverso la condivisione con la piattaforma dei propri dati, utilizzati da quest'ultima a fini commerciali ⁽¹⁵⁾.

Dall'altro lato, qualora il Metaverso costituisca il "luogo" (o, più propriamente, il contesto) in cui viene svolta una parte ancillare o accessoria di una prestazione che viene di regola resa nello spazio fisico (c.d. *ancillary meta-work*), non sembra possibile dubitare che si rientri nel concetto di lavoro e, di conseguenza, nel campo di applicazione delle relative tutele. Si pensi, ad esempio, ad una riunione di gruppo o ad un colloquio preliminare all'assunzione, ovvero ad attività che, oggi, si svolgono frequentemente attraverso Microsoft Teams o Google Meet e, ancor prima, tramite Skype: tale

[Relations in the Metaverse](#), p. 41 ss., e P. SIPKA, [Potential challenges of working in a virtual space](#), p. 53 ss.; M. RUSSO, *Le sfide nella regolamentazione del lavoro tecnologico: dal lavoro agile al metaverso*, in A. FUCILLO, V. NUZZO, M. RUBINO DE RITIS (a cura di), *Diritto e universi paralleli. I diritti costituzionali nel metaverso*, ESI, 2023, p. 71 ss., F. TESTA, *Il lavoro nel metaverso al vaglio del principio dello sviluppo sostenibile*, *ivi*, p. 91 ss., N. DE ANGELIS, *La formazione dei lavoratori nel metaverso e al metaverso*, *ivi*, p. 107 ss., C. DI CARLUCCIO, *Tecnologie immersive e rischi (vecchi e nuovi) per la salute e sicurezza del lavoratore. Quali tutele nel metaverso?*, *ivi*, p. 121 ss., E. LACKOVÁ, *Le garanzie giuslavoristiche applicabili al reclutamento nel metaverso*, *ivi*, p. 141 ss., e G.E. COMES, *Le eteree frontiere del metaverso e il decent work*, *ivi*, p. 157 ss.

⁽¹⁰⁾ L. ZAMBELLI, A. STRINATI, [Analisi sistemica del fenomeno eSport. I videogames come sport e la necessità di una governance](#), in [Federalismi.it](#), 2021, n. 14.

⁽¹¹⁾ V. DE STEFANO, *The Rise of the "Just-in-Time Workforce": On-Demand Work, Crowdwork, and Labor Protection in the "Gig-Economy"*, in *CLLPJ*, 2016, vol. 37, n. 3, p. 471 ss.

⁽¹²⁾ Si veda l'approfondimento in [LLJ](#), 2021, n. 2, I., con contributi di A. ROTA, [I creatori di contenuti digitali sono lavoratori?](#), p. 1 ss., di P. IERVOLINO, [Sulla qualificazione del rapporto di lavoro degli influencers](#), p. 26 ss., e di L. TORSELLO, [Il lavoro degli influencers: percorsi di tutela](#), p. 52 ss.; V. BARZOTTI, I. JERUSSI, [Creatori di contenuti digitali. primi passi a sostegno di un nuovo modo di lavorare](#), in [LDE](#), 2022, n. 3; si veda anche, di recente, C. BARNARD, *The Serious Business of Having Fun: EU Legal Protection for Those Working Online in the Digital Economy*, in *IJCLLR*, 2023, vol. 39, n. 2, p. 125 ss.

⁽¹³⁾ Si veda P. SIPKA, [op. cit.](#), p. 53 ss.

⁽¹⁴⁾ Cfr., di recente, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *An EU initiative on Web 4.0 and virtual worlds: a head start in the next technological transition*, 11 luglio 2023, COM(2023)442 final.

⁽¹⁵⁾ In questo senso, il caso Facebook ha fatto scuola, ben prima del cambio di denominazione in Meta.

modalità di impiego della tecnologia del Metaverso pare invero costituire lo sviluppo – e, potenzialmente, condurre ad un’ulteriore diffusione del – lavoro da remoto ⁽¹⁶⁾, essendo in grado di consentire un notevole risparmio, per le imprese e per gli stessi dipendenti, in termini di riduzione dei tempi e dei costi (anche ambientali) degli spostamenti fisici, senza alcuna – apparente – penalizzazione in termini di risultato e/o di produttività ⁽¹⁷⁾.

Si può quindi immaginare che, in futuro, tali attività possano spostarsi dalla dimensione virtuale bidimensionale a quella tridimensionale, come già avvenuto in alcune realtà imprenditoriali all’avanguardia, tra le quali il gruppo Hilton, che organizza sul Metaverso i corsi di formazione degli addetti all’accoglienza ed alla pulizia, nonostante le relative prestazioni si svolgano poi, naturalmente, negli spazi fisici degli hotel e non nella dimensione virtuale ⁽¹⁸⁾.

Del tutto eterogenea e ben più complessa si presenta la fattispecie della prestazione lavorativa resa interamente nel Metaverso (c.d. *pure meta-work*): al netto del nodo, particolarmente intricato nel caso dei videogiocatori professionisti, circa la natura ludica ovvero lavorativa dell’attività svolta ⁽¹⁹⁾, si tratta di comprendere se, nella seconda ipotesi, si tratti di lavoro subordinato o autonomo e, a monte, sulla base di quale normativa effettuare l’operazione qualificatoria, dalla quale, secondo la tradizione del diritto del lavoro, dipende l’assetto delle tutele concretamente riconosciute ai lavoratori *de quibus*.

3. Il nodo dell’individuazione della legge applicabile alle prestazioni lavorative rese (esclusivamente) nel Metaverso

È agevole notare come il lavoro svolto nel Metaverso in misura solo *accessoria* non ponga particolari problemi in merito all’individuazione della normativa applicabile, la quale sarà la stessa che regola la prestazione che, sulla base del contratto di lavoro, si svolge nella realtà fenomenica: non sembra, infatti, revocabile in dubbio che, nel caso-scuola del dipendente operante in Italia per un’impresa italiana, il tempo trascorso in una riunione nel Metaverso, così come su Microsoft Teams, rientri nell’orario di lavoro ai sensi e per gli effetti della relativa disciplina nazionale.

Diversamente, nell’ipotesi di una prestazione resa *interamente* nel Metaverso, la questione si presenta oltremodo spinosa, in considerazione della sostanziale – o, forse, solo apparente – a-territorialità della prestazione resa nello spazio virtuale ⁽²⁰⁾.

⁽¹⁶⁾ Cfr. anche V. MAIO, [op. cit.](#), p. 48.

⁽¹⁷⁾ F. TESTA, [op. cit.](#), p. 98.

⁽¹⁸⁾ Sul tema, N. DE ANGELIS, [op. cit.](#), p. 109 ss.

⁽¹⁹⁾ Un’ulteriore questione riguarda, nel caso dei videogiochi a contenuto sportivo, la riconduzione dell’attività lavorativa nel campo del lavoro sportivo, da ultimo interessato, nel contesto nazionale, dalla riforma avviata dalla l. delega n. 86/2019 e completata con il d.lgs. n. 36/2021 (la cui entrata in vigore è stata peraltro più volte prorogata). Cfr., in tema, S. ZACCARIA, *Rapporto di lavoro sportivo: dalla riforma del D.Lgs. 36 del 2021 alla nuova frontiera degli E-workers*, in [ius.giuffrè.it](#), 8 luglio 2022, pp. 5-6.

⁽²⁰⁾ Cfr., rispetto all’impresa digitale, A. TOPO, [Il luogo di esecuzione della prestazione nell’organizzazione digitalizzata](#), in [Federalismi.it](#), 2022, n. 19, p. 201 ss., oltre allo studio monografico di E. DAGNINO, [Dalla fisica all’algoritmo: una prospettiva di analisi giuslavoristica](#), ADAPT University Press, 2019; in riferimento ad un’accezione lata di lavoro per piattaforma digitale, comprendente anche le prestazioni di

La regolamentazione europea, che funge da riferimento anche nei casi in cui il conflitto di leggi coinvolga la normativa di un ordinamento extra-UE ⁽²¹⁾, rimette, in prima battuta, alla volontà delle parti la scelta della legge applicabile ai contratti individuali di lavoro ⁽²²⁾, al pari di quanto avviene in via generale nella materia contrattuale ⁽²³⁾.

Tuttavia, a garanzia del prestatore di lavoro, si prevede che quest'ultimo non possa essere comunque privato della protezione assicurategli dalle disposizioni alle quali non è permesso derogare convenzionalmente in virtù della legge che, in mancanza di scelta, sarebbe stata applicabile.

Essa va, quindi, individuata nella legge del Paese «nel quale o, in mancanza, a partire dal quale il lavoratore, in esecuzione del contratto, svolge abitualmente il suo lavoro» (*lex loci laboris*) ⁽²⁴⁾, o, in alternativa, nella legge del Paese ove ha sede l'impresa che ha provveduto ad assumere il lavoratore ⁽²⁵⁾, a meno che dall'insieme delle circostanze risulti che il contratto di lavoro presenta un collegamento più stretto con la legge di un Paese diverso da quelli sopra indicati ⁽²⁶⁾.

Come è stato rilevato in dottrina, l'autonomia privata (nella scelta della legge) va dunque incontro al limite qualificato di carattere protettivo che rispecchia la debolezza del lavoratore subordinato e impone l'applicazione delle norme inderogabili della legge altrimenti applicabile ⁽²⁷⁾, la quale va individuata secondo i menzionati criteri, che devono essere letti in senso progressivo ⁽²⁸⁾ o “a cascata” ⁽²⁹⁾: di conseguenza, un rilievo preminente spetta alla *lex loci laboris*, da intendersi alla stregua della base professionale ovvero del luogo in cui il lavoratore pone in essere gli atti collegati alle mansioni assegnate ed in adempimento dell'obbligazione caratteristica assunta ⁽³⁰⁾.

Ciò posto, occorre innanzitutto stabilire quale rilievo deve essere attribuito allo spazio virtuale in cui si estrinseca l'attività del lavoratore.

In altre parole, occorre chiedersi se il Metaverso possa essere effettivamente considerato come il luogo in cui è resa la prestazione lavorativa.

lavoro da remoto, si veda F. BANO, *La mobilità virtuale su piattaforme digitali*, in *LD*, 2022, n. 3, p. 519 ss.

⁽²¹⁾ Si veda l'art. 2 del regolamento (CE) n. 593/2008 del 17 giugno 2008, c.d. regolamento Roma I.

⁽²²⁾ Si veda l'art. 8, § 1, del regolamento Roma I e, già in precedenza, l'art. 6 della Convenzione di Roma del 19 giugno 1980.

⁽²³⁾ Cfr. G. ORLANDINI, *La legge applicabile ai rapporti di lavoro tra ordine pubblico economico e deregolamentazione del mercato del lavoro nazionale*, in L. CORAZZA, R. ROMEI (a cura di), *Diritto del lavoro in trasformazione*, Il Mulino, 2014, p. 259; E. TRAVERSA, *Il rapporto di lavoro con elementi di transnazionalità*, in F. CARINCI, A. PIZZOFERRATO (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Giappichelli, 2021, p. 409 ss.

⁽²⁴⁾ Art. 8, § 2, regolamento Roma I.

⁽²⁵⁾ Art. 8, § 3, regolamento Roma I.

⁽²⁶⁾ Art. 8, § 4, regolamento Roma I.

⁽²⁷⁾ S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, Il Mulino, 2012, pp. 99-100.

⁽²⁸⁾ Sulla natura sussidiaria del criterio della legge della sede di assunzione rispetto a quello del *lex loci laboris*, C. giust. 15 dicembre 2011, causa C-384/10, *Jan Voogsgeerd c. Navimer SA*.

⁽²⁹⁾ Così L. DEL VECCHIO, *Il lavoro italiano all'estero*, Aracne, 2017, p. 69, e, in precedenza, E. TRAVERSA, *Il rapporto di lavoro con elementi di transnazionalità*, in F. CARINCI, A. PIZZOFERRATO (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Giappichelli, 2015, p. 327.

⁽³⁰⁾ Così E. DE GÖTZEN, *Contratto di lavoro, criteri di collegamento e legge applicabile: luci e ombre del Regolamento (CE) n. 593/2008*, in *RDIPP*, 2014, n. 3, p. 533.

In caso di risposta affermativa, si dovrebbe infatti concludere per l'inutilizzabilità del criterio della *lex loci laboris*; il che condurrebbe ad applicare il criterio sussidiario della sede aziendale, oppure quello del collegamento più stretto, se del caso ⁽³¹⁾.

Allo stato attuale sembra tuttavia preferibile considerare il Metaverso uno strumento – e non un luogo – di lavoro ⁽³²⁾, attribuendo per l'effetto un rilievo prevalente alla dimensione fisica in cui si trova il lavoratore nel momento in cui accede allo “spazio” virtuale.

Del resto, in mancanza di una disciplina specifica che consenta di equiparare tale realtà al territorio di uno Stato ⁽³³⁾, l'architettura digitale non può che essere considerata il *medium* attraverso il quale la prestazione del lavoratore è integrata nell'organizzazione datoriale, piuttosto che un (o il) luogo di lavoro ⁽³⁴⁾.

Sotto questo aspetto, la circostanza per cui i lavoratori del Metaverso accedono a quest'ultimo spazio dal proprio domicilio, mediante l'apposita strumentazione ivi collocata, potrebbe essere valorizzata nella prospettiva della riconduzione di tale luogo a quello di svolgimento della prestazione ⁽³⁵⁾, o, come si è argomentato con riguardo ai lavoratori del settore dei trasporti tra Stati ⁽³⁶⁾, al luogo “a partire dal quale” l'attività viene resa e al quale il lavoratore “fa ritorno” al termine della prestazione o, ancora,

⁽³¹⁾ Cfr. C. giust. 12 settembre 2013, causa C-64/12, *Anton Schlecker c. Melitta Josefa Boedeker*, che, nel dare applicazione al criterio del collegamento più stretto, attribuisce una decisiva rilevanza, tra l'altro, al domicilio fiscale e contributivo del lavoratore. L'utilizzo di tale criterio sembra in effetti la soluzione più convincente, dato che quello della sede di assunzione potrebbe non presentare in concreto un collegamento significativo con la prestazione lavorativa, che caratterizza il contratto di lavoro: cfr. U. GRUŠIĆ, *The European Private International Law of Employment*, Cambridge University Press, 2015, spec. p. 172.

⁽³²⁾ Similmente, F. LAMBERTI, *op. cit.*, p. 213; M. RUSSO, *op. cit.*, p. 85.

⁽³³⁾ Cfr., per analogia, le conclusioni dell'avvocato generale nelle cause riunite C-168/16 e C-169/16, punti 125-126. La questione riguardava, in particolare, la possibilità di considerare la prestazione resa dagli assistenti di volo all'interno dell'aeromobile come svolta nello Stato di cui il mezzo ha la nazionalità, ai sensi della Convenzione di Chicago del 1944. Peraltro, nel medesimo contesto, la Corte di giustizia dell'Unione europea (C. giust. 14 settembre 2017, *Nogueira*, in *DRI*, 2018, n. 3, p. 967, con nota di M. MURGO, *Personale di volo e competenza giurisdizionale nel caso Ryanair*) si è spinta oltre, affermando la natura autonoma della nozione di «luogo in cui il lavoratore svolge abitualmente la propria attività» (punto 74) e, dunque, la sua irriducibilità ad altre nozioni di diritto internazionale (punto 75).

⁽³⁴⁾ In senso parzialmente diverso, si veda A. DONINI, M. NOVELLA, *op. cit.*, p. 13 ss., dove si apre alla possibilità di considerare il Metaverso come «una pertinenza virtuale del luogo di lavoro».

⁽³⁵⁾ Cfr. M. PERUZZI, *op. cit.*, p. 69; si veda anche, con riguardo al *crowd-work*, W. DÄUBLER, T. KLEBE, *Crowdwork: datore di lavoro in fuga?*, in *DLRI*, 2016, n. 151, p. 490; cfr., però, A. LOFFREDO, M. TUFO, *Lavoro e impresa digitale tra norme nazionali ed economia transnazionale*, Working Paper CSDLE “Massimo D'Antona” – IT, 2019, n. 405, p. 25, i quali sostengono che in tal caso non sia agevole concepire un luogo fisico di esecuzione della prestazione.

⁽³⁶⁾ Sull'identificazione della *lex loci laboris* con quella del luogo nel quale il lavoratore ha trascorso la maggior parte del tempo lavorativo per conto del datore, C. giust. 27 febbraio 2002, causa C-37/00, *Weber*, punto 50; cfr. anche C. giust. 13 luglio 1993, causa C-195/92, *Mulox*, concernente un addetto alle vendite che operava dal proprio ufficio (centro di attività) situato in Francia, ove egli faceva ritorno al termine di frequenti viaggi di lavoro. Infine, C. giust. 15 marzo 2011, causa C-29/10, *Koelzsch*, punto 49, ha individuato come indici per identificare il *locus laboris* il fatto che il prestatore ricevesse le istruzioni e organizzasse il proprio lavoro a partire da un determinato luogo, nel quale peraltro erano situati anche gli strumenti lavorativi.

in alternativa, a quello avente il collegamento più stretto con il contratto (meglio, con la prestazione) di lavoro ⁽³⁷⁾.

Dal momento che il lavoratore (inteso ovviamente come persona-fisica e non come avatar; si veda *infra*) non si muove, sicché non si può parlare di una prestazione itinerante né, *a fortiori*, di un'ipotesi di distacco (eventualmente, anche) transnazionale ⁽³⁸⁾, è inevitabile guardare al luogo ove egli si sia dotato degli strumenti, si colleghi ed esegua la prestazione, pur considerando che questa sarà visibile o "ricevuta" nel contesto diverso e "parallelo" del Metaverso.

La lettura proposta consentirebbe, in definitiva, di individuare la legge applicabile o, comunque (*i.e.* in presenza di un accordo con cui le parti scelgano la normativa che regoli il rapporto), il nucleo essenziale garantistico, a partire dalla retribuzione minima ⁽³⁹⁾, facendo riferimento al luogo di residenza o domicilio del lavoratore ⁽⁴⁰⁾.

La soluzione prospettata fornirebbe, però, all'impresa committente della prestazione "virtuale", l'incentivo a selezionare i lavoratori che si trovino ad operare (ossia risiedano o dimorino) in Paesi ove le tutele lavoristiche risultino meno protettive (c.d. *law shopping*) ⁽⁴¹⁾.

Per arginare simili condotte, si potrebbe vagliare la possibilità dei lavoratori di tali Paesi di rivolgersi al giudice del luogo ove l'impresa ha sede per invocare il rispetto delle norme di applicazione necessaria del Foro (si veda l'articolo 9 del regolamento Roma I), quand'anche al contratto trovasse applicazione la normativa di un diverso Paese in forza dell'accordo tra le parti o, comunque, le protezioni fondamentali garantite dall'ordinamento individuato sulla scorta dei già menzionati criteri *ex* articolo 8, § 2 ss., regolamento Roma I.

D'altro canto, l'articolo 21 del regolamento (UE) n. 1215/2012 (c.d. Bruxelles I-*bis*, erede della Convenzione di Bruxelles del 1968) consente al lavoratore di convenire il datore di lavoro, alternativamente, avanti alle autorità giurisdizionali 1) dello Stato in cui è domiciliato o 2) del luogo in cui o da cui egli svolge abitualmente la propria attività o, ancora, 3) del luogo in cui è o era situata la sede dell'impresa presso la quale egli è stato assunto.

Se, dunque, il lavoratore impiegato deciderà di convenire l'impresa per la quale opera nel Metaverso presso il luogo ove essa ha sede, egli potrà vedersi riconosciuta la protezione garantita delle norme di applicazione necessaria del Foro. Queste, si badi, non

⁽³⁷⁾ Così, rispetto alle prestazioni su piattaforma, F. BANO, *op. cit.*, p. 523.

⁽³⁸⁾ Cfr. ancora, ma sempre avuto riguardo al lavoro su piattaforma, F. BANO, *op. cit.*, p. 531.

⁽³⁹⁾ Si veda, da ultimo, C. giust. 15 luglio 2021, causa C-152/20, *DG*, in *DRI*, 2021, n. 4, p. 1234, con nota di M. MURGO, *Validità e limiti della scelta di legge nel contratto di lavoro con elementi di internazionalità*.

⁽⁴⁰⁾ Considerazioni analoghe si possono svolgere anche con riferimento alla legislazione previdenziale applicabile ai sensi del regolamento (CE) n. 883/2004, il cui art. 11, § 3, lett. *a*, stabilisce che «una persona che esercita un'attività subordinata o autonoma in uno Stato membro è soggetta alla legislazione di tale Stato membro». Residua comunque una non trascurabile differenza che investe l'ambito soggettivo di applicazione delle due fonti europee. Infatti, mentre il regolamento Roma I ha carattere universale (art. 2) e, dunque, si applica a chiunque, anche quando la legge designata sia quella di uno Stato terzo, il regolamento (CE) n. 883/2004 è applicabile "solo" «ai cittadini di uno Stato membro, agli apolidi e ai rifugiati residenti in uno Stato membro che sono o sono stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri, nonché ai loro familiari e superstiti» (art. 2).

⁽⁴¹⁾ Cfr., con riferimento ai c.d. *crowd-workers*, M.T. CARINCI, A. HENKE, *Employment relations via the web with international elements: Issues and proposals as to the applicable law and determination of jurisdiction in light of EU rules and principles*, in *European Labour Law Journal*, 2021, vol. 12, n. 2, p. 134 ss.

coincidono con le disposizioni cui non è permesso derogare convenzionalmente ai sensi dell'articolo 8 del regolamento Roma I ⁽⁴²⁾: infatti, come si legge nel considerando 37 del regolamento da ultimo citato, le norme di applicazione necessaria del Foro, non solo non corrispondono alle norme inderogabili convenzionalmente, ma vanno anche intese in senso più restrittivo rispetto ad esse, tanto che autorevole dottrina ha parlato al riguardo di norme “super-imperative” ⁽⁴³⁾.

Secondo la giurisprudenza nazionale, rientrerebbero tra le norme di applicazione necessaria in Italia, o, comunque, afferirebbero all'ordine pubblico internazionale del Foro, non già tutte le garanzie lavoristiche (in nome del – superato – principio del *favor*) ⁽⁴⁴⁾, bensì le guarentigie espressive dei valori di massimo rango dell'ordinamento costituzionale e *multi-level* ⁽⁴⁵⁾: a titolo esemplificativo, il requisito di giustificazione del licenziamento ⁽⁴⁶⁾ (ma non la tutela reale) ⁽⁴⁷⁾, il principio della retribuzione proporzionata e sufficiente ⁽⁴⁸⁾ (ma non il diritto alla corresponsione del trattamento di fine rapporto) ⁽⁴⁹⁾.

Le incertezze che circondano un approccio inevitabilmente *case-by-case* dovrebbero spingere verso l'individuazione in via preventiva di un nucleo essenziale di diritti che possano essere considerati una *res extra commercium* in ciascuno degli ordinamenti che compongono lo spazio giuridico europeo: in questo senso, si potrebbe innanzitutto guardare al novero delle garanzie contemplate all'articolo 3, § 1, della direttiva 96/71/CE ⁽⁵⁰⁾, ove trovano menzione: il limite dell'orario di massimo di lavoro e dell'impiego dei minori al lavoro; il diritto al riposo, alle ferie retribuite, al minimo salariale; la salute e la sicurezza sul lavoro; il divieto di discriminazione; la tutela della genitorialità ⁽⁵¹⁾.

Per quanto, come già anticipato, la posizione del lavoratore del Metaverso debba essere tenuta distinta da quella del lavoratore distaccato, la disposizione che contempla, in riferimento alle garanzie menzionate, l'applicazione della legge del Paese in cui viene resa la prestazione pare espressiva della volontà del legislatore europeo di isolare le condizioni di lavoro ritenute fondamentali. Non per nulla, le stesse hanno poi

⁽⁴²⁾ Cfr. U. GRUŠIĆ, *op. cit.*, p. 144 ss.

⁽⁴³⁾ M. MAGNANI, *I rapporti di lavoro con elementi di internazionalità*, in *DL*, 2003, n. 5, p. 405; G. ORLANDINI, *op. cit.*, p. 265.

⁽⁴⁴⁾ M. MAGNANI, *Diritto sindacale europeo e comparato*, Giappichelli, 2020, p. 63 ss. In precedenza, avevano invocato il principio del *favor* Cass. 6 settembre 1980, n. 5156, in *RIDL*, 1982, II, n. 1, p. 42, con nota di F. POCAR, *Protezione del lavoratore e legge applicabile al rapporto di lavoro*, e Cass. 9 marzo 1988, n. 2622.

⁽⁴⁵⁾ G. PROIA, *Il lavoro italiano all'estero*, in G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, Utet, 2020, tomo I, p. 1978.

⁽⁴⁶⁾ Cass. 11 novembre 2002, n. 15822, in *GI*, 2003, n. 6, p. 1117, con nota di L. DEL VECCHIO, *La legge regolatrice del rapporto di lavoro all'estero e il limite dell'ordine pubblico internazionale*, ove la Suprema Corte non ha ritenuto compatibile con l'ordine pubblico internazionale del Foro la regola dell'*employment-at-will* statunitense.

⁽⁴⁷⁾ Cass. 9 maggio 2007, n. 10549, in *RIDL*, 2008, n. 2, II, p. 340, con nota di C. TIMELLINI, *È principio di ordine pubblico il divieto di licenziamento ingiustificato, non il regime di stabilità reale*.

⁽⁴⁸⁾ Trib. Milano 2 maggio 1989, in *RIDL*, 1990, n. 1, II, p. 33, con nota di G. BURRAGATO, *Sul contratto di lavoro fra italiani all'estero*.

⁽⁴⁹⁾ Cass. 11 novembre 2000, n. 14662, in *GCIV*, 2001, I, p. 2719, con nota di A. PARDINI, *Contratto di lavoro tra italiani all'estero: ordine pubblico internazionale e facoltà di scelta della legge regolatrice*.

⁽⁵⁰⁾ Nello stesso senso, G.E. COMES, *op. cit.*, p. 171.

⁽⁵¹⁾ Cfr. L. DEL VECCHIO, *Il lavoro italiano all'estero*, cit., pp. 115-116.

trovato menzione, oltre che nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, anche nel Pilastro europeo dei diritti fondamentali del 2017, senza considerare che molte di queste formano oggetto di tutela da parte di numerosi trattati e convenzioni internazionali ⁽⁵²⁾, risultando espressione, anche al di fuori del contesto UE, proprio dell'ideale universalistico del *decent work* ⁽⁵³⁾.

Tuttavia, l'impiego della protezione offerta dall'ordine pubblico e dalle norme di applicazione necessaria del foro – mutate dalla direttiva sul distacco – potrebbe rivelarsi problematico, per ragioni sia di ordine tecnico-giuridico sia di carattere pratico.

Sotto il primo profilo, come anticipato, tanto l'ordine pubblico quanto le norme di applicazione necessaria costituiscono un limite di carattere eccezionale all'ingresso, in un dato ordinamento, di regole estranee. Essi, pertanto, non possono essere usati come mero espediente per applicare il diritto nazionale, sulla base del senso d'equità del singolo giudice.

Peraltro, è noto che, con un trittico di sentenze pronunciate tra la fine del 2007 e la prima metà del 2008 ⁽⁵⁴⁾, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha fornito un'interpretazione marcatamente restrittiva della direttiva 96/71/CE.

Benché alcune pronunce successive sembrino manifestare una maggiore apertura ⁽⁵⁵⁾, i giudici di Lussemburgo non hanno mai formalmente rinnegato il proprio precedente orientamento.

Inoltre, la stessa Corte ha censurato una normativa nazionale che, nell'ambito di una gara per l'aggiudicazione di un contratto pubblico, imponeva ai partecipanti di impegnarsi a corrispondere ai lavoratori coinvolti una retribuzione minima, anche se l'attività era interamente svolta in un altro Stato membro ⁽⁵⁶⁾. Sicché, almeno nei casi in cui la prestazione risulti eseguita all'interno di uno Stato membro dell'Unione, appare difficilmente prospettabile un'estensione pura e semplice delle garanzie previste dalla *lex fori*.

Sul piano pratico, poi, la ricostruzione prospettata presuppone che il lavoratore adisca i giudici dello Stato in cui si trova la sede del datore di lavoro, assicurandosi così in ipotesi un trattamento più favorevole di quello spettante in virtù della legge che regola il contratto (senza correttivi).

Ciò potrebbe però risultare particolarmente gravoso, sia in termini economici, sia per la distanza geografica e (potenzialmente) culturale tra il lavoratore stesso e il giudice adito ⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵²⁾ A cominciare dall'International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e ratificato da 171 Paesi.

⁽⁵³⁾ G. PROIA, *Working poor e "dintorni"*, in *LDE*, 2022, n. 1, p. 3.

⁽⁵⁴⁾ C. giust. 18 dicembre 2007, causa C-341/05, *Laval*; C. giust. 3 aprile 2008, causa C-346/06, *Rüffert*; C. giust. 19 giugno 2008, causa C-319/06, *Commissione c. Granducato di Lussemburgo*.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. in particolare C. giust. 12 febbraio 2015, causa C-396/13, *Sähköalojen ammattiliitto*; C. giust. 17 novembre 2015, causa C-115/14, *RegioPost*; nonché, secondo alcune letture, C. giust. 8 dicembre 2020, causa C-620/18, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, e causa C-626/18, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*: cfr., ad es., M. CORTI, *Il distacco transnazionale dei lavoratori nell'UE: dal dumping sociale alle nuove prospettive del diritto del lavoro europeo*, in *VTDL*, 2021, n. 1, p. 67 ss.; D. IZZI, *Diritti sociali e integrazione negativa nel mercato unico europeo: da Laval a oggi*, in *Labor*, 2021, n. 5, p. 499 ss.

⁽⁵⁶⁾ C. giust. 18 settembre 2014, causa C-549/13, *Bundesdruckerei*.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. M. LEHMANN, *Diritto del lavoro e metaverso*, in *LDE*, 2023, n. 2.

Del resto, come la Corte di giustizia dell'Unione europea ha avuto modo di chiarire in diverse occasioni, la *ratio* della previsione di un foro speciale per il lavoratore è da rinvenire, oltre che in esigenze di efficienza processuale, proprio nella tutela del contraente debole. Si assume infatti che sia proprio nel luogo in cui questi adempie abitualmente le sue obbligazioni che egli potrà con minor spesa promuovere un'azione giudiziale ⁽⁵⁸⁾.

Alla luce di tali osservazioni, considerando che l'elenco di diritti fondamentali sopra proposto appare meramente orientativo e che lo stesso *decent work* funge da imperativo di policy e non da strumento di *law* ⁽⁵⁹⁾, sarebbe opportuno vagliare la possibile introduzione di una regolamentazione internazionale di carattere olistico per i lavoratori del Metaverso, la quale, però, si scontrerebbe, a tacer d'altro, con la pluralità e, soprattutto, con la complessa tracciabilità degli (*rectius*, di tutti gli) spazi virtuali ove tale normativa verrebbe in ipotesi a trovare applicazione.

Non solo.

Dal punto di vista politico-diplomatico, una simile legislazione stenterebbe a trovare il consenso necessario tra i Paesi con una legislazione lavoristica più permissiva, che in questo modo potrebbero perdere il proprio vantaggio competitivo.

La stessa ILO ha adottato strumenti riguardanti praticamente tutte le condizioni di lavoro, ma non si è mai occupata direttamente di legge applicabile.

Di converso, lumeggiare, in (non rigida) alternativa, lo sviluppo, specie nell'immediato, di una contrattazione collettiva *ad hoc* per il Metaverso rischierebbe, alla luce dei dubbi che circondano la normativa utile all'individuazione dei soggetti, degli ambiti e degli effetti della negoziazione sindacale ⁽⁶⁰⁾, di condurre l'interprete nel campo della temutissima fantascienza... non solo giuridica.

4. Le peculiari istanze di tutela dei lavoratori del Metaverso

Relativamente ai lavoratori che svolgono nel Metaverso una parte marginale o accessoria della propria prestazione, le istanze protettive si presentano in larga parte simili a quelle del lavoro da remoto, ma si pongono anche alcune esigenze specifiche che non possono essere trascurate.

Alla luce del passaggio da uno spazio bidimensionale ad uno tridimensionale, le regole sull'utilizzo dei videotermini, elaborate per garantire la salute e la sicurezza dei telelavoratori, dovrebbero essere rimate ed aggiornate, anche in considerazione dell'evoluzione della scienza medica, sia per chi opera all'interno di una realtà interamente virtuale (*virtual reality*), sia per chi presta la propria attività in una realtà fisica potenziata (*augmented reality*), che consente alla persona, la quale pure si muove nel mondo "reale", di ottenere, mediante un'apparecchiatura visiva, informazioni

⁽⁵⁸⁾ Si vedano le citate sentenze *Mulox* (punti 18-19) e *Weber* (punto 40), nonché C. giust. 9 gennaio 1997, causa C-383/95, *Rutten*, punti 17 e 24; C. giust. 10 aprile 2003, causa C-437/00, *Pugliese*, punto 18.

⁽⁵⁹⁾ Si veda, per i riferimenti, M. BIASI, *Il Decent Work tra politica e sistema*, in *LDE*, 2022, n. 1.

⁽⁶⁰⁾ Cfr. i puntuali rilievi di F. PISANI, *op. cit.*, p. 41 ss.

aggiuntive sull'ambiente circostante (ad esempio, il livello di benzina di un'auto o l'altezza di un individuo) ⁽⁶¹⁾.

Vista l'intensità di simili esperienze e le prime evidenze dell'insorgenza, a determinate condizioni, della *virtual reality sickness* ⁽⁶²⁾, sarebbe quanto mai opportuno prestare una notevole attenzione alla prevenzione dello stress lavoro-correlato, oltre a vigilare sull'effettivo esercizio del diritto alla disconnessione e a fornire un'apposita formazione sull'utilizzo della tecnologia virtuale.

In ottemperanza alla più recente regolamentazione in materia di condizioni di lavoro trasparenti (decreto legislativo n. 104/2022), il datore di lavoro che intendesse imporre o consentire l'espletamento di una parte della prestazione sul Metaverso sarebbe pure tenuto a darne informazione al lavoratore sin dal momento dell'assunzione ⁽⁶³⁾: la stessa individuazione del "luogo" virtuale dovrebbe rimessa all'accordo, analogamente a quanto previsto per il lavoro agile ⁽⁶⁴⁾.

Peraltro, come è emerso nell'esperienza del lavoro da remoto, non tutte le attività lavorative possono essere efficacemente svolte a distanza e non è un caso che l'individuazione di tali prestazioni, così come delle modalità di selezione del personale cui è stato concesso (o, durante la stagione pandemica, imposto) il ricorso al c.d. *smart working*, è stata in numerose realtà aziendali affidata – per quanto non formalmente demandata dalla legge – alla contrattazione collettiva ⁽⁶⁵⁾.

Se, come anticipato, il lavoro accessorio sul Metaverso costituisce un'evoluzione del lavoro da remoto, è prevedibile che la contrattazione collettiva aziendale possa, nella logica di una gestione condivisa dell'innovazione ⁽⁶⁶⁾, occuparsi della definizione dei requisiti di accesso al (lavoro sul) Metaverso, nonché, a completamento della regolamentazione di matrice legale, delle relative tutele.

Tornando alle singole guarentigie, nel caso della prestazione svolta – specialmente se interamente – nella *virtual reality*, bisognerebbe tenere in debito conto dello "sdoppiamento" e della successiva immedesimazione della persona nell'avatar.

⁽⁶¹⁾ Cfr. V. MAIO, *op. cit.*, p. 45, nonché, più in generale, V. MAIO, *Diritto del lavoro e potenziamento umano. I dilemmi del lavoratore aumentato*, in *DLRI*, 2020, n. 167, p. 513 ss., che si esprime a favore di una regolazione legale del potenziamento in ambito lavorativo mediante la quale distinguere i fattori e le tecniche potenzianti lecite da quelle illecite (tra cui rientrerebbero gli interventi non terapeutici con effetti irreversibili sulla salute del lavoratore).

⁽⁶²⁾ Cfr. C. DI CARLUCCIO, *op. cit.*, p. 125 ss.

⁽⁶³⁾ Si veda l'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 104/2022 (c.d. decreto trasparenza), che, in attuazione della direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea, ha previsto che il datore di lavoro, pubblico e privato, sia tenuto a comunicare al lavoratore le informazioni relative – *inter alia* – al luogo di lavoro, precisando che, in mancanza di un luogo di lavoro fisso o predominante, il datore di lavoro è obbligato a specificare che il lavoratore è occupato in luoghi diversi o che è libero di determinare il proprio luogo di lavoro: sulle informazioni da rendere al momento dell'assunzione di un lavoratore destinato ad operare nel Metaverso, si veda M. BROLLO, *op. cit.*, p. 60.

⁽⁶⁴⁾ Conforme M. MARTONE, *op. cit.*

⁽⁶⁵⁾ Cfr. M. BIASI, *Brevi spunti sul lavoro da remoto post-emergenziale, tra legge (lavoro agile) e contrattazione (smart working)*, in *LPO*, 2021, n. 3-4, p. 160 ss.

⁽⁶⁶⁾ Cfr. F. BUTERA, *Industria 4.0 come progettazione partecipata di sistemi socio-tecnici in rete*, in A. CIPRIANI, A. GRAMOLATI, G. MARI (a cura di), *Il lavoro 4.0. La Quarta Rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*, Firenze University Press, 2018, p. 81; L. PERO, A. PONZELLINI, *Il nuovo lavoro industriale tra innovazione organizzativa e partecipazione diretta*, in M. CARRIERI, P. NEROZZI, T. TREU (a cura di), *La partecipazione incisiva*, Il Mulino, 2015, p. 45 ss.

A tale riguardo, ha comprensibilmente fatto discutere il caso britannico della ricercatrice che ha lamentato di essere stata vittima di un'aggressione sessualmente connotata, essendo stato il relativo avatar oggetto, su Meta Horizon World, di palpeggiamenti e di commenti sessisti da parte (degli avatar) dei colleghi ⁽⁶⁷⁾.

Se non si può negare che una condotta perpetrata all'interno di uno spazio virtuale, come il cyberbullismo sui social media, possa offendere e creare un danno alla persona in carne ed ossa, vi sono pure studi che hanno evidenziato come una persona possa sentire sul corpo gli effetti di quanto occorso al proprio avatar, come ad esempio una sensazione di vertigini laddove l'*alter ego* virtuale si trovi in prossimità di un'altura sita nel Metaverso.

Tale fenomeno, noto come “effetto Proteus” ⁽⁶⁸⁾, verrebbe di certo amplificato, qualora l'esperienza virtuale dovesse, come da molti preconizzato, incamerare in futuro la funzione tattile, avvicinandosi così (sin troppo pericolosamente) alla realtà fenomenica ⁽⁶⁹⁾.

Nel caso della prestazione resa interamente nel Metaverso, l'avatar verrebbe oltretutto a coincidere con la proiezione sul lavoro della persona che il primo rappresenta, al punto da potersi immaginare, se non proprio che esso possa divenire un soggetto di diritto (il che, al momento, appare invero avveniristico), la configurabilità, *de iure condendo*, di un diritto ad un'identità virtuale anche diversa, nel look, rispetto alla persona reale che l'avatar incarna ⁽⁷⁰⁾. Specularmente, però, l'impresa datrice di lavoro o committente di una prestazione sul Metaverso potrebbe avere un interesse ad imporre un certo standard di immagine agli (o, meglio, degli) avatar che si interfaccino nello spazio virtuale con i clienti e con i terzi nell'espletamento delle mansioni per conto della stessa.

Sempre con riguardo alle prestazioni rese esclusivamente nel Metaverso, una questione particolarmente delicata riguarda le forme e le modalità di corresponsione della retribuzione.

Infatti, non può essere escluso che, almeno in parte, il lavoratore si veda attribuire un compenso in monete virtuali (e.g., in criptovalute) ⁽⁷¹⁾.

Se ciò non sembra porre particolari problemi qualora si tratti di una quota di salario (variabile ed) eccedente il *minimum and/or adequate wage* (come nel caso dei videogiocatori professionisti di basket della NBA 2K League, i quali percepiscono un salario di ingresso fisso – cui si aggiungono i premi legati alle vittorie dei tornei – di 35.000 dollari annui, all'incirca analogo a quello percepito dai giocatori “reali” della Lega di sviluppo dei giovani prospetti della stessa NBA) ⁽⁷²⁾, laddove l'intero stipendio venga corrisposto in tale forma, vi sarebbe il serio rischio di un “ritorno al futuro” del *truck system*, per di più caratterizzato dalle incertezze legate al valore aleatorio della moneta

⁽⁶⁷⁾ Cfr. anche M. MARTONE, *op. cit.*

⁽⁶⁸⁾ Si veda, anche per i riferimenti, V. MAIO, *Diritto del lavoro e metaverso. Se il lavoro non è un (video) gioco*, cit., p. 57.

⁽⁶⁹⁾ I. RACZ-ANTAL, *op. cit.*, p. 29 ss.

⁽⁷⁰⁾ Sull'avatar come oggetto e non soggetto, con particolare riferimento alle garanzie lavoristiche, cfr. anche A. DONINI, M. NOVELLA, *op. cit.*, p. 9.

⁽⁷¹⁾ L. LAZZERONI, *Criptovaluta*, in S. BORELLI ET AL., *op. cit.*, p. 53; V. DE STEFANO, A. ALOISI, N. COUNTOURIS, *The Metaverse is a labour issue*, in www.socialeurope.eu, 1° febbraio 2022.

⁽⁷²⁾ Cfr. P.A. CARFAGNA, *Exploring the Esports Approach of America's Three Major Leagues*, in *Harvard Journal of Sports & Entertainment Law*, 2020, vol. 11, n. 2, p. 115 ss.

virtuale e, soprattutto, dall'inutilizzabilità del bene scambiato per far fronte alle primarie esigenze del lavoratore ⁽⁷³⁾.

Da ultimo, una delicatissima questione che meriterebbe un ampio approfondimento concerne il controllo dell'attività lavorativa sul Metaverso, visto che la tecnologia consente e, anzi, implica il monitoraggio costante e la registrazione di tutto quanto avviene nello spazio virtuale, destinato a rimanere definitivamente "impresso" nella *blockchain* ⁽⁷⁴⁾. Appare di palmare evidenza come tale quadro si presenti di dubbia coerenza con l'imperativo proprio della disciplina europea in materia di trattamento dei dati personali (cfr. articolo 5, regolamento (UE) 2016/679 (GDPR)) di limitare l'acquisizione ed il trattamento di questi ultimi secondo i canoni dell'adeguatezza, della proporzionalità e della necessità (principio di minimizzazione) ⁽⁷⁵⁾. Proprio per questo, secondo parte della dottrina risulterebbe necessario un coinvolgimento delle autorità pubbliche o, almeno, sindacali nella fase di progettazione del software del Metaverso, in modo tale da limitare le potenzialità invasive della tecnologia in parola ⁽⁷⁶⁾.

5. Rilievi di sintesi

In conclusione, si è visto nel Metaverso – o, meglio, nei Metaversi ⁽⁷⁷⁾ – si possano compiere attività alquanto eterogenee, alcune di carattere ludico/ricreativo ed altre di lavoro in senso stretto, nonché, all'interno di queste ultime, alcune svolte solo accessoriamente o marginalmente rispetto ad una prestazione resa nel mondo reale ed altre in via esclusiva nello spazio virtuale.

Si è così tenuto distinto il lavoro nel Metaverso che costituisce l'evoluzione del lavoro da remoto (*ancillary meta-work*), al punto da chiedere un – pur non semplice – aggiornamento e non già la ridefinizione, oltre all'individuazione, delle relative regole, viceversa imposta, anche in ossequio al canone olistico del *decent work*, nel diverso caso del lavoro svolto interamente nella dimensione "parallela" (*pure meta-work*).

L'elevata complessità della tematica, spinosissima già sul piano tecnologico, impone di mantenere nell'analisi una postura prudente e mediana ⁽⁷⁸⁾, evitando di abbracciare un punto di vista polarizzato nel senso del "meta-scetticismo" o, alternativamente, della "meta-utopia".

Così come ritenere che il Metaverso resterà appannaggio della sola esperienza videoludica potrebbe apparire oltremodo limitativo e sminuente, viste le potenzialità già

⁽⁷³⁾ Cfr. M. PERUZZI, *op. cit.*, p. 66.

⁽⁷⁴⁾ D. GAROFALO, *Blockchain, smart contract e machine learning: alla prova del diritto del lavoro*, in *LG*, 2019, n. 10, p. 869 ss.

⁽⁷⁵⁾ Ampiamente, M. NOGUEIRA GUASTAVINO, D. MANGAN, *op. cit.*, p. 13 ss.; si vedano anche gli interessanti spunti in E. DE MARCO, *Lavorare per un algoritmo. Blockchain e la rivoluzione copernicana del mercato del lavoro*, in A. NUZZO (a cura di), *Blockchain e autonomia privata*, Luiss University Press, 2019, p. 215 ss., spec. p. 224 ss.; cfr. anche A. DONINI, M. NOVELLA, *op. cit.*, p. 21.

⁽⁷⁶⁾ M. MARTONE, *op. cit.*

⁽⁷⁷⁾ Sulla declinazione plurale del metaverso, alla luce dei molteplici spazi virtuali progettati e realizzati da imprese del settore tecnologico, A. DONINI, M. NOVELLA, *op. cit.*, p. 8.

⁽⁷⁸⁾ Cfr., a proposito del dibattito sul ruolo dell'intelligenza artificiale, F. ROSSI, *Il confine del futuro. Possiamo fidarci dell'intelligenza artificiale?*, Feltrinelli, 2019.

espresse dalla nuova tecnologia, ipotizzare il transito completo dell'esperienza lavorativa – ed umana – all'interno dello spazio virtuale finirebbe per scontrarsi con un duplice dato di realtà: da un lato, con l'implausibile remotizzabilità di *ogni* prestazione lavorativa, dall'altro lato, con la connaturata implicazione della persona, nella sua unicità ed insostituibilità con un *alter ego* virtuale, nella dimensione socio/relazionale che costituisce, riprendendo un celebre insegnamento, la cifra stessa della condizione umana e, di conseguenza, di ogni attività di lavoro ⁽⁷⁹⁾.

⁽⁷⁹⁾ Il riferimento è naturalmente a H. ARENDT, *Vita Activa. La condizione umana* (1958), Bompiani, 1997.

Sezione II.
**Le dimensioni giuridico-economiche
del lavoro povero**

Introduzione all'unità di ricerca dell'Università di L'Aquila

di Pietro Lambertucci

I contributi sul lavoro povero, presentati dai componenti dell'unità di ricerca dell'Università degli Studi di L'Aquila, si snodano secondo un'articolazione degli ambiti di indagine, che si muove, nell'approccio al tema coltivato dal gruppo di ricerca, in chiave multidisciplinare.

In un primo ambito gli studiosi di scienza economica ci presentano i dati sulla povertà lavorativa presenti nel nostro Paese e negli altri Paesi dell'Unione europea, alla luce dell'indicatore individuato da quest'ultima, con una disamina dei fattori di tipo individuale, familiare ed istituzionale che determinano il fenomeno dell'*in-work poverty*. In tale contesto vengono illustrati i modelli longitudinali di studio dinamico della povertà lavorativa, con un accenno finale ai diversi strumenti di policy, i quali, sul piano individuale e familiare (attraverso non solo la manovra salariale ma anche mediante *in-work benefit*), potrebbero contribuire a ridimensionare il fenomeno.

Una volta individuato il perimetro di indagine, che secondo le analisi economiche, si concentra nella precarietà dei rapporti di lavoro, si innesta un secondo ambito di ricerca, che può essere riassuntivamente declinato come la "povertà nonostante il lavoro". In tale area vengono ricondotti i c.d. contratti di lavoro atipici, contrassegnati da forme di impiego flessibile della manodopera, nei quali, pertanto, può annidarsi la povertà lavorativa.

In particolare vengono esaminate le più rodate esperienze contrattuali (oggetto, peraltro, di una larga diffusione nel mercato del lavoro), quali i contratti di lavoro a tempo determinato e la somministrazione di lavoro, istituti dei quali viene ripercorsa la complessa vicenda legislativa evolutiva (sino ai più recenti provvedimenti normativi) al fine di verificarne anche l'impatto sul piano del contrasto al lavoro povero.

Altro istituto, oggetto di indagine, riguarda il lavoro a tempo parziale, che spesso assume carattere "involontario", come unica alternativa per l'ingresso nel mercato del lavoro. Anche qui ci si interroga su un recupero del principio della volontarietà, fisiologicamente connaturato con una prestazione di lavoro ad orario ridotto combinato con la possibilità, da incentivare con la "stampella" offerta dalla legge e dalla stessa contrattazione collettiva, di agevolare la trasformazione del rapporto di lavoro (da tempo parziale a tempo pieno). Tale indicazione tende ad evitare che il lavoratore rimanga permanentemente "intrappolato" in un'occupazione precaria, la quale non gli consenta di raggiungere condizioni economiche e normative dignitose.

L'ultimo anello di questo secondo ambito dell'attività di ricerca riguarda il lavoro svolto attraverso piattaforme digitali, che impone, in primo luogo, una ricognizione qualificatoria delle diverse fattispecie riconducibili al fenomeno (alla quale consegue l'allocazione delle tutele) e, in secondo luogo, la necessità, comunque, di apprestare

una rete protettiva per lavoratori che normalmente si trovano in una condizione endemica di “debolezza contrattuale”, determinata dalla precarietà del lavoro (si veda, ad esempio, la controversa questione del c.d. “equo compenso” per i lavoratori autonomi).

Sotto questo aspetto va comunque segnalato – e il rilievo accomuna tutte le forme flessibili di impiego del lavoro – che la “discontinuità occupazionale” pone un *vulnus* non solo sul piano del trattamento economico, ma, soprattutto, sul piano previdenziale.

Comunque la prestazione di lavoro svolta mediante l'utilizzo di piattaforme digitali getta un ponte, in presenza di lavoratori formalmente autonomi, verso una diversa area dell'indagine sul lavoro povero, che investe direttamente il lavoro autonomo, laddove la Carta costituzionale impone alla Repubblica di tutelare il lavoro «in tutte le sue forme ed applicazioni» (articolo 35, primo comma, Cost.).

Se la tutela dell'uomo che lavora, senza ulteriori aggettivazioni (*rectius* lavoro subordinato o autonomo), costituisce l'oggetto del programma costituzionale, come viene ben sottolineato nei contributi dei giuspubblicisti e privatisti dell'unità di ricerca aquilana, allora anche nel lavoro autonomo è possibile rintracciare i segni del lavoro povero ⁽¹⁾.

Qui si apre la questione non solo delle professioni intellettuali, le quali attraversano una fase di progressivo impoverimento (efficacemente descritta come “vulnerabilità economica”), tanto che lo stesso legislatore vi ha posto mano, a più riprese, con una disciplina dell'equo compenso, ma, anche in una visione più ampia, con riferimento allo stesso modello, consegnatoci dal Codice civile, del contratto d'opera.

Sotto quest'ultimo versante, la discrasia tra modello negoziale e contesto socio-economico squarcia il velo di un lavoratore autonomo che può trovarsi non più in una posizione di parità (peraltro formale) con il committente, ma, viceversa, in una condizione di sostanziale disparità, che lo avvicina al lavoratore povero.

Non a caso il legislatore è recentemente intervenuto a tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale, in una logica che, seppure parziale, prende in esame proprio la “debolezza contrattuale” del lavoratore autonomo. Sul punto è questa l'occasione – segnalata dai commentatori – di impiegare le tecniche di tutela offerte anche dai rimedi giusprivatistici, volti a far emergere l'asimmetria del potere contrattuale e a correggere, con il criterio della meritevolezza degli interessi, il programma negoziale.

Infine, il quarto ambito della ricerca si intrattiene sugli aspetti amministrativo-contabili delle politiche attive per il lavoro, se è vero che le forme di sostegno della povertà devono accompagnarsi – al fine di poter costituire un efficace strumento di contrasto di quest'ultima – con un cospicuo investimento delle risorse pubbliche nei percorsi di formazione e riqualificazione professionale.

⁽¹⁾ Per un riscontro in tal senso si veda ora L. RATTI, *Lavoro autonomo e povertà lavorativa in una prospettiva comparata*, in A. PILATI, O. RAZZOLINI (a cura di), *Il lavoro autonomo nei luoghi della cultura*, ESI, 2022, p. 77 ss.

Lavoratori e poveri: comprendere il fenomeno dell'*in-work poverty*

di *Andrea Di Filippo*

Abstract – Il lavoro, un tempo considerato come migliore forma di prevenzione dal rischio di povertà, sembra non essere più sufficiente a garantire agli individui e alle loro famiglie condizioni di vita dignitose. Tale fenomeno, noto come povertà lavorativa, è dovuto alla presenza congiunta di fattori di tipo individuale, familiare e istituzionale. In questo contributo, dopo aver definito la povertà lavorativa e descritto il relativo indicatore utilizzato in seno all'Unione europea, ne presentiamo le principali caratteristiche attraverso l'osservazione dei dati sui Paesi membri e la letteratura economica basata su analisi longitudinali. Infine, senza pretesa di esaustività, si propongono alcune possibili misure di policy di contrasto del fenomeno.

Abstract – Having a paid job was considered as the best form of prevention against the risk of poverty, but no longer seems to be sufficient to guarantee decent living conditions for individuals and their families. This phenomenon, known as in-work poverty, is due to the presence of individual, household and institutional factors. In our contribution we define in-work poverty and we describe the European in-work at-risk-of-poverty rate indicator. Then, we present the main characteristics of the in-work poverty by using data for the European Union and recalling the economic literature based on longitudinal analyses. Finally, we propose some policy measures to deal with in-work poverty.

Sommario: 1. Definire e misurare la povertà lavorativa. – 2. I dati sulla povertà lavorativa nell'Unione europea. – 3. Analisi longitudinali nello studio della povertà lavorativa. – 4. Considerazioni finali ed indicazioni di policy nel contrasto alla povertà lavorativa.

1. Definire e misurare la povertà lavorativa

Per decenni, a partire dal secondo dopoguerra, gli economisti hanno ritenuto che svolgere un'occupazione retribuita fosse la migliore forma di prevenzione contro il rischio di povertà. In modo progressivo, tuttavia, profonde condizioni di deprivazione materiale sono emerse anche tra i percettori di un reddito da lavoro, tanto da farsi strada come tema di analisi e di discussione accademica prima e politica poi, quello della povertà lavorativa (in inglese si utilizzano le espressioni *in-work poverty* (IWP) e *working poor*).

Gli scienziati sociali hanno interpretato tale fenomeno come un portato dell'era post-industriale, strettamente connesso alla diffusione di forme di lavoro atipico e al prevalere di basse retribuzioni nel settore dei servizi, alimentato dalle dinamiche del commercio internazionale e dalla non neutralità del cambiamento tecnologico, che favorendo la domanda dei lavoratori maggiormente qualificati a danno di quelli che lo

sono di meno (c.d. *skill-biased technological change*) peggiora le posizioni salariali di questi ultimi (1).

Le ragioni che hanno portato al venir meno della centralità del lavoro in chiave anti-povertà, vanno ricercate dunque non solo nel livello delle retribuzioni, ma soprattutto nelle trasformazioni che il lavoro ha subito nelle economie avanzate a seguito del susseguirsi di riforme volte a promuovere un maggior grado di flessibilità nel mercato in cui tale fattore di produzione è scambiato. Infatti, la convinzione che l'occupazione rappresentasse il miglior antidoto contro la povertà, poggiava sul prevalere di forme di lavoro definite standard, ovvero caratterizzate da un rapporto regolato da un contratto a tempo indeterminato, a tempo pieno, con vincolo di dipendenza rispetto ad un datore (2).

La necessità di adattare i mercati del lavoro alle esigenze produttive delle imprese e alle profonde trasformazioni tecnologiche intervenute nei sistemi di produzione, hanno avuto come conseguenza l'affermarsi di forme di occupazione non standard contrapposte a quelle precedentemente esistenti. Il lavoro, in particolar modo se svolto da un unico soggetto all'interno del nucleo familiare, privato di quei connotati di stabilità che lo avevano caratterizzato, non più a tempo indeterminato e a tempo pieno, non più standard per l'appunto, è divenuto così insufficiente ad offrire una protezione contro la povertà.

La prima questione, di non semplice soluzione, che si incontra nell'analisi economica della povertà lavorativa riguarda il problema di definire in maniera puntuale chi debba considerarsi come lavoratore povero. Preliminarmente, è opportuno sottolineare che il concetto di lavoratore povero è diverso rispetto a quello di lavoratore a basso livello di retribuzione, che è definito come quel soggetto che percepisce un salario orario lordo inferiore ai due terzi del salario orario lordo medio (o mediano) nazionale.

In modo particolare, nel caso della povertà lavorativa, a rendere complesso lo sforzo definitorio è il sovrapporsi di due dimensioni diverse e complementari, una individuale, cioè legata alle caratteristiche del lavoratore e del lavoro che svolge, e una familiare, dipendente invece dalle caratteristiche del nucleo familiare in cui il lavoratore è inserito. A queste due dimensioni se ne aggiunge una terza, quella istituzionale (presenza o meno di minimi retributivi, progressività del sistema fiscale, forme di sostegno ai redditi più bassi, ecc.) che se non trova diretta valutazione nella composizione dell'indicatore statistico utilizzato per misurare la povertà lavorativa, ha comunque un impatto significativo a determinarne la maggiore o minore incidenza.

A questa prima difficoltà, si aggiungono le criticità tipiche derivanti dalla definizione di un qualsiasi indicatore di povertà, che per la natura convenzionale delle soglie scelte, quasi mai risulta privo di un certo grado di arbitrarietà.

A livello internazionale si trovano molteplici definizioni di *working poor* che dipendono in maniera critica dalla definizione di lavoro utilizzata e dalla soglia di povertà a cui ci si riferisce. Ad esempio, l'ILO definisce lavoratori poveri quelle persone che sono occupate e che vivono in famiglie il cui reddito *pro capite* è inferiore alla soglia di

(1) I. MARX, B. NOLAN, *In-work poverty*, in B. CANTILLON, F. VANDENBROUCK (a cura di), *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states*, 2014, pp. 131-157.

(2) P. BARBIERI, *Il lavoro povero in Italia: determinanti strutturali e politiche di contrasto*, in *LD*, 2019, n. 1, p. 5 ss.

povertà assoluta di 1,90 dollari al giorno in parità di potere d'acquisto ⁽³⁾. Negli USA, il Bureau of Labor Statistics definisce i lavoratori poveri come «people who spent at least 27 weeks in the labor force (that is, working or looking for work) but whose incomes still fell below the official poverty level».

Nell'ambito dell'Unione europea, dal 2003 è stato introdotto un nuovo indicatore per misurare il rischio di povertà lavorativa, l'*in-work at-risk-of-poverty rate* (IWP rate) che si è andato ad aggiungere al portafoglio di indicatori sulla povertà e l'esclusione sociale noti come *Laeken indicators*. Eurostat definisce i lavoratori a rischio di povertà come coloro che dichiarano di aver lavorato almeno 7 mesi nell'anno di riferimento e che vivono in famiglie il cui reddito equivalente disponibile è inferiore alla soglia di povertà relativa (60% del reddito mediano nazionale) ⁽⁴⁾. Il reddito disponibile equivalente viene calcolato sommando tutti i redditi disponibili (al netto del carico fiscale) percepiti da tutti i membri del nucleo familiare, diviso per un'opportuna scala che tiene conto della dimensione e della composizione anagrafica della famiglia di riferimento. La necessità di considerare i redditi equivalenti nasce dall'idea che a livello familiare agiscono delle economie di scala dovute alla condivisione di oneri ripartiti tra i membri della famiglia stessa. La scala di equivalenza utilizzata nella definizione dell'IWP rate è quella Ocse modificata, che tiene conto delle economie di scala a livello familiare attribuendo pesi specifici a seconda della composizione anagrafica del nucleo familiare ⁽⁵⁾. Per come è costruito, l'IWP rate dipende fortemente da fattori individuali (e.g. livello del reddito da lavoro, tipologia contrattuale, livello di istruzione, ecc.), fattori familiari (e.g. numero di persone a carico, numero di percettori di reddito, intensità lavorativa della famiglia) e risente indirettamente di fattori istituzionali (e.g. presenza di un salario minimo, forme di sostegno al reddito delle famiglie più numerose, progressività del sistema fiscale).

Tale indicatore, che rappresenta senza dubbio un tentativo apprezzabile e necessario di misurare il fenomeno della povertà lavorativa, presta comunque il fianco ad alcune criticità che possono rendere di difficile comprensione le conclusioni che emergono dalla lettura dei dati. Innanzitutto, bisogna considerare che per essere considerati lavoratori, occorre aver lavorato almeno 7 mesi nel corso dell'anno di riferimento, il che vuol dire, che chi avesse lavorato per un periodo di tempo inferiore a tale soglia sarebbe di fatto escluso dalla platea dei lavoratori. Questa soglia trova spiegazione nella necessità di distinguere tra chi è povero pur lavorando da chi lo è non offrendo prestazioni lavorative. Tuttavia, proprio tra i lavoratori che lavorano meno mesi nell'anno, soprattutto se in maniera involontaria, ovvero non per scelta propria ma per le condizioni che vi si offrono sul mercato, possono annidarsi le condizioni di maggiore fragilità economica. Esiste dunque il rischio che l'indicatore possa sottostimare l'ampiezza del fenomeno, proprio escludendo di fatto le categorie maggiormente vulnerabili. Una possibile soluzione potrebbe essere rappresentata dall'estensione

⁽³⁾ R. GAMMARANO, *The working poor or how a job is no guarantee of decent living conditions- A study based on ILO's global estimates of employment by economic class*, ILOSTAT Spotlight on Work Statistics, 2019, n. 6.

⁽⁴⁾ L. BARDONE, A.C. GUIO, *Statistics in focus: Population and social conditions*, 2005, n. 5.

⁽⁵⁾ La scala Ocse modificata è ottenuta assegnando un peso pari a 1 al primo componente adulto della famiglia, 0,5 ad ogni altro adulto (di età maggiore o uguale a 14 anni) e 0,3 ad ogni componente di età minore di 14 anni. Il reddito equivalente disponibile viene calcolato dividendo la somma di tutti i redditi disponibili (al netto di tasse e imposte) percepiti da tutti i membri della famiglia per il punteggio ottenuto con i punteggi di cui sopra.

della platea di lavoratori, spostando l'attenzione verso la partecipazione al mercato del lavoro nel corso dell'anno di riferimento piuttosto che al numero di mesi effettivamente lavorati.

Ma la principale criticità a cui l'IWP *rate* è esposto è che considerando congiuntamente la dimensione individuale e quella familiare nell'analisi della povertà lavorativa, possono generarsi distorsioni interpretative, dovute al fatto che i risultati del singolo soggetto sul mercato del lavoro sono offuscati dall'aggregazione a livello familiare. Occorre considerare inoltre che questo approccio si basa su un'ipotesi forte (comunque diffusa negli studi redistributivi) e complessa da verificare empiricamente, della equa distribuzione del reddito tra tutti i membri della famiglia. Escludere a priori che non ci sia una qualche forma di ripartizione gerarchica del reddito tra i diversi soggetti dello stesso nucleo familiare è forse avulso dalla realtà, ma senza dubbio in assenza di riscontri empirici l'ipotesi dell'equa distribuzione del reddito risulta facilitare notevolmente l'analisi.

Rispetto alle distorsioni interpretative che possono sorgere, l'esempio più eclatante in tal senso, è quello che la letteratura ha definito *gender bias*, per il quale nella quasi totalità dei Paesi dell'UE, risulta che il rischio di essere lavoratori poveri è più alto per gli uomini che non per le donne, sebbene queste ultime, a parità di mansioni e ruoli ricoperti, abbiano retribuzioni mediamente più basse. Questa distorsione nasce dal fatto che le donne sono spesso *second earners*, ovvero vivono in nuclei in cui è presente un altro soggetto adulto che percepisce un reddito da lavoro più elevato ⁽⁶⁾.

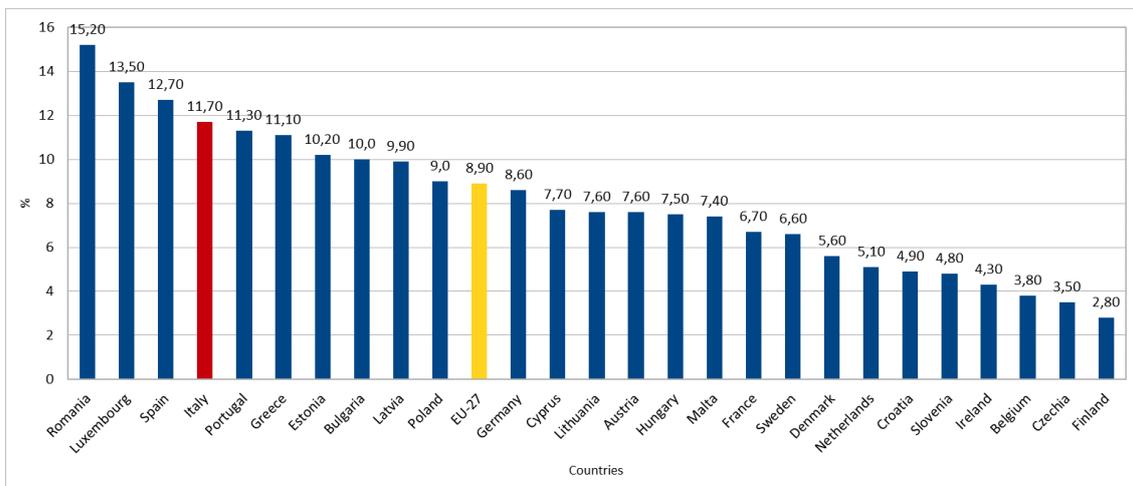
2. I dati sulla povertà lavorativa nell'Unione europea

Al netto delle criticità esposte, l'IWP *rate* offre una serie di informazioni importanti per comprendere la natura del fenomeno della povertà lavorativa, in modo particolare per individuare quali categorie di lavoratori ne sono maggiormente interessate.

Considerando i dati EU-SILC per i Paesi dell'Unione europea, l'Italia presentava nel 2021 un tasso di povertà lavorativa del 11,7% per gli individui di età compresa tra 18-64 anni, inferiore soltanto a quello di Romania, Lussemburgo e Spagna e comunque di 2,8 punti percentuali al di sopra della media dell'Unione europea (grafico 1).

⁽⁶⁾ S. PONTHEUX, *Gender and in-work poverty*, in H. LOHMANN, I. MARX (a cura di), *Handbook on in-work poverty*, Edward Elgar, 2018.

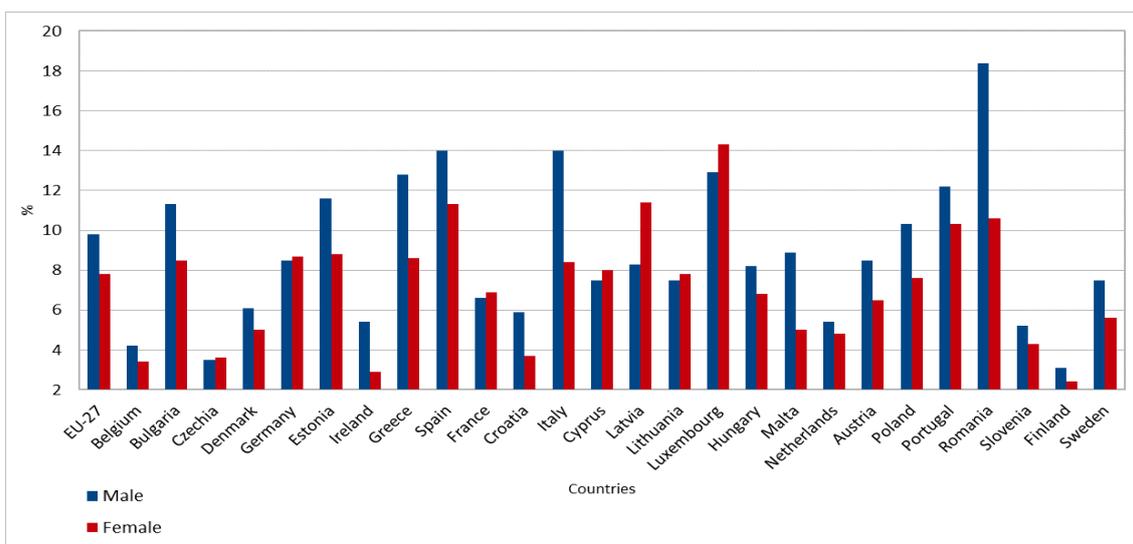
Grafico 1 – IWP rate in EU countries (2021)



Fonte: elaborazione propria su dati EU-SILC (ilc_iw01)

Considerando l'incidenza della povertà lavorativa in base al genere di chi lavora, come già anticipato nel paragrafo precedente, si osserva come nel corso del 2021 in quasi tutti i Paesi dell'Unione europea l'IWP rate fosse più elevato per gli uomini rispetto alle donne. Le uniche eccezioni erano rappresentate da Repubblica Ceca, Germania, Francia, Cipro, Lettonia e Lussemburgo. In Italia, a fronte di un IWP rate del 14% per gli uomini si registrava un tasso di 8,4% per le donne, mentre nella media dei Paesi dell'Unione europea, era di 7,8% e 9,8% rispettivamente per le lavoratrici e i lavoratori (grafico 2).

Grafico 2 – IWP rate by gender in EU countries (2021)

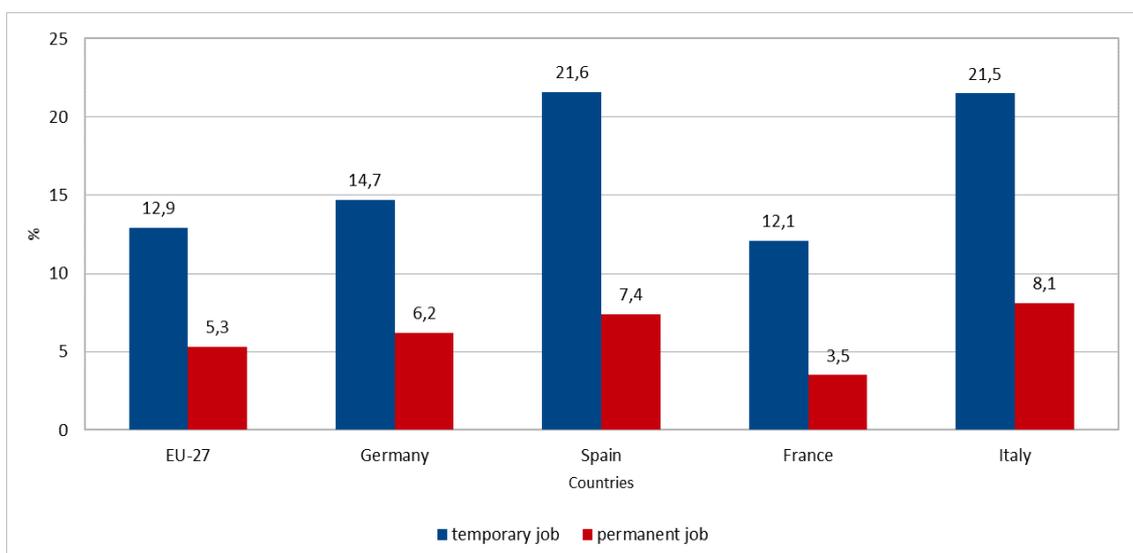


Fonte: elaborazione propria su dati EU-SILC (ilc_iw01)

Fondamentale, per comprendere la natura del fenomeno, è l'osservazione della tipologia contrattuale con cui si ricorre all'impiego di lavoro, constatandosi una maggiore incidenza della povertà lavorativa per chi trova occupazione con contratti atipici.

Considerando solo le prime economie dell'Unione europea in termini di prodotto aggregato, osserviamo dal grafico 3 un'incidenza molto più marcata dell'*in-work poverty* per i lavoratori impiegati con contratto a tempo determinato e per quelli con contratto a tempo parziale. Nel 2021 in Italia ben il 21,5% dei lavoratori con contratto a tempo determinato si trovava in una situazione di povertà lavorativa (più di 1 ogni 5), contro 8,1% dei lavoratori a tempo indeterminato. Solo in Spagna tale gap era più marcato, con una differenza di 14,2 punti percentuali. Considerando la media di tutti i Paesi membri dell'Unione europea, si riscontrava un'incidenza della povertà lavorativa del 12,9% e del 5,3% rispettivamente per lavoratori a tempo determinato e indeterminato.

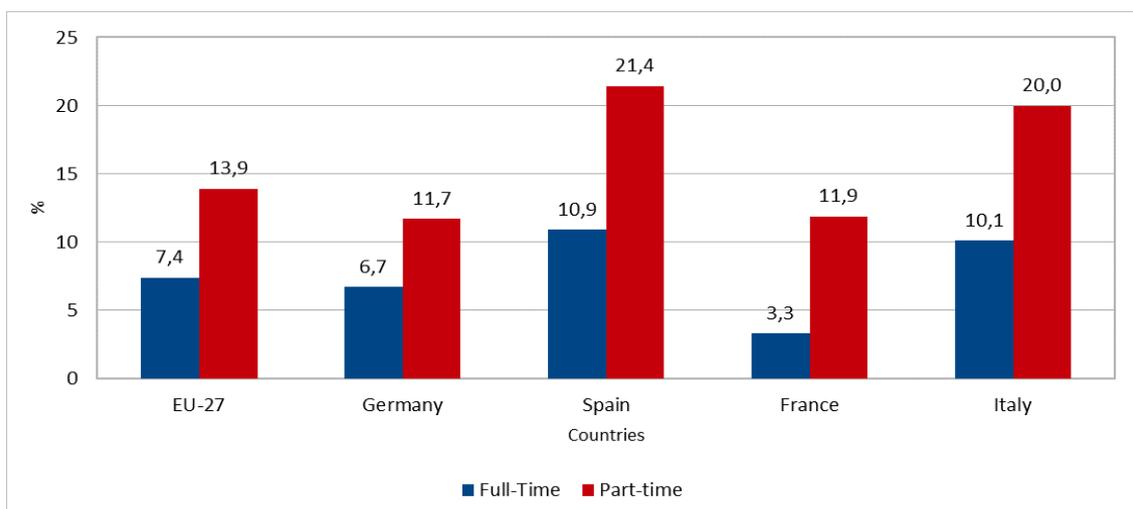
Grafico 3 – IWP rate by employment status in EU countries (2021)



Fonte: elaborazione propria su dati EU-SILC (ilc_iw05 e ilc_iw07)

Spostando l'attenzione sul grafico 4 si osserva invece come la povertà lavorativa incidesse in Italia per il 20,0% dei lavoratori a tempo parziale contro il 10,1% di quelli con contratto a tempo pieno. Anche in tutti gli altri Paesi considerati emerge in modo chiaro come lavorare meno ore nell'arco della settimana, alle condizioni attuali del mercato del lavoro, porti inevitabilmente ad un'incidenza più elevata della povertà lavorativa.

Grafico 4 – IWP rate by full/part-time job (2021)

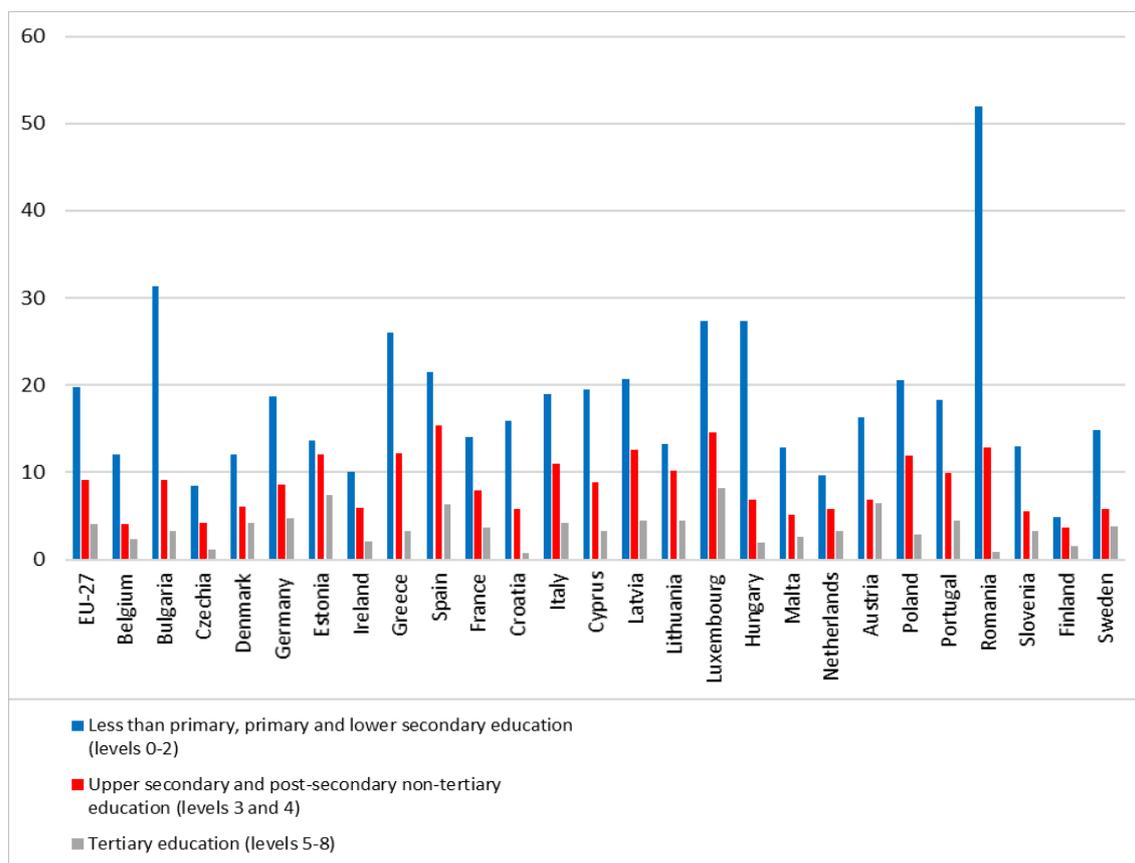


Fonte: elaborazione propria su dati EU-SILC (ilc_iw05 e ilc_iw07)

Altro aspetto di particolare interesse che concerne le caratteristiche individuali del lavoratore e che possono determinare una maggiore o minore esposizione alla povertà lavorativa è il livello di istruzione. A tal riguardo, presentiamo i dati per i Paesi dell'Unione europea facendo ricorso alla classificazione proposta dall'*International Standard Classification of Education* (ISCED) e raggruppando i livelli definiti nel 2011 in tre categorie, che potremmo definire di istruzione bassa (livelli 0-2), media (livelli 3-4) e alta (5-8) (7). Senza sorpresa, possiamo notare come nel 2021 in tutti i Paesi dell'Unione, ad un livello di istruzione più elevato corrispondeva progressivamente un'incidenza minore della povertà lavorativa. In modo particolare, per l'Italia l'IWP rate si attestava a 19% per i lavoratori con livello di istruzione basso, 11% per un livello medio di istruzione e 4,2% per un livello alto (grafico 5).

(7) La scala ISCED del 2011 definisce i seguenti 9 livelli, così ordinati da 0 a 8: istruzione prescolastica, istruzione primaria, istruzione secondaria inferiore, istruzione secondaria superiore, istruzione post-secondaria non terziaria, istruzione terziaria a ciclo breve, istruzione superiore (laurea triennale), istruzione superiore (laurea magistrale), istruzione superiore (dottorato).

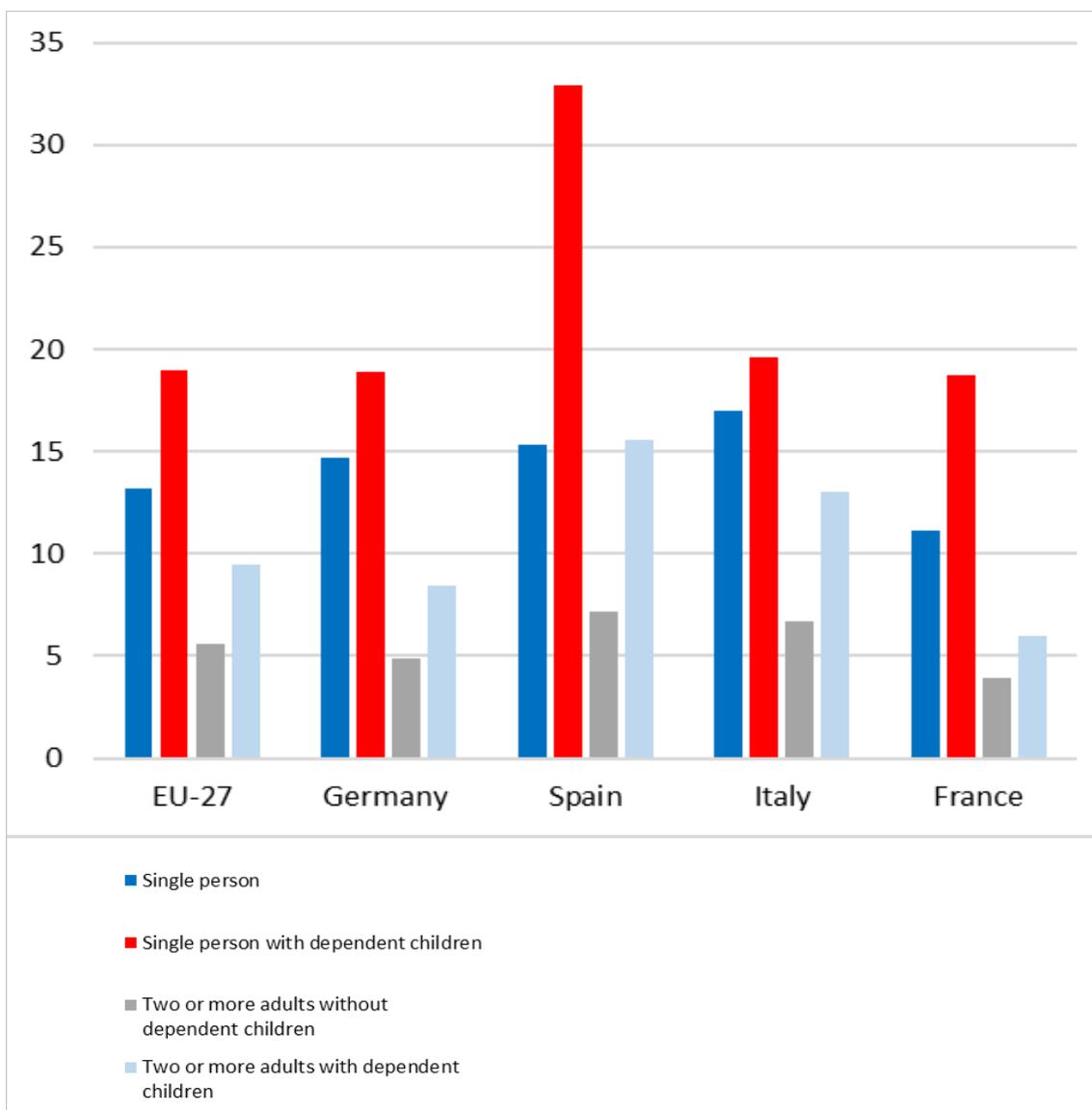
Grafico 5 – IWP rate by educational attainment level (2021)



Fonte: elaborazione propria su dati EU-SILC (ilc_iw04)

Accanto agli aspetti che abbiamo preso in considerazione fino ad ora, per come l'IWP rate viene costruito è importante guardare anche alle variabili che caratterizzano il nucleo familiare nel quale i lavoratori sono inseriti, in particolare presentiamo di seguito come possono cambiare i risultati sull'incidenza della povertà lavorativa a seconda della composizione del nucleo familiare e dell'intensità lavorativa all'interno dello stesso. Il grafico 6 evidenzia il primo di questi due aspetti, mostrando come la presenza di soggetti in situazione di dipendenza economica (qui consideriamo i minori) all'interno del nucleo, sia associato a livelli di incidenza della povertà lavorativa più elevati. In Italia, nel 2021, per gli individui che vivevano soli, l'IWP rate era pari al 17%, ma tale valore aumentava fino al 19,6% in presenza di figli. Analogamente, nel caso di famiglie costituite da due o più adulti, il tasso di povertà lavorativa aumentava in presenza di figli, passando dal 6,7% al 13%. Lo stesso quadro emerge se si osservano gli altri Paesi considerati. Tali risultati si spiegano con il fatto che la presenza di un numero maggiore di adulti aumenta la probabilità che all'interno del nucleo ci sia un numero più elevato percettori di reddito, mentre la presenza di figli va ad aumentare la presenza di soggetti in dipendenza economica, privi di una qualsiasi forma di reddito.

Grafico 6 – IWP rate by household type (2021)



Fonte: elaborazione propria su dati EU-SILC (ilc_iw02)

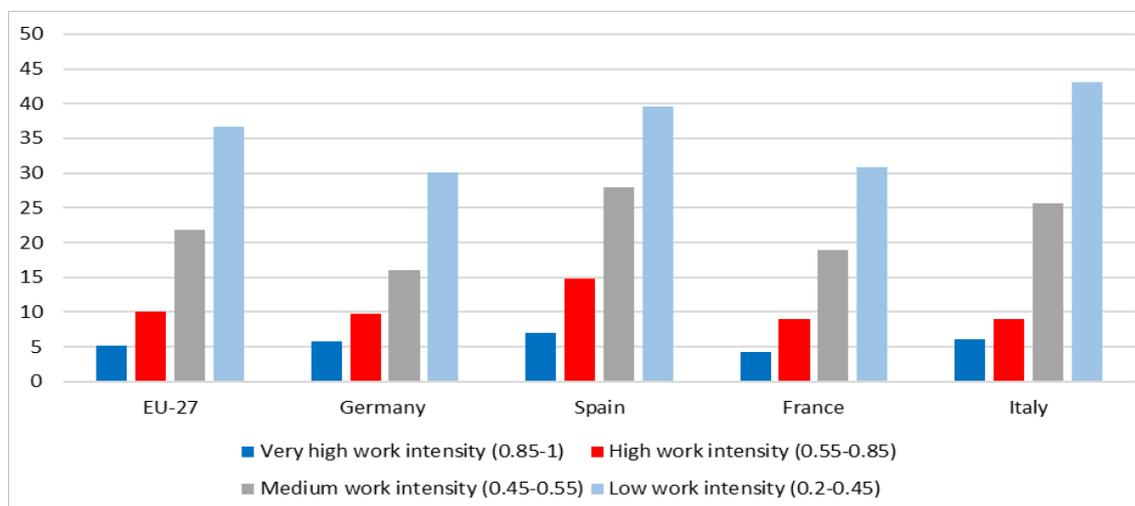
Infine, rileva porre l'attenzione sull'intensità lavorativa all'interno del nucleo familiare, che si definisce come il rapporto tra i mesi effettivamente lavorati da tutti i membri della famiglia in età lavorativa nel corso dell'anno di riferimento e i mesi che gli stessi membri avrebbero teoricamente potuto lavorare in quel periodo ⁽⁸⁾.

Il grafico 7 mostra come in tutti i Paesi considerati, il tasso di povertà lavorativa si riduce all'aumentare del livello di intensità lavorativa del nucleo familiare in cui l'individuo risiede. Tale dato è particolarmente evidente per l'Italia, dove passando dalla categoria a più bassa intensità lavorativa (0,2-0,45) a quella più alta (0,85-1) l'IWP rate

⁽⁸⁾ A titolo di esempio, se in una famiglia sono presenti due individui in età lavorativa che nel corso dell'anno di riferimento hanno lavorato rispettivamente 12 e 4 mesi, l'intensità lavorativa del nucleo familiare sarà pari a $(12+4)/24 = 0,66$.

si riduce dal 43,1% al 6,1%. Anche considerando la media dei Paesi dell'Unione europea, si riscontra una riduzione dal 36,7% al 5,1%.

Grafico 7 – IWP rate by work intensity of the household (population aged 18-59 years) (2021)



Fonte: elaborazione propria su dati EU-SILC (ilc_iw03)

3. Analisi longitudinali nello studio della povertà lavorativa

Gli studi sull'*in-work poverty* possono in un certo senso essere considerati come un filone più specifico dell'analisi economica della povertà *tout court*, che tuttavia, rispetto a quest'ultima scontano come ulteriore elemento di difficoltà la determinazione dei criteri per i quali un individuo deve essere considerato come lavoratore. Infatti, come si è avuto modo di commentare, affinché si possa parlare di *working poor* occorre che siano soddisfatte contemporaneamente due condizioni, si deve cioè essere di fronte a qualcuno che venga considerato lavoratore ed è necessario che quest'ultimo risieda all'interno di un nucleo familiare che per determinate caratteristiche possa essere definito povero.

Nonostante la sempre maggiore disponibilità di dati, una parte importante della letteratura sulla povertà lavorativa si basa ancora su dati sezionali, che esaminano il fenomeno in un determinato periodo di tempo, per un Paese o per un gruppo di Paesi. Questi studi mettono in luce alcuni aspetti caratterizzanti del fenomeno, che ne favoriscono senza dubbio la comprensione, ma che offrono una prospettiva comunque parziale e incompleta non riuscendo a cogliere la dimensione dinamica del fenomeno. Al contrario, appare sempre più necessario osservarne l'evoluzione nel corso del tempo facendo ricorso a dati longitudinali, con lo scopo di comprendere la probabilità che gli individui hanno di transitare, ricadere o persistere nella condizione di povertà lavorativa. La crescente disponibilità di questo tipo di dati ha stimolato l'uso di modelli dinamici non lineari per variabili dipendenti binarie, particolarmente utili quando lo scopo dell'analisi è di valutare in quale misura il verificarsi di un evento nel periodo t1 può influenzare il verificarsi dello stesso evento nel periodo t. Quando osserviamo che la probabilità che un evento si verifichi è maggiore se lo stesso evento si è già

presentato in passato, diciamo che esiste una *state dependence* relativamente ad una certa condizione. Per le loro caratteristiche, questi modelli sono stati ampiamente utilizzati in molti campi dell'indagine economica e in particolare nell'analisi della transizione dalla povertà, si vedano ad esempio Cappellari e Jenkins ⁽⁹⁾, Biewen ⁽¹⁰⁾, Giarda e Moroni ⁽¹¹⁾.

Occorre tuttavia prestare particolare attenzione all'interpretazione di tali modelli in quanto è fondamentale distinguere tra due fonti di *state dependence*: la prima componente, definita *pure* o *genuine state dependence*, misurata dal coefficiente della variabile dipendente ritardata nel modello di stima, è quella parte di persistenza che resta una volta che si è eliminato l'effetto dell'eterogeneità non osservata nel tempo e/o delle covariate osservate (*spurious state dependence*).

Un'altra questione che emerge con l'utilizzo di questo tipo di modelli è il c.d. problema delle condizioni iniziali, cioè il fatto che non è possibile osservare l'inizio effettivo del processo stocastico, o detto altrimenti, non c'è coincidenza tra il primo periodo del campione utilizzato e l'inizio reale del fenomeno indagato. Una prima proposta per risolvere il problema delle *initial conditions* è stata presentata da Heckman ⁽¹²⁾ attraverso la stima simultanea di un'equazione strutturale per valutare il grado di *state dependence* e un'equazione in forma ridotta per tenere conto del problema delle condizioni iniziali e stimare la probabilità che un determinato evento sia presente nel primo periodo considerato nel campione. Oltre alle generalizzazioni del modello di Heckman, una soluzione alternativa è stata proposta da Wooldridge ⁽¹³⁾ che risulta particolarmente robusta soprattutto per dati longitudinali in cui l'orizzonte temporale considerato è più lungo.

Un primo tentativo di sfruttare dati longitudinali nello studio della povertà lavorativa è stato compiuto da Gutierrez e altri ⁽¹⁴⁾ ricorrendo ai dati EU-SILC dal 2005 al 2007 per un gruppo di quattro Paesi (Spagna, Francia, Polonia e Regno Unito) ognuno dei quali rappresentava un determinato sistema di *Welfare State*. Dopo aver descritto le traiettorie di mobilità nei Paesi considerati con il ricorso ad indicatori di entrata, uscita e persistenza nella condizione di povertà lavorativa, lo studio propone una regressione logistica con la quale emerge che nel periodo considerato l'*in-work poverty* è principalmente un fenomeno transitorio (i lavoratori tendono ad entrarne e a uscirne) e ricorrente (chi ne esce può rientrarne con buona frequenza), ma non persistente, ovvero non è una condizione in cui tendenzialmente un soggetto tende a trovarsi in tutti gli anni del panel.

⁽⁹⁾ R. CAPPELLARI, S.P. JENKINS, *Modelling low income transitions*, in *Journal of Applied Econometrics*, 2004, vol. 19, n. 5, pp. 593-610.

⁽¹⁰⁾ M. BIEWEN, *Measuring state dependence in individual poverty histories when there is feedback to employment status and household composition*, in *Journal of Applied Econometrics*, 2009, vol. 24, n. 7, pp. 1095-1116.

⁽¹¹⁾ E. GIARDA, G. MORONI, *The degree of poverty persistence and the role of regional disparities in Italy in comparison with France, Spain and the UK*, in *Social Indicators Research*, 2018, vol. 136, n. 1, pp. 163-202.

⁽¹²⁾ J.J. HECKMAN, *The Incidental Parameters Problem and the Problem of Initial Condition in Estimating a Discrete Time-Discrete Data Stochastic Process*, in *The structural Analysis of Discrete Data and Econometric Applications*, 1981, pp. 179-195.

⁽¹³⁾ J.M. WOOLDRIDGE, *Simple solutions to the initial conditions problem in dynamic, nonlinear panel data models with unobserved heterogeneity*, in *Journal of Applied Econometrics*, 2005, vol. 20, n. 1, pp. 39-54.

⁽¹⁴⁾ R. GUTIÉRREZ, M. IBÁÑEZ, A. TEJERO, *Mobility and persistence of in-work poverty*, in *Working Poverty in Europe: A Comparative Approach*, London Palgrave Macmillan UK, 2011, pp. 175-201.

Sempre facendo ricorso ad EU-SILC, Halleröd e altri ⁽¹⁵⁾ per 22 Paesi dell'Unione europea, raggruppavano in *clusters* le traiettorie dei soggetti intervistati nel mercato del lavoro e stimavano per ogni *cluster* il rischio di povertà lavorativa, con lo scopo di comprendere se tale rischio fosse legato principalmente alle basse retribuzioni prevalenti sul mercato oppure alla precarietà dei rapporti di lavoro. La loro analisi conclude che la povertà lavorativa è principalmente una conseguenza di questo secondo aspetto, risultando più frequente in certe categorie di lavoratori come gli autonomi e quei lavoratori in posizioni marginali che tendono ad entrare e uscire con frequenza dal mercato del lavoro.

Infine Hick and Lanau ⁽¹⁶⁾ utilizzando i dati longitudinali della survey *Understanding Society*, sviluppano un modello di analisi piuttosto tipico nella letteratura sulla povertà in generale in cui sono investigate le probabilità di transizione dalla condizione di povertà lavorativa e i *trigger events* ad essa connessi. Il risultato più interessante che emerge relativamente al Regno Unito è che i fattori connessi alle caratteristiche individuali del lavoratore sono più rilevanti rispetto a quelli relativi alla composizione del nucleo familiare nel favorire la fuoriuscita dall' *in-work poverty*.

Tutti questi studi sono indubbiamente dei tentativi importanti di comprendere il fenomeno in una chiave dinamica, ricercando le variabili che possono maggiormente determinare in passaggio da e verso la povertà lavorativa. Tuttavia va sottolineato che viste le specificità (anche all'interno dell'Unione europea) dei mercati del lavoro occorre in qualche modo evitare generalizzazioni troppo semplicistiche dei risultati ottenuti in Paesi e contesti economici diversi.

4. Considerazioni finali ed indicazioni di policy nel contrasto alla povertà lavorativa

La povertà lavorativa è un problema che sta assumendo una dimensione non trascurabile nelle economie avanzate, in modo particolare in Italia, dove come si è avuto modo di vedere più di un lavoratore ogni dieci si trova in tale condizione. Conoscere le caratteristiche della povertà lavorativa e quali categorie di lavoratori sono maggiormente interessate è senza dubbio il punto di partenza per contrastare gli effetti e le conseguenze del fenomeno attraverso l'implementazione di policy mirate ed efficaci. Senza dubbio l'IWP *rate* elaborato da Eurostat cerca di rispondere a tali esigenze conoscitive seppur con tutte le criticità che sono state esposte e il rischio che proprio le categorie più fragili non siano prese in considerazione con una conseguente sotto-stima del fenomeno. In tal senso, potrebbe essere utile rivedere tale indicatore, magari con una definizione meno stringente di lavoratore, dando maggior peso alla partecipazione al mercato del lavoro nel corso dell'anno di riferimento piuttosto che al numero di mesi effettivamente lavorati. Inoltre, seppur da un punto di vista metodologico, possiamo considerare corretto inquadrare il problema della povertà lavorativa all'interno della situazione familiare dell'individuo, accettando quindi implicitamente

⁽¹⁵⁾ B. HALLERÖD, H. EKBRAND, M. BENGTTSSON, *In-work poverty and labour market trajectories: Poverty risks among the working population in 22 European countries*, in *JESP*, 2015, vol. 25, n. 5, pp. 473-488.

⁽¹⁶⁾ R. HICK, A. LANAU, *Moving in and out of in-work poverty in the UK: An analysis of transitions, trajectories and trigger events*, in *Journal of Social Policy*, 2018, vol. 47, n. 4, pp. 661-682.

l'ipotesi di equa ripartizione del reddito tra i diversi membri della famiglia, potrebbe essere utile dare maggior rilievo ai redditi da lavoro individuali nei criteri di definizione di chi debba essere considerato lavoratore povero.

Da un punto di vista di policy, considerata la duplice dimensione inglobata nel concetto di *in-work poverty*, appare opportuno agire sia su politiche che agiscono sulle condizioni retributive individuali che su quelle che incentivano la partecipazione al lavoro di un numero maggiore di soggetti all'interno del nucleo familiare. In ogni caso è necessario ragionare in termini di un sistema integrato di misure che, se implementate congiuntamente, possano avere un effetto di contrasto alla povertà lavorativa.

Rispetto al primo punto, si è molto discusso di recente in Italia sulla necessità di assicurare condizioni salariali minime ad una platea crescente di lavoratori, o attraverso l'introduzione di un salario minimo legale o attraverso l'estensione degli effetti dei contratti collettivi di lavoro. Senza entrare nel merito della questione e sull'opportunità di preferire una strada piuttosto che l'altra, entrambe le soluzioni scontano problematiche attuative non di poco conto e in ogni caso, come emerso anche dal *Gruppo di lavoro* incaricato dall'allora Ministro del lavoro e delle politiche sociali Andrea Orlando, rappresentano uno strumento necessario ma non sufficiente per contrastare il problema. Da un lato, ci sarebbero forme di lavoro comunque escluse dalle coperture garantite da tali misure (lavoro autonomo), dall'altro i salari minimi non terrebbero comunque conto della dimensione familiare del fenomeno. In ogni caso, fermo restando la necessità di un sistema fiscale il più possibile orientato alla progressività, azioni rivolte all'aumento della retribuzione netta dei lavoratori dovrebbero essere perseguite prioritariamente con supplementi di reddito piuttosto che con crediti d'imposta, considerando che i lavoratori più fragili potrebbero percepire redditi ricadenti all'interno della *no tax area* ovvero al di sotto di quella soglia per la quale si è esentati dal pagamento dell'imposta sui redditi. Un utile strumento potrebbe invece essere rappresentato dagli *in-work benefits* (ma in accompagnamento con minimi salariali per evitare comportamenti opportunistici da parte delle imprese) sotto forma di trasferimenti a chi percepisce redditi da lavoro bassi. Vista poi la relazione che intercorre tra istruzione e livello di incidenza della povertà lavorativa (o più in generale tra istruzione e retribuzione media) anche in un'ottica preventiva, è importante promuovere politiche che favoriscano l'accesso a gradi di istruzione superiore, soprattutto per i soggetti che provengono da contesti familiari meno abbienti.

In secondo luogo, accanto alle misure che agiscono a livello individuale, occorre intervenire anche creando le condizioni affinché all'interno del nucleo familiare si possa avere un numero più elevato di percettori di reddito da lavoro. In questo senso anche politiche non prettamente di natura economica, ma piuttosto di carattere familiare, che incentivino una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro potrebbero avere un impatto importante nella riduzione della povertà lavorativa.

Employment, Innovation and Growth: Analysis and Policy Implications

di Marco Valente

Abstract – L'introduzione di nuove tecnologie ha sempre ridotto la necessità di lavoratori, potenzialmente creando disoccupazione. Storicamente, il tasso di disoccupazione è invece rimasto relativamente stabile perché la società ha compensato la perdita di posti di lavoro in occupazioni obsolete a basso reddito e bassa professionalità con la creazione di nuove professionalità definite da alti livelli di formazione, e quindi di reddito. Questa dinamica è messa in pericolo dalla estrema automatizzazione di molte professioni, incluse quelle di vertice. Il risultato è una disoccupazione tecnologica diffusa che non può trovare compensazione in nuove professionalità. Il lavoro presenta un'analisi dei meccanismi di questa dinamica e propone una riforma che, unitamente ad altre misure, è in grado di portare le economie su un percorso di crescita in condizioni di scarsità di posti di lavoro. La proposta di riforma si basa sulla riduzione incentivata dell'orario di lavoro a parità di reddito. Il lavoro discute le implicazioni di questa proposta.

Abstract – The adoption of new technologies has regularly decreased the number of workers, potentially leading to increasing unemployment. Historically, unemployment rates have broadly remained constant because the loss of obsolete, low income, jobs has been compensated by the creation of new ones, requiring higher skills and commanding higher wages. Such dynamics is potentially disrupted by the current wave of extreme automatization in many professions, including those at the top of the pyramid of skills and income. This works presents an analysis of the mechanisms of this new dynamics and proposes a potential reform of labour markets that, along with other measures, may lead to a path of sustained economic growth even with scarcity of jobs. The proposed reform is based on the incentivised reduction of working time without corresponding reduction of wages. The work discusses the economic implications of the proposal.

Summary: 1. Background. – 2. This time is different. – 2.1. AI: a new technology. – 2.2. AI and employment. – 2.3. AI and economic organization. – 3. Adapting to a highly automated economy. – 3.1. A blueprint for short-time labour contracts. – 3.2. The economics of short-time labour contracts. – 3.3. Social implications of an AI-embracing economy.

1. Background

Since the inception of the industrial revolution employment has been a core element to understand economic events and related social conditions in strict association with technological innovation. With the progress of agricultural technology and the underlying changes of the social order the mass of citizens did not have any means of survival besides employment as salaried workers.

Profit seeking firms introduced innovations, primarily to reduce costs of production by reducing the head count in the work force, hence forcing down employment. However, lower prices of existing products and new products based on innovative technologies spurred growth expanding the need of workers, pushing up the number of workers. Overall, these two opposite forces have broadly cancelled out each other over the long term, even though there have been long periods of misalignment in the labour markets.

While the supply and demand of labour have remained broadly in equilibrium (albeit with long periods of disruptions) in terms of total numbers workers during the last two centuries, there have an underlining trend modifying the quality of supply and demand of labour. On the one hand, firms have required an ever-changing set of skills that could be obtained through gradually more advanced education. When jobs are made obsolete because of the adoption of new mechanical production method it implies the generation of a new sector producing new machines requiring workers with new skills and expertise.

The creation of new products, including the capital goods responsible for destroying the traditional jobs, increased employment partly compensating the reduced labour demand destroyed by innovation. However, there has been two additional forces pushing towards an overall balance between supply and demand of labour by effectively reducing the overall size of the workforce as a share of the total population.

Firstly, social movements concerned with the welfare of workers aimed at sharing more broadly the economic benefits of growth and successfully campaigned to reduce average working hours ⁽¹⁾. Consequently, the number of workers required to fulfil a given task in a given time frame increases when each worker is allowed to spend less time on the job.

While the new jobs may be fewer than those replaced, they typically require longer periods of education. In the last centuries the share of population accessing education has constantly grown and the time spent studying per person is increased. Initially child labour was discouraged and forbidden, then school was made compulsory, gradually increasing the minimal age required to leave education and entering the workforce, and finally higher education has been widely diffused further reducing the supply of labour. The result of the trend of increasing education is that a considerable share of what once was considered working age is now devoted to studying, effectively reducing labour supply because of the shorter working time in the life span of the average worker.

The overall outcome of this trend is that since the dawn of the Industrial Revolution technological innovation reduced the overall amount of work necessary while generating ever increasing output. Labour markets have remained broadly in equilibrium because obsolete jobs have been replaced by new positions required by the new technologies providing higher incomes and, implicitly, reducing the size of the workforce because of the necessity of ever-increasing education.

This scheme has shown signs of disruption in the last one or two decades with a large size of the population failing to access the professional and income rewards enjoyed by earlier generation. Moreover, the latest new technology seems to definitely subvert the traditional mechanism equilibrating the labour markets.

(1) C. GIATTINO, E. ORTIZ-OSPINA, M. ROSER, *Working Hours*, in ourworldindata.org, 3 March 2020.

2. This time is different

2.1. AI: a new technology

Broadly speaking, past innovations replaced professional figures without particular skills providing, for example, the application of physical efforts and, subsequently, repetitive actions. The economic reasons for this phenomenon are obvious. However cheap may be the salary of workforce required only to exercise physical activity without any need to training or skill, machines can produce far more physical efforts than any reasonable number of human units, thus physical strength and resistance in workers is no longer requested.

The development of mechanical and, later, electronic machines have gradually replaced ever larger portions of progressively higher cognitive tasks that entail repetitive gestures and/or decisions that can be easily replaced by mechanical or computing tools. Essentially, any task that can be described in detailed is liable to be replaced by a smart machine and a piece of computer code.

In both cases of machines replacing physical activities or repetitive tasks the economic motivation is essentially cost-driven: machines work as well human beings with less errors, for longer hours, and no sick leave or other problems related. For both cases, besides costs and reliability, the outcome of these types of jobs is anyway equivalent independently from being produced by a human worker or by a machine, and generally faster.

The latest wave of innovations is not limited to expanding the potential physical strength or speeding up the activities of humans ⁽²⁾. It concerns production techniques able to perform tasks that humans are not able to perform. Some of these tasks concern physical tasks, such as the production of electronic components. The extreme precision required by elements far too small to be even only observed by a naked eye (not to mention be worked on by hand), indicates that machines are already a necessity, rather than an option, for highly relevant production processes such as micro-chip production.

Among the tasks that no human has the possibility to perform, and therefore compete against machines, the machine learning platforms ⁽³⁾ are considered a potential cause for extremely radical change, to economies and societies. These new systems appear able to perform even the highest functions of humans, including creative tasks, express opinions based on reasoned motivation, evaluate incompletely defined alternatives, create plans, etc.

Since the diffusion of social media platforms and, in general, most web services, it has been clear that the huge amount of unstructured data could be used to generate a novel source of income thanks to a very sophisticated technology. This is the realm

⁽²⁾ L. MARENGO, *Is this time different? A note on automation and labour in the fourth industrial revolution*, in *Journal of Industrial and Business Economics*, 2019, vol. 46.

⁽³⁾ Since we are not interested in a detailed discussion of the technical issues of machine learning, we will not differentiate between AI, large modelling language, machine learning, etc. using these terms interchangeably.

of the web giants such as Meta (Facebook), Alphabet (Google), Amazon etc. who gained vast fortunes by ‘charging’ users not money but personal information on their tastes, habits, preferences, financial constraints, etc. The resulting huge data sets are then elaborated by powerful computing centres and monetized, mainly by selling profiled advertising to companies that can target a very focused set of potential clients. This new economy of information has a huge impact in terms of market power as reflected in their overall dimensions. The size of the largest companies, however measured, is frequently comparable to that of mid-sized countries. These firms are generating many consequences, some of them highly relevant from different perspective such as the social unrest due to potential abuses of (dis)information as in the case of fake news biasing political consultations. However, for the purpose of this work, we are interested only in two aspects of the economy of information.

First, the services provided by analysing such amount of data are not only impossible to compare with what any human being, or even any number of human beings, could be able to do. Put it simply, these technologies produce services that only machines can perform elaborating amounts of data so large that no human brain can match. Furthermore, no human beings, not even the creators and operators of these systems, can understand the internal mechanisms of their own tool to understand, for example, the motivation for a given outcome. In other words, algorithms are designed and implemented, but their internal working is so complex, and the amount of data manipulated so large, that it is simply impossible to follow their internal mechanisms.

Second, the expertise gained in managing vast amounts of data has been leveraged to produced new and sophisticated techniques of self-learning and linguistic, producing a new set of tools, that we will generically call artificial intelligence (AI), pushing still further the capabilities of machines in performing ever more advanced tasks. They can elaborate essentially any piece of information existing on the web or any other data set and ask them creative or opined activities, even expressed in generic terms. These systems, though still under development, are expected to provide the capacity to not only imitate the highest and most sophisticated cognitive performances of any human being but surpassing them in terms of raw knowledge and analytical skills.

Though it is still not clear what will be the limitations of these technologies, it is well possible, and even likely, that in a short time there will be available very cheap substitutes for every kind of cognitive job, from the strategic financial consultant to the engineer designing bridges or new microchips. A recent research ⁽⁴⁾ found that 47% were at risk of automation, meaning that about half their current human workers were at risk of being replaced by machines. The recent developments of AI suggest that a far larger number of jobs can be replaced by machines ⁽⁵⁾.

This technology will not only automatize specific tasks in production processes but also the supreme cognitive activity of *learning* new skills, and doing so with a speed and competence vastly superior to anything possible to human brains. The capacity of machines to replace the learning capacities of humans represents an abrupt disruption in respect of previous waves of technological innovations. In the past every time

⁽⁴⁾ C.B. FREY, M.A. OSBORNE, *The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?*, in *Technological Forecasting and Social Change*, 2017, vol. 114.

⁽⁵⁾ THE ECONOMIST, *How businesses are experimenting with ChatGPT-like services*, in www.economist.com, 19 April 2023.

a new technology emerged, the jobs lost to automatization were low skills, low paid jobs. Moreover, the deployment and improvements of the new technologies required ever more educated and skilled personnel. Consequently, after the necessary and frequently costly adjustments, the new production organization resulting from the adoptions of a new technology was more productive because of the higher efficiency of machines, but also populated by workers performing more advanced tasks and enjoying higher wages.

This new technological wave presents the unique characteristic that, contrary to the previous cases, it is aimed at replacing many of the most sophisticated (and well paid) jobs presently existing in the economy rather than competing with one of the lower layers of workers. Even more importantly, the self-learning capability of the new technology opens the possibility that very few jobs will ever be required for its future diffusion and improvements. The reason is that once the code and related hardware is made available the personnel required to manage the system is independent from the number of users. Essentially, AI systems can be diffused across any number of sectors, companies and organizations replacing a vast number of highly skilled workers without creating any new class of workers since the systems, once installed, will be able to run by themselves adapting to new conditions and expanding their role without the need of a class of workers for its maintenance and development.

In short, it is possible that AI will not only ‘steal’ highly paid existing jobs, but, contrary to the past, will never generate a new type of jobs disrupting one of the main balancing force that, historically, contributed to keep labour markets broadly in equilibrium.

2.2. AI and employment

The AI technology is currently a highly sophisticated field requiring correspondingly highly educated staff. However, in case of success, AI-based products will require a very small number of workers to be deployed, maintained and improved because, by definition, it is a self-improving technology that can be expected to provide by itself any assistance it may require. Even in case of important modification, humans can be expected to be required only to provide initial indications and then observe how to AI implements autonomously any additional adjustment. Thus, the core technology expected to upend the current system of production and social organization will need only a tiny number of people to design its architecture after which it can be deployed without the need to have any human assistance to any number of organizations.

The diffusion of AI-based tools across all sectors is likely to further speed up automation and, in any case, decimate the number of middle- to high-skilled positions. A large share, possibly the majority, of workers such as engineers, managers, doctors, lawyers, and many others, valued because of their mastery of specialized skills, are at risk to be replaced by a piece of software able to replicate their services in far more accurate ways for a fraction of their costs.

Besides the AI sector, the only jobs that can be expected to be saved by the possible deployment of AI are those falling in one of three categories.

First, there will be those jobs concerning menial tasks (*e.g.* cleaning, dog-sitting, car valet, etc.) that can be performed with no or minimal training. The jobs in this

category are poorly paid and, typically, represent a negligible fraction of the costs for the organizations or individuals requiring their services. Consequently, technological replacements, even if technically available, would be simply too expensive in respect of the wages required by humans. Obviously, these jobs will be far too few, and concerning a negligible size of income, to be of any relevance to an economy.

The second class of workers required in a society based on AI dominated economy will be construction and maintenance workers for the physical equipment in use of the economy. As for the first class, these jobs will be few, and becoming ever fewer as smarter designs offered by AI based engineering will reduce the necessity of human intervention. They will be similarly poorly paid because they will not require high skills to be performed.

Finally, a third class will be professionals in areas where human-to-human relations are expected to be preferred in respected of machine-human ones. For example, personal care for the sick or old, child rearing, therapist, sport competition, art, etc. may be partly delivered by machines, but it is likely that in many cases humans will be preferred to deal with rather than machines, independently how secure and advanced the latter may appear.

All of three categories comprised jobs that require no or relatively easy to access education and training. Therefore, in a free market economy with far more job seekers than available job openings, there will be no mechanism providing market power to workers who can then be expected to compete among themselves on the basis of low wage.

If this prediction is even only partly realized, it is necessary to consider seriously its consequences. In essence, there will be no longer a sufficient number of jobs to sustain the labour incomes of households. The secular trend reducing the share of labour income can be expected to strongly accelerate putting at risk both social stability and the very sustainability of growth, since a large share of consumers simply will not have sufficient income to consume.

To summarize, the AI revolution may herald an absolute novelty in respect of the economic consequences from technological innovations. While prior cases always resulted in the destruction of low paid, low skilled jobs, this case presents the possibility that the vast majority of jobs will be at risk without the compensating creation of new jobs.

2.3. AI and economic organization

It is well possible that the dire predictions described above will prove excessively pessimistic. For example, it may be the case that 'smart' machine learning system will not be able to perform certain tasks, thus saving the jobs of the workers involved. It is also possible that, contrary to the initial impressions, there is the need of a large number of a new type of professionals devoted to maintaining the AI systems, so that, as in the past, the new technology will not radically modify the structure of the society but its effects will be limited to replace one class of workers with a new one.

However, we need to seriously consider the possibility that the innovation will produce, sooner or later, a condition where technological unemployment will increase

dramatically and remain permanent, and the only jobs remaining will concern unspecialized tasks and hence will be unable to command high wages.

The importance of this analysis is also due to the fact that, independently from the recent announcements potentially disruptive AI systems, we are already approaching a critical condition concerning labour markets. A large number of educated workers either can't find any job or are vastly overqualified for the jobs they find. Many indicators, such as the constantly decreasing share of wages over GDP and the increasing income inequality, suggest that we are already experiencing a crisis where a large and increasing share of the population have no occupation or are stuck with jobs that do not pay a sufficient wage to enjoy a serene life.

The consequences of persistent high unemployment and diffused in-work poverty are very serious both in terms of social and economic costs. The first and, though obvious, primary problem is the failure of the society to provide economic wellbeing to a large part of the population. While a temporary condition of under-employment can be tolerated, particularly if limited to short periods for some individuals, it becomes an indication of potentially disruptive crisis when, as it is the case, it affects a large and increasing number of people. The lack of jobs and income is generally correlated with weaker family and social bonds that frequently lead to violence and tensions producing even growing social problems affecting directly those involved and indirectly the whole society that has to cope with the growing number of marginalised people.

From the perspective of economic efficiency, unemployment is a waste of resources since potential workers are not in the conditions to participate to the production processes. Therefore, the system as a whole pays an indirect price in terms of smaller production, profits, sales that involuntary inactive workers fail to generate. From a macroeconomic point of view the lack of demand due to consumers lacking sufficient income to spend represents a drag on growth, reducing income and profits in all sectors that could benefit, directly or indirectly, from the expenditures of citizens too poor to contribute to the aggregate demand.

The introduction of AI systems able to replace all or most specialized professions would generate additional disruption to the economic organization of society. As mentioned above, the effects of this innovation would eliminate jobs currently supporting members of the middle class and even upper middle-class families, accelerating the already worryingly high level of inequality.

Broadly speaking, the potential replacement of highly specialized jobs can be interpreted as an acceleration of a trend established in the last decades. Thanks to both a shift towards consumption of services and the progressive automation the global production system seems to be directed to a state where the requirement for human input as a factor of production is extremely reduced, vastly insufficient to provide jobs to the adult population. While having a system able to supply material goods and services without requiring the time and effort by labour force can theoretically be thought of as a success of economic evolution, in practice it would be a social and economic nightmare. This is because the current economic and social organization is based on the distribution of income due to production by means of wage to employees and profits to the capital owners. In the last four decades the share of employment income is constantly fallen in relative terms favouring capital incomes, and an additional push

in this direction, as the one that may be caused by the diffusion of AI systems, is likely to lead to the final destruction of the existing economic organization. Essentially, only capital owners would be rewarded since there will be very few and poorly paid workers. However, a society lacking a large number of well-paid employees would not have the means to sustain the economy for lack of aggregate demand and, ultimately, the whole social order would be disrupted.

Concluding, the current economic organization associates the distribution of income to employment using the competitive selection for highly paid jobs to determine how to allocate the economic benefits obtained by production. When innovation removes an excessive share of jobs there is no longer the possibility to pass a sufficient share of income from production to the households. This is, essentially, a problem of *abundance* because there is too much production potentially available without the need for many workers to spend their time and efforts in the production processes. The scarce factor is the spending ability of a large share of the population because they cannot find a job providing a sufficient income. There is therefore the necessity to adopt a different income allocation system compatible with the available technologies able to adequately distributed the revenues from the new production system so as to guarantee economic and social sustainability.

3. Adapting to a highly automatic economy

Almost a century ago Keynes predicted the current situation with surprising accuracy. He wrote that “we are being afflicted with a new disease of which some readers may not yet have heard the name, but of which they will hear a great deal in the years to come namely, *technological unemployment*. This means unemployment due to our discovery of means of economising the use of labour outrunning the pace at which we can find new uses for labour” ⁽⁶⁾.

While acknowledging the economic and social difficulties generated by the lack of occupation, Keynes describes the situation not only as a problem, but mainly as an opportunity to increase a widely diffused welfare, a sort of technological dividend that would allow the entire population to enjoy at least some of the benefits once accessible only to a restricted class of citizens. The solution that he proposes is a very simple one: reduce the average working time per worker for the same wage so as to increase the number of people actively employed, hence gaining an income. The extra costs caused by increase in the number of employees would be absorbed by the extra productivity generated by technological innovation. Based on his expectations of technological progress increasing productivity by a factor of six to eight Keynes estimates that it would be possible to have a condition close to full employment by merely requiring workers to be on duty for about 15 hours a week. Such estimates, even though produced 100 years ago, imply an occupation rate between 2 and 3 times the one generated by a full-time employment contracts of about 40 hours a week. Considering the share of potential workers forced in involuntary part-time, unemployed or discouraged, the numbers guessed a century ago by the great economists

⁽⁶⁾ J.M. KEYNES, *Economic possibilities for our grandchildren* (1930), reprinted in *Essays in Persuasion*, Harcourt Brace, 1932.

seem accurate broadly reflecting the opportunities offered by the technological conditions in advanced countries. But while Keynes (and, more recently, many economists) provides a blueprint of how a society may cope with technological unemployment, the reality is that average working time has remain roughly constant in the last four-five decades, while the effects of job saving technology has been to increase dramatically either unemployment or under-employment (in-work poverty, forced part-time, etc.), or both.

The motivation for the failure to translate technological opportunities in a diffused increased in welfare is because in current market-based economies there is no endogenous force pushing in the necessary direction, that is, reducing. At the opposite, an economic system made of profit-seeking firms cannot but move in exactly the opposite direction: a company engaged in market competition cannot but exploit as much as possible the few essential workers necessary for its functioning discharging any responsibilities for other workers. In short, the economic incentives currently existing in our economic organization prevents the changes required to adopt the solution envisaged by Keynes of shorter working time for a larger number of workers.

Since markets, on their own, are incapable of moving in the direction of reducing the working time, it is necessary that governments intervene.

3.1. A blueprint for short-time labour contracts

On paper, governments have the authority to force the necessary changes onto firms limiting the working time by law. However, both practical and theoretical considerations suggest that the forced application of a correct principle may not be the best route.

Firms are very differentiated having different necessities, and within the same firm there are jobs with different characteristics. Forcing a one-size-fits-all measure is likely to have disruptive consequences on many firms asymmetrically distributed across the economy. The final effect would be to seriously compromise the competitiveness of some firms, and in some cases the very possibility to operate at all. The consequence is likely to be a dangerous recession that is likely to strengthen the support of any opposition to the initiative. The transition to the new economic organization requires time and flexibility that top-down impositions cannot provide.

The current regulatory framework concerning employment, such as standard contracts, working time, taxation and contribution rules, holidays, etc. assumes by default that the typical employee works full-time. Reduced working time contract, while legal and frequently used, are only a small minority and generally considered only for specific roles. The rules governing reduced-time jobs are generally punitive in respect of full-time, 'normal', ones because it is normally considered that they are chosen because of other advantages. Therefore, for example, the contracts include fixed costs implying that, on average, part-time contracts are comparatively more onerous than full-time equivalent. Even in the best case when average hourly conditions are exactly equivalent between full- and part-time firms' practices tend to favour the former, for example because of the fix costs of recruiting and managing personnel.

Without direct imposition, government regulation can alter the regulatory framework so that firms have the incentive to shift their labour management practices towards the goals defined by the general interest.

Without considering specific details that would not be appropriate in this work, we can list a few types of regulation that can be adopted for this purpose and discussing their effects.

In most countries there are laws imposing a tax or charge on firms in relation to their employees' contract, typically as retirement or health system contributions. There are also laws regulating personal income tax, typically embodying a progressive tax rate. The relative size of these costs can be manipulated so as to make fiscally less expensive for firms and comparatively more attractive to workers to choose labour contracts aligned with the general interests of the society, for example contracts limited to 15 hours a week producing a net wage for worker equivalent to that currently received to a full-time worker in the same position.

The incentives provided by specially designed tax and charges profiles will not force firms and workers to necessarily adopt a short-time employment contract. Rather, firms will find cheaper to hire three people rather than assigning a single worker for the same tasks. Yet, they still would have the opportunity to opt for the more costly arrangement of a single employee to cover the entire working time in case, for example, a position requires rare skills that are difficult to find in other workers. If this is the case, the extra costs are likely to be negligible in respect high contribution of that specific worker.

For the generality of positions where cost motivations can be expected to influence firms' choices, the number of employees in the firms will be higher but the average cost for the employer will be lower in respect of equivalent workforce made of full-time only employees.

In essence, the reform suggested here is that, apart few exceptions, the generality of employment contracts will require about one third of time for the same wage of the current full-time contracts. Such arrangements can be obtained by prodding firms with incentives and regulation making illegal (*e.g.* minimum wage laws) or more costly having different contracts.

3.2. The economics of short-time labour contracts

The reform of the labour markets along the lines sketched above is likely to require a radical change of human resources departments to manage a large number of workers available only part-time and entails additional costs because of the higher wages to be paid. However, both aspects can be expected to be manageable without major disruptions, as we will see below.

Such changes should be introduced slowly, providing the details of the new system well in advance of its introduction. The reform should begin with a long transition period during which firms have the option to start adopting the new system when ready and gradually. For example, firms will have problems to hire the additional staff and rearranging their internal organization, and while doing so they should be giving the choice to opt for the new or the old fiscal regime so as to soft the impact of the reform.

Once the new regime is installed, firms can be expected to have anyway higher total labour costs since they will necessarily have more employees each receiving a net wage equivalent to that of current full-time worker. To assess the viability of the proposed reform we need to consider its impact on firms' accounts.

The first, obvious, consideration is that the higher costs may put at risk their profitability, assuming their revenues to remain constant. However, there is no reason to expect widespread economic disruption due to the adoption of the reform.

While higher than before the reform, the net costs are likely to be only slightly higher because there is evidence that workers' output is not much reduced when their working time is shortened. In the international comparisons average number of hours worked per employee is negatively correlated with the productivity of workers ⁽⁷⁾, that richer countries have, in general, sensibly shorter working time than poorer countries. Moreover, increasing evidence shows that when working time is reduced workers are far more productive ⁽⁸⁾. We can therefore expect that the cost increases because of the shorter working time will be partly offset by the increase in productivity per worker.

As much as the wage bill is increased, the impact on the overall profitability of firms is likely to be very small. We need to consider the share of total labour costs in respect of the total costs spent by firms. This share varies sensibly across firms and sectors, but, generally, it is relatively small for large, and largely automated, firms so that its increase, though relevant, it can hardly devastate the profitability of firms. The cost increases can easily be absorbed with small, one-off, raise of prices. These price increase will be applied by all firms and therefore will not alter the relative competitiveness in respect of all firms affected by the same reform.

The only potential losers of the reform are those firms competing on foreign markets against firms not burdened by the higher costs due to the domestic regulation. However, exporting firms are generally those with the most advanced technology or other unique advantage, and that therefore can be expected to be the least affected by slightly higher labour costs. The only class of firms that would suffer, probably irremediably, from the reform and would be forced to close concerns those firms that compete on the international market because of lower labor costs. The reform will remove their source of competitiveness, and therefore can be expected to shut down. However, this is the only overall economic cost of the reform, and the policy maker may consider a price worth paying because a competitive strategy based on low labour cost is the wrong approach, at least for advanced countries.

The proposed reform not only produces directly higher costs and other difficulties for firms, but generates also positive effects on the society at large, including indirect benefits to the production system so that, on balance, firms can be expected to obtain positive gain from the reform. Macroeconomic textbooks demonstrate that economic growth depends crucially on aggregate demand, of which total consumption is a core element. Households determine their consumption on the basis income, as economist

(7) See, for example, the [OECD Employment Outlook 2022. Building Back More Inclusive Labour Markets](#), 2022, showing that advanced countries report generally sensible lower average number of hours worked per employee.

(8) A. LEPINTEUR, *The shorter workweek and worker wellbeing: Evidence from Portugal and France*, in *Labour Economics*, 2019, vol. 58, pp. 204-220.

normally consider, but also free time to cultivate interests and enjoy consumption of goods and services. Consumption time is generally not considered since it is relatively stable through time, but in our proposal this aspect becomes highly relevant. When the majority of workers spend only a fraction of their time on the job they will have the opportunity of engage in other activities. These extra time will entail more consumption and facilitate greater engagement with the community that it is difficult or impossible for full-time workers. As a consequence, at system level, we can expect an increase in consumption due to the extra time available to households with income to spend. Such increase of aggregate demand will be even more accentuated because of the larger share of working population, so that we can expect a higher growth rate fuelled by internal demand.

3.3. Social implications of an AI-embracing economy

The current social model is based on households organized around one or more breadwinners with full-time jobs and a number of dependent family members (minors, housewives, elders, etc.). We showed above that the time spent at work is going to be radically reduced, either because unemployment/underemployment or because of the adoption of shorter working time. In both cases there is an excess of free time for workers in respect of the current organization. As for cases of the automation and of its warped AI version, free time can be either a major problem or a blessing, depending on how it is managed.

An excess of free time is known ⁽⁹⁾ to favour a weakening of social relations, fall in self-esteem and outright depression because, independently from financial consideration, the workplace is a major pillar of overall set of interpersonal relations built around the organization of work. Once working time is reduced there is no coordinating mechanism allowing people to cultivate relational activities. These problems can be expected to increase dramatically as less and less working time is requested by the production process.

The twin problems of lack of jobs because of automation and excess of free time can be managed so as that they may cancel each other out, provided the appropriate conditions. A local community typically comprises aged pensioners, young families with children, students, native locals, recent migrants, etc. Providing infrastructure and small capital it is possible to promote initiatives meant to favor the connection among members of the community, such as retired people assisting the local in the kindergarten; parents of teenagers helping students or organizing sport events; study groups inviting experts; organizing visits to tourist location; parties, etc.

Households may spend part of their income in these initiatives and local councils or other agencies (national sport organizations, art or science institutions, museums, etc.) can provide additional funds besides tools and expertise to favour community building initiatives. For area with specific problems (recent immigration, degraded environment, etc.) the community can be involved in designing, implementing and

⁽⁹⁾ S. AMIRI, *Unemployment associated with major depression disorder and depressive symptoms: a systematic review and meta-analysis*, in *International Journal of Occupational Safety and Ergonomics*, 2022, Vol. 28, Issue 4.

maintaining solutions to these problems increasing the chances that the community feels invested in the welfare of the neighbourhood.

Besides the obvious social benefits, the expansion and diffusion of bottom-up, locally initiated activities would also have important economic benefits. In fact, the social-related jobs are those least likely to be replaced by technology, and therefore we can expect that any investment in these activities is likely to produce an important distributional channel of income with a large multiplier in the local economy.

Lavoro povero, povertà e contratti di lavoro flessibili

di Lina Del Vecchio

Abstract – La povertà lavorativa è un fenomeno saldamente collegato al ricorso, sempre più diffuso nelle economie avanzate, a forme di lavoro subordinato c.d. “flessibili”. Se dalla fine della Seconda Guerra mondiale fino agli anni Ottanta il lavoro subordinato a tempo pieno ed indeterminato veniva concepito come una panacea alla povertà – in un contesto caratterizzato dal modello sociale *male breadwinner-female homemaker* – oggi avere un lavoro in molti casi non è più sufficiente a garantire a se stessi ed alla propria famiglia condizioni di vita dignitose. Studi recenti mostrano come i rischi di povertà lavorativa siano strettamente collegati alla forma contrattuale, in particolare quella a tempo parziale e, per quanto interessa in questa sede, a quelle forme contrattuali caratterizzate dalla presenza di un termine di durata, come i contratti a tempo determinato e i contratti di somministrazione di lavoro. In questo contributo, dopo una discussione sulle criticità della questione definitoria di lavoro povero, ci si interrogherà sull’esistenza nel nostro ordinamento di “leve” che consentano al lavoratore di aumentare l’“intensità lavorativa”; ciò alla luce delle novità introdotte sul fronte del contratto a tempo determinato (e della somministrazione di lavoro) dal d.l. n. 48/2023 convertito dalla l. n. 85/2023.

Abstract – In-work poverty is a phenomenon firmly linked to the increasingly widespread use in advanced economies of so-called ‘flexible’ forms of subordinate work. If from the end of the Second World War until the 1980s full-time and permanent subordinate work was conceived as a main panacea to poverty – in a context characterized by the so-called ‘male breadwinner-female homemaker’ social model – today having a job in many cases is no longer sufficient to guarantee dignified living conditions for oneself and one’s family. Recent studies show how the risks of in-work poverty are closely linked to the contractual form, in particular the part-time one and, as far as is relevant here, to those contractual forms characterized by the presence of a term, such as fixed-term contracts and employment contracts. In this contribution, after a discussion on the critical issues of the definition of poor work, we will question the existence in our legal system of ‘levers’ that allow the worker to increase the ‘work intensity’; this in the light of the innovations introduced on the front of the fixed-term contract (and of the administration of work) by Legislative Decree No. 48/2023 converted by Act No. 85/2023.

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Uno sforzo di carattere definitorio. – 3. La “linea di separazione” tra chi è povero e chi povero non è: i riferimenti costituzionali alla dignità del lavoratore. – 4. La povertà nel lavoro flessibile: salario unitario, ore lavorate, continuità del lavoro. – 5. La povertà nel contratto a tempo determinato: dal decreto dignità al decreto lavoro. – 6. *Segue:* esiste la povertà nel lavoro somministrato? – 7. Contratti di lavoro flessibili nella pubblica amministrazione e la stabilizzazione del personale precario: cenni alla povertà lavorativa nel settore pubblico. – 8. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Avere un lavoro non basta per evitare di cadere in povertà. In Italia il fenomeno della povertà lavorativa è più marcato che in altri paesi Europei ⁽¹⁾: l'indicatore prodotto dall'ufficio europeo di statistica (Eurostat) ed adottato dall'Unione europea evidenzia che nel 2019 l'11,8% dei lavoratori italiani era povero, contro una media europea del 9,2%. L'indicatore costruito tramite le informazioni raccolte nell'indagine EU-Silc (*European Union Statistics on Income and Living Conditions*) per l'anno 2021 rivela che il tasso di povertà lavorativa era dell'11,7% e comunque di 2,8 punti percentuali al di sopra della media dell'Unione europea ⁽²⁾.

Ma chi sono i lavoratori poveri o *working poor* e quando un individuo è considerato in *in-work poverty* (IWP) ⁽³⁾? Come si manifesta la povertà lavorativa ⁽⁴⁾?

Tentare di dare una risposta a questi complessi interrogativi è molto importante perché qualsiasi scelta “a valle” di contrasto alla povertà lavorativa si scontra “a monte” con la difficoltà definitoria legata al concetto stesso di povertà e alla posizione interpretativa (ed anche ideologica) ad essa collegata.

Pertanto lo sforzo della presente analisi è preliminarmente uno sforzo di carattere definitorio alla luce di un dato che sembra emergere chiaramente: l'IWP, da un punto di vista empirico, è influenzata da fattori individuali (come, per esempio, il livello di istruzione) ⁽⁵⁾, familiari (come, per esempio, il numero di persone a carico) ed istituzionali (come, per esempio, l'esistenza di forme di sostegno al reddito).

Molti sono i meccanismi che possono esporre i lavoratori a rischi di povertà. Secondo una opinione comune il fenomeno dell'IWP è collegato a salari bassi ma non è detto

(1) Ciò è emerso il 18 gennaio 2022 con la presentazione della [Relazione del Gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia](#), istituito con d.m. n. 126/2021. Nella letteratura economica e sociologica sono numerosi i tentativi di misurare il fenomeno cfr., tra gli altri, C. LUCIFORA, *Working poors? An analysis of low-wage employment in Italy*, in R. ASPLUND, P. SLOANE, I. THEODOSSIOU (a cura di), *Low Pay and Earnings Mobility in Europe*, Edward Elgar, 1999; A. BRANDOLINI, P. CIPOLLONE, P. SESITTO, *Earning dispersion, low pay and household poverty in Italy, 1977-1998*, in D. COHEN, T. PIKETTY, G. SAINT-PAUL (a cura di), *The Economics of Rising Inequalities*, Oxford University Press, 2002; A. DI BARTOLOMEO, G. DI BARTOLOMEO, M. PEDACI, [Chi sono i lavoratori poveri?](#), in [Economia Marche, 2011, n. 2](#), pp. 42-61; C. LUCIFORA, V. FERRARIS, *Il lavoro povero in Italia, tra bassi salari e precarietà*, in CNEL, *Rapporto su Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2017-2018*, 2018, pp. 63-77.

(2) Sull'elaborazione dei dati nel testo si veda il contributo di A. DI FILIPPO, *Lavoratori e poveri: comprendere il fenomeno dell'in-work poverty*, in questo volume. Cfr., inoltre, M. RAITANO, M. JESSOULA, M. NATILI, E. PAVOLINI, [I working poor in Italia](#), Social Cohesion Paper, 2019, n. 2. Da ultimo M. RAITANO, *Lavoratori poveri e implicazioni di policy: il caso italiano*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Giappichelli, 2023, pp. 323-334.

(3) Naturalmente da un punto di vista strettamente economico i concetti di *working poor* e IWP sono diversi ma, ai fini della presente analisi, li considereremo fenomeni “contigui”.

(4) Il lavoro povero ha origini risalenti nel tempo: ha avuto origine negli Stati Uniti negli anni Settanta e poi si è progressivamente allargato in Europa nel corso degli anni Novanta. In dottrina cfr. F. PIRRO, *Presentazione. Lavoratori poveri e lavori poveri: mezz'ora della stessa carta*, in *QRS*, 2022, n. 1, p. 7 ss.; A. BRANDOLINI, *Il dibattito sulla povertà in Italia, tra statistica e politica*, in L. CHIES, M.D. FERRARA, E. PODRECCA (a cura di), *Le dimensioni della povertà. Aspetti economici e giuridici*, Giappichelli, 2021, p. 45 ss. Sui risvolti del lavoro povero nel Ventesimo secolo cfr. L. GAETA, *Storia (illustrata) del diritto del lavoro italiano*, Giappichelli, 2020, pp. 184-190.

(5) Si veda la ricerca di G. GOLA, *Educazione, Istruzione e Povertà*, in L. CHIES, M.D. FERRARA, E. PODRECCA (a cura di), *op. cit.*, p. 75 ss.

che un lavoratore che percepisce un salario basso sia in condizioni di disagio economico e di indigenza, perché è molto rilevante il ruolo della famiglia che agisce come una sorta di ammortizzatore sociale. Il nucleo familiare in alcuni casi può operare come un “redistributore dei redditi tra i suoi componenti” consentendo così di contenere le disuguaglianze che si creano sul mercato del lavoro. Viceversa può essere lavoratore povero chi riceve un salario “dignitoso” ma il suo reddito non è sufficiente ai bisogni di un nucleo familiare numeroso in cui è l’unico lavoratore.

Ponendo l’attenzione sulla dimensione individuale ⁽⁶⁾ – e tenendo presente che il problema del lavoro povero è strettamente collegato alla dimensione familiare ⁽⁷⁾ ed istituzionale ⁽⁸⁾ – si tenterà di ricostruire il legame tra lavoro povero e povertà ⁽⁹⁾ con riferimento ai contratti flessibili (in particolare il contratto a tempo determinato e il contratto di somministrazione di lavoro) ⁽¹⁰⁾.

In questo ambito, infatti, il rischio di basse retribuzioni è strettamente collegato, da un lato, a “basse retribuzioni orarie” (tema connesso alla capacità del sistema della contrattazione collettiva di proteggere i soggetti più deboli nonché alla crescente diffusione dei c.d. “contratti pirata” che mirano a fissare minimi salariali inferiori a quelli previsti dai principali CCNL) ⁽¹¹⁾; e dall’altro lato, a “basse quantità di lavoro”, come accade sia nel part time che nel contratto a tempo determinato.

Senza dimenticare che la dimensione strutturale di precarietà, congiunta al numero ridotto di giornate lavorative, ostacola l’accesso alle misure ordinarie contro la disoccupazione ⁽¹²⁾. Si pensi, solo per fare un esempio di attualità, al settore dello spettacolo caratterizzato da attività e progetti limitati nel tempo ed in cui i lavoratori hanno difficoltà a raggiungere la “continuità occupazionale” ⁽¹³⁾. Proprio al fine di tutelare i

⁽⁶⁾ Tra i fattori individuali ritroviamo il livello di reddito da lavoro, il livello di competenze del lavoratore, l’età e il genere.

⁽⁷⁾ I fattori familiari sono, ad esempio, il numero di percettori di reddito in una famiglia e la presenza di figli a carico.

⁽⁸⁾ Tra i fattori istituzionali si annoverano la presenza di una legislazione sul salario minimo, di un sistema di protezione dell’occupazione, di politiche di formazione o di politiche di assistenza per la famiglia.

⁽⁹⁾ Tralasciando, naturalmente, altre complesse questioni come quella della trasmissione intergenerazionale delle condizioni di vulnerabilità.

⁽¹⁰⁾ Per una recente disamina del fenomeno del lavoro in riferimento alle forme lavorative svolte con l’ausilio di una piattaforma digitale cfr. V. CANGEMI, *Lavoro povero e non dignitoso. Il caso delle piattaforme digitali*, in *ADL*, 2023, n. 1, p. 36 ss.

⁽¹¹⁾ Sul tema si vedano i contributi nella sez. III di questo volume. Inoltre E. VILLA, *Lavoro povero, inquadramento professionale e dumping contrattuale*, in L. CHIES, M.D. FERRARA, E. PODRECCA (a cura di), *op. cit.*, p. 221 ss. Da ultimo P. ALBI (a cura di), *op. cit.*, in particolare la sez. IV.

⁽¹²⁾ In questo volume si veda C. CARCHIO, *Il ruolo degli ammortizzatori sociali nel contrasto alla povertà nel lavoro*.

⁽¹³⁾ Cfr. M. DI SANDRO, A. SANGUINETTI (a cura di), *Inchiesta Lavoratori e Lavoratrici dello Spettacolo*, ASR, RISP, 2022. In tale inchiesta si sottolinea che il mondo dello spettacolo è un argomento di indagine significativo perché rappresenta il paradigma di quella che si definisce “moltiplicazione del lavoro”, ovvero l’espansione straordinaria di figure lavorative e ambienti di lavoro, la differenziazione dei rapporti e delle relazioni contrattuali. In questo settore operano varie figure professionali, dai tecnici agli amministrativi, dagli artisti agli insegnanti, oltre a tutto ciò il personale del comparto logistico, quello di scena o di backstage. Diverse sono anche le tipologie contrattuali con cui si opera: oltre a quelle ordinarie a differente grado di precarietà, è presente molto lavoro nero e grigio, nonché numerose formule tipiche del settore (come i contratti di scrittura o la cessione dei diritti d’autore).

lavoratori dello spettacolo nei periodi di inattività o durante i periodi di studio e formazione, è stato emanato il decreto legislativo 30 novembre 2023, n. 175 relativo al riordino e alla revisione degli ammortizzatori e delle indennità e per l'introduzione di una "indennità di discontinuità" (14). Le nuove disposizioni sono rivolte «a compensare gli effetti negativi subiti dagli operatori del settore, caratterizzato da alti livelli di frammentarietà e discontinuità della posizione reddituale e contributiva dei lavoratori» (15) e sono rivolte non solo ai lavoratori autonomi ma anche ai lavoratori assunti a tempo determinato (16).

2. Uno sforzo di carattere definitorio

A livello internazionale si rintracciano diverse definizioni di IWP. L'ILO (17) definisce lavoratori poveri quei soggetti che sono occupati e che vivono in famiglie il cui reddito pro capite è inferiore alla soglia di povertà assoluta di 1,90 dollari al giorno in PPA (18).

Il Bureau of Labor Statistics definisce i lavoratori poveri come «people who spent at least 27 weeks in the labor force (that is, working or looking for work) but whose incomes still fell below the official poverty level» (19).

Secondo la definizione di Eurostat, sarebbero a rischio di povertà i lavoratori che risultano occupati per almeno 7 mesi l'anno che vivono in famiglie il cui reddito equivalente disponibile è inferiore alla soglia di povertà relativa (60% del reddito mediano nazionale) (20).

È evidente che le soglie utilizzate e di chi venga considerato un lavoratore, possono generare significativi cambiamenti sia nell'estensione del problema che nelle sue caratteristiche.

(14) A decorrere dal 1° gennaio 2024 si abroga l'indennità per i lavoratori autonomi dello spettacolo (ALAS) e si introduce un regime transitorio destinato a trovare applicazione agli eventi di cessazione involontaria intervenuti fino alla data del 31 dicembre 2023. L'indennità di discontinuità sarà pari al 60% del valore calcolato sulla media delle retribuzioni imponibili relative all'anno solare precedente la presentazione della domanda. Con riferimento alla durata dell'indennità, si stabilisce che non siano computati i periodi contributivi che abbiano già dato luogo ad erogazione di altra prestazione di disoccupazione al fine di evitare il cumulo della medesima contribuzione per l'erogazione di più prestazioni di sostegno al reddito (per esempio, Naspi, indennità di maternità, malattia, infortunio).

(15) [Comunicato Stampa del Consiglio dei Ministri 28 agosto 2023, n. 48](#).

(16) Cfr. art. 1 del citato d.lgs. n. 175/2023. Per l'individuazione dei lavoratori discontinui del settore dello spettacolo si veda decreto del ministero del lavoro e delle politiche sociali 25 luglio 2023.

(17) Cfr. R. GAMMARANO, [The working poor or how a job is no guarantee of decent living conditions](#), ILOSTAT Spotlight on Work Statistics, 2019, n. 6.

(18) "PPA" intesa come "parità di potere d'acquisto".

(19) US BUREAU OF LABOR STATISTICS, [A profile of the working poor, 2019](#), BLS Report, 2021, n. 1093.

(20) La definizione europea di povertà lavorativa si basa, dunque, su un concetto ibrido, che combina la condizione occupazionale dell'individuo, che circoscrive il sottogruppo di popolazione da analizzare, e il reddito (equivalente) della famiglia, che identifica lo stato di povertà del lavoratore. Tuttavia, come è stato evidenziato nella [Relazione del Gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia](#), cit., questa definizione presenta due problemi principali. In primo luogo, esclude tutti quelli che lavorano (involontariamente) per meno di 7 mesi durante l'anno, che sono probabilmente tra i più vulnerabili. In secondo luogo, non tiene in nessun modo conto della remunerazione ottenuta dai singoli componenti del nucleo familiare nel mercato del lavoro.

Ad esempio, seguendo la definizione europea appena citata – e che si basa su una popolazione di riferimento costituita da individui di età compresa tra i 18 e 64 anni – sono gli uomini ad essere esposti a un più alto rischio di povertà lavorativa rispetto alle donne: ciò in quanto le donne, sebbene in media meno retribuite degli uomini (anche a parità di istruzione e qualifica), sono nella maggior parte dei casi “seconde percettrici” in nuclei con almeno un altro lavoratore, mentre gli uomini sono in molti casi gli unici percettori di reddito nel nucleo. È evidente che considerare congiuntamente la dimensione individuale (cioè l’essere lavoratore) e la dimensione familiare (il reddito del nucleo in cui si vive) può creare difficoltà di interpretazione fino ad arrivare ad un vero e proprio *gender paradox* ⁽²¹⁾.

3. La “linea di separazione” tra chi è povero e chi povero non è: i riferimenti costituzionali alla dignità del lavoratore

Da un punto di vista empirico, come brevemente accennato, la “linea di separazione” tra chi è povero e chi povero non è, potrebbe risultare abbastanza netta in quanto delineata attraverso il ricorso ad “indici di povertà lavorativa” ⁽²²⁾ i quali, come si vedrà, contengono al loro interno sempre un certo grado di arbitrarietà.

La citata linea di separazione, tuttavia, risulta, meno netta e più “porosa” se seguiamo l’approccio dei diritti costituzionali, dei diritti minimi, delle opportunità e delle prerogative sociali dei lavoratori.

Se è innegabile il riconoscimento costituzionale del lavoro come fondamento della Repubblica, come si evince, in primo luogo, nell’articolo 4 Cost., altrettanto importante è la connessione tra “lavoro e dignità” che emerge da altre norme della Carta costituzionale ⁽²³⁾.

Si pensi all’articolo 3, primo comma, per cui «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali»; all’articolo 41 in cui la «dignità umana» si sostanzia come un limite all’iniziativa economica privata; all’articolo 36, primo comma, in cui «Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un’esistenza libera e dignitosa». Come recentemente emerso in dottrina «la dignità sociale è dunque il lavoro e, il lavoro è dignità sociale, l’unica dignità sociale possibile in una Repubblica fondata sul lavoro. In questa fase di costruzione del più democratico dei diritti dalle ceneri del più fascista dei diritti, dignità sociale e diritti dei

⁽²¹⁾ In quanto le donne lavoratrici – vivendo con maggiore frequenza in nuclei con più di un percettore di reddito – risultano esposte a un minor rischio di *in-work poverty* rispetto agli uomini sebbene, come noto, affrontino rischi maggiori nel mercato del lavoro in termini di opportunità di impiego e di guadagno. Cfr. M. RAITANO, *op. cit.*

⁽²²⁾ Si pensi, per esempio, alla definizione sopra citata di Eurostat, per cui sarebbero a rischio di povertà i lavoratori che risultano occupati per almeno 7 mesi l’anno che vivono in famiglie il cui reddito equivalente disponibile è inferiore alla soglia di povertà relativa del 60% del reddito mediano nazionale.

⁽²³⁾ Si veda P. PERLINGIERI, *Principio personalista, dignità umana e rapporti civili*, in *Società Italiana degli Studiosi del Diritto Civile – Annali*, 2020, n. 5.

lavoratori sono termini intercambiabili»⁽²⁴⁾. In tal modo i costituenti avevano pensato ad un lavoro in grado di dare benessere e quindi dignità sociale al prestatore, qualificandolo in termini di vera e propria “cittadinanza professionale”⁽²⁵⁾.

L’articolo 36 Cost. presenta poi una stretta correlazione con l’articolo 38 Cost., norma cardine del nostro sistema di sicurezza sociale, in quanto entrambe le norme sono deputate a garantire ai lavoratori e alle loro famiglie livelli economici che ne assicurino il sollievo dal bisogno e la promozione sociale⁽²⁶⁾. Il secondo comma di tale disposizione stabilisce che il sistema previdenziale, laddove attivato, debba assicurare a lavoratrici e lavoratori i mezzi adeguati alle loro esigenze di vita, mentre il primo comma afferma che le cittadine e i cittadini che non siano in grado di lavorare e siano al contempo sprovviste/i dei mezzi necessari per vivere abbiano diritto al mantenimento e all’assistenza sociale.

Se volessimo cogliere da questi riferimenti costituzionali una chiave di lettura del fenomeno dei *working poor* probabilmente potremmo parlare di “lavoro povero” quando l’attività lavorativa, se subordinata, non consenta al lavoratore di ottenere una remunerazione tale da poter condurre un’esistenza libera e dignitosa e comunque, ovvero a prescindere dal regime giuridico in cui tale attività è prestata, di ottenere i mezzi necessari al proprio mantenimento⁽²⁷⁾.

Da queste brevi considerazioni si coglie, l’essenza del fondamento costituzionale del diritto al lavoro e del diritto a condizioni materiali che consentano un’esistenza libera e dignitosa inteso naturalmente quale diritto dell’uomo in quanto tale⁽²⁸⁾; tale fondamento costituzionale ci guida nel tracciare quella linea di separazione⁽²⁹⁾ tra chi è povero e chi povero non è. Così trova conferma la centralità teorica del circuito “uguaglianza-dignità” e il suo ineludibile radicamento cristallizzato nella nozione di “persona”.

4. La povertà nel lavoro flessibile: salario unitario, ore lavorate, continuità del lavoro

È noto che la povertà lavorativa è un fenomeno saldamente collegato al ricorso sempre più diffuso nelle economie avanzate, a forme di lavoro subordinato c.d. “flessibili”. Se dalla fine della Seconda Guerra mondiale fino agli anni Ottanta il lavoro subordinato a tempo indeterminato e pieno veniva concepito come una principale panacea alla povertà, in un contesto caratterizzato dal modello sociale c.d. *male*

⁽²⁴⁾ Così P. PASSANITI, *La dignità nell’ordinamento italiano. Un percorso storico*, in *VTDL*, 2020, n. 3, pp. 516-517.

⁽²⁵⁾ Ivi, p. 516.

⁽²⁶⁾ Così M. D’ONGHIA, *Adeguatezza salariale e inclusione sociale: alcuni spunti introduttivi*, in P. ALBI (a cura di), *op. cit.*, pp. 305-306.

⁽²⁷⁾ Così M. BORZAGA, *La povertà nonostante il lavoro in Italia alla luce del contesto internazionale ed europeo*, in L. CHIES, M.D. FERRARA, E. PODRECCA (a cura di), *op. cit.*, p. 202; A. LASSANDARI, *Oltre la “grande dicotomia”? La povertà tra subordinazione e autonomia*, in *LD*, 2019, n. 1, p. 82.

⁽²⁸⁾ Cfr. S. GAMBINO, *Costituzione, reddito minimo garantito, pilastro europeo dei diritti sociali: osservazioni introduttive*, in *La Cittadinanza Europea*, 2019, n. 1, p. 40.

⁽²⁹⁾ M. ZENEZINI, *Povertà e disuguaglianza*, in L. CHIES, M.D. FERRARA, E. PODRECCA (a cura di), *op. cit.*, p. 22, il quale evidenzia come tutti gli indici di povertà sono generalmente misure di separazione.

breadwinner-female homemaker, oggi avere un lavoro in molti casi non è più sufficiente a garantire a se stessi ed alla propria famiglia condizioni di vita dignitose.

Come emerso, un fattore individuale molto discusso nel dibattito sui lavoratori poveri è sicuramente il reddito individuale da lavoro percepito in un anno (cioè nell'unità di tempo solitamente considerata nelle analisi economiche).

In particolare, i redditi individuali da lavoro dipendono dall'interazione di tre diversi elementi: innanzitutto se si è o meno occupati nel corso dell'anno e per quanto tempo dell'anno (il c.d. "margine estensivo", che rileva solo per chi fa parte della popolazione attiva e considera la *continuità del lavoro*). In secondo luogo, il "salario unitario", cioè quanto si riceve di salario per ora lavorata; ed infine il c.d. "margine intensivo" rappresentato dai tempi di lavoro, ovvero quante ore si lavora abitualmente a settimana e quante settimane si lavora nel corso di un anno ⁽³⁰⁾.

Alla luce di tali elementi, alcuni studi recenti mostrano come i rischi di povertà lavorativa siano strettamente collegati alla forma contrattuale, in particolare quella a tempo parziale e, per quanto interessa in questa sede, a quelle forme contrattuali caratterizzate dalla presenza di un termine di durata, come i contratti a tempo determinato e i contratti di somministrazione di lavoro.

Si evidenzia, infatti, che non si può guardare solo al "salario orario" come fondamentale fattore delle basse retribuzioni ma si deve considerare anche il ruolo svolto dai "periodi di non occupazione" ⁽³¹⁾ (associati con sempre maggiore assiduità ai contratti a tempo determinato).

5. La povertà nel contratto a tempo determinato: dal decreto dignità al decreto lavoro

Se l'importanza dei tempi di lavoro per il grado di tutela reddituale offerta agli individui risulta evidente nei dati che rilevano il crescente aumento del rischio di povertà per chi lavora a tempo parziale (soprattutto "involontario") ⁽³²⁾, è altrettanto evidente che il rischio di una bassa retribuzione è strettamente correlato al *numero di mesi lavorati*. «Tale rischio è, infatti, pari a circa il 75% fra chi lavora 6 mesi l'anno e si riduce a poco meno del 20% (un valore comunque molto elevato) per chi è occupato continuativamente nell'anno» ⁽³³⁾.

È chiara, dunque, un'incidenza più marcata del fenomeno del lavoro povero per i lavoratori impiegati con contratto a tempo determinato. Sulla base dei dati EU-Silc forniti da Eurostat ⁽³⁴⁾ nel 2021 in Italia il 21,5% dei lavoratori con contratto a tempo determinato si trovava in una situazione di povertà lavorativa (più di 1 ogni 5) contro

⁽³⁰⁾ Cfr. [Relazione del Gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia](#), cit., p. 9; M. RAITANO, *op. cit.*, p. 329, il quale sottolinea che lo stesso rischio di bassa retribuzione andrebbe ulteriormente scomposto nelle due dimensioni di bassa retribuzione oraria (effetto prezzo) o basse quantità di lavoro (per tempo parziale e contratti frammentati o atipici).

⁽³¹⁾ Così A. GARNERO ET AL., *Interventi e misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, in *EL*, 2022, n. 3, p. 10.

⁽³²⁾ Sul punto di si rinvia al contributo di P. LAMBERTUCCI, *Lavoro a tempo parziale e lavoro povero*, in questo volume.

⁽³³⁾ [Relazione del Gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia](#), p. 14.

⁽³⁴⁾ Si veda l'elaborazione di A. DI FILIPPO, *op. cit.*

8,1% dei lavoratori a tempo indeterminato; inoltre considerando la media di tutti i paesi membri dell'UE, sempre nel 2021, si riscontrava un'incidenza della povertà lavorativa del 12,9% e del 5,3% rispettivamente per lavoratori a tempo determinato e indeterminato.

A questo punto ci si potrebbe chiedere se le modifiche al decreto legislativo n. 81/2015 in tema di contratto di lavoro a tempo determinato, contenute nel decreto-legge n. 87/2018, *Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese* (c.d. decreto dignità) convertito, con modificazioni dalla legge n. 96/2018, abbiano agito per contrastare il fenomeno del lavoro povero; e se oggi il decreto-legge n. 48/2023, *Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro* (c.d. decreto lavoro), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 85/2023, modificando nuovamente il decreto legislativo n. 81/2015, incida in maniera più o meno incisiva sul fenomeno che si sta esaminando.

Sul fronte del decreto dignità è opportuno fare una premessa ed una considerazione critica. La prima riguarda il riferimento, contenuto nel decreto-legge n. 87/2018 convertito dalla legge n. 96/2018, alla attivazione di misure a tutela della «dignità dei lavoratori» mediante «interventi sulle tipologie contrattuali». In particolare, il legislatore era intervenuto a riformare il decreto legislativo n. 81/2015, non investendo tutte le tipologie contrattuali ma solo alcune di esse cioè il contratto a tempo determinato (e il contratto di somministrazione di cui si dirà nel prossimo paragrafo), evidentemente considerandoli colpevoli di «sacrificare la dignità dei lavoratori»⁽³⁵⁾. In realtà non sembra che la tutela della dignità dei lavoratori possa coincidere con la mera rivisitazione contenuta nel decreto-legge n. 87/2018 della disciplina del contratto a termine e del contratto di somministrazione (articoli 1 e 2) e di alcuni profili risarcitori in caso di licenziamento illegittimo (articolo 3).

La considerazione critica riguarda il fatto che l'intervento legislativo mirava ad introdurre «disposizioni per contrastare fenomeni di crescente precarizzazione in ambito lavorativo» mentre il ridimensionamento dell'area della c.d. «acausalità» – attraverso la previsione della possibilità di apposizione al contratto di lavoro di un termine acasuale di durata non superiore a dodici mesi e la possibilità di stipulare contratti di durata superiore a dodici mesi e comunque inferiore a ventiquattro mesi in presenza di almeno una delle seguenti condizioni: a) esigenze temporanee e oggettive, estranee all'ordinaria attività; b) esigenze di sostituzione di altri lavoratori; c) esigenze connesse a incrementi temporanei, significativi e non programmabili, dell'attività ordinaria – ha, nei fatti, determinato un «irrigidimento senza precedenti della disciplina del contratto a termine tale da precludere, sostanzialmente, la stipula di contratti di durata iniziale superiore a dodici mesi nonché la proroga ultrannuale e il rinnovo del contratto, salva l'ipotesi della sussistenza di una esigenza di sostituzione di altri lavoratori»⁽³⁶⁾ con possibili conseguenze anche ai fini del fenomeno del lavoro povero.

⁽³⁵⁾ Così A. MINERVINI, *Il "decreto dignità" per i lavoratori e per le imprese e la nuova disciplina del contratto a termine*, in *DRI*, 2019, n. 1, p. 366.

⁽³⁶⁾ Cfr. R. MARAGA, *Il rinvio dalla legge alla contrattazione collettiva di casuali nel contratto a termine dopo la conversione in legge del decreto sostegni bis*, in *RIDL*, 2022, n. 1, p. 129.

Come sottolineato in dottrina ⁽³⁷⁾, il riferimento alla estraneità all'ordinaria attività aziendale delle «esigenze temporanee e oggettive», nonché il riferimento alla non programmabilità delle «esigenze connesse a incrementi temporanei, significativi [...] dell'attività ordinaria», ha generato l'impraticabilità delle nuove condizioni richieste dalla legge, ad eccezione delle esigenze di sostituzione di altri lavoratori. È, infatti, apparso difficile ipotizzare che possano verificarsi per il datore di lavoro delle esigenze temporanee di incremento della manodopera che siano del tutto estranee all'ordinaria attività di impresa esercitata ed è apparso, altresì, poco realistico immaginare dei picchi di produzione che non siano in alcun modo programmabili. Proprio per queste ragioni l'unica «condizione» prevista dal c.d. decreto dignità che è risultata percorribile è stata quella sostitutiva.

Su questo assetto si sono poi inserite le modifiche dell'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo n. 81/2015 durante l'iter di conversione in legge del decreto-legge n. 73/2021 (c.d. decreto sostegni-*bis*) convertito con modificazione dalla legge n. 106/2021 ⁽³⁸⁾.

Fino ad arrivare all'attuale disciplina del contratto a tempo determinato all'esito delle modifiche apportate al decreto legislativo n. 81/2015 dal decreto-legge n. 48/2023 (decreto lavoro, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 85/2023) ⁽³⁹⁾; quest'ultimo riscrive l'articolo 19 come modificato dal precedente decreto dignità. In particolare il nuovo articolo 19, comma 1, del decreto legislativo n. 81/2015 è stato così cambiato: «al contratto di lavoro subordinato può essere apposto un termine di durata non superiore a dodici mesi. Il contratto può avere una durata superiore, ma comunque non eccedente i ventiquattro mesi, solo in presenza di almeno una delle seguenti condizioni: a) nei casi previsti dai contratti collettivi di cui all'art. 51; b) in assenza delle previsioni di cui alla lettera a), nei contratti collettivi applicati in azienda, e comunque entro il 31 dicembre 2024, per esigenze di natura tecnica, organizzativa o produttiva individuata dalle parti; b-*bis*) in sostituzione di altri lavoratori» ⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁷⁾ Cfr., tra gli altri, A. MARESCA, [I rinvii della legge all'autonomia collettiva nel Decreto dignità](#), in [LDE](#), 2018, n. 2; V. SPEZIALE, *La riforma dei contratti a termine*, intervento ai Seminari di Bertinoro *Dal contratto di Governo agli interventi legislativi*, Bologna, 28-29 novembre 2018.

⁽³⁸⁾ Con tale intervento, in primo luogo si è aggiunto al comma 1 dell'art. 19, d.lgs. n. 81/2015, la lett. *b-bis* determinando, così, l'inserimento di una «condizione» ulteriore a quelle previste dalla legge rappresentata dalle «specifiche esigenze previste dai contratti collettivi di cui all'articolo 51». In secondo luogo si è aggiunto dopo il comma 1 il comma 1.1 che recita: «il termine di durata superiore a dodici mesi, ma comunque non eccedente ventiquattro mesi, di cui al comma 1 del presente articolo, può essere apposto ai contratti di lavoro subordinato qualora si verifichino specifiche esigenze previste dai contratti collettivi di lavoro di cui all'articolo 51, ai sensi della lettera *b-bis* del medesimo comma 1, fino al 30 settembre 2022». In dottrina si veda A. MARESCA, *Il contratto a termine nella fase post pandemica: archiviato o arricchito il Decreto Dignità?*, in *Labor*, 2021, n. 4.

⁽³⁹⁾ Per un primo commento si veda E. DAGNINO, C. GAROFALO, G. PICCO, P. RAUSEI (a cura di), [Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro", convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85](#), ADAPT University Press, 2023.

⁽⁴⁰⁾ Per i numerosi problemi che l'art. 19 del d.lgs. n. 81/2015 come modificato dal d.l. n. 48/2023 pone cfr. M. ESPOSITO, [La conformazione dello spazio e del tempo nelle relazioni di lavoro: itinerari dell'autonomia collettiva](#) (versione provvisoria), relazione alle Giornate di studio Aidlass, Campobasso, 25-26 maggio 2023, il quale pone l'accento sul tema del coordinamento tra i livelli contrattuali, sul ruolo dei contratti collettivi stipulati prima dell'entrata in vigore del decreto lavoro e sulla questione degli effetti della scadenza dalla data del 30 aprile 2024 dell'intervento negoziale tra le parti del contratto (ed ora in seguito all'intervento del d.l. 30 dicembre 2023, n. 215, convertito con modificazione dalla l. 23

L'intervento del legislatore del 2023 è quello di riaprire lo spazio della contrattazione collettiva attraverso un sistema di integrazione tra legge e contrattazione collettiva per alcuni versi simile a quello dell'articolo 23 della legge n. 56/1987⁽⁴¹⁾ (che conferiva ai contratti collettivi di lavoro stipulati con i sindacati nazionali o locali aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale la facoltà di introdurre ulteriori ipotesi in cui era ammessa l'apposizione del termine al contratto di lavoro). Sulle recentissime novità apportate al contratto a termine è opportuno effettuare alcune brevi considerazioni, per comprendere se la nuova norma possa in qualche modo favorire la riduzione (o quantomeno non contribuire all'aumento) del c.d. lavoro povero.

Su questo fronte si deve osservare che oggi la norma mira ad un coinvolgimento della contrattazione collettiva nel processo di individuazione delle nuove causali (probabilmente nella consapevolezza che la tipizzazione delle condizioni di legittima apposizione del termine da parte della legge ha introdotto, in passato, eccessive rigidità). In questo modo viene riconosciuto all'autonomia collettiva uno spazio importante nel governo della flessibilità che le era stato tolto dai più recenti interventi di riforma del contratto a termine. A parere di chi scrive solo se intendiamo il rinvio operato a favore della contrattazione collettiva di cui all'articolo 51 del decreto legislativo n. 81/2015⁽⁴²⁾ come una vera e propria "delega in bianco" a favore dei sindacati si potrebbe consentire non solo il ricorso al contratto a tempo determinato per casuali di carattere oggettivo ma anche per ragioni di tipo soggettivo consentendo, in tal modo, l'assunzione di speciali categorie di lavoratori a tutela delle fasce più deboli della popolazione e tutelando chi è più "vulnerabile"⁽⁴³⁾.

febbraio 2024, n. 18, alla data del 31 dicembre 2024) dell'intervento negoziale tra le parti del contratto). Inoltre, D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, *Disciplina del contratto di lavoro a termine e della somministrazione di lavoro (art. 24, d.l. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023)*, in E. DAGNINO, C. GAROFALO, G. PICCO, P. RAUSEI (a cura di), *op. cit.*, p. 2 ss., che si soffermano sui prevedibili orientamenti della giurisprudenza rispetto alle novità del decreto lavoro, nonché sui principali problemi operativi che emergono dal sistema della contrattazione collettiva con riferimento al regime transitorio nel rapporto tra la legge e disciplina attualmente contenuta nei contratti collettivi. Su quest'ultimo fronte si veda anche F. ALIFANO, F. DI GIOIA, G. IMPELLIZZIERI, M. TIRABOSCHI, *Riforma del lavoro a termine: una simulazione su 55 contratti collettivi di categoria (art. 24, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023)*, *ivi*, pp. 28 ss.⁽⁴¹⁾ Che introduceva, come è noto, un'ulteriore ipotesi di legittima apposizione del termine, in aggiunta alle "causali" di cui all'art. 1, secondo comma, della l. n. 230/1962 ed alle "punte stagionali" ammesse in tutti i settori merceologici per effetto dell'art. 8-*bis* del d.l. n. 17/1983, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 79/1983.

⁽⁴²⁾ Norma che richiama i «contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria». In sostanza l'art. 51 citato è una disposizione di funzionamento delle regole contenenti rinvii alla fonte collettiva e, come è noto, assume un particolare rilievo esegetico, perché tende ad assumere una valenza sistematica che eccede di limiti del d.lgs. n. 81/2015: sul punto si veda I. ALVINO, *I rinvii legislativi al contratto collettivo. Tecniche e interazioni con la dinamica delle relazioni sindacali*, Jovene, 2018, p. 126 ss. Inoltre il requisito della maggiore rappresentatività comparata ritagliata a livello nazionale costituisce la chiave di accesso per la titolarità negoziale in diverse aree normative; cfr. P. LAMBERTUCCI, *Il c.d. salario minimo: brevi considerazioni sull'assetto delle fonti di disciplina della retribuzione tra legge e contrattazione collettiva*, in *DML*, 2023, n. 1, p. 19 ss.

⁽⁴³⁾ L'idea stessa di "vulnerabilità" è, tra l'altro, al centro del progetto Horizon 2020 *Working, Yet Poor*, che ha focalizzato l'attenzione su quattro gruppi di lavoratori nel mercato del lavoro, che in base alle

Senza entrare nella dialettica che innesca il binomio “vulnerabilità-povertà”⁽⁴⁴⁾ si può intendere la prima come fattispecie aperta da declinare in rapporto a situazioni determinate; così in chiave giuridica si è parlato di vulnerabilità in relazione a condizioni soggettive (stato di salute⁽⁴⁵⁾, forme di disabilità⁽⁴⁶⁾, appartenenza di genere⁽⁴⁷⁾) con riguardo a stigmi di tipo sociale (marginalità sociale e precarietà lavorativa) ovviamente in relazione a profili di tutela giuridica volta per volta connessi a contesti di “pregiudizio” reale o potenziale.

Quindi senza necessariamente tracciare una corrispondenza biunivoca tra povertà e vulnerabilità emerge la crucialità dell’arco tracciato da questo binomio che parte dalla “realtà” del dato empirico fino ad arrivare ai possibili interventi (in chiave giuridico istituzionale).

Allora per restare nell’ambito di quel particolare gruppo di lavoratori nei quali si rileva un gradiente specifico di “vulnerabilità” sociale giuridicamente rilevante e collegato allo “stigma” della precarietà lavorativa, si potrebbe prospettare il citato intervento dell’autonomia collettiva nella individuazione di condizioni soggettive di assunzione con contratto a termine⁽⁴⁸⁾.

La seconda osservazione attiene al contenuto del nuovo articolo 19, comma 1, lettera *b*, per cui il contratto a termine può avere una durata superiore a dodici mesi, ma comunque non eccedente i ventiquattro mesi «in assenza delle previsioni di cui alla lettera *a*, nei contratti collettivi applicati in azienda, e comunque entro il 31 dicembre 2024, per esigenze di natura tecnica, organizzativa, produttiva individuate dalle parti». A parere di chi scrive ed ai fini dell’esame del fenomeno dei *working poor* questa rappresenta sicuramente la parte della disposizione più innovativa; ciò in quanto mancando le previsioni della lettera *a* dell’articolo 19, comma 1, le parti individuali devono individuare le “esigenze” di natura tecnica, organizzativa e produttive nell’ambito di un arco temporale già ben delimitato dal limite massimo di 24 mesi. Pertanto si potrebbe ritenere che qualora il contratto venga “dilatato” ovviamente in caso di proroga (da 12 fino a 24 mesi) ma anche di rinnovo l’“esigenza” possa essere “calibrata” e, quindi, cadere sullo stesso lavoratore che ha stipulato il primo contratto. In tal modo

statistiche Eurostat risultano essere più esposti al rischio di insorgenza della povertà lavorativa. Tali gruppi sono stati identificati come «persone vulnerabili e sotto rappresentate» (*vulnerable and underrepresented people*, da cui si è tratto l’acronimo VUP). In particolare nel VUP 3 sono compresi i lavoratori impiegati con contratti di lavoro flessibile, ossia lavoratori a termine e in somministrazione, e i lavoratori part time, in particolare c.d. part time involontario. In dottrina si veda L. RATTI, *Per una riconcettualizzazione delle cause della povertà lavorativa*, in *QRS*, 2022, n. 1, pp. 43 ss.

⁽⁴⁴⁾ Sul tema cfr. G. BOMBELLI, *Vulnerabilità e povertà*, in *Jus-Online*, 2021, n. 4.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. M. NIERO, G. BERTIN (a cura di), *Vulnerabilità e fragilità sociale: una teoria delle disuguaglianze di salute*, Franco Angeli, 2012.

⁽⁴⁶⁾ Tra i tanti M.G. BERNARDINI, *Disabilità, giustizia, diritto. Itinerari tra filosofia del diritto e Disability Studies*, Giappichelli, 2016.

⁽⁴⁷⁾ W. TOMMASI, *Relazioni, dipendenza e vulnerabilità*, in O. GIOLO, B. PASTORE (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Carocci, 2018.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, p. 18, i quali precisano che non è il testuale ed espresso richiamo a una previsione del contratto collettivo applicato in azienda a legittimare l’assunzione a termine poiché la conformità alla previsione normativa deve sempre partire dalla singola esigenza aziendale; la contrattazione collettiva dovrà quindi «operare nel rispetto delle indicazioni del diritto euro-unitario e degli orientamenti della nostra magistratura».

si garantirebbe (almeno fino al 1° gennaio 2025) una maggiore tutela per i soggetti più vulnerabili di cui ci stiamo occupando.

6. *Segue: esiste la povertà nel lavoro somministrato?*

Partendo dai dati sulla utilizzazione del lavoro somministrato in Italia elaborati dall'Inps per l'anno 2021, si vede come il numero medio di giornate retribuite nell'anno dei lavoratori in somministrazione è pari a 130 ⁽⁴⁹⁾; ed allora ci si potrebbe chiedere, in primo luogo, se secondo i criteri restrittivi usati da Eurostat (che, come è noto, non tengono conto della remunerazione ottenuta dai singoli componenti del nucleo familiare nel mercato del lavoro e che escludono i lavoratori che lavorano un numero di mesi inferiore a 7 l'anno) i lavoratori somministrati siano o meno considerati a rischio di povertà. In secondo luogo se il fenomeno del lavoro povero è “sotto-stimato” nell'ambito della somministrazione di lavoro (o comunque nell'ambito di contratto di lavoro a termine di durata inferiore a sette mesi). In terzo luogo se i lavoratori somministrati sono soggetti particolarmente “vulnerabili” ⁽⁵⁰⁾ in termini di chance occupazionali.

Probabilmente l'indicatore utilizzato dall'Eurostat – che fa riferimento ai *lavoratori* che risultano *occupati* per almeno 7 mesi l'anno – non coglie pienamente la dinamica del fenomeno che si sta studiando e, come suggeriscono gli esperti, andrebbe rivisto ⁽⁵¹⁾; sicuramente perché chi lavora pochi mesi all'anno, a causa della frammentarietà dei contratti, probabilmente è un soggetto tra i più vulnerabili. Su questo fronte e come emerso in dottrina ⁽⁵²⁾, l'indicatore UE può portare a risultati paradossali; infatti per quanto riguarda il criterio scelto per individuare chi è lavoratore, un aumento della precarietà che accrescesse il numero di lavoratori a bassa intensità di lavoro nel corso dell'anno (in altre parole gli occupati per meno di sette mesi) porterebbe a un miglioramento dell'indicatore Eurostat dato che questi lavoratori sarebbero esclusi dalla popolazione di riferimento.

Sul profilo della vulnerabilità in termini di chance occupazionali i dati dell'Osservatorio nazionale dell'Università degli studi di Roma Tre ⁽⁵³⁾ mostrano che i lavoratori occupati a tempo determinato nella somministrazione hanno avuto maggiori possibilità di ottenere un impiego a tempo indeterminato rispetto agli occupati che hanno cessato un contratto direttamente subordinato a tempo determinato; guardando ai soli casi di lavoratori rientrati nel mercato entro 90 giorni con una nuova attivazione, si evidenzia che il 10% tra i lavoratori in somministrazione a tempo determinato che hanno cessato il proprio rapporto di lavoro nel 2022 sono stati successivamente impiegati con un contratto a tempo indeterminato contro il 5,3% del mercato del lavoro

⁽⁴⁹⁾ Cfr. INPS, *Focus sui lavoratori dipendenti in somministrazione*, Inps Statistiche in Breve, novembre 2022.

⁽⁵⁰⁾ Per alcuni riferimenti di carattere generale sul concetto di vulnerabilità cfr. B. PASTORE, *Semantica della vulnerabilità, soggetto, cultura giuridica*, Giappichelli, 2021; A. FURIA, S. ZULLO (a cura di), *La vulnerabilità come metodo: percorsi di ricerca tra pensiero politico, diritto ed etica*, Carocci, 2020.

⁽⁵¹⁾ [Relazione del Gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia](#), cit., p. 10.

⁽⁵²⁾ Così A. GARNERO ET AL., *op. cit.*, p. 11.

⁽⁵³⁾ Cfr. <https://economia.uniroma3.it/ricerca/lavoratori-e-osservatori/il-lavoro-in-somministrazione-in-italia/>.

alle dipendenze nel suo complesso ⁽⁵⁴⁾. L'Osservatorio sul lavoro in somministrazione ha inoltre messo in luce che i lavoratori con contratto a tempo indeterminato sono cresciuti negli anni fino ad arrivare a quota 130.000 lavoratori.

Questi effetti “positivi” in termini di “attenuazione” della vulnerabilità vanno osservati alla luce della disciplina del contratto di somministrazione e degli interventi giurisprudenziali in materia.

Sul primo versante il decreto-legge n. 48/2023, convertito dalla legge n. 85/2023, incide, seppure in maniera “indiretta” anche sull’istituto della somministrazione di lavoro perché l’articolo 34, comma 2, del decreto legislativo n. 81/2015 stabilisce che in caso di assunzione a tempo determinato il rapporto di lavoro tra somministratore e lavoratore è soggetto alla disciplina di cui al capo III del decreto legislativo n. 81/2015 (con esclusione delle disposizioni di cui agli articoli 21, comma 2, 23 e 24) e che il termine inizialmente posto al contratto di lavoro può in ogni caso essere prorogato, con il consenso del lavoratore e per atto scritto, nei casi e per la durata previsti del contratto collettivo applicato dal somministratore. Di conseguenza, anche ai contratti a termine tra agenzia e lavoratore da inviare in somministrazione si applica il nuovo regime di cui all’articolo 19 del decreto legislativo n. 81/2015 come sopra precisato.

Sul secondo versante è opportuno il richiamo alla giurisprudenza che nasce con riferimento a situazioni nelle quali lo stesso lavoratore veniva inviato con missioni ripetute e reiterate presso lo stesso utilizzatore.

In particolare la Corte di giustizia ⁽⁵⁵⁾ è intervenuta chiarendo che pur consentendo la messa a disposizione di un lavoratore onde coprire un posto permanente e non occupato a titolo di sostituzione, il termine “temporaneamente” di cui l’articolo 1, § 1 ⁽⁵⁶⁾, della direttiva 2008/104/CE è incompatibile con la disciplina interna che, anche attraverso il legittimo ricorso al potere di deroga riconosciuto alla contrattazione collettiva, consenta l’assegnazione immotivata, ad un lavoratore impiegato presso l’utilizzatore tramite agenzia interinale, di plurime missioni successive, per un tempo che è tale da contraddire la detta temporaneità. Inoltre in un’altra decisione la Corte di giustizia ⁽⁵⁷⁾ ha stabilito che l’articolo 5, § 5, prima frase ⁽⁵⁸⁾, della direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia interinale, deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa nazionale che non limita il numero di missioni successive che un medesimo lavoratore tramite agenzia interinale può svolgere presso la stessa impresa utilizzatrice

⁽⁵⁴⁾ Cfr., G. POGLIOTTI, C. TUCCI, *Agenzie per il lavoro, giovani al 40% degli occupati*, in *Il Sole 24 Ore – Lavoro* 24, 28 giugno 2023.

⁽⁵⁵⁾ C. giust. 17 marzo 2022, causa C-232/20, in *RIDL*, 2022, n. 3, p. 518 ss., con nota di G. SPINELLI, *Il lavoro tramite agenzia interinale nella legislazione europea: natura “temporanea” senza rimedio. La vicenda di un lavoratore tedesco*, e in *LDE*, 2022, n. 2, con nota di S. GALLEANO, [Corte di giustizia 17.03.22 C-232/20 – ancora sulla temporaneità della somministrazione](#).

⁽⁵⁶⁾ La presente direttiva si applica ai lavoratori che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro con un’agenzia interinale e che sono assegnati a imprese utilizzatrici per lavorare temporaneamente e sotto il controllo e la direzione delle stesse.

⁽⁵⁷⁾ C. giust. 14 ottobre 2020, causa C-681/18, in *RIDL*, 2021, n. 1, p. 100 ss., con nota di L. RATTI, *Natura temporanea del lavoro tramite agenzia e limiti derivanti dal diritto europeo*.

⁽⁵⁸⁾ Gli Stati membri adottano le misure necessarie, conformemente alla legislazione e/o le pratiche nazionali, per evitare il ricorso abusivo all’applicazione del presente articolo e, in particolare, per prevenire missioni successive con lo scopo di eludere le disposizioni della presente direttiva.

e che non subordina la legittimità del ricorso al lavoro tramite agenzia interinale all'indicazione delle ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo che giustificano tale ricorso. Per contro, tale disposizione deve essere interpretata nel senso che essa osta a che uno Stato membro non adotti alcuna misura al fine di preservare la natura temporanea del lavoro tramite agenzia interinale, nonché ad una normativa nazionale che non preveda alcuna misura al fine di evitare l'assegnazione ad un medesimo lavoratore tramite agenzia interinale di missioni successive presso la stessa impresa utilizzatrice con lo scopo di eludere le disposizioni della direttiva 2008/104 nel suo insieme. Inoltre, conclude la Corte, in assenza di una precisa normativa interna è compito dei giudici nazionali verificare alla luce di tutte le circostanze pertinenti, che comprendono in particolare le specificità del settore, «l'assegnazione di missioni successive a un lavoratore temporaneo non sia volta a eludere gli obiettivi della direttiva 2008/104, in particolare la temporaneità del lavoro tramite agenzia interinale».

Sulla scorta di tali decisioni è intervenuta la Corte di cassazione stabilendo che in tema di successione di contratti di somministrazione a tempo determinato, il carattere di temporaneità, pur nell'assenza di limiti legislativamente previsti, costituisce requisito immanente e strutturale del ricorso all'istituto, dovendo attribuirsi alla normativa in materia un significato conforme alla direttiva 2008/104/CE, come interpretata dalla Corte di giustizia con sentenza del 14 ottobre 2020 ⁽⁵⁹⁾, sicché il giudice non può arrestarsi alla verifica della ricorrenza delle causali giustificative, dovendo, invece, controllare, anche sulla base degli indici rivelatori indicati dalla Corte di giustizia, se sia da ravvisare nel caso concreto un abusivo ricorso all'istituto della somministrazione ⁽⁶⁰⁾. Pertanto alla luce del nuovo articolo 19, comma 1, lettera *a*, del decreto legislativo n. 81/2015, come modificato dall'articolo 24, comma 1, lettera *a*, del decreto-legge n. 48/2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 85/2023, il CCNL (“qualificato”) potrebbe esplicitare le condizioni oggettive che per la specificità del settore che giustificerebbero una missione reiterata dello stesso lavoratore presso lo stesso utilizzatore. Con ciò attenuando i profili di vulnerabilità del lavoratore somministrato e favorendo lo stabile inserimento del lavoratore presso la stessa azienda utilizzatrice, una volta terminato il periodo svolto nella qualità di lavoratore somministrato, o presso altri utilizzatori, comunque interessati alle competenze acquisite dal primo quale lavoratore somministrato.

Infine è opportuno rivolgere l'attenzione agli effetti “positivi” in termini di “attenuazione” della vulnerabilità introdotti dalla contrattazione collettiva. In particolare l'articolo 51 del CCNL agenzie di somministrazione di lavoro del 2019, con lo scopo di ricondurre nell'ambito della somministrazione di lavoro altre tipologie contrattuali flessibili, occasionali o accessorie (come ad esempio il lavoro intermittente, ripartito, occasionale o accessorio, collaborazioni), in quanto forma contrattuale più tutelante e

⁽⁵⁹⁾ Causa C-681/18, cit.

⁽⁶⁰⁾ Cass. 27 luglio 2022, n. 23495, in *Giustizia Civile Massimario* 2022; Cass. 27 luglio 2022, n. 23531; Cass. 21 luglio 2022, n. 22861, in *IUS Lavoro*; App. Brescia 17 gennaio 2023, n. 336, in *DeJure*. In materia di somministrazione di lavoro, spetta al giudice di merito stabilire, in base alle circostanze del caso concreto, se la reiterazione delle missioni del lavoratore presso l'impresa utilizzatrice abbia oltrepassato il limite di una durata che possa ragionevolmente considerarsi temporanea, sì da realizzare una elusione delle norme imperative ai sensi dell'art. 1344 c.c. e, specificamente, degli obblighi e delle finalità imposti dalla direttiva europea, da cui discende la nullità dei contratti.

garantita nonché per agevolare l'utilizzo della somministrazione di lavoro in alcune aree aziendali o settori che maggiormente necessitano di rapporti di lavoro compatibili con le reali esigenze produttive ed organizzative delle aziende utilizzatrici, ha regolamentato la somministrazione a tempo determinato con monte ore retribuito garantito MOG, rispettivamente con durata minima di un mese e con durata minima di tre mesi. In quest'ultimo caso possono essere stipulati contratti di lavoro in somministrazione a tempo determinato della durata minima di tre mesi, nel rispetto del principio di parità di trattamento retributivo e secondo quanto previsto dalla contrattazione collettiva applicata dall'utilizzatore, garantendo al lavoratore una retribuzione minima pari al 25% su base mensile dell'orario di lavoro normale (a tempo pieno) applicato presso l'azienda utilizzatrice.

7. Contratti di lavoro flessibili nella pubblica amministrazione e la stabilizzazione del personale precario: cenni alla povertà lavorativa nel settore pubblico

Sebbene il fenomeno dei *working poor* non sembri riguardare il lavoro pubblico contrattualizzato ai sensi dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 165/2001⁽⁶¹⁾, è opportuno fare alcune brevi riflessioni sul tema del lavoro povero in questo settore.

La prima riflessione riguarda l'assenza di "microdati" riferibili esclusivamente al lavoro povero nel settore pubblico; ciò in quanto, ad esempio, i dati da EU-Silc contengono informazioni individuali raccolte attraverso una indagine "campionaria" sulle famiglie il cui *core* informativo è essenzialmente incentrato attorno alle tematiche del reddito e dell'esclusione sociale (senza esplicita distinzione tra settore pubblico e privato).

La seconda riflessione è quella secondo cui, da un lato, la forte "impalcatura legislativa" in tema di soggetti della negoziazione collettiva (attraverso regole che disciplinano tanto i soggetti di parte pubblica quanto quelli di parte sindacale); di partecipazione delle amministrazioni al procedimento di negoziazione attraverso l'Aran, appositamente creato per la loro rappresentanza legale (articolo 46, decreto legislativo n. 165/2001); di verifica del grado di effettiva rappresentanza di ogni singola organizzazione sindacale; e dall'altro lato, l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di garantire ai propri dipendenti la parità di trattamento economico e, comunque, trattamenti non inferiori a quelli previsti dai contratti collettivi (articolo 45, decreto legislativo n.

⁽⁶¹⁾ Ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 «Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI».

165/2001)⁽⁶²⁾, “ridimensionano” i termini del problema del lavoro povero nelle pubbliche amministrazioni.

Non si devono trascurare, tuttavia, i problemi collegati all'eccessivo utilizzo dei contratti a tempo determinato e della somministrazione a tempo determinato nel settore pubblico, tant'è che il precariato è un fenomeno che non risparmia le amministrazioni pubbliche. Di tale questione ha preso atto lo stesso legislatore, prevedendo espressamente che «al fine di combattere gli abusi nell'utilizzo del lavoro flessibile le pubbliche amministrazioni entro il 31 dicembre di ogni anno, sulla base di apposite istruzioni fornite con direttiva ministeriale, debbano redigere un analitico rapporto informativo sulle tipologie di lavoro flessibile utilizzate e trasmetterlo entro il 31 gennaio ai servizi di controllo interno e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri» (articolo 36, comma 3, decreto legislativo n. 165/2001, come modificato dal decreto legislativo n. 75/2017).

Si deve considerare, inoltre, che il blocco delle assunzioni e del turn over, unito alla regola per cui «la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni» (articolo 36, comma 5, decreto legislativo n. 165/2001), ha favorito il ricorso da parte delle pubbliche amministrazioni soprattutto di contratti a tempo determinato utilizzati in modo reiterato per soddisfare esigenze stabili degli uffici, in violazione dei limiti previsti dalla legge. Tra l'altro si deve precisare che la nuova disciplina del contratto a tempo determinato delineata dall'articolo 24 del decreto-legge n. 48/2023, convertito dalla legge n. 85/2023, esclude espressamente dal suo campo di applicazione i contratti a tempo determinato stipulati dalla pubblica amministrazione. A questi contratti, infatti, «continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti anteriormente alla data di entrata in vigore del d.l. 12 luglio 2023, n. 87 convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 96».

Ciò ha comportato una crescita esponenziale dei c.d. “precari” nel pubblico impiego; e tale fenomeno si è accentuato durante l'emergenza Covid (si pensi, solo per fare un esempio, al personale precario del Servizio sanitario nazionale). Queste sintetiche considerazioni sono purtroppo espressione anche di una situazione di “disagio sociale” per il personale precario della pubblica amministrazione che si può accompagnare anche a fenomeni di lavoro povero. Per questo il problema della stabilizzazione del personale precario è stato affrontato in passato (ad esempio con l'articolo 1, comma 558, della legge n. 296/2006) ed attualmente attraverso l'art 20 del decreto legislativo n. 75/2017⁽⁶³⁾, a riprova dell'attualità di tale problematica (peraltro non disgiunta dal problema che si sta affrontando).

⁽⁶²⁾ Sul trattamento economico dei lavoratori pubblici cfr., in generale, C. ZOLI, *Il trattamento economico*, in F. CARINCI, M. D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, dal d.lgs. 29/1993 ai d.lgs. nn. 396/1997, 80/1998 e 387/1998. Commentario*, Giuffrè, 2000, p. 1427.

⁽⁶³⁾ Per un commento a tale norma si veda L. FIORILLO, *Una normativa transitoria per la stabilizzazione del personale precario*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, L. FIORILLO, A. MARESCA, *Il lavoro pubblico*, Giuffrè, 2019, p. 391 ss., il quale pone anche l'attenzione sulle peculiarità per il personale sanitario.

8. Considerazioni conclusive

All'esito dell'analisi fin qui svolta, in termini conclusivi di può ribadire che il fenomeno dei *working poor* nell'ambito dei lavoratori atipici o non standard con contratti di lavoro a tempo determinato o contratti di lavoro somministrato a tempo determinato, è influenzato soprattutto dalla intensità lavorativa (sia in termini di mesi e di ore lavorate nell'anno).

Queste forme contrattuali non permettono, infatti, al lavoratore di utilizzare "leve" che gli consentano di aumentare l'intensità lavorativa e, quindi, ridurre l'IWP.

Anzi in tali casi il rischio di povertà potrebbe persistere nel tempo (e non essere, dunque, un rischio meramente transitorio) anche alla luce del fatto che tra un rapporto di lavoro a tempo determinato e quello successivo possono verificarsi dei «buchi lavorativi lunghi»⁽⁶⁴⁾ cioè periodi di non occupazione sui quali il decreto legislativo n. 81/2015 come modificato dal decreto-legge n. 48/2023, convertito dalla legge n. 85/2023, non sembra essersi mosso "direttamente" per affrontare il problema.

Il questione è che il fenomeno della povertà in questo ambito potrebbe assumere la veste di una vera e propria "trappola" per i lavoratori flessibili (non solo del settore privato) pertanto sarebbe opportuno (senza trascurare le leve di politica pubblica rivolte ad aumentare i redditi familiari di mercato ed i redditi familiari disponibili attraverso un intervento redistributivo dello Stato)⁽⁶⁵⁾ agire sulla leva del "reddito individuale" attraverso politiche macroeconomiche ed industriali in grado di influenzare il c.d. "margine estensivo" (l'occupazione nel corso dell'anno e il tempo di occupazione durante l'anno) e soprattutto politiche di regolazione del lavoro che incidano sulla continuità del lavoro durante l'anno.

Probabilmente il solo diritto di precedenza (ai sensi dell'articolo 24 del decreto legislativo n. 81/2015) nelle assunzioni a tempo indeterminato effettuate dal datore di lavoro entro i successivi dodici mesi con riferimento alle mansioni già espletate in esecuzione dei rapporti a termine non è sufficiente. Più adatta sembrerebbe la valorizzazione della contrattazione collettiva "qualificata" (nei termini di cui all'articolo 51 del decreto legislativo n. 81/2015) la quale, alla luce del decreto lavoro, avrà il compito di individuare quel giusto equilibrio tra flessibilità e sicurezza in considerazione delle esigenze dei lavoratori e delle imprese in settori e/o territori e/o specifiche realtà di lavoro a più alto rischio di povertà. Pertanto alla luce del nuovo articolo 19, comma 1, lettera *a*, del decreto legislativo n. 81/2015, come modificato dall'articolo 24, comma 1, lettera *a*, del decreto-legge n. 48/2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 85/2023, da un lato, si potrebbe prospettare un intervento dell'autonomia collettiva nella individuazione di condizioni soggettive di assunzione con contratto a termine (che tenga conto delle condizioni di vulnerabilità del lavoratore); dall'altro lato, la stessa autonomia collettiva potrebbe esplicitare le condizioni oggettive che, per la specificità del settore, giustificherebbero una missione reiterata dello stesso lavoratore presso lo stesso utilizzatore, assicurando così una forma di continuità occupazione del lavoratore.

⁽⁶⁴⁾ Sul punto si veda, per esempio, P. BARBIERI, G. CUTULI, S. SCHERER, [Caratteristiche, dinamiche e persistenza dell'in-work poverty in Italia](#), LIW Working Paper, 2018, n. 1.

⁽⁶⁵⁾ Cfr. A. GARNERO ET AL., *op. cit.*, p. 19 ss.

Lavoro a tempo parziale e lavoro povero

di Pietro Lambertucci

Abstract – L’indagine sulla “povertà nonostante il lavoro” si volge ad esaminare il lavoro a tempo parziale che, da strumento di efficace conciliazione tra tempi di lavoro ed esigenze personali dei lavoratori e delle lavoratrici, si è tramutato spesso – con il corredo dell’analisi dei dati – in un *part-time involontario*, quale veicolo per realizzare comunque un ingresso nel mondo del lavoro. Alla luce della complessa intelaiatura normativa, che, nel tempo, ha diversamente calibrato le fonti di disciplina dell’istituto (la legge, la contrattazione collettiva e il contratto individuale), si propone – per attutire la “debolezza contrattuale” del lavoratore assunto a tempo parziale e contrastarne la “povertà lavorativa” – di valorizzare – sulla scorta del diritto comunitario – la “volontarietà”, quale canone regolativo anche dello svolgimento del rapporto di lavoro a tempo parziale. Su tale tracciato vengono rivisitate le regolamentazioni del lavoro supplementare, delle clausole elastiche e flessibili, nonché del passaggio (reciproco) tra part-time e full-time. Il focus finale accenna ai profili antidiscriminatori e riafferma la “centralità” della contrattazione collettiva quale veicolo di rafforzamento dell’autonomia individuale.

Abstract – The survey on ‘poverty despite work’ aims to examine part-time work which, from an effective tool for reconciling working hours and personal needs of male and female workers, has often turned – with the help of the analysis of data – in an involuntary part-time, as a vehicle to achieve entry into the world of work in any case. In the light of the complex regulatory framework, which, over time, has calibrated the institute’s sources of discipline differently (law, collective bargaining and individual contract), it is proposed – to mitigate the ‘contractual weakness’ of the worker hired on a temporary basis partial and counteracts ‘working poverty’ – to enhance – on the basis of Community law – ‘voluntariness’, as a regulating canon also of the performance of the part-time employment relationship. On this path, the regulations of overtime work, elastic and flexible clauses, as well as the (reciprocal) transition between part-time and full-time are reviewed. The final focus mentions the anti-discrimination profiles and reaffirms the ‘centrality’ of collective bargaining as a vehicle for strengthening individual autonomy.

Sommario: 1. Premessa introduttiva: le finalità del lavoro a tempo parziale. – 2. Il quadro normativo delle fonti di disciplina del lavoro a tempo parziale: considerazioni preliminari. – 3. La “volontarietà” come canone interpretativo della regolamentazione legislativa tra diritto comunitario e diritto interno. – 4. *Segue:* nel lavoro supplementare e straordinario. – 5. *Segue:* nelle c.d. clausole elastiche. – 6. I titolari del diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro e la flessibilità nella trasformazione. – 7. Il principio di non discriminazione. – 8. Note conclusive.

1. Premessa introduttiva: le finalità del lavoro a tempo parziale

La disciplina del lavoro a tempo parziale costituisce un banco di prova anche per una riflessione sulla “povertà nel lavoro” che si annida all’interno dei rapporti di lavoro

c.d. flessibili ⁽¹⁾, come emerge dall'analisi dei dati statistici ⁽²⁾. La questione appare di estrema rilevanza e gravità, anche in considerazione delle finalità alle quali tradizionalmente è rivolto il lavoro a tempo parziale ⁽³⁾, che, nell'impostazione legislativa originaria, nasce con la duplice funzione di costituire sia uno strumento di flessibilità, per l'impresa, in ordine alle modalità di organizzazione dei tempi di lavoro, nonché, soprattutto, un veicolo per la conciliazione, in favore del lavoratore, del lavoro con i suoi tempi di vita.

Anzi, sotto quest'ultimo profilo, nelle fonti comunitarie possiamo rinvenire la “busola” dell'istituto nella *volontarietà* delle parti ⁽⁴⁾, sul presupposto di orientarne la regolamentazione verso la valorizzazione dell'interesse del lavoratore alla programmazione dei tempi di lavoro, tale da consentirgli, nel tempo “libero”, la soddisfazione di altri interessi individuali (familiari, culturali, ecc.) ⁽⁵⁾. Su questo impianto si innesta anche la possibilità, per i lavoratori affetti da particolari patologie, di poter continuare a lavorare a tempo parziale ⁽⁶⁾.

Tuttavia il lavoro a tempo parziale costituisce spesso una situazione di “ripiego” per il lavoratore, in quanto rappresenta l'unica modalità per poter entrare nel mercato del lavoro, per cui viene a caratterizzarsi come un *part-time involontario* ⁽⁷⁾, di fatto sostanzialmente imposto dal datore di lavoro.

⁽¹⁾ Sulla povertà “nonostante il lavoro” si veda la rassegna di M. BORZAGA, *La povertà nonostante il lavoro in Italia alla luce del contesto internazionale ed europeo*, in L. CHIES, M.D. FERRARA, E. PODRECCA (a cura di), *Le dimensioni della povertà. Aspetti economici e giuridici*, Giappichelli, 2021, p. 199 ss.; cfr. anche A. OCCHINO, *Povertà e lavoro atipico*, in *LD*, 2019, n. 1, p. 103 ss., e già M. ROCCELLA, *Lavori flessibili o lavori precari?*, in L. MARIUCCI (a cura di), *Dopo la flessibilità cosa? Le nuove politiche del lavoro*, Il Mulino, 2006, p. 72.

⁽²⁾ Cfr., anche per una disamina dei dati, A. DI FILIPPO, *Lavoratori e poveri: comprendere il fenomeno dell'in-work poverty*, in questo volume. Cfr., sul punto, anche R. SANTUCCI, *Il contratto di lavoro part-time tra Jobs Act (decreto legislativo n. 81/2015) e diritto giurisprudenziale*, in *DRI*, 2018, p. 1, nota 1; G. CALVELLINI, *La funzione del part-time: tempi della persona e vincoli di sistema*, *ESI*, 2020, p. 159 ss., nonché L. DEL VECCHIO, *Lavoro povero, povertà e contratti di lavoro flessibili*, in questo volume.

⁽³⁾ Per una trattazione sistematica dell'istituto rimane fondamentale l'opera monografica di M. BROLLO, *Il lavoro subordinato a tempo parziale*, Jovene, 1991. Per una riflessione più generale sui rapporti di lavoro c.d. flessibili cfr., anche per il dibattito, AA.VV., *Interessi e tecniche nella disciplina del lavoro flessibile. Atti delle Giornate di studio di Diritto del lavoro. Pesaro-Urbino, 24-25 maggio 2002*, Giuffrè, 2003, con relazioni di Perulli e Proia.

⁽⁴⁾ Sulla volontarietà cfr., per tutti, M. DELFINO, *Il lavoro part-time nella prospettiva comunitaria. Studio sul principio volontaristico*, Jovene, 2008; per lo scenario internazionale e comunitario cfr. G. CALVELLINI, *La volontarietà del part-time: un principio dimenticato da riscoprire?*, in *DLRI*, 2016, n. 152, p. 671 ss., e, da ultimo, G. CALVELLINI, *La funzione del part-time: tempi della persona e vincoli di sistema*, cit., p. 163 ss.

⁽⁵⁾ Per una riflessione sul punto cfr., già, M. D'ANTONA, *Il part-time dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 210 del 1992*, in B. CARUSO, S. SCIARRA (a cura di), *Massimo D'Antona. Opere. Volume Terzo. Scritti sul diritto del lavoro*, Giuffrè, 2000, tomo III, p. 1261 ss.

⁽⁶⁾ Cfr. A. CIMAROSTI, *Il part time quale strumento di (parziale) inclusione sociale*, in M. BROLLO, C. CESTER, L. MENGHINI (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, EUT, 2016, p. 62.

⁽⁷⁾ Cfr., per tutti, M. BROLLO, *Un quarto di secolo dopo le trasformazioni del lavoro a tempo parziale*, in *ADL*, 2017, p. 1402, la quale sottolinea come il lavoro a tempo parziale si colora di involontarietà, in contrasto con i pilastri delle prescrizioni europee e, da ultimo, M. BROLLO, *Le dimensioni spazio-temporali dei lavori. Il rapporto individuale di lavoro* (versione provvisoria), relazione alle Giornate di studio Aidlass, Campobasso, 25-26 maggio 2023, pp. 44-45; già M. ROCCELLA, *op. cit.*, p. 66; R. SANTUCCI, *Il contratto di lavoro part-time tra Jobs Act e diritto giurisprudenziale*, in AA.VV., *Giuseppe Santoro-Passarelli. Giurista della contemporaneità. Liber Amicorum*, Giappichelli, 2018, tomo I, p. 709. Come rileva anche M. BORZAGA,

A questo punto si aprono due linee dell'indagine: la prima volta a verificare se il ricorso massiccio all'istituto, come canale prevalente di ingresso nel mercato del lavoro, non contribuisca ad alimentare il "lavoro povero". D'altronde la crescita di quest'ultimo è sotto i riflettori della stessa Agenda comunitaria 2030 per lo sviluppo sostenibile, che ha inserito l'obiettivo 8, volto alla promozione di una crescita economica, inclusiva e sostenibile, verso una piena occupazione produttiva e *lavoro dignitoso* per tutti, nonché all'attenzione del dibattito scientifico (nonché di quello politico), per individuare le più efficaci misure di contrasto alla povertà lavorativa.

Sotto un diverso versante si tratta di verificare se l'attuale regolamentazione legislativa sul lavoro a tempo parziale, recentemente rivisitata dal *Jobs Act* con il decreto legislativo n. 81/2015, possa consentire al lavoratore di non rimanere "intrappolato" in un'occupazione precaria, con la possibilità di poter usufruire di significativi margini (legislativi o contrattuali) di flessibilità. In tale contesto sarà decisivo indagare se la normativa vigente, che presenta sul punto diverse criticità, non possa, nelle "pieghe" dei precetti normativi, condurre ad una valorizzazione della volontarietà, ovvero debba essere oggetto di una rivisitazione in quest'ultimo senso ⁽⁸⁾.

2. Il quadro normativo delle fonti di disciplina del lavoro a tempo parziale: considerazioni preliminari

Il quadro normativo della disciplina interna è stato caratterizzato da una regolamentazione altalenante ⁽⁹⁾, che, nel tempo, ha diversamente dosato il "ruolo" delle fonti di disciplina del rapporto di lavoro a tempo parziale: la legge, la contrattazione collettiva, l'autonomia individuale ⁽¹⁰⁾.

In termini generali, e in via di prima approssimazione, il decreto legislativo n. 61/2000 aveva inserito l'autonomia individuale all'interno di una complessa intelaiatura normativa costituita dalla legge e dalla contrattazione collettiva, sul presupposto che il lavoratore a tempo parziale, quale contraente ancora più "debole" del lavoratore assunto con contratto a tempo indeterminato, ha bisogno del sostegno delle fonti

op. cit., p. 210, le difficoltà di coloro i quali *subiscono* l'imposizione di tale tipologia contrattuale «di percepire dalla propria attività lavorativa un reddito sufficiente a vivere in modo dignitoso si fanno sempre più significative».

⁽⁸⁾ Come osserva G. CALVELLINI, *La funzione del part-time: tempi della persona e vincoli di sistema*, cit., p. 163, sostenere la volontarietà significa intervenire per contrastare la diffusione del lavoro povero.

⁽⁹⁾ Per un efficace riepilogo si veda, per tutti, R. SANTUCCI, *Il contratto di lavoro part-time tra Jobs Act (decreto legislativo n. 81/2015) e diritto giurisprudenziale*, cit., p. 1 ss., e R. SANTUCCI, *Il contratto di lavoro part-time all'epoca del Jobs Act: un agguato gattopardesco?*, in L. CALCATERRA (a cura di), *Tutele del lavoro ed esigenze della produzione. Studi in onore di Raffaele De Luca Tamajo*, Editoriale Scientifica, 2018, p. 931 ss., nonché G. CALVELLINI, *La funzione del part-time: tempi della persona e vincoli di sistema*, cit., p. 235 ss.

⁽¹⁰⁾ Per il tortuoso iter legislativo, che è approdato al d.lgs. n. 81/2015, con una ricognizione delle modifiche intervenute, si veda, per tutti, V. BAVARO, *Il lavoro part-time dopo il d.lgs. n. 81/2015*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2015, p. 215 ss.; V. LECCESE, *Il lavoro a tempo parziale*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Tipologie contrattuali e disciplina delle mansioni*, Giappichelli, 2015, p. 41 ss.; da ultimo, S. BELLOMO, *Il contratto di lavoro a tempo parziale ed il lavoro ripartito dopo le modifiche e le abrogazioni operate dal d.lgs. 15/06/2015, n. 81*, in G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Utet, 2020, p. 635 ss.

eteronome inderogabili ⁽¹¹⁾. Dal decreto legislativo n. 276/2003 (sulla scorta, peraltro, del Libro Bianco sul lavoro del 2001) è stato avviato un processo – non privo di tentennamenti e incertezze – di valorizzazione dell'autonomia individuale ⁽¹²⁾, anche se la contrattazione collettiva successiva, in controtendenza con l'intervento legislativo, aveva ripristinato alcune disposizioni della disciplina originaria del 2000 ⁽¹³⁾.

Il percorso, al quale giunge ora il decreto legislativo n. 81/2015, può configurarsi come una disciplina collocata su un “doppio binario”, che, all'interno di una rete di tutela assicurata dalla legge, pone in posizione di fungibilità reciproca l'autonomia collettiva e l'autonomia individuale (quest'ultima nella variante della “flessibilità assistita”) ⁽¹⁴⁾.

A questo punto, scontata la volontarietà “genetica” che accompagna la stipula del contratto di lavoro a tempo parziale, occorre rammentare l'insegnamento di un compianto Maestro il quale rilevava che il lavoro a tempo parziale è *scelto*, non solo nel senso di caratterizzarsi come *volontario* all'atto della stipulazione, ma soprattutto perché «fondato su una *programmazione volontaria* del tempo di lavoro, perché dalla volontarietà della programmazione del tempo (ridotto) di lavoro, dipende la disponibilità del tempo corrispondentemente risparmiato rispetto all'orario contrattuale pieno» ⁽¹⁵⁾.

In tale chiave devono essere vagliate, innanzitutto, le tutele che l'ordinamento comunitario ed interno forniscono in merito al principio della volontarietà, anche perché tale profilo costituisce il presupposto per la valorizzazione della *ratio* dell'istituto. Nel contempo, aumentare i margini della volontarietà sul punto significa anche contribuire ad attutire gli effetti della stessa “povertà” nel lavoro, che può annidarsi all'interno della prestazione di lavoro resa a tempo parziale.

Resta inteso, come si illustrerà successivamente, che, per raggiungere tale obiettivo, sarà necessario intervenire comunque anche sulla disciplina del lavoro a tempo parziale, nella consapevolezza che solo l'intervento legislativo potrà fornire al lavoratore una “stampella” affinché il rapporto in questione non soddisfi esclusivamente un'esigenza occupazionale altrimenti non conseguibile.

⁽¹¹⁾ Come osserva M. BROLLO, *Un quarto di secolo dopo le trasformazioni del lavoro a tempo parziale*, cit., p. 1386, nella versione originaria il *mix* di flessibilità e sicurezza si incentra su una sorta di “autorizzazione” (e di controllo) da parte della contrattazione collettiva affiancata dal consenso del singolo lavoratore (la c.d. doppia chiave, collettiva e individuale); cfr. anche M. ROCCELLA, *op. cit.*, p. 67.

⁽¹²⁾ Per un efficace riepilogo del “confronto” tra la disciplina originaria del 2000 e le successive modifiche del 2003 si veda, per tutti, M. DELFINO, *op. cit.*, p. 139 ss.; come rilevava riassuntivamente M. ROCCELLA, *op. cit.*, p. 70, l’“equilibrio” instaurato dal d.lgs. n. 61/2000 è stato rotto dal d.lgs. n. 276/2003 con la valorizzazione della dimensione “unilaterale”, rimessa al potere del datore di lavoro.

⁽¹³⁾ Si veda, per tale conclusione, M. MAGNANI, *I lavori flessibili*, in L. MARIUCCI (a cura di), *op. cit.*, pp. 45 ss. e 49-50; M. ROCCELLA, *op. cit.*, p. 69; M. ALTIMARI, *Il lavoro a tempo parziale tra influssi europei e ordimento interno*, ESI, 2016, p. 137 ss.

⁽¹⁴⁾ Cfr., in termini generali e per tutti, R. VOZA, *L'autonomia individuale assistita nel diritto del lavoro*, Cacucci, 2007.

⁽¹⁵⁾ Si veda, in tal senso, M. D'ANTONA, *op. cit.*, p. 1265; come puntualizza anche M. DELFINO, *op. cit.*, p. 7, c'è da chiedersi «se la libertà di scelta debba essere garantita soltanto nell'accesso, oppure anche nella gestione interna del lavoro a tempo parziale».

3. La “volontarietà” come canone interpretativo della regolamentazione legislativa tra diritto comunitario e diritto interno

Innanzitutto la direttiva comunitaria 91/81/CE del Consiglio del 15 dicembre 1997 relativa all'accordo-quadro sul lavoro a tempo parziale – che ne recepisce integralmente il contenuto – puntualizza, in conformità all'orientamento espresso dalle parti sociali, che occorre «facilitare lo sviluppo del lavoro a tempo parziale su base volontaria e contribuire all'organizzazione flessibile dell'orario di lavoro in modo da tener conto dei bisogni degli imprenditori e dei lavoratori» (clausola 1, lettera *b*, dell'accordo-quadro).

Si possono rinvenire, pertanto, in ambito comunitario, principi-guida, che devono necessariamente orientare la regolamentazione affidata ai diritti interni e, allo stesso modo, la stessa attività interpretativa.

Innanzitutto riveste un'indubbia centralità, nella disciplina del lavoro a tempo parziale, il principio volontaristico declinato, nell'ordinamento comunitario, in termini ampi, laddove la “base volontaria”, alla cui stregua sviluppare il ricorso al part-time, non intende ribadire l'ovvia constatazione dell'origine genetica del rapporto di lavoro in questione, ma, nel contesto precettivo della direttiva, introdurre due significativi risvolti della stessa “volontarietà”⁽¹⁶⁾.

In primo luogo la direttiva comunitaria introduce la volontarietà come regola generale per la “gestione” del rapporto di lavoro, nell'ottica – testualmente individuata – di realizzare quel bilanciamento di interessi, nel quale deve trovare fisiologicamente spazio l'interesse dei lavoratori⁽¹⁷⁾. Nel contempo, la valorizzazione della volontà individuale non esclude l'intervento del sindacato laddove, infatti, la fonte comunitaria promuove la consultazione delle parti sociali (si veda la clausola 5, anche sul “ruolo”, affidato a queste ultime, di individuare ed eliminare gli “ostacoli” che si frappongono alla diffusione del lavoro a tempo parziale). In altri termini, la contrattazione collettiva indubbiamente può agire nella sua tradizionale funzione di “riequilibrare” la posizione di *debolezza contrattuale* (ancor più accentuata nel lavoratore assunto a tempo parziale), intervenendo nella regolamentazione del rapporto, come la stessa fonte eteronoma della legge, a supporto (e non in sostituzione) della volontà individuale⁽¹⁸⁾.

In secondo luogo, la conformazione fisiologica del lavoro a tempo parziale, che mira ad organizzare il tempo di lavoro in funzione delle esigenze personali del lavoratore, trova il suo riscontro nella “volontarietà”, intesa come riconoscimento della prevalenza – in tale modulo contrattuale – di queste ultime sugli obiettivi datoriali di flessibilità della prestazione. A questo punto il richiamo alla volontarietà assume il più pregnante significato di richiamare l'attenzione (dei diritti interni) sulla *finalità originaria* del modulo contrattuale ed evitare che il suo utilizzo per finalità esclusivamente occupazionali (il c.d. *part-time involontario*) determini una mutazione genetica del

⁽¹⁶⁾ Sulla necessità di estrarre dalla direttiva comunitaria i valori della volontarietà e della flessibilità condivisa, come *norma fondamentale*, si veda G. CALVELLINI, *La funzione del part-time: tempi della persona e vincoli di sistema*, cit., p. 208.

⁽¹⁷⁾ Come sottolinea M. DELFINO, *op. cit.*, p. 9, il “recupero” della volontà individuale del lavoratore «è diretto a garantire maggiormente i suoi interessi nel contratto di lavoro, in modo tale da bilanciare la flessibilità del lavoro tenendo conto pure delle esigenze del prestatore di lavoro e non solo di quelle dell'impresa» (cfr. anche p. 97).

⁽¹⁸⁾ Nella stessa prospettiva cfr. le considerazioni avanzate da M. DELFINO, *op. cit.*, p. 9.

medesimo, che può riflettersi in una regolamentazione incentrata esclusivamente sulle esigenze datoriali.

A questo punto la “lettura”, in chiave comunitaria, del principio della volontarietà autorizza la conclusione che il consenso individuale debba essere accompagnato da idonee garanzie, che possono ragionevolmente trovare una sponda anche nell'intervento della contrattazione collettiva ⁽¹⁹⁾.

Su questo tracciato – di fonte comunitaria – deve essere vagliata la regolamentazione assicurata dai diritti interni e, in particolare, per il nostro Paese, la disciplina contenuta ora nel decreto legislativo n. 81/2015, su alcuni aspetti nevralgici, quali il ricorso al lavoro supplementare e straordinario, le c.d. clausole elastiche, le modalità di trasformazione del rapporto, nonché la stessa possibilità di configurare un vero e proprio diritto alla prestazione di lavoro a tempo parziale.

4. *Segue: nel lavoro supplementare e straordinario*

Sul lavoro supplementare il “doppio binario”, consolidato nel decreto legislativo n. 81/2015, consente, in primo luogo, al datore di lavoro di richiedere al lavoratore a tempo parziale lo svolgimento, entro i limiti dell'orario normale disegnato dal decreto legislativo n. 66/2003, di prestazioni supplementari, nel rispetto di quanto previsto dai contratti collettivi (articolo 6, comma 1, decreto legislativo n. 81/2015). Laddove questi ultimi non disciplinino il lavoro supplementare ovvero il datore di lavoro non applichi il contratto collettivo, il ricorso al lavoro supplementare è regolato dalla legge (nei limiti quantitativi e retributivi), anche sotto il profilo delle ipotesi di rifiuto, da parte del lavoratore, di effettuare prestazioni supplementari di lavoro (comma 2).

È indispensabile comunque acquisire il consenso del lavoratore; una diversa interpretazione, volta a ritenere *assorbito* quest'ultimo dalla regolamentazione collettiva ⁽²⁰⁾ si pone in frontale contrasto con la regola della “volontarietà” accolta nel diritto comunitario ⁽²¹⁾ e, in ottemperanza anche alla disciplina legale (*ex* articolo 6, comma 2), si deve comunque prevedere la possibilità, per il lavoratore, di rifiutare lo svolgimento di prestazioni supplementari nei casi selezionati dalla stessa legge (comprovate

⁽¹⁹⁾ Come puntualizza sempre M. DELFINO, *op. cit.*, p. 157, non sarebbe conforme alla direttiva comunitaria una regolamentazione interna la quale richieda il mero consenso individuale, privo di opportune garanzie per il lavoratore, come, nel contempo, una disciplina che punti esclusivamente sull'intervento della contrattazione collettiva senza richiedere il consenso individuale. D'altro canto G. CALVELLINI, *La funzione del part-time: tempi della persona e vincoli di sistema*, cit., p. 204 ss., alla stregua della flessibilità dell'orario, orientata a tener conto dei bisogni dei lavoratori nonché delle esigenze del datore, puntualizza che le due componenti (genetica e funzionale) non possono essere attivate unilateralmente, ma solo su accordo delle parti del rapporto.

⁽²⁰⁾ Per una diversa conclusione, che consentirebbe alla contrattazione collettiva di regolare l'istituto anche in termini diversi da quelli previsti dalla legge, anche con la previsione dell'obbligatorietà, si veda S. BELLOMO, *op. cit.*, p. 654; sul punto anche M. BROLLO, *Le dimensioni spazio-temporali dei lavori. Il rapporto individuale di lavoro*, cit., p. 41 conclude che la prestazione di lavoro supplementare può essere richiesta sulla scorta del contratto collettivo anche senza il consenso individuale del lavoratore.

⁽²¹⁾ Cfr., sul punto, anche M. DELFINO, *op. cit.*, p. 257.

esigenze lavorative, di salute o familiari o di formazione professionale), anche per un'evidente principio di parità di trattamento ⁽²²⁾.

La contrattazione collettiva, se a volte laconicamente riconferma che il rifiuto di svolgere prestazioni di lavoro supplementari e/o straordinarie non può rivestire alcuna conseguenza sanzionatoria (sul piano disciplinare o del potere di licenziamento), per lo più sancisce, infatti, la possibilità di rifiutare lo svolgimento di prestazioni di lavoro supplementari a fronte di comprovate esigenze lavorative, di salute, familiari o di formazione professionale ⁽²³⁾.

Rimane il dubbio se la facoltà, in capo al datore di lavoro, di richiedere lavoro supplementare, in quanto necessariamente subordinata all'accettazione del lavoratore, debba transitare solo attraverso un *rifiuto motivato* del lavoratore, che sia gravato, in tal caso, dalla necessità di *comprovare* la sussistenza delle specifiche e legittime ipotesi (di rifiuto) selezionate dalla legge (o dalla contrattazione collettiva). Viceversa (e come richiameremo anche con riferimento al lavoro straordinario) in coerenza con la *ratio* dell'istituto, occorre valorizzare il semplice consenso individuale, in quanto si tratta pur sempre di una variazione dell'orario precedentemente concordato tra le parti ⁽²⁴⁾.

Stesso ragionamento deve essere svolto per il lavoro straordinario, consentito, ai sensi dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo n. 81/2015, nei limiti definiti dall'articolo 1, comma 2., lettera c, del decreto legislativo n. 66/2003. Anche in questo caso le finalità sottese all'instaurazione di un rapporto di lavoro a tempo parziale autorizzano una deviazione in ordine alla stessa disciplina contrattuale in materia di lavoro straordinario ⁽²⁵⁾, nel senso di richiedere comunque il consenso del lavoratore e, allo stesso modo, dovrà essere interpretata la stessa disciplina collettiva che richiama la *facoltà*, per il datore di lavoro, di richiedere il lavoro straordinario ⁽²⁶⁾.

In altri termini, non appare applicabile al lavoro a tempo parziale la conclusione che, laddove la contrattazione collettiva regolamenti il lavoro straordinario e il lavoro supplementare, il lavoratore sia obbligato (salvo giustificato motivo) a svolgere la prestazione lavorativa eccedente ⁽²⁷⁾, per contrarietà innanzitutto con l'ordinamento comunitario, ma anche con quanto ci hanno segnalato gli stessi giudici della Consulta. Infatti, questi ultimi hanno precisato che aspetto prioritario del lavoro a tempo parziale è la «programmabilità di altre attività» nel tempo non lavorato ⁽²⁸⁾, per cui l'impiego

⁽²²⁾ Si veda, per tale conclusione, da ultimo, anche R. SANTUCCI, *Il contratto di lavoro part-time tra Jobs Act (decreto legislativo n. 81/2015) e diritto giurisprudenziale*, cit., p. 27, e R. SANTUCCI, *Il contratto di lavoro part-time tra Jobs Act e diritto giurisprudenziale*, cit., p. 712.

⁽²³⁾ Per un riepilogo della contrattazione collettiva si veda, da ultimo, G. CALVELLINI, *La funzione del part-time: tempi della persona e vincoli di sistema*, cit., p. 303 ss.

⁽²⁴⁾ In un analogo ordine di idee si collocava, ad esempio, G. CALVELLINI, *La volontarietà del part-time: un principio dimenticato da riscoprire?*, cit., p. 699; peraltro, come riconosce anche V. BAVARO, *op. cit.*, p. 225, la legge introduce «una condizionalità nell'esercizio della volontà individuale di non svolgere anche lavoro supplementare che lo rende più vincolante rispetto a prima»; cfr. anche V. LECCESE, *op. cit.*, p. 53.

⁽²⁵⁾ Per la possibilità, in capo alla contrattazione collettiva, di rendere obbligatorio il ricorso al lavoro straordinario si veda, per tutti, G. BOLEGO, *Il lavoro straordinario*, Cedam, 2004, p. 115.

⁽²⁶⁾ Si veda, ad esempio, l'art. 23, comma 11, dell'ipotesi di accordo per il rinnovo del CCNL per il personale non dirigente di Poste italiane.

⁽²⁷⁾ Cfr., in tal senso, M. DELFINO, *op. cit.*, p. 200.

⁽²⁸⁾ Si veda C. cost. 11 maggio 1992, n. 210, in *GI*, 1993, n. 1, I, p. 277, la quale, per un verso, puntualizza che le altre attività potrebbero essere anche lavorative, al fine di integrare il reddito derivante

di quest'ultimo, oltre i limiti fissati nel contratto individuale (*ex* articolo 5, comma 2, decreto legislativo n. 81/2015), deve rimanere nella libera disponibilità del lavoratore⁽²⁹⁾.

Anche nell'impostazione più sofisticata, alla cui stregua, se l'organizzazione dell'orario lavorativo dei lavoratori a tempo parziale richiede, in alcuni segmenti temporali, un impegno lavorativo equivalente a quello richiesto ai lavoratori a tempo pieno, non sussisterebbe, in tale ipotesi, una ragione di differenziazione tra i due gruppi⁽³⁰⁾, si trascura che l'*articolazione* dell'orario dei *part-timers* è contenuto essenziale del contratto di lavoro a tempo parziale (*ex* articolo 5, comma 2, decreto legislativo n. 81/2015) e costituisce il programma negoziale di impegno lavorativo dei medesimi, che può anche consentire al datore di lavoro di richiedere prestazioni di lavoro straordinario (*ex* articolo 6, comma 3), ma *solo* previo consenso dei lavoratori.

Ad adiuvandum, come sottolinea un commentatore, possono anche richiamarsi le regole di buona fede e correttezza (*ex* articoli 1175 e 1375 c.c.), in ordine alla richiesta, da parte del datore di lavoro al lavoratore, di effettuare prestazioni di lavoro straordinario ed introdurre quantomeno, laddove la contrattazione collettiva configuri il lavoro straordinario come obbligatorio, la possibilità di un legittimo motivo di rifiuto⁽³¹⁾.

Tuttavia, se nel lavoro a tempo parziale il consenso individuale si declina nel legittimo motivo di rifiuto a fronte di quelle esigenze lavorative, di salute, familiari o di formazione professionale, indicate nell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 81/2015, con riferimento al lavoro supplementare, rimane da chiedersi, laddove si verifichi comunque una variazione dell'orario originariamente concordato (per prestazioni supplementari e/o straordinarie) se la predetta selezione legale (ed eventualmente contrattuale) delle ipotesi di "legittima sottrazione" alla richiesta datoriale non venga a rovesciare la sola impostazione, comunitariamente allineata, di richiedere il consenso *semplice* (e senza particolari formalismi) del singolo lavoratore.

In altri termini, il "sovraccarico" regolativo, oltre ad alimentare un probabile contenzioso tra datore di lavoro e lavoratore (del tutto incongruo in una disciplina, quella del lavoro a tempo parziale, che predetermina a monte l'ambito dell'impegno lavorativo di quest'ultimo) viene a far gravare sul medesimo un "obbligo giustificativo" che di fatto condiziona il consenso dello stesso.

Peraltro il consenso del lavoratore deve essere comunque preceduto da un congruo preavviso, che, in assenza di indicazioni legislative⁽³²⁾, potrebbe essere demandato alla regolamentazione collettiva.

dal lavoro a tempo parziale e, per altro verso, rammenta che il part-time è rivolto a soddisfare esigenze personali e familiari.

⁽²⁹⁾ Come osserva anche G. CALVELLINI, *La volontarietà del part-time: un principio dimenticato da riscoprire?*, cit., p. 700, il lavoro a tempo parziale è contrassegnato da «un'esigenza di programmabilità del tempo di non lavoro che invece caratterizza solo in parte il primo» (il lavoro straordinario nel tempo pieno).

⁽³⁰⁾ Si veda, in tal senso, la proposta interpretativa avanzata da S. BELLOMO, *op. cit.*, p. 657.

⁽³¹⁾ Si veda, in tal senso, R. SANTUCCI, *Il contratto di lavoro part-time tra Jobs Act (decreto legislativo n. 81/2015) e diritto giurisprudenziale*, cit., p. 28.

⁽³²⁾ Sul punto, come osserva anche R. SANTUCCI, *Il contratto di lavoro part-time tra Jobs Act (decreto legislativo n. 81/2015) e diritto giurisprudenziale*, cit., p. 26, sarebbe stato opportuno prevedere, in via legislativa, un preavviso, al lavoratore a tempo parziale, per organizzarsi, senza la secca alternativa di accettare o rifiutare la richiesta del datore di lavoro.

Il discorso potrà essere riaperto con riferimento alle clausole elastiche ⁽³³⁾, dove, viceversa, la selezione delle predette “ipotesi giustificative” può essere valorizzata in sede di riconoscimento della facoltà di revoca (delle stesse) ad opera del lavoratore, al fine di tener conto di esigenze sopravvenute dello stesso e a maggior presidio del principio della volontarietà.

Con riguardo all’organizzazione del lavoro articolata in turni la disciplina legale consente l’inserimento anche del lavoratore a tempo parziale con un «rinvio a turni programmati di lavoro articolati su fasce orarie prestabilite» (*ex* articolo 5, comma 3, decreto legislativo n. 81/2015) ⁽³⁴⁾. A tale stregua, secondo una condivisibile opinione, coerente con la peculiare fisionomia del lavoro a tempo parziale, come disegnata dalla giurisprudenza costituzionale ⁽³⁵⁾, la previsione non consente al datore di lavoro di poter inserire, di volta in volta, secondo sopravvenute esigenze organizzative, il lavoratore a tempo parziale nei turni di lavoro ⁽³⁶⁾. Stante le esigenze della turnistica (si veda la definizione contenuta nell’articolo 1, comma 2, lettera *f*, del decreto legislativo n. 66/2003 sull’orario di lavoro) ⁽³⁷⁾, se l’inserimento del lavoratore a tempo parziale richiede, innanzitutto, una programmazione puntuale dei turni ⁽³⁸⁾ e, nel contempo, si vuole salvaguardare le esigenze (anche sopravvenute) del lavoratore restringendo la possibilità, in capo al datore di lavoro, di esercitare il potere unilaterale di avvicendamento dei turni, occorre concordare una clausola elastica anche con riferimento a quest’ultimo profilo ⁽³⁹⁾.

Conclusivamente, come è stato sottolineato dalla giurisprudenza ⁽⁴⁰⁾, in assenza di una specifica clausola elastica, il datore di lavoro non può modificare unilateralmente la collocazione temporale dell’orario di lavoro a tempo parziale ⁽⁴¹⁾, stante che il lavoratore a tempo parziale acquisisce un diritto soggettivo alla prestazione lavorativa definita nei termini convenuti nel contratto ⁽⁴²⁾, salvo i profili di flessibilità consentiti dalla legge.

⁽³³⁾ Si veda *infra*, § 5.

⁽³⁴⁾ Per un riepilogo, anche riferito all’orientamento giurisprudenziale, si veda V. BAVARO, *op. cit.*, p. 217 ss., e V. LECCESE, *op. cit.*, p. 48 ss.

⁽³⁵⁾ Cfr. C. cost. n. 210/1992, cit.

⁽³⁶⁾ Si veda, in tal senso, S. BELLOMO, *op. cit.*, p. 643 ss.

⁽³⁷⁾ Per un’articolazione della questione, con una disamina anche della contrattazione collettiva, si veda R. SANTUCCI, *Il contratto di lavoro part-time tra Jobs Act (decreto legislativo n. 81/2015) e diritto giurisprudenziale*, cit., p. 14 ss.

⁽³⁸⁾ Come concludono gli interpreti una carente programmazione in tal senso ovvero un esiguo preavviso per il cambio turno renderebbe illegittima l’articolazione per turni nel contratto di lavoro a tempo parziale, si veda R. SANTUCCI, *Il contratto di lavoro part-time tra Jobs Act (decreto legislativo n. 81/2015) e diritto giurisprudenziale*, cit., p. 15, e R. SANTUCCI, *Il contratto di lavoro part-time tra Jobs Act e diritto giurisprudenziale*, cit., p. 711.

⁽³⁹⁾ Cfr., sul punto, V. BAVARO, *op. cit.*, p. 220, e V. LECCESE, *op. cit.*, p. 50; dubbi solleva, sul punto, R. SANTUCCI, *Il contratto di lavoro part-time tra Jobs Act (decreto legislativo n. 81/2015) e diritto giurisprudenziale*, cit., p. 15, e *Il contratto di lavoro part-time tra Jobs Act e diritto giurisprudenziale*, cit., p. 711.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. Trib. Monza 4 marzo 2020, in RGL, 2021, II, p. 119, con nota di A. ALLAMPRESE, *Modifica unilaterale dell’orario di lavoro a tempo parziale e contratto di prossimità*.

⁽⁴¹⁾ Come riconosce, d’altronde, anche M. BROLLO, [Le dimensioni spazio-temporali dei lavori. Il rapporto individuale di lavoro](#), cit., p. 41 il modello di flessibilità temporale, in versione “rigida”, che caratterizza il lavoro a tempo parziale, presenta una peculiare immodificabilità unilaterale dell’orario di lavoro.

⁽⁴²⁾ Come diritto soggettivo perfetto viene configurato da Trib. Monza 4 marzo 2020, cit.

Del pari la modifica unilaterale dell'orario di lavoro non può trovare una sponda neppure nella stipula di un contratto aziendale di prossimità, alla stregua dell'articolo 8, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011, laddove il precetto normativo coinvolge nella regolamentazione collettiva derogatoria anche «i contratti a orario ridotto, modulato o flessibile» (*ex* comma 2, lettera *c*)⁽⁴³⁾. A tal riguardo l'eventuale disciplina contrattuale *derogatoria* trova il "limite" nel rispetto della Costituzione e nei vincoli derivanti dalla normativa comunitaria e dalle convenzioni internazionali del lavoro (*ex* articolo 2, comma 2-*bis*) e, per quanto riguarda il lavoro a tempo parziale, il "nocciolo duro" della volontarietà viene codificato a livello comunitario e, comunque, non può essere sostituito dall'intervento della contrattazione collettiva⁽⁴⁴⁾.

5. *Segue: nelle c.d. clausole elastiche*

Anche sul tormentato capitolo delle c.d. clausole elastiche (nel duplice profilo della variazione della collocazione temporale della prestazione ovvero della variazione in aumento della sua durata)⁽⁴⁵⁾ si assiste ora, nella regolamentazione apprestata dal decreto legislativo n. 81/2015, al doppio canale che passa o attraverso la disciplina del contratto collettivo (*ex* articolo 6, commi 4 e 5) ovvero mediante il "filtro" inaugurato dalla c.d. "flessibilità assistita", nel quadro di un'intelaiatura minima di regole fissate dalla legge (in ordine al preavviso, ai limiti quantitativi, alla maggiorazione economica da assicurare al lavoratore) (*ex* comma 6).

Sotto il primo versante appare del tutto ragionevole affidarsi alla regolamentazione collettiva che ovviamente tiene conto delle esigenze del mercato del lavoro di riferimento⁽⁴⁶⁾ (con alcune prescrizioni minime in tema di preavviso, ai sensi dell'articolo 6, comma 5, derogabili *in melius* dalla stessa fonte collettiva)⁽⁴⁷⁾, mentre il secondo versante si affida alla combinazione tra funzione di "assistenza" (al lavoratore) svolta da soggetti qualificati e supporto assicurato dalle Commissioni di certificazione. L'indicazione legislativa di valorizzazione del ruolo delle Commissioni di certificazione⁽⁴⁸⁾ deve essere comunque accompagnata da una esaustiva verifica delle condizioni di

⁽⁴³⁾ Per un accenno cfr. M. BROLLO, [Le dimensioni spazio-temporali dei lavori. Il rapporto individuale di lavoro](#), cit., p. 42.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. anche A. ALLAMPRESE, *op. cit.*, p. 127, il quale rileva il «limite costituzionale», consistente nella «necessaria predeterminazione del tempo di esecuzione della prestazione a tempo parziale, come già posto in luce dalla giurisprudenza costituzionale». D'altronde la giurisprudenza costituzionale ci ha ricordato che la "programmabilità" del tempo di lavoro (a tempo parziale) è funzionale alla possibilità, per il lavoratore, di percepire, con più rapporti di lavoro a tempo parziale, una retribuzione complessiva "sufficiente" ad assicurare il rispetto dell'art. 36 Cost. (C. cost. n. 210/1992, cit.).

⁽⁴⁵⁾ Per un attento riepilogo della complessa vicenda legislativa che ha accompagnato l'introduzione delle c.d. clausole elastiche si veda, per tutti, S. BELLOMO, *op. cit.*, p. 658 ss.

⁽⁴⁶⁾ Si veda, ad esempio, la clausola elastica "speciale" introdotta dall'art. 23 dell'ipotesi di accordo di rinnovo del CCNL per il personale non dirigente di Poste italiane.

⁽⁴⁷⁾ Si veda, ad esempio, per un preavviso di cinque giorni, l'art. 18, comma 6, dell'ipotesi di accordo per il rinnovo del CCNL per il personale dipendente da imprese esercenti servizi di telecomunicazione del 12 novembre 2020.

⁽⁴⁸⁾ Per un giudizio positivo cfr. le considerazioni avanzate da S. BELLOMO, *op. cit.*, p. 665; *contra*, per rilievi sul punto e la necessità di un più solido fondamento per una gestione personalistica ed

assistenza al lavoratore, indicate dalla legge, che avrebbero più opportunamente consigliato lo spostamento della competenza nelle sedi più autorevoli della conciliazione giudiziaria o amministrativa, con la possibilità di una gestione più personalizzata della questione ⁽⁴⁹⁾, a fronte, soprattutto, della particolare “debolezza contrattuale” del lavoratore ⁽⁵⁰⁾.

In ogni caso appare illegittima l'eventuale prassi amministrativa, avallata anche da alcuni interpreti ⁽⁵¹⁾, di consentire accordi individuali autonomi, per sopperire anche ad esigenze temporanee e contingenti, distinti dai patti di elasticità, in quanto tale procedura risulta del tutto estranea al precetto legale, che richiede quantomeno il filtro esile della flessibilità assistita e non autorizza certo un “accordo libero” delle parti individuali ⁽⁵²⁾.

Infine il c.d. “diritto al ripensamento”, che si declina come revoca del consenso, assicurato, ai sensi dell'articolo 6, comma 7, del decreto legislativo n. 81/2015, a soggetti selezionati dalla legge (lavoratori affetti da malattie oncologiche nonché da gravi patologie cronico-degenerative ingravescenti, nonché con familiari conviventi aventi tali patologie o portatori di *handicap* ovvero con figli minori, nonché lavoratori studenti) costituisce solo uno “zoccolo duro”, che necessita, come già anticipato ⁽⁵³⁾, di un ampliamento in relazione a quelle esigenze lavorative, di salute, familiari o di formazione professionale, dettate, viceversa, dalla legge per il rifiuto del lavoro supplementare (*ex* articolo 6, comma 2).

In buona sostanza, la revoca del consenso viene delineata dalla legge con riguardo alla particolare situazione *soggettiva* del lavoratore, mentre occorre, del pari, tener conto, agli stessi fini, sul piano oggettivo, delle possibili esigenze sopravvenute che possono determinare un cambiamento, per il lavoratore, del programma negoziale originario, concordato con la stipula del patto di elasticità, colmando, sul punto, una lacuna esistente nella legge ⁽⁵⁴⁾. Sul punto è comunque intervenuta anche la contrattazione collettiva ⁽⁵⁵⁾, nella realistica rilevazione delle apprezzabili esigenze personali che –

individualizzata degli istituti lavoristici, R. SANTUCCI, *Il contratto di lavoro part-time tra Jobs Act (decreto legislativo n. 81/2015) e diritto giurisprudenziale*, cit., p. 33 ss., e R. SANTUCCI, *Il contratto di lavoro part-time tra Jobs Act e diritto giurisprudenziale*, cit., p. 714.

⁽⁴⁹⁾ D'altronde anche L. ZOPPOLI, *Valori, diritti e lavoro flessibili: storicità, bilanciamento, declinabilità, negoziabilità*, Working Paper CSDLE “Massimo D'Antona” – IT, 2019, n. 400, p. 27, riconosce «la necessità di restringere il novero dei soggetti abilitati a certificare la genuina volontà delle parti in senso più garantistico per il lavoratore».

⁽⁵⁰⁾ M. BROLLO, *Le dimensioni spazio-temporali dei lavori. Il rapporto individuale di lavoro*, cit., p. 42, evidenzia i rischi dettati «dallo sbilanciamento delle posizioni» con riguardo alla valorizzazione dell'autonomia individuale dei contraenti.

⁽⁵¹⁾ Cfr. S. BELLOMO, *op. cit.*, pp. 660-661.

⁽⁵²⁾ Come sottolinea anche V. LECCESE, *op. cit.*, p. 58, viene sancita la nullità delle clausole concordate in sede individuale, se prive del necessario corredo regolativo.

⁽⁵³⁾ Si veda *supra*, § 4.

⁽⁵⁴⁾ Cfr., in tal senso, per il rilievo delle esigenze sopravvenute per la revoca della clausola elastica, anche G. CALVELLINI, *La funzione del part-time: tempi della persona e vincoli di sistema*, cit., p. 285.

⁽⁵⁵⁾ Ad esempio l'art. 23 dell'ipotesi di accordo del CCNL per il personale non dirigente di Poste italiane consente di revocare il consenso per documentate ragioni che attengono ad esigenze di carattere familiare, di tutela della salute, necessità di attendere ad altra attività lavorativa subordinata o autonoma, necessità di frequentare corsi di studio e/o di formazione (e, allo stesso modo, in casi di comprovate ragioni di carattere familiare e/o personale, il lavoratore potrà revocare il consenso alla stipula della clausola elastica “speciale” introdotta dal contratto collettivo).

proprio nella valorizzazione della volontarietà – possono comportare un ripensamento del lavoratore in ordine alla sottoscrizione della clausola elastica.

Tuttavia, dinanzi alla formula legislativa che non richiede particolari modalità per la revoca del consenso, sembrano non conformi quelle disposizioni contrattuali collettive le quali, al contrario, fissano limiti quantitativi per esercitare il diritto alla predetta revoca, senza trascurare che, in alcuni casi, sembra rimessa alla discrezionalità del datore di lavoro l'operatività della revoca, che, viceversa, costituisce l'esercizio di diritto⁽⁵⁶⁾.

6. I titolari del diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro e la flessibilità nella trasformazione

Un vero e proprio diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in lavoro a tempo parziale (reversibile) è riconosciuto, ai sensi dell'articolo 8, comma 3, del decreto legislativo n. 81/2015, ai lavoratori affetti da patologie oncologiche, nonché da gravi patologie cronico-degenerative inaggravanti, anche a causa degli effetti invalidanti di terapia salvavita, per i quali residui una ridotta capacità lavorativa, accertata da una Commissione medica istituita presso le aziende sanitarie locali.

A prescindere dal rilievo che appare troppo ampia la latitudine interpretativa lasciata alla Commissione medica in assenza di una soglia di invalidità minima fissata dalla legge⁽⁵⁷⁾, l'estensione del diritto anche ai lavoratori affetti da gravi patologie cronico-degenerative inaggravanti appare indubbiamente positiva, anche se tale indicazione preclude la possibilità di ricomprendere, in tale ambito e comunque sul piano legislativo, tutta la varia tipologia dei malati c.d. cronici⁽⁵⁸⁾; peraltro la contrattazione collettiva, in alcuni casi, ha ampliato la platea dei beneficiari del diritto anche ai lavoratori *caregivers* di soggetti affetti da patologie di particolari gravità, ovvero di figli minori anche portatori di *handicap*⁽⁵⁹⁾.

Tale estensione, per il nostro diritto interno, appare necessitata per due concomitanti ragioni.

In primo luogo la nozione di *disabilità*, accolta dalle fonti internazionali e comunitarie, attraverso il “filtro” consegnatosi dalla giurisprudenza comunitaria, appare ricomprendere una condizione patologica, causata da una malattia, diagnosticata come curabile o incurabile, qualora tale malattia comporti una limitazione, risultante in particolare da menomazioni fisiche, mentali o psichiche che, in interazione con barriere di diversa natura, possa ostacolare la piena ed effettiva partecipazione della persona interessata alla vita professionale su base di uguaglianza con altri lavoratori, e tale limitazione sia di lunga durata⁽⁶⁰⁾.

⁽⁵⁶⁾ Per l'illegittimità, infatti, delle previsioni contrattuali si pronunzia anche V. LECCESE, *op. cit.*, p. 62 ss.

⁽⁵⁷⁾ Si veda, in tal senso, A. CIMAROSTI, *op. cit.*, p. 72; cfr. R. SANTUCCI, *Il contratto di lavoro part-time tra Jobs Act (decreto legislativo n. 81/2015) e diritto giurisprudenziale*, cit., p. 40.

⁽⁵⁸⁾ Per tale conclusione si veda sempre A. CIMAROSTI, *op. cit.*, p. 71.

⁽⁵⁹⁾ Si veda art. 23 dell'accordo di rinnovo del CCNL per i dipendenti non dirigenti di Poste italiane.

⁽⁶⁰⁾ Cfr., in tal senso, C. giust. 11 aprile 2013, cause riunite C-335/11 e C-337/11, *HK Danmark*, in *D&L*, 2013, p. 43.

In secondo luogo, la riduzione dell'orario di lavoro (e pertanto anche la trasformazione del lavoro a tempo pieno in lavoro a tempo parziale) rientra gli *accomodamenti ragionevoli*, che la regolamentazione anche interna (*ex* articolo 3, comma 3-*bis*, decreto legislativo n. 216/2003) impone ai datori di lavoro, al fine di realizzare la parità di trattamento delle persone con disabilità ⁽⁶¹⁾, sempre con il limite, che deve essere rigorosamente provato dal datore di lavoro, della sproporzione finanziaria (*ex* considerando 21 della direttiva comunitaria n. 78/2000) ⁽⁶²⁾.

Inoltre, nella stessa giurisprudenza comunitaria, la protezione, contro i divieti di discriminazione, è stata estesa anche ai *caregivers* di persone disabili ⁽⁶³⁾.

A tale riguardo la direttiva comunitaria n. 1158 del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e prestatori di assistenza, prefigura, per gli Stati membri, un percorso di parificazione, nelle tutele, tra genitori e prestatori di assistenza, che ha trovato un'attuazione (nel nostro ambito sostanzialmente carente) nel decreto legislativo n. 105/2022 ⁽⁶⁴⁾. Nel quadro, individuato dal diritto comunitario, che valorizza le tipologie flessibili (tra le quali viene ricompreso anche il lavoro a tempo parziale ai sensi del considerando 17), quali strumenti per realizzare l'organizzazione della vita professionale e prestare assistenza (cfr. considerando 34 e 35, nonché articoli 1, lettera *b*, 3, lettera *f*, e 9 della direttiva), il decreto legislativo n. 105/2022, nella parte relativa al lavoro a tempo parziale non interviene sul diritto di trasformazione per finalità di conciliazione ⁽⁶⁵⁾. Se il passaggio dalla priorità al diritto di richiedere la trasformazione del rapporto (a tempo parziale) per le attività di cura di un minore (*ex* articolo 8, comma 5, decreto legislativo n. 81/2015) ⁽⁶⁶⁾ rimane un'opzione legislativa del diritto interno, pur incentivata dal diritto comunitario, sicuramente la tutela del *caregiver* del disabile rientra nei c.d. accomodamenti ragionevoli che devono essere osservati dal datore di lavoro alla luce del diritto positivo, nel filtro interpretativo della giurisprudenza comunitaria sui divieti di discriminazione ⁽⁶⁷⁾.

⁽⁶¹⁾ Per la riduzione dell'orario di lavoro come "soluzione ragionevole" per la protezione del soggetto disabile si veda, nella giurisprudenza comunitaria, il caso *HK Danmark*, cit.

⁽⁶²⁾ Cfr., sul punto, per tutti, S. GIUBBONI, [Il licenziamento per sopravvenuta inidoneità alla mansione dopo la legge Fornero e il Jobs Act](#), Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2015, n. 261, p. 13.

⁽⁶³⁾ Cfr. C. giust. 17 luglio 2008, causa C-303/06, *Coleman*, con la quale la Corte conclude che la discriminazione diretta ricomprende anche il caso in cui il datore di lavoro tratti un lavoratore, che non sia esso stesso disabile, in modo meno favorevole rispetto al lavoratore in situazione analoga, a motivo della disabilità del figlio.

⁽⁶⁴⁾ Per un analitico commento cfr. AA.VV., [Diritto di conciliazione. Prospettive e limiti della trasposizione della direttiva 2019/1158/UE](#), Editoriale Scientifica, 2023.

⁽⁶⁵⁾ Sul punto cfr. anche C. ALESSI, *La flessibilità del lavoro per la conciliazione nella direttiva 2019/1158/UE e nel D.lgs. 30 giugno 2022, n. 195*, in AA.VV., [Diritto di conciliazione. Prospettive e limiti della trasposizione della direttiva 2019/1158/UE](#), cit., p. 88.

⁽⁶⁶⁾ Cfr. C. ALESSI, *op. cit.*, p. 94, sul diritto di chiedere la trasformazione del rapporto e di ottenere una risposta motivata.

⁽⁶⁷⁾ Cfr., sul punto, anche O. BONARDI, *Il diritto di assistere e l'implementazione nazionale delle previsioni a favore dei caregivers nella direttiva 2019/1158 in materia di conciliazione*, in AA.VV., [Diritto di conciliazione. Prospettive e limiti della trasposizione della direttiva 2019/1158/UE](#), cit., pp. 119-120, la quale sottolinea che se nel diritto interno si esclude il diritto dei *caregivers* agli accomodamenti ragionevoli, soluzione opposta si rinviene nel diritto comunitario in ordine al divieto di discriminazione per i portatori di assistenza per i disabili. Tuttavia, a ben guardare, l'art. 3, comma 3-*bis*, del d.lgs. 216/2003 deve essere

La proiezione più avanzata offerta dalla giurisprudenza comunitaria, sulla scorta del diritto comunitario, costituisce la chiave per proporre anche per i *caregivers* la possibilità di trasformazione del contratto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, che ora il dettato normativo declina come mera priorità, nell'accoglimento della domanda (*ex* articolo 8, comma 4, decreto legislativo n. 81/2015) ⁽⁶⁸⁾.

Sul punto è comunque intervenuta, in alcuni casi, la disciplina contrattuale; ad esempio l'articolo 35, comma 4-*bis*, del CCNL 31 marzo 2015 per le imprese creditizie, come modificato dall'articolo 10 dell'accordo di rinnovo, ha riconosciuto un diritto alla trasformazione alle lavoratrici/lavoratori con figlio convivente portatore di *handicap*, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 104/1992

A fronte di una legislazione che ha esteso l'area di intervento dell'istituto al fine di coprire ipotesi dirette alla conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, ovvero di *part-time* volto a promuovere l'espansione dell'occupazione e favorire la c.d. staffetta generazionale ⁽⁶⁹⁾, la contrattazione collettiva ne ha ampliato comunque gli ambiti alla tutela della genitorialità ⁽⁷⁰⁾, nonché rimodulato la casistica delle priorità nell'accoglimento delle domande di trasformazione anche con riguardo a situazioni di particolare urgenza o necessità.

Nel contempo appare necessario incentivare la reversibilità tra lavoro a tempo parziale e lavoro a tempo pieno, laddove la legge si limita a circoscrivere il "diritto di precedenza" all'interno dell'area identificativa delle mansioni esigibili ai sensi dell'articolo 2103 c.c. (*ex* articolo 8, comma 6, decreto legislativo n. 81/2015), ma esclusivamente nelle ipotesi nelle quali il rapporto di lavoro sia stato precedentemente trasformato da tempo pieno a tempo parziale ⁽⁷¹⁾. Viceversa, il profilo più rilevante riguarda il caso di *part-time involontario*, alla cui stregua il lavoratore potrebbe avere un indubbio interesse (soprattutto a livello retributivo) a consolidare, con un contratto a tempo pieno, la propria presenza in azienda. La soddisfazione di tale esigenza, non presente nella legge (che peraltro dispone, ai sensi dell'articolo 8, comma 8, del decreto legislativo n. 81/2015, solo un diritto di informazione sui posti a tempo parziale disponibili per la domanda di trasformazione dei dipendenti a tempo pieno), costituisce una carenza della medesima, che viene a frustrare il più volte richiamato principio di volontarietà.

letto in combinato disposto con la direttiva 78/2000 in ordine al divieto di discriminazione per motivi inerenti all'*handicap*.

⁽⁶⁸⁾ Si veda, in giurisprudenza, per l'insuperabile dettato normativo, che declina una "priorità", rispetto al diritto incondizionato alla trasformazione, di cui al precedente art. 8, comma 3, del decreto citato, Trib. Chieti 12 aprile 2018.

⁽⁶⁹⁾ Per un'attenta ricognizione delle più recenti discipline si veda S. BELLOMO, *op. cit.*, p. 671, e R. SANTUCCI, *Il contratto di lavoro part-time tra Jobs Act (decreto legislativo n. 81/2015) e diritto giurisprudenziale*, cit., p. 29 ss.

⁽⁷⁰⁾ Si veda, in tal senso, V. PICCARI, [L'utilizzo del part-time come strumento di tutela della genitorialità e attenzione alla necessità di cura della salute dei dipendenti e familiari](#), in *Boll. ADAPT*, 2021, n. 38.

⁽⁷¹⁾ Per tale rilievo si veda anche G. CALVELLINI, *La funzione del part-time: tempi della persona e vincoli di sistema*, cit., p. 291.

7. Il principio di non discriminazione

In ordine al trattamento del lavoratore a tempo parziale, stante la riaffermazione del principio di non discriminazione (*ex* articolo 7, comma 1, decreto legislativo n. 81/2015) ⁽⁷²⁾, l'applicazione del diritto al riproporzionamento (*ex* comma 2) ⁽⁷³⁾ che viene a riferirsi, in maniera onnicomprensiva, al “trattamento economico e normativo”, non può comunque interessare, in primo luogo, i diritti a contenuto personale, non legati alle modalità organizzative di svolgimento della prestazione lavorativa ⁽⁷⁴⁾. In secondo luogo, la modalità di computo dei lavoratori a tempo parziale, che, con formulazione altrettanto onnicomprensiva, attiene «a qualsiasi disciplina di fonte legale o contrattuale» e la circoscrive «in proporzione all'orario svolto» (*ex* articolo 9) non sembra tener conto – come, viceversa, stabiliva la disciplina previgente del 2000 – della fruizione dei diritti sindacali.

L'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 61/2000 – ora abrogato – autorizzava la computabilità del lavoratore assunto a tempo parziale come unità intera, quale che fosse la durata della loro prestazione lavorativa, ai fini dell'applicazione del titolo III Stat. lav. Ora l'introduzione automatica, anche nel caso specifico, del criterio del *pro rata temporis* viene a precludere l'esercizio dell'attività sindacale non solo al lavoratore a tempo parziale, ma anche agli altri lavoratori assunti a tempo pieno nell'impresa, nella misura in cui solo il raggiungimento della soglia occupazionale per l'applicazione del titolo III Stat. lav. (*ex* articolo 35 Stat. lav.) consente la fruizione dei diritti sindacali stabiliti da quest'ultimo.

Profili di criticità ulteriori possono sorgere dai profili previdenziali di tutela che il contratto condivide con tutti i rapporti di lavoro caratterizzati dalla discontinuità lavorativa ⁽⁷⁵⁾, con riferimento, nell'ipotesi di *part-time* verticale, per un verso, all'anzianità lavorativa riconosciuta utile ai fini del godimento dei diritti pensionistici e, per altro verso, al riconoscimento del diritto al trattamento di disoccupazione nei periodi non lavorati.

Sotto il primo profilo solo recentemente si è provveduto a considerare il periodo di durata del contratto di lavoro a tempo parziale verticale o ciclico interamente utile ai fini del raggiungimento dei requisiti di anzianità lavorativa per l'accesso al diritto alla pensione ⁽⁷⁶⁾; sotto il secondo profilo, viceversa, non è stato riconosciuto, ai lavoratori

⁽⁷²⁾ Cfr., per tutti, M. DELFINO, *op. cit.*, p. 110 ss.

⁽⁷³⁾ Si veda, anche per le diverse applicazioni, V. BAVARO, *op. cit.*, p. 220 ss., e V. LECCESE, *op. cit.*, p. 67 ss., nonché R. SANTUCCI, *Il contratto di lavoro part-time tra Jobs Act (decreto legislativo n. 81/2015) e diritto giurisprudenziale*, cit., p. 34 ss.

⁽⁷⁴⁾ Come opportunamente sottolinea S. BELLOMO, *op. cit.*, p. 650, l'applicazione del principio del riproporzionamento non trova applicazione con riferimento alle norme sulla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, nonché con riguardo all'accesso alle iniziative di formazione professionale; cfr. anche M. BROLLO, *Un quarto di secolo dopo le trasformazioni del lavoro a tempo parziale*, cit., p. 1398, la quale sottolinea la necessità di verificare la funzione e la dimensione corrispettiva dell'istituto che si intende riproporzionare.

⁽⁷⁵⁾ Per un inquadramento sistematico si veda, per tutti, P. BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo*, Giappichelli, 2005.

⁽⁷⁶⁾ Si veda, sul punto, M. D'ONGHIA, *L'incidenza delle misure di conciliazione sul sistema di protezione sociale*, in AA.VV., *Diritto di conciliazione. Prospettive e limiti della trasposizione della direttiva 2019/1158/UE*, cit., p. 137.

a tempo indeterminato con part-time verticale, il diritto all'indennità di disoccupazione nei periodi di inattività ⁽⁷⁷⁾.

8. Note conclusive

Pur nel *tendenziale* ridimensionamento della contrattazione collettiva ⁽⁷⁸⁾, che è la conseguenza diretta della promozione dell'autonomia delle parti del rapporto, operata dal decreto legislativo n. 81/2015, tuttavia lo spazio della prima rimane significativo, in quanto l'intervento del sindacato rimane pur sempre uno strumento di "garanzia" a sostegno del lavoratore, quale veicolo per la conciliazione tra esigenze aziendali e tutela dei tempi di vita di quest'ultimo ⁽⁷⁹⁾, nella valorizzazione, comunque, come più volte ribadito, del principio della volontarietà.

In altri termini, il baricentro rappresentato dal consenso individuale deve essere irrobustito dalla contrattazione collettiva, nella logica di prevenire un utilizzo *distorto* del lavoro a tempo parziale, il che, comunque non esclude la possibilità di mettere in campo tecniche attinte anche dal diritto civile ⁽⁸⁰⁾.

Se appare essenziale la sponda della contrattazione collettiva occorre interrogarsi allora sul rinvio contenuto nell'articolo 51 del decreto legislativo n. 81/2015, che rimanda ai contratti collettivi stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e, comunque, ai contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria.

Un diffuso orientamento, pertanto, ipotizza una parificazione tra i diversi livelli contrattuali, con un sostanziale scivolamento verso l'"aziendalizzazione" delle relazioni industriali che, per la disciplina del lavoro a tempo parziale, può declinarsi nella particolare "debolezza" dei soggetti sindacali a livello aziendale ⁽⁸¹⁾.

Tuttavia il dettato normativo recupera, sul piano dei soggetti stipulanti, il legame tra i diversi livelli contrattuali, laddove richiede che le rappresentanze sindacali aziendali siano comunque espressione delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, proprio per evitare "fughe in avanti" sul piano derogatorio rispetto anche alla disciplina contrattuale di livello superiore ⁽⁸²⁾.

La "trappola" della precarietà nel *part-time involontario*, infine, oggi può trovare un antidoto nella normativa comunitaria che promuove la possibilità di "impieghi in parallelo" (*ex* articolo 9, direttiva comunitaria 1152 del 20 giugno 2019, relativa a condizioni

⁽⁷⁷⁾ Cfr., per la questione, M. DELFINO, *op. cit.*, p. 259 ss., e R. SANTUCCI, *Il contratto di lavoro part-time tra Jobs Act (decreto legislativo n. 81/2015) e diritto giurisprudenziale*, cit., p. 46.

⁽⁷⁸⁾ Cfr., sul punto, V. BAVARO, *op. cit.*, p. 228.

⁽⁷⁹⁾ Si vedano le considerazioni svolte da M. ALTIMARI, *op. cit.*, p. 156 ss.

⁽⁸⁰⁾ Per una valorizzazione delle tecniche civilistiche si veda M. BROLLO, *Un quarto di secolo dopo le trasformazioni del lavoro a tempo parziale*, cit., p. 1406 ss.; sull'abuso di contratti atipici si vedano le riflessioni svolte da L. ZOPPOLI, *op. cit.*, p. 29 ss.

⁽⁸¹⁾ Si veda, in tal senso, G. CALVELLINI, *La funzione del part-time: tempi della persona e vincoli di sistema*, cit., p. 301; nello stesso ordine di idee si veda ora M. ESPOSITO, *La conformazione dello spazio e del tempo nelle relazioni di lavoro: itinerari dell'autonomia collettiva* (versione provvisoria), relazione alle Giornate di studio Aidlass, Campobasso, 25-26 maggio 2023, p. 24.

⁽⁸²⁾ Si veda, per tale conclusione, anche V. LECCESE, *op. cit.*, p. 60.

di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea, nonché articolo 8 del decreto legislativo n. 104/2022), nella logica di non scoraggiare la conclusione di una pluralità di impieghi ed incentivare, pertanto, un'occupazione possibilmente piena ⁽⁸³⁾.

⁽⁸³⁾ Si veda, sul punto, M. BROLLO, [*Le dimensioni spazio-temporali dei lavori. Il rapporto individuale di lavoro*](#), cit., p. 45.

La povertà del lavoratore digitale tra vecchie e nuove forme di tutela

di Alberto Lepore

Abstract – Il lavoro tramite piattaforma digitale mette in evidenza la condizione di povertà del prestatore di lavoro. Tale tipo di lavoro, sia nella forma autonoma che in quella subordinata, è caratterizzato da una notevole precarietà e, nella maggior parte dei casi, da discontinuità nell'esecuzione della prestazione. L'indigenza economica del lavoratore digitale deriva dalla precarietà del lavoro, dalla fuga dalla subordinazione, dall'iper-frammentazione delle mansioni, dall'iper-controllo del lavoro, tanto da poter parlare di *invisibilità* del lavoro, e da un allontanamento dal significato fondativo che l'art. 1 Cost. assegna al lavoro. Da quanto detto sorge l'esigenza di una classificazione più precisa che innovi e riveda le tipologie di lavoro che oggi si sono affermate nella realtà e che vanno al di là della classica dicotomia del lavoro autonomo o subordinato. In primo luogo, occorrerà valutare se prevedere un *tertium genus* oppure superare la classificazione tipica dei lavori per affermare, invece, che esiste un'unica tipologia di lavoro basata sulla povertà economica del lavoratore che possa ricomprenderli tutti. In secondo luogo, nello scritto verrà approfondita l'opportunità di approntare un gruppo comune di tutele per i lavoratori digitali sia sul fronte retributivo sia su quello previdenziale e, più in generale, della sicurezza sociale. Bisognerà valutare se il contratto collettivo possa essere esteso anche al lavoro digitale. Tale estensione, però, dipenderà soprattutto dalla forza contrattuale del sindacato di imporsi nelle trattative anche a tutela dei lavoratori digitali. In mancanza, lo Stato potrebbe invece garantire per legge un salario minimo per impedire che i compensi del lavoratore digitale non scendano sotto un certo livello e, quindi, siano dei compensi decenti.

Abstract – The digital work makes poorer the worker. This kind of work, autonomous or on subordination, is featured by a huge precariousness and often in work discontinuity. Digital worker poverty is caused by the employment relation discontinuity, lack of subordination application, skills fragmentation, extreme worker control, as well as to define work *invisible*, and far from the meaning of work by Art. 1 of Italian Constitution. It is necessary to classify the digital work: evaluate if this kind of work can be defined as employment relationship or autonomous work or it is necessary to overlap this classic dichotomy to create a new typology of work capable to include all the features of work based on the poverty condition. The essay analyses also if it is possible apply new protections in the application of the salaries provided by collective agreements; introduce minimum legal salary to avoid exploitation of workers or a new social security system aiming at eliminating lacks due to a employment fragmentation. Essay analyses if collective agreement could be extended to digital worker. This application will depend by trade unions strength to impose themselves in bargaining aiming to protect digital workers. Without collective agreements States could guarantee by law a minimum wage to avoid digital workers salary could decrease under a minimum level and, so, could remain decent wages.

Sommario: 1. La flessibilità come precarizzazione del lavoro. – 2. I principi della Costituzione italiana finalizzati a fronteggiare la povertà del lavoratore. – 3. L'affermarsi del lavoro digitale tramite piattaforma. – 4. I numeri del lavoro povero tramite piattaforma digitale. – 5. La scarsità di tutele attribuibili all'uomo integrato nella macchina. – 6. Tentativi di classificazione del lavoro tramite

piattaforma tra subordinazione, autonomia e parasubordinazione. – 7. La previsione per legge del c.d. “salario minimo”. – 8. L’estensione della tutela previdenziale al lavoro digitale.

1. La flessibilità come precarizzazione del lavoro

Le politiche sindacali dal dopoguerra in poi hanno cercato di tutelare i lavoratori attraverso il contratto collettivo per garantire loro salari che fossero sufficienti a garantire il minimo vitale. In quest’ottica le politiche salariali attuate attraverso i contratti collettivi dovevano scongiurare la povertà del lavoratore impedendo che le retribuzioni di questi potessero scendere al di sotto della soglia fissata dall’autonomia collettiva.

Nel corso dei decenni accanto al lavoratore a tempo pieno e indeterminato, però, anche a causa della mondializzazione dei mercati, si sono affermati una serie di rapporti di lavoro di varia tipologia che hanno costituito un primo smantellamento del modello di lavoro subordinato considerato da molti troppo costoso.

A questa prima grande rivoluzione del diritto del lavoro ne è seguita una seconda che ha visto l’affermarsi di tipologie di lavoro saltuarie, discontinue e/o caratterizzate dall’utilizzo dello strumento digitale.

Tali forme di lavoro hanno ulteriormente precarizzato il lavoro abbassando i redditi del lavoratore e, in certi casi, arrivando sotto la soglia della povertà. Per la prima volta in Italia si comincia a parlare di lavoro povero. Ciò che era inconcepibile 30 anni fa, oggi è realtà. Anche chi lavora può essere povero. Per questa ragione è necessario congegnare nuove tutele soprattutto per quella fascia sempre più ampia di lavoratori che si trova sotto la soglia della povertà.

Per giungere a tale punto di arrivo occorre prima definire il lavoro povero e vedere quali sono le tipologie di lavoro che possono dirsi incluse in questa categoria e poi valutare quali forme di protezione possano ovviare a tale condizione.

A ben vedere anche il lavoratore digitale, inteso come colui che è connesso per lavorare alla piattaforma digitale, può essere indigente. Tale stato di indigenza deriva da diversi fattori individuati dagli interpreti nella precarietà del lavoro, nella fuga dalla subordinazione, nell’iper-frammentazione delle mansioni, nell’iper-controllo del lavoro stesso, tanto da far affermare che si potrebbe parlare di un’*invisibilità* del lavoro e di un allontanamento dal significato fondativo che l’articolo 1 della nostra Costituzione assegna al lavoro.

Da quanto detto sorge, da un lato, l’esigenza di una classificazione più precisa che innovi e riveda le tipologie di lavoro che oggi sono si sono affermate nella realtà e che vanno al di là della classica dicotomia del lavoro autonomo o subordinato; in secondo luogo occorrerà valutare se prevedere un *tertium genus*, oppure muoversi nella classica dicotomia lavoro autonomo/lavoro subordinato o addirittura nel superare diciamo la classificazione tipica dei lavori finora avvenuta, per affermare invece che esiste un’unica tipologia di lavoro che possa ricomprenderli tutti.

Il secondo versante di questa ricerca approfondirà le possibili tutele per i lavoratori digitali sia sul fronte retributivo sia su quello previdenziale e, più in generale, della sicurezza sociale. Bisognerà valutare se il contratto collettivo è estensibile anche al lavoro digitale. Tale estensione, però, dipenderà soprattutto dalla forza contrattuale del sindacato di imporsi nelle trattative anche a tutela dei lavoratori digitali. In

mancanza di tale forza contrattuale, per imporre ai datori di lavoro che anche a tale gruppo di lavoratori possano essere applicati i minimi retributivi previsti dall'autonomia collettiva, lo stato potrebbe invece garantire per legge un salario minimo legale per assicurare che i compensi del lavoratore digitale non scendano sotto un certo livello e, quindi, siano dei compensi sufficienti.

Per quanto attiene al versante previdenziale saranno approfonditi alcuni interessanti risultati raggiunti in alcuni paesi del Nord Europa dove sono state inventate alcune forme di cooperazione attraverso cui sono raccolti contributi previdenziali sulla base dell'iscrizione volontaria degli iscritti lavoratori digitali al fine di erogare successivamente agli stessi prestazioni previdenziali o prestazioni che possano appunto prestare assistenza agli iscritti in caso di infortuni sul lavoro, malattie professionali o invalidità. In tal modo, benché il lavoratore digitale svolga prestazioni diverse e frammentate nel tempo e sovente alle dipendenze di diversi datori di lavoro, potrà vedersi garantire, comunque, dei trattamenti previdenziali accumulando i propri contributi in un'unica posizione previdenziale. Tutti i profili fin qui descritti, però, dovranno appunto essere analizzati per valutarne l'efficacia e per vedere se, effettivamente, possano essere di qualche aiuto per evitare che il lavoratore digitale debba essere ancora considerato un lavoratore povero o possa invece anch'egli avere la dignità di un lavoratore tipico.

2. I principi della Costituzione italiana finalizzati a fronteggiare la povertà del lavoratore

Sono diversi gli articoli della Costituzione italiana finalizzati a fronteggiare la povertà. In primo luogo l'articolo 3, secondo comma, impone alla Repubblica il compito di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». In tal modo il combinato disposto degli articoli 2 e 3 Cost. assicurano la pari dignità sociale che dev'essere alla base del corretto funzionamento di ogni democrazia.

La pari dignità sociale si realizza, a ben vedere, in molti casi, attraverso la rimozione dello stato di povertà. Solo se il cittadino non è indigente può agire e difendersi in giudizio davanti ad ogni giurisdizione (articolo 24 Cost.); può raggiungere i gradi più elevati dell'istruzione (articolo 34 Cost.). In questi casi (e sono solo alcuni degli esempi indicati in Costituzione), la Carta costituzionale ha come fine la trasformazione della società attraverso una redistribuzione della ricchezza e dei redditi per consentire ai cittadini la partecipazione alla società civile.

Le forme di lavoro flessibili e, ancor più, quelle digitali dovrebbero essere corredate da un insieme di tutele, al momento ancora inesistenti, anche sulla base del principio secondo il quale il lavoro deve essere protetto in tutte le sue forme e applicazioni (articolo 35 Cost.).

Peraltro nella Carta costituzionale vi sono diverse norme specifiche che tutelano il lavoro. L'articolo 36 Cost. prevede che la retribuzione del lavoratore deve essere sufficiente e proporzionata. L'articolo 38 Cost. prevede tutele previdenziali e assistenziali per i disoccupati o coloro in cerca di prima occupazione.

A ben vedere una lettura congiunta di queste ultime tre previsioni (articoli 35, 36 e 38 Cost.) mostrano che ad essere tutelato non deve essere soltanto il lavoro subordinato

ma tutte le tipologie di lavoro. In altri termini non dev'essere tutelato solo il lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato ma anche le altre forme di lavoro che oggi si stanno affermando e tra queste il lavoro digitale tramite piattaforma. È chiaro che le tutele debbono essere applicate alle nuove tipologie di lavoro attraverso il principio di ragionevolezza (articolo 3 Cost.); in altri termini tali tutele devono essere bilanciate a seconda della tipologia di lavoro introdotta costituendo esse in ogni caso un limite esterno alla libertà di iniziativa economica dell'imprenditore (articolo 41, secondo comma, Cost.). Purtroppo nell'ambito del lavoro digitale si registra un vuoto di tutele simile al *laissez-faire* della prima industrializzazione (1). Tale vuoto di tutele non è soltanto dovuto alla discontinuità della prestazione ma anche alle modalità della stessa che rendono difficoltosa l'applicazione dell'armamentario protettivo tradizionalmente previsto in caso di lavoro subordinato (2).

3. L'affermarsi del lavoro digitale tramite piattaforma

Con l'affermarsi delle nuove tecnologie alla società industriale si è sostituita quella digitale. Ciò ha condotto al cambiamento dei metodi di produzione. La società digitale ha indotto ad un profondo cambiamento i cui effetti sono ancora imprevedibili. Al momento si può notare la marginalizzazione del lavoro umano con conseguente crisi della figura del lavoratore subordinato ai sensi dell'articolo 2094 c.c. Tale figura era modellata sulla produzione fordista e, invece, oggi il mercato del lavoro è mutato in relazione all'automatismo delle macchine.

Tale automatismo si basa sull'algoritmo. Gli algoritmi sono indirizzati dal datore di lavoro al perseguimento di determinati scopi attraverso l'organizzazione della forza lavoro (*algorithmic management*). Anche la piattaforma digitale lavora attraverso un algoritmo. Le piattaforme si avvalgono di algoritmi complessi e gestiscono processi produttivi, turni di lavoro e, più in generale, ordinano l'esecuzione delle prestazioni. La piattaforma spersonalizza il datore di lavoro ma, al contempo, rende più intenso il potere direttivo e il potere di controllo sul lavoratore. Come già ha dimostrato l'esperienza dei *riders* la geolocalizzazione esercitata attraverso dispositivi elettronici in dotazione allo stesso rende molto più stringente l'esercizio dei poteri tipici del datore di lavoro inducendo a ritenere, in certi casi, lesa la dignità del lavoratore nello svolgimento della prestazione. Lo studioso del diritto del lavoro si trova di fronte a un datore di lavoro che ha forze squilibrate rispetto al prestatore riproponendo problemi di tutela che sembravano superati e ora, invece, si ripresentano. Queste nuove forme di lavoro che hanno trasformato il modello di produzione dell'impresa fordista mettono in crisi anche il modello classico di lavoro subordinato che si basa su una struttura gerarchica. È anche vero, però, che l'unica tipologia di lavoro effettivamente tutelata nel nostro ordinamento è la subordinazione ai sensi dell'articolo 2094 c.c.

(1) F. BANO, *Il lavoro povero nell'economia digitale*, in *LD*, 2019, n. 1, p. 144.

(2) E. DAGNINO, *Dalla fisica all'algoritmo: una prospettiva di analisi giuslavoristica*, ADAPT University Press, 2019, spec. pp. 45-83.

4. I numeri del lavoro povero tramite piattaforma digitale

Negli ultimi decenni sono aumentati i lavoratori precari e sotto-occupati. Le cause sono diverse. Tra queste vanno ricordate la globalizzazione dei mercati, con la conseguente competizione globale, l'introduzione di numerose forme di lavoro flessibile, la crisi economica.

La povertà è definita come la condizione in cui le persone non hanno risorse sufficienti per raggiungere uno standard di vita accettabile ⁽³⁾. In altri termini la povertà consiste in uno stato di deprivazione economica e in uno stato di deprivazione sociale, perché la povertà impedisce di essere in una condizione di benessere ma anche di partecipare alla vita sociale. Come è stato messo in evidenza da accorta dottrina ⁽⁴⁾ la povertà del lavoro ha un significato ampio non riconducibile solo alla questione legata ai diritti economici del lavoratore.

Lo stato di povertà, però, dipende da fattori psicologici ben messi in evidenza da una recente ricerca chiamata *Self Determination Theory*.

In primo luogo, tali fattori sono determinati dalle condizioni di lavoro legate a diversi profili dello svolgimento della prestazione di lavoro, come rapporti di lavoro atipici e costrittivi, carichi di lavoro eccessivi, compiti sporchi e pericolosi, monotoni e ripetitivi con scarso utilizzo delle proprie competenze, eccessivamente parcellizzati; anche le scarse prospettive di carriera e un salario particolarmente basso sono altri fattori.

In secondo luogo la povertà del lavoro può essere determinata da profili psicologici legati alla relazione di lavoro, in quanto il lavoratore è discriminato, è mobbizzato oppure viene sottoposto in modo eccessivamente severo ai poteri del datore di lavoro. Occorre allora vedere se tali caratteristiche siano riscontrabili anche nel lavoro digitale tale da poterlo considerare povero.

Negli ultimi anni è possibile registrare una sensibile crescita del c.d. "lavoro povero". Il lavoro povero è una novità. Allo stato attuale vi sono dei lavoratori che pur svolgendo una prestazione lavorativa si trovano sotto la soglia della povertà. In questo ambito, tra i lavoratori poveri vi sono proprio i lavoratori che eseguono la prestazione tramite piattaforma digitale. Secondo i più accreditati studi per calcolare il livello di povertà nella popolazione si pongono in valore crescente i redditi da lavoro. Si individua «un valore mediano ovvero un valore mediano della distribuzione e sulla base di tale valore si calcola la soglia della povertà». I lavoratori che sono al di sotto di tale soglia sono definiti lavoratori poveri ⁽⁵⁾. Certamente questo tipo di calcolo del livello di povertà delle prestazioni lavorative è senza meno approssimativo dovendo considerare che esso cambia a seconda delle aree geografiche e del contesto economico. Basti pensare a come cambia il costo della vita tra nord e sud in Italia o come variano le condizioni socio-economiche territoriali nel nostro paese. Ad ogni modo, a prescindere da stime numeriche precise, è possibile constatare che il numero di lavoratori poveri negli ultimi decenni è aumentato soprattutto a seguito della diffusione di impieghi a orario ridotto tra i quali rientrano anche i lavoratori tramite piattaforma digitale. Quest'ultima constatazione mostra che il lavoro povero dipende dalla scarsa

⁽³⁾ F. FRACCAROLI, I. BARBIERI, *Le ricadute del "lavoro povero" sul benessere della persona e delle organizzazioni*, in *LD*, 2019, n. 1, p. 29.

⁽⁴⁾ F. BANO, *op. cit.*, p. 129.

⁽⁵⁾ V. FERRARIS, *Una lettura economica del lavoro povero*, in *LD*, 2019, n. 1, p. 52.

intensità occupazionale, piuttosto che dal livello retributivo. Sotto questo punto di vista i lavoratori poveri rappresentano il 23% dell'occupazione. Se si guarda poi all'intensità occupazionale su base mensile o annuale (cioè su quante sono le giornate lavorative su base di mese o di anno) il lavoro povero aumenta sino al 36% ⁽⁶⁾. Mentre se si prendono in considerazione i nuclei familiari l'8,6% può essere considerato povero anche perché soprattutto in Italia i nuclei familiari sono spesso monoreddito nel senso che lavorando un solo membro della famiglia gli altri non possono compensare i bassi redditi percepiti che danno luogo allo stato di povertà ⁽⁷⁾.

5. La scarsità di tutele attribuibili all'uomo integrato nella macchina

Attraverso la piattaforma digitale l'uomo è integrato nella macchina rendendo realtà quello che è raccontato in alcuni dei più avveniristici e inquietanti romanzi di fantascienza.

Di fronte a questo stato di cose ci si deve chiedere se la subordinazione e le tutele a questa correlate siano efficaci nel tutelare il lavoro tramite piattaforma oppure sia necessario, come è stato già visto (si veda il § 4), approntare tutele nuove.

In termini di qualificazione del rapporto di lavoro non è possibile ascrivere il lavoro tramite piattaforma ad un'unica fattispecie giuridica essendo notevolmente variegati i servizi e le modalità attraverso i quali tali servizi vengono resi attraverso la piattaforma. In termini di primo approccio si può dire che l'offerta di lavoro è sempre più frammentata e discontinua così che, invece, di incrementare le fila del lavoro subordinato aumentano le fila del lavoro autonomo. La ricaduta del lavoro digitale nel lavoro autonomo e non nel lavoro subordinato riduce la possibilità di accordare a questi lavoratori un apparato di tutele sufficiente a ridurre lo stato di povertà.

Anche perché, a ben guardare, nel lavoro digitale si riscontrano alcune delle caratteristiche che possono far ritenere questo lavoro povero secondo la letteratura sociologica appena analizzata. La prestazione di lavoro è spesso precaria, ripetitiva, di scarso livello professionale, con scarse possibilità di carriera e salari molto bassi.

Inoltre il lavoratore digitale stante il suo stato di precarietà può essere sottoposto a trattamenti mobbizzanti e discriminatori.

Per tale ragione urge la possibilità di garantire un insieme di tutele fino a questo momento assenti.

6. Tentativi di classificazione del lavoro tramite piattaforma tra subordinazione, autonomia e parasubordinazione

Il lavoro tramite piattaforma digitale ha ancora di più messo in evidenza la crisi delle categorie del diritto del lavoro tradizionalmente basate sulla dicotomia tra autonomia e subordinazione; tanto da far ritenere da alcuni autori la necessità di rivedere le stesse fattispecie del lavoro subordinato (articolo 2094 c.c.) e del lavoro autonomo (articolo 2222 c.c.).

⁽⁶⁾ Ivi, p. 54.

⁽⁷⁾ *Ibidem*.

Occorre tener presente che all'interno del lavoro tramite piattaforma esistono in realtà diversi modelli. Occorre innanzitutto distinguere tra lavoro *on demand* e il *crowd work*. Nel primo caso mediante l'intermediazione di un'applicazione digitale su *smartphone* il lavoratore svolge una prestazione di lavoro; nel secondo caso la piattaforma digitale seleziona tra i candidati on-line lavoratori per eseguire la prestazione.

In Italia è stata oggetto di controversia solo la prima tipologia relativa ai *riders* per la consegna di cibo a domicilio. Su questa tipologia si sono concentrate le pronunce dei giudici.

Formalmente i *riders* avevano stipulato con la piattaforma o un contratto di lavoro autonomo (articolo 2222 c.c.) o un contratto di collaborazione coordinata o continuativa o un contratto di prestazione autonoma occasionale.

La giurisprudenza di merito ha escluso la qualificazione come lavoro subordinato della prestazione del *rider*.

Tale esclusione è stata decisa in alcune pronunce ⁽⁸⁾ sulla base della circostanza che il *rider* può accettare o non accettare l'incarico di consegna. Tale criterio della libertà di accettazione o meno dell'incarico risulta essere un'applicazione del principio dello "stare a disposizione". Se il lavoratore è a disposizione del datore di lavoro allora si ha un rapporto di lavoro subordinato, viceversa se il lavoratore può scegliere se accettare o meno la prestazione non si può ritenere sussistente la subordinazione ⁽⁹⁾. Peraltro tale criterio era già stato utilizzato per qualificare come autonoma la prestazione del cicofattorino metropolitano ⁽¹⁰⁾. Ad ogni modo vi erano state pronunce in contrasto con tale indirizzo che avevano affermato la natura subordinata del rapporto di lavoro ⁽¹¹⁾.

La sentenza della Corte di Appello di Torino n. 69/2020 ritiene autonomo il rapporto di lavoro sulla base della sola considerazione che esisterebbe una collaborazione coordinata e continuativa basata sulla sola etero-organizzazione scindendo il potere direttivo dal potere di organizzazione quando, invece, il potere organizzativo non è altro che parte dello stesso potere direttivo e, pertanto, se il datore di lavoro ha il potere di organizzare ha anche il potere di dirigere e, pertanto, il rapporto non può che essere di lavoro subordinato. Da ciò ne consegue che sono applicabili le tutele (tutte le tutele!) del lavoro subordinato. Invece la sentenza non solo non riconosce la subordinazione ritenendo il rapporto dei *riders* di lavoro autonomo ma applica alcune delle tutele del lavoro subordinato. La sentenza ritiene, infatti, applicabile ai *riders* le retribuzioni del V livello del CCNL della logistica e del trasporto merci. Al contrario non ritiene applicabili ai *riders* la disciplina sul licenziamento ingiustificato perché, secondo la Corte di Appello, il rapporto dei *riders* è a termine e la piattaforma non ha interrotto il rapporto di lavoro prima della naturale scadenza e, pertanto, non sarebbe invocabile

⁽⁸⁾ Trib. Torino 7 maggio 2018, in *ADL*, 2018, n. 4-5, p. 1220, e Trib. Milano 10 settembre 2018, *ivi*, n. 1, p. 151.

⁽⁹⁾ Cass. 4 settembre 2003, n. 12926, in *RFI*, 2003, voce *Lavoro (Rapporto)*, n. 670; Cass. 5 maggio 2004, n. 8569, *ivi*, 2004, voce *Lavoro (Rapporto)*, n. 258; Cass. 23 gennaio 2004, n. 1218, *ivi*, voce *Lavoro (Rapporto)*, n. 29; si veda F. BANO, *op. cit.*, p. 133.

⁽¹⁰⁾ Cass. 25 gennaio 1993, n. 811, in *RIDL*, 1993, II, p. 425; Cass. 10 luglio 1991, n. 7608, in *DPL*, 1991, p. 2184 ss.

⁽¹¹⁾ Cfr. sul punto A. LEPORE, *Gli indici giurisprudenziali di identificazione della fattispecie lavoro subordinato*, in G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Utet, 2020, p. 89.

la disciplina dei licenziamenti ⁽¹²⁾. In questo modo la sentenza confonde i piani perché una cosa è applicare ad un determinato rapporto una determinata disciplina, altra cosa è ritenere che in una specifica situazione tale disciplina applicabile in astratto non sia poi applicabile in concreto.

Di diverso avviso è, invece, la sentenza del Tribunale di Palermo n. 3570/2020 che ha qualificato il rapporto di lavoro dei *riders* come subordinato ai sensi dell'articolo 2094 c.c. Probabilmente questa qualificazione ha del vero ma la prestazione di lavoro del *riders* è subordinata ai sensi dell'articolo 2, primo comma, del decreto legislativo n. 81/2008.

In altri termini, è una prestazione di lavoro subordinato ma ai sensi del 2339 c.c. cioè di quei rapporti di lavoro subordinato ai quali è applicabile la disciplina dell'articolo 2094 c.c. in quanto compatibile. Quindi dovrebbe rientrare tra i rapporti di lavoro subordinati speciali.

Peraltro soltanto riconoscendo la natura subordinata a tale rapporto può essere contrastato, con l'applicazione di parte o di tutte le tutele del lavoro subordinato, lo stato di povertà del lavoratore digitale. Inoltre l'applicazione dell'articolo 2339 c.c. consente di applicare al lavoratore solo parte delle tutele del lavoratore subordinato e, cioè, quelle compatibili con la subordinazione ai sensi dell'articolo 2094 c.c.

Con la sentenza 24 gennaio 2020, n. 1663, la Corte di Cassazione conferma il dispositivo della decisione della Corte di Appello di Torino 4 febbraio 2019, n. 22, che aveva applicato l'articolo 2 del decreto legislativo n. 81/2015 considerando la prestazione dei ciclofattorini tramite piattaforma digitale una collaborazione organizzata dal committente riconducibile alla subordinazione.

Il ragionamento della Corte di Cassazione parte dalla premessa che l'articolo 2 del decreto legislativo n. 81/2015 è una norma antielusiva dettata all'interno del *Jobs Act* come norma finalizzata a contrastare il proliferare incontrollato delle collaborazioni coordinate e continuative.

L'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo n. 81/2015, in vigore dal 3 novembre 2019, ora è il seguente: «A far data dal 1° gennaio 2016, si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro prevalentemente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche qualora le modalità di esecuzione della prestazione siano organizzate mediante piattaforme anche digitali».

Quindi l'allargamento del perimetro della norma è stato realizzato dal legislatore mediante:

- l'eliminazione del requisito spazio-temporale come elemento connotante l'etero organizzazione;
- l'eliminazione del requisito dell'esclusività della prestazione personale del collaboratore, sostituito con il concetto di prevalenza;
- la precisazione, infine, che l'organizzazione da parte del committente delle modalità della prestazione può essere esercitata mediante piattaforme anche digitali.

Pur essendo maturata nel contesto delle rivendicazioni dei *riders*, la riforma possiede un campo di applicazione ben più esteso non soltanto rispetto al settore del *food*

(12) G. SANTORO-PASSARELLI, *Diritto dei lavori e dell'occupazione*, Giappichelli, 2022, p. 283.

delivery, ma anche rispetto all'intero settore del lavoro tramite intermediazione digitale, applicandosi ad ogni attività di lavoro prevalentemente organizzata dal committente. È facile prevedere che la nuova normativa favorirà in maniera significativa l'applicazione della disciplina del lavoro subordinato a fasce molto ampie di lavoro autonomo, sino ad oggi quasi del tutto prive di protezione.

Al fine di realizzare nel modo più efficace tale finalità antielusiva la Cassazione ritiene che il legislatore abbia ridotto con la nuova disposizione gli indici necessari a ricondurre la fattispecie al lavoro subordinato valorizzando esclusivamente alcuni degli indici che rilevassero la debolezza contrattuale del prestatore di lavoro che sono: carattere personale della prestazione, continuità della medesima, etero-organizzazione delle modalità di esecuzione di essa. Questi indici sono ritenuti sufficienti a ricondurre la prestazione alla subordinazione. Il ragionamento dei giudici di legittimità si dipana da una premessa molto netta: l'articolo 2 non è norma «meramente apparente», come pure era stato teorizzato in giudizio dalla difesa della società, con l'avallo del Tribunale di Torino nella sentenza di primo grado (riformata però sul punto già in appello). Ciò non soltanto per la fondamentale ragione che l'interprete deve sforzarsi di dare un senso alle nuove norme, così come correttamente aveva già fatto il Collegio torinese, ma anche perché la genesi dell'articolo 2 – efficacemente ricostruita in motivazione – porta certamente ad attribuirle evidenti finalità anti-elusive in un contesto, quale quello del *Jobs Act*, nel quale, in particolare con l'abrogazione del lavoro a progetto, si riesumavano le vecchie collaborazioni coordinate e continuative (i c.d. co.co.co.), il cui possibile proliferare incontrollato andava in qualche modo arginato e contrastato. Per perseguire queste finalità anti-elusive il legislatore, consapevole delle difficoltà di ricondurre ad unità la varietà estrema delle nuove forme di lavoro, ha così ritenuto di limitarsi a valorizzare alcuni indici fattuali, considerandoli sufficienti a giustificare l'applicazione della disciplina dettata per il lavoro subordinato, senza bisogno di ulteriori indagini sulla qualificazione del rapporto di lavoro quale subordinato ovvero autonomo.

Per la Corte di Cassazione quello che conta è la presenza di alcuni indici fattuali idonei a dimostrare la debolezza contrattuale del collaboratore, con conseguente obbligo di applicare le tutele riservate al lavoro subordinato anche a quei soggetti che, per modalità di svolgimento della loro prestazione, sono destinati a rimanere nell'ambito del lavoro autonomo ⁽¹³⁾.

La Corte definisce come etero-organizzazione il potere unilaterale del committente di imporre le modalità di coordinamento. Detto in estrema sintesi, il coordinamento, inteso come collegamento funzionale con l'organizzazione dell'impresa, non è elemento di per sé decisivo per l'accesso alle tutele del lavoro subordinato: lo diventa però quando le modalità con cui si esprime sono imposte dal committente.

In altre parole, se le modalità di coordinamento sono stabilite di comune accordo tra le parti, la collaborazione è attratta nella sfera di applicazione dell'articolo 2 e quindi può essere qualificato come lavoro subordinato. La norma invece si applica qualora queste modalità non siano determinate consensualmente, bensì siano frutto del potere unilaterale del committente.

⁽¹³⁾ V. MARTINO, *Brevi note alla sentenza 1663/2020 della Cassazione*, in *LDE*, 2020, n. 1; per una breve ricognizione della giurisprudenza in materia di F. BANO, *Quando lo sfruttamento è smart*, in *LD*, 2021, n. 2, p. 305.

Il ragionamento si fonda sul nuovo testo del n. 3 dell'articolo 409 c.p.c., così come modificato dalla legge n. 81/2017, il quale offre appunto una nozione generale di coordinamento determinato consensualmente dalle parti.

Se al consenso delle parti si sostituisce il potere unilaterale del committente, ecco integrata la nozione di etero-organizzazione che fa scattare l'articolo 2.

La legge di conversione n. 128/2019 ha apportato importanti modifiche al decreto-legge n. 101/2019 (*Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione delle crisi aziendali*), con il quale non soltanto si modifica il testo dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 81/2015, regolante l'intero universo delle collaborazioni etero-organizzate, ma si introducono anche disposizioni residuali di tutela, in favore in particolare dei *riders*.

L'intervento del legislatore, infatti, ha in parte tratto ispirazione proprio dai principi affermati nella sentenza della Corte d'Appello di Torino, e ha modificato profondamente una delle norme chiave del decreto sul riordino delle tipologie contrattuali (emanato in attuazione del *Jobs Act*), ampliando il perimetro delle c.d. collaborazioni etero-organizzate. La nuova norma consente oggi l'applicazione della disciplina del lavoro subordinato a fasce molto ampie di lavoro autonomo, sino ad oggi quasi del tutto prive di protezione, sia per l'infelice formulazione del vecchio articolo 2 che ne rendeva controversa l'applicazione, sia per gli evidenti limiti delle tutele approntate dalla legge n. 81/2017 sul lavoro autonomo.

La Corte di Cassazione coglie perfettamente la portata della riforma, alla quale attribuisce correttamente il senso di «rendere più facile l'applicazione della disciplina del lavoro subordinato, stabilendo la sufficienza – per l'applicabilità della norma – di prestazioni “prevalentemente” e non più “esclusivamente” personali, menzionando esplicitamente il lavoro svolto attraverso piattaforme digitali e, quanto all'elemento della “etero-organizzazione”, eliminando le parole “anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro”, così mostrando chiaramente l'intento di incoraggiare interpretazioni non restrittive di tale nozione». La nuova disposizione, oltre ad avere allargato le maglie dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 81/2015, ha anche approntato specifiche norme di protezione per ciclo e moto-fattorini. È una tutela residuale, destinata a coloro che non rientrano nella fattispecie generale dell'articolo 2, in quanto ne difettano uno o più presupposti (a cominciare dal requisito della continuità della prestazione). La novella aggiunge infatti un nuovo capo, il *V-bis*, al decreto legislativo n. 81/2008 intitolato appunto *Tutela del lavoro tramite piattaforme digitali*.

La tutela accordata è stato detto correttamente che è una sorta di “protezione a cerchi concentrici”: una tutela forte, e cioè quella del lavoro subordinato, garantita a tutti i lavoratori autonomi (inclusi i *riders* e in genere lavoratori operanti tramite piattaforme, digitali o meno) la cui prestazione continuativa sia organizzata dal committente; ed una residuale, ma oltremodo significativa, destinata ai ciclo o moto-fattorini, i quali eroghino viceversa solo prestazioni occasionali ovvero non etero-organizzate.

La protezione minima accordata ai soli *riders* consiste in una serie di misure quali:

- previsione della forma scritta dei contratti individuali di lavoro, con adeguato apparato sanzionatorio in caso di violazioni;
- definizione dei criteri di determinazione del compenso demandato ai contratti collettivi nazionali stipulati dalle associazioni comparativamente più rappresentative;

- divieto di cottimo, anche parziale, in mancanza di stipula di tali contratti, e garanzia anche in questo caso di un compenso minimo orario parametrato ai minimi tabellari stabiliti da contratti collettivi di settori affini.

Il divieto del cottimo risponde ad evidenti esigenze di tutela finalizzate ad evitare lo sfruttamento del lavoratore.

Infine si applica ai *riders* etero-organizzati la copertura assicurativa obbligatoria Inail contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

La nuova normativa riveste una importanza notevole, anche perché conferma una evidente inversione di tendenza rispetto alla legislazione liberista della precedente legislatura. La protezione residuale, dunque non è da trascurare, e risulta quantomai opportuna, posto che, almeno a quanto si apprende da alcune inchieste giornalistiche, la maggioranza dei ciclo- o moto-fattorini, per garantirsi un reddito sufficiente, è costretta ad operare in favore di più piattaforme. Anche a costoro andranno garantiti un minimo di diritti oggi negati da una mera logica di mercato, priva di regole e parametri etici.

7. La previsione per legge del c.d. “salario minimo”

Per le ragioni appena illustrate è acceso il dibattito in Parlamento tra chi ritiene sufficiente ed estensibile anche al lavoratore digitale la tutela della retribuzione prevista dal contratto collettivo e chi, invece, ritiene che sia necessario introdurre il salario minimo legale per garantire una soglia di retribuzione sotto la quale non si può andare ⁽¹⁴⁾.

Il salario minimo legale ha la finalità di fissare per legge il livello minimo di salario da erogare al lavoratore. In alcuni paesi e, in particolare, in quelli anglosassoni (in Gran Bretagna e negli Stati Uniti d’America) è utilizzato per impedire che le retribuzioni possano scendere sotto una soglia minima ed evitare lo sfruttamento della mano d’opera.

In Italia, invece, secondo una tradizione che ha radici storiche nel nostro ordinamento sindacale, i minimi retributivi sono garantiti dal contratto collettivo e, in particolare, dal contratto collettivo nazionale. Il contratto collettivo è, infatti considerato il parametro conforme al precetto costituzionale dettato dall’articolo 36 Cost. Come abbiamo visto l’ultima versione del decreto legislativo n. 81/2008 porta all’estensione del contratto collettivo anche ai lavoratori tramite piattaforma digitale che non sono etero-organizzati.

Orbene a fronte della crisi di rappresentatività del sindacato e, in particolare, dei sindacati stipulanti il contratto collettivo dei *riders*; con conseguente incertezza nell’individuazione del contratto collettivo parametro per la determinazione della retribuzione sufficiente tornano attuali alcune proposte volte a rispolverare la possibilità di introdurre i minimi salariali per legge.

Una legge sul salario minimo potrebbe essere utile per quelle forme di lavoro che non sono né riconducibili alla subordinazione, né etero-organizzate e che, pertanto restano al di fuori di entrambe le tipologie negoziali.

(14) Tra questi anche M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà. Dal “diritto alla sicurezza” alla “sicurezza dei diritti”*, Editoriale Scientifica, 2012, p. 229.

Già l'articolo 5 della Carta comunitaria sui diritti fondamentali dei lavoratori, adottata da tutti gli stati membri della Comunità con eccezione della Gran Bretagna nel 1989 statuisce che «ogni lavoro deve essere retribuito in modo equo». A tal fine il secondo comma della stessa disposizione prevede che «sia assicurata ai lavoratori una retribuzione equa, cioè una retribuzione sufficiente per consentire loro un decoroso tenore di vita». Il testo di questa importante previsione è oggi incorporato nell'articolo 153 TFUE che tutela le condizioni di lavoro e indirettamente anche i profili retributivi e nell'articolo 157 TFUE che prevede il principio di parità di trattamento retributivo «per uno stesso lavoro o per un lavoro di eguale valore». Inoltre, occorre menzionare l'articolo 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che statuisce l'applicazione del principio di parità di trattamento tra uomini e donne e la sua applicazione in tutti i campi, inclusi quelli dell'occupazione, del lavoro e della retribuzione»⁽¹⁵⁾.

In realtà, però, nell'ambito delle norme del Trattato e delle Carte fondamentali non è specificato come debba essere garantita tale parità di trattamento e comunque una retribuzione minima per assicurare ai lavoratori una vita dignitosa e cioè se attraverso la legge con la previsione del salario minimo legale o per mezzo della contrattazione collettiva. Comunque questo complesso reticolo normativo ha condotto all'adozione di una direttiva quadro sul salario minimo legale⁽¹⁶⁾.

La direttiva promuove in primo luogo la copertura sindacale come veicolo fondamentale (in conformità alla tradizione consolidata degli stati membri) per la fissazione del salario minimo. Detta, invece, per quei paesi nei quali non vi è una copertura sindacale attraverso i contratti collettivi alcuni criteri per garantire l'adeguatezza dei salari minimi. Tali criteri sono: a) il potere di acquisto dei salari minimi legali, tenuto conto del costo della vita e dell'incidenza delle imposte e delle prestazioni sociali; b) il livello generale dei salari lordi e della loro distribuzione; c) il tasso di crescita dei salari lordi; d) l'andamento della produttività del lavoro.

La direttiva prevede inoltre la consultazione con le parti sociali in materia di salario minimo (articolo 7); il rafforzamento della sorveglianza e delle ispezioni in materia da parte delle pubbliche autorità (articolo 8); infine l'obbligo di comunicazione dei dati sulla copertura sindacale o legale alla Commissione europea (articolo 10). Queste ultime tre previsioni sono le più interessanti per consentire anche alle autorità europee di approntare misure al fine di scongiurare la condizione di povertà per alcuni gruppi di lavoratori⁽¹⁷⁾.

Peraltro mentre il salario minimo legale tutela il lavoratore digitale contro lo stato di povertà nel rapporto di lavoro, il reddito di cittadinanza lo sostiene dall'esterno e al di

(15) Su cui si veda G. SANTORO-PASSARELLI, *La parità di trattamento retributivo nell'ordinamento italiano e nella prospettiva dell'ordinamento comunitario*, in *GI*, 1994, n. 1, I, p. 913 ss., ora in G. SANTORO-PASSARELLI, *Realtà e forma nel diritto del lavoro*, Giappichelli, 2007, tomo II, pp. 563-564.

(16) Direttiva (UE) 2022/2041 del 19 ottobre 2022, in *GUUE*, 25 ottobre 2022, L 275/33; sull'evoluzione normativa dei trattati europei che ha portato all'adozione della direttiva europea, V. PAPA, *Working (€) poor. Dualizzazione del mercato e lavoro autonomo povero nell'UE*, in *RDSS*, 2021, n. 1, p. 59.

(17) G. SIGILLÒ MASSARA, *Prime osservazioni sulla direttiva europea sul salario minimo*, in *MGL*, 2022, n. 3, p. 618.

fuori di questo come tutti gli strumenti di sostegno al reddito nelle situazioni di disoccupazione⁽¹⁸⁾.

Aldilà del dibattito sul reddito di cittadinanza che pare essere oramai superato dall'abolizione dell'istituto da parte dell'attuale governo di centrodestra quello sul salario minimo per legge potrebbe essere utile per queste forme di lavoro discontinue e sporadiche per le quali sarebbe importante fissare un minimo legale per evitare lo sfruttamento del lavoratore.

8. L'estensione della tutela previdenziale al lavoro digitale

Nell'ottica di un riordino complessivo della materia delle politiche attive e passive del mercato del lavoro il decreto legislativo n. 22/2015 nel rivedere gli ammortizzatori sociali ha definito agli articoli 9 e 10 lo stato di "non occupazione" ai fini del godimento dell'assicurazione sociale. È considerata persona non occupata la persona che non svolge attività lavorativa in forma subordinata, autonoma o parasubordinata oppure che la esegue ricavando un reddito annuo inferiore al reddito minimo escluso da imposizione. Per il reddito derivante da lavoro subordinato o parasubordinato è pari a 8.000 euro e per quello di lavoro autonomo pari a 4.800 euro. Certamente una soglia di reddito diversa (8.000 euro per il lavoro subordinato e 4.800 euro per il lavoro autonomo) non hanno molta razionalità perché si considererebbe povero il lavoratore subordinato con un guadagno annuale molto più alto del lavoratore autonomo e non si comprende il perché.

Regole particolari sono applicabili per il collocamento dei disabili. A tal proposito la circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 23 dicembre 2015, n. 34, chiarisce che anche al disabile sono applicabili analogicamente gli articoli 9 e 10 del decreto legislativo n. 22/2015. Secondo tale circolare due sono gli elementi che vanno combinati al fine di valutare se il disabile possa godere dei benefici previdenziali e cioè la durata della prestazione nonché il reddito guadagnato nell'anno solare. La combinazione di questi due elementi, uno a monte e uno a valle⁽¹⁹⁾, in alcuni casi conduce alla sospensione dell'iscrizione o alla decadenza dallo stesso elenco⁽²⁰⁾.

Da quanto fin qui detto anche il lavoratore tramite piattaforma digitale può integrare se non supera i limiti indicati dalla legge il reddito da lavoro con le indennità previdenziali. Tale cumulabilità tra redditi da lavoro e redditi previdenziali deriva dal concetto che i redditi da lavoro sono così bassi da poter includere il lavoratore nello stato di povertà ed è per questa ragione che le indennità sono compatibili con il reddito da lavoro per scongiurare la condizione di povertà del lavoratore⁽²¹⁾.

Il sistema previdenziale italiano, almeno in parte, copre con i trattamenti esistenti alcune delle condizioni di povertà lavorativa.

Il nostro sistema previdenziale attribuisce tutele attraverso il versamento di contributi previdenziali. Pur valendo in tale sistema il principio di automaticità (articolo 2116

⁽¹⁸⁾ Cfr. S. NADALET, *Sicurezza sociale per i lavoratori poveri e coordinamento delle tutele*, in *LD*, 2018, n. 4, pp. 633-654.

⁽¹⁹⁾ Ivi, p. 640.

⁽²⁰⁾ Si veda il § 3 della circ. Min. lav. n. 34/2015.

⁽²¹⁾ Si veda S. NADALET, *op. cit.*, p. 641.

c.c.) secondo il quale le prestazioni previdenziali vengono erogate a prescindere dalla quantità dei contributi versati dal lavoratore vi sono comunque delle regole che non consentono l'erogazione dei trattamenti previdenziali se non a seguito di un certo numero di contributi versati. Ciò significa che qualora la prestazione lavorativa abbia una durata estremamente ridotta molte delle tutele previdenziali sono precluse al lavoratore. Si pensi, solo per fare un paio di esempi, che i trattamenti pensionistici come la pensione anticipata (chiamata precedentemente pensione di anzianità) e la pensione di vecchiaia o i trattamenti di disoccupazione maturano solo a seguito di un periodo lavorato minimo.

Il lavoro digitale è caratterizzato da periodi di lavoro frammentati e discontinui, come da forme di lavoro estremamente diversificate. Mancando meccanismi per la ricongiunzione dei diversi periodi previdenziali effettuati dal lavoratore presso diverse piattaforme, non consente a questi lavoratori di vedersi accordate prestazioni previdenziali. Pertanto il lavoratore pur eseguendo per mesi o addirittura per anni la prestazione non otterrebbe alcuna tutela previdenziale.

Un primo rimedio potrebbe essere quello di modificare le leggi previdenziali per consentire la ricongiunzione o la totalizzazione dei diversi periodi previdenziali. In mancanza di tali riforme potrebbero esserci altri sistemi per giungere ad una riunificazione dei diversi periodi lavorativi.

Un interessante esperienza in questo senso è offerta da una pubblicazione recentemente apparsa ⁽²²⁾. Questo modello è definito come “un modello di economia collaborativa”. Sia in Belgio che in Francia è stata fondata una cooperativa chiamata “Smart”. Questa cooperativa nasce all’inizio come forma di gestione della prestazione di lavoro in forma consulenziale. Successivamente la cooperativa, e questo è il profilo che più interessa, dal punto di vista della sicurezza sociale diviene un fondo di investimento. Accomunando i rischi attraverso versamenti contributivi tali cooperative possono pagare salari non pagati da committenti inadempienti o in fallimento, sostenere economicamente i lavoratori digitali quando questi non lavorano; infine in un prossimo futuro potrebbero diventare soggetti erogatori di prestazioni previdenziali quando i diversi eventi (infortunio, vecchiaia, disabilità) possano impedire lo svolgimento della prestazione di lavoro. Al momento del verificarsi dell’evento le cooperative sono tenute a erogare prestazioni finanziate con i versamenti dei soci lavoratori ⁽²³⁾. Tale esperienza si sta diffondendo in diversi paesi come la Francia, il Belgio, la Spagna e con la partecipazione di centinaia di migliaia di lavoratori.

Si è anche estesa la tipologia di lavoratori che possono versare e partecipare alla cooperativa. Primariamente questi erano solo lavoratori dello spettacolo per estendersi poi anche diverse tipologie di lavoro tra cui i *riders* ⁽²⁴⁾.

In tal modo, benché il lavoratore digitale svolga prestazioni diverse e frammentate nel tempo e sovente alle dipendenze di diversi datori di lavoro, potrà vedersi garantire, comunque, dei trattamenti previdenziali accumulando i propri contributi in un’unica posizione previdenziale.

⁽²²⁾ S. GRACEFFA, *Rifare il mondo... del lavoro. Un'alternativa alla uberizzazione dell'economia*, DeriveApprodi, 2017.

⁽²³⁾ Ivi, p. 107.

⁽²⁴⁾ Ivi, p. 102.

Il problema di questo modello di previdenza è che questo ricorda moltissimo le mutue assicuratrici di ottocentesca memoria. Queste cooperative ricordano in maniera impressionante un modello di assicurazione sociale privata che per diverse ragioni fu poi abbandonato per diversi inconvenienti che questo modello presentava ⁽²⁵⁾.

⁽²⁵⁾ Si veda sul punto M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, 2014, pp. 4-5, e R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Cedam, 2014, p. 37.

Nuove povertà, vulnerabilità sociale e professioni intellettuali: fatti non foste a viver come poveri?

di Francesca Caroccia

Abstract – Con sempre maggior frequenza, in ambito privatistico, il tema delle nuove povertà viene declinato con riferimento alle professioni intellettuali. La figura del prestatore d’opera intellettuale, fino a poco tempo fa non considerata meritevole di una protezione rafforzata, viene associata a condizioni di vulnerabilità. La tradizionale rappresentazione della figura del professionista ha tuttavia impedito, sinora, il riconoscimento e quindi la tutela di tali situazioni di debolezza. Dopo aver analizzato le cause di questo progressivo impoverimento, il saggio propone soluzioni diversificate, che adeguino l’ordinamento giuridico e i meccanismi di funzionamento del mercato alla complessità attuale del mondo delle professioni.

Abstract – During the last years, from the perspective of private law, new poverties and intellectual professions have been perceived as reciprocally linked with increasing frequency. Although the category of professionals was not felt as a vulnerable group until recently, they are currently considered as such. Yet, the traditional representation of the intellectual profession still is a major obstacle in the protection of weakness and vulnerable situations. This essay analyses some of the causes of such impoverishment. The solution proposed is a diversified strategy, taking into consideration the current complexity of the world of professionals.

Sommario: 1. L’immagine del professionista intellettuale: contrasto tra rappresentazione teorica e dato empirico. – 2. Nuova povertà o vulnerabilità economica? – 3. Il modello di mercato concorrenziale come possibile concausa del processo di impoverimento. – 4. Soluzioni diverse per una realtà complessa. – 5. In sintesi.

1. L’immagine del professionista intellettuale: contrasto tra rappresentazione teorica e dato empirico

Con sempre maggior frequenza, in ambito privatistico ⁽¹⁾, il tema delle nuove povertà viene declinato anche con riferimento alle professioni intellettuali ⁽²⁾. Le recenti

⁽¹⁾ In generale, sul tema del rapporto tra povertà e diritto privato, cfr. da ultimo *Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche*, 2020, n. 11, pp. 189-282, ove sono raccolti gli atti di un incontro di studio sul tema della povertà, tenuto alla Sapienza nel 2020, ed ivi, in particolare L. LEVENEUR, *La pauvreté et le droit civil*, p. 265 ss., ove si ricorda come, sebbene apparentemente il tema sia ignorato dai privatisti («Ouvrez le code civile et vous n’y verrez pas le mot pauvreté, ni le mot pauvres»), la questione della povertà era presente ai codificatori del 1804 e traspare tuttora, “in filigrana”, nella disciplina di diversi istituti.

⁽²⁾ «Anche con riguardo al lavoro autonomo, la diffusione di sacche di “povertà nonostante il lavoro” si è fatta, negli ultimi anni, sempre più significativa ed allarmante. [...] L’esempio forse più significativo è rappresentato dalla condizione di chi svolge la professione forense: molte/i iscritte/i al relativo

trasformazioni di alcune dinamiche economiche hanno condotto ad un mutamento dei tradizionali rapporti di forza negli assetti contrattuali, sì che la figura del professionista intellettuale, fino a poco tempo fa non considerata meritevole di una protezione rafforzata, viene associata a condizioni di debolezza strutturale e di vulnerabilità. Tale circostanza stride con la tradizionale rappresentazione della figura del professionista, sia nella sua dimensione sociologica che in quella più strettamente giuridica.

Quanto al primo profilo, è appena il caso di richiamare le numerose ricerche che ormai da qualche decennio segnalano una progressiva e diffusa “professionalizzazione del lavoro”⁽³⁾ e la connessa nascita di un nuovo ceto emergente, costituito dai c.d. lavoratori della conoscenza, capaci di gestire il sapere e di trasformarlo in bene a disposizione della collettività⁽⁴⁾: costoro rappresenterebbero una *élite*, destinata ad offrire prestazioni qualitativamente elevate, cui corrisponderebbero guadagni altrettanto elevati⁽⁵⁾.

Quanto al secondo profilo, basti ricordare come la disciplina codicistica del contratto d’opera intellettuale sia stata costruita sul paradigma di quello che è stato efficacemente definito «il professionista gentiluomo», pronto a mettere a disposizione degli altri il proprio sapere e ad agire disinteressatamente perseguendo, prima di tutto, il bene pubblico⁽⁶⁾. Vero che, sotto questo aspetto, il Codice del 1942 ha segnato una svolta, inquadrando definitivamente il fenomeno come “lavoro”, ma è indubbio che quella disciplina rifletta una immagine semplificata del ceto professionale, «egemone nella società, e dominante sul mercato»⁽⁷⁾. Il prestatore d’opera intellettuale è così disegnato nel Codice come «tipico appartenente ad un’*élite* professionale, come tale caratterizzata da una posizione di privilegio già sul piano dell’apprezzamento sociale»⁽⁸⁾ e rispetto al quale l’intervento normativo è concentrato essenzialmente sulla

albo, infatti, percepiscono redditi estremamente bassi, spesso addirittura al di sotto della soglia di povertà» (così, di recente, M. BORZAGA, *La povertà nonostante il lavoro in Italia alla luce del contesto internazionale ed europeo*, in L. CHIES, M.D. FERRARA, E. PODRECCA (a cura di), *Le dimensioni della povertà. Aspetti economici e giuridici*, Giappichelli, 2021, spec. pp. 210 e 212).

⁽³⁾ Nei Paesi più ricchi, il significativo incremento dei professionisti sarebbe indice di una progressiva trasformazione del lavoro stesso, della sua natura e dei suoi contenuti, sempre più coincidenti con attività immateriali: cfr. A. TOURAINE, *Stiamo entrando in una civiltà del lavoro*, in M. AMBROSINI, B. BECCALLI (a cura di), *Lavoro e nuova cittadinanza. Cittadinanza e nuovi lavori*, Franco Angeli, 2000, p. 80. Ma gli stessi sociologi avvertono che i dati a disposizione dovrebbero essere interpretati con cautela: non è detto che l’incremento numerico dei professionisti «comporti necessariamente l’espansione del lavoro qualificato»: per tutti, cfr. F. PARZIALE, *Il professionista dipendente*, Bonanno, 2008, p. 22.

⁽⁴⁾ “*Knowledge workers*”: cfr. G.P. PRANDSTRALLER, *Il lavoro professionale e la civilizzazione del capitalismo*, Franco Angeli, 2003, il quale, riprendendo l’analisi proposta da P.F. DRUCKER, *La società post-capitalista*, Sperling & Kupfer, 1993, sottolinea come stia emergendo questo gruppo sociale complesso, di cui i professionisti liberali sono solo una componente. Di Prandstraller, si veda anche *Sociologia delle professioni*, Città Nuova, 1980.

⁽⁵⁾ F. PARZIALE, *op. cit.*, p. 64.

⁽⁶⁾ Cfr. M. MALATESTA, *Professionisti e gentiluomini. Storia delle professioni nell’Europa contemporanea*, Einaudi, 2006.

⁽⁷⁾ E. MINERVINI, *L’equo compenso (degli avvocati e degli altri liberi professionisti)*, Giappichelli, 2018, p. 2.

⁽⁸⁾ C. SCOGNAMIGLIO, *La tutela del soggetto debole. Verso uno statuto normativo del lavoratore autonomo debole?*, intervento al convegno organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura in collaborazione con l’Università di Tor Vergata, *La tutela del soggetto debole*, Roma, 16-17 maggio 2018. Dello stesso A. si veda anche, in argomento, *Il caso Foodora: dilatazione della nozione di lavoro subordinato o costruzione di uno statuto normativo del lavoratore autonomo debole?*, in *CG*, 2018, p. 1033 ss.

questione dell'intervento del giudice in caso di mancata determinazione del compenso, sul piano della responsabilità professionale e sul diritto al compenso in caso di recesso del cliente.

Questa particolare percezione della professione intellettuale, a mio avviso, è stata uno dei fattori principali che hanno impedito il riconoscimento di possibili situazioni di vulnerabilità in capo ai professionisti, sostanzialmente ignorate o non riconosciute e quindi non tutelate. Sinora, a questa categoria di lavoratori (ché di lavoro si tratta) era semplicemente preclusa la possibilità di essere riconosciuti come parte debole di un rapporto contrattuale/economico e più in generale come destinatari delle tutele riservate al lavoratore subordinato ⁽⁹⁾.

Eppure, le ricerche di settore mostrano con evidenza una realtà diversa. I professionisti italiani mantengono ormai a fatica i livelli di reddito nominale e si trovano spesso costretti ad abbandonare la professione, anche semplicemente per l'impossibilità di pagare i contributi minimi richiesti dalle Casse Professionali. Secondo gli ultimi rapporti ⁽¹⁰⁾, il 50% dei professionisti ha un reddito inferiore alla media nazionale e tra le donne il 50% è sotto i 12.500 euro. Ancora. Secondo il rapporto della Cassa Forense basato sui dati del 2015, i redditi professionali degli avvocati fino ai 45 anni di età sono al di sotto dei 30.000 euro annui: 14.000 euro in meno rispetto al 2007. Gli avvocati con meno di 30 anni guadagnano meno di 10.000 euro l'anno e l'8,1% degli avvocati dichiara un reddito pari a 0: lavora in nero, lavora gratis o non lavora affatto ⁽¹¹⁾. Parallelamente, si segnala una precisa correlazione tra calo dei redditi ed incremento del numero dei professionisti iscritti all'albo ⁽¹²⁾. Per fare un esempio, se nel 1985 gli avvocati iscritti all'albo erano 48.327 (pari a 0,9 ogni 1.000 abitanti), nel 2020 il numero è salito a 245.478, pari a 4,1/1.000: in 15 anni i numeri in assoluto sono quasi quintuplicati, e quadruplicati rispetto alla popolazione. Il sovrannumero degli

⁽⁹⁾ Si pensi alla consolidata giurisprudenza che, fino a qualche anno fa, non aveva dubbi nell'affermare che «il dato sociologico della condizione (ab origine) di sottoprotezione (cui l'ordinamento reagisce con la peculiare normativa "di sostegno") costituisce un attributo tipico e specifico del solo lavoro prestato in regime di subordinazione» (per tutte, Cass. 25 ottobre 2003, n. 16059, in *RFI*, 2003, voce *Lavoro autonomo*, n. 4, riportata in M. BIASI, *Il contrasto al "lavoro povero" e i tre nodi tecnici del salario minimo legale*, in M.G. GRECO (a cura di), *Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale*, Giappichelli, 2021, p. 115). Ne derivava, tra l'altro, com'è noto, che «il principio della retribuzione sufficiente di cui all'art. 36 Cost. riguarda esclusivamente il lavoro subordinato e non può essere indicato in tema di compenso per prestazioni lavorative autonome, ancorché rese, con carattere di continuità e coordinazione, nell'ambito di un rapporto di collaborazione» (così, ad es., Cass. 6 novembre 2015, n. 22701, in *Leggi d'Italia*). E ciò, nonostante accorta dottrina ammonisse che «l'esclusione del lavoro autonomo dalla tutela costituzionale sarebbe infondata soprattutto se consideriamo che, nelle sue manifestazioni tipiche, il lavoro autonomo, in relazione alla subalternità economico sociale dei soggetti che lo prestano, è stato progressivamente [...] assimilato al lavoro subordinato» (così P. RESCIGNO, *Quarant'anni di costituzione economica: il lavoro (1990)*, in P. RESCIGNO, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Cedam, 1999, vol. III, p. 397). Va sottolineato, però, che le pronunce e le riflessioni appena riportate sottintendono un riferimento al lavoro autonomo diverso da quello professionale intellettuale.

⁽¹⁰⁾ Cfr. ad es. Rapporto Adepp 2016; Rapporto Adepp 2020; Rapporto Caritas 2021.

⁽¹¹⁾ Non tutte le categorie professionali subiscono la stessa situazione. Il Rapporto Adepp 2016, cit., segnalava che per medici, farmacisti, infermieri e veterinari, il reddito è cresciuto, in controtendenza, del 7%.

⁽¹²⁾ È appena il caso di ricordare la differenza tra iscrizione all'albo, sostanzialmente accessibile a tutti coloro che ne abbiano i requisiti, ed iscrizione alle Casse previdenziali, che presuppone la percezione di un certo livello di reddito.

iscritti all'albo si registra nelle regioni con più basso reddito pro-capite, dove la professione finisce col diventare una sorta di pseudo-ammortizzatore sociale⁽¹³⁾: si diventa professionisti per garantirsi almeno un ruolo sociale ed un minimo introito, in mancanza di alternative di carriera più solide e remunerative.

V'è, insomma, un evidente scollamento tra dato ricostruttivo-teorico, dato normativo e atteggiarsi concreto dei diversi rapporti⁽¹⁴⁾, che si spiega in primo luogo alla luce della complessità del fenomeno da osservare. L'universo delle professioni intellettuali non è più, da tempo, una realtà omogenea, ma presenta situazioni estremamente variegate, rispetto alle quali risulta inadeguato ogni tentativo di generalizzazione: una corretta impostazione della questione presuppone la presa d'atto che la risposta normativa non può essere unica, ma deve prevedere soluzioni differenziate ed adeguate ai singoli, specifici contesti.

Prima di procedere nell'analisi, è bene chiarire che in questo scritto verranno considerati solo i rapporti che abbiano la loro fonte costituiva nel contratto d'opera intellettuale, di cui all'articolo 2230 ss. c.c., diverse essendo, nelle altre ipotesi, sia la disciplina che le forme di tutela del lavoratore.

Le professioni intellettuali sono infatti legate al contratto d'opera intellettuale⁽¹⁵⁾ da un rapporto di genere a specie, tale per cui, se quest'ultimo è quel contratto «che ha per oggetto una prestazione d'opera intellettuale», cioè il contratto stipulato da un professionista intellettuale, non può dirsi che, viceversa, l'obbligazione di svolgere una prestazione intellettuale derivi esclusivamente da un contratto d'opera intellettuale. Vengono in considerazione, a tal fine, anche altri tipi di contratto, quale ad esempio il contratto di lavoro subordinato, o anche situazioni di natura non contrattuale⁽¹⁶⁾, che pongono questioni in parte o in tutto diverse, escluse dalla presente riflessione.

2. Nuova povertà o vulnerabilità economica?

Va precisato che, sotto un profilo tecnico, la situazione descritta dai dati ai quali si è fatto riferimento non può essere qualificata, se non in ipotesi estreme, come

⁽¹³⁾ A titolo esemplificativo, può citarsi il dato secondo il quale, nel 2000, se la Regione Veneto contava 2,6 avvocati ogni 1.000 abitanti e la regione Lombardia 3,5 avvocati ogni 1.000 abitanti, in Campania gli avvocati salivano a 6,2/1.000, mentre la Calabria registrava il picco di 7 avvocati ogni 1.000 abitanti: si veda <https://www.assoavvocatiarde.it/2021/03/07/avvocati-poveri-e-limmobilismo-di-quei-bravi-ra-gazzi/>.

⁽¹⁴⁾ In altra occasione, ho avuto occasione di sottolineare l'ambivalenza che caratterizza il fenomeno delle professioni intellettuali, rispetto alle quali il dato codicistico, tutt'ora punto di riferimento per la disciplina del rapporto professionale, mal si adatta ad una realtà profondamente mutata, le cui trasformazioni sociali ed economiche non possono non condizionare il dato giuridico: sia consentito il rinvio a F. CAROCCIA, *Il sapere*, in F. MARINELLI, F. CAROCCIA, *Contratto d'opera e prestazione d'opera intellettuale*, ESI, 2013, p. 121.

⁽¹⁵⁾ In Italia, Censis e Cnel calcolano che quasi il 65% dei professionisti intellettuali presenta caratteristiche che non rientrano tra quelle tipiche delle professioni autonome "classiche": lo ricorda F. PARZIALE, *op. cit.*

⁽¹⁶⁾ G. SANTORO-PASSARELLI, voce *Professioni intellettuali*, in *NDI*, 1967, vol. XIV, p. 23, ma, *contra*, si veda F. GALGANO, *Professioni intellettuali, impresa, società*, in *CI*, 1991, p. 8, secondo il quale «le prestazioni degli esercenti professioni intellettuali protette [...] non possono formare oggetto se non del contratto d'opera intellettuale».

situazione di “povertà” in senso tecnico ⁽¹⁷⁾. Essa è riconducibile, piuttosto, a quella che viene definita in letteratura come “vulnerabilità economica”.

A differenza della povertà, misurabile in termini quantitativi, la vulnerabilità ricorre infatti non soltanto quando ci sia una situazione di bisogno, ma anche quando vi sia un’aspettativa di deterioramento delle condizioni reddituali e, più in generale, della qualità della vita propria o familiare. Con riferimento alle società occidentali, essa viene definita come «una situazione di vita in cui l’autonomia e la capacità di autodecisione dei soggetti è permanentemente minacciata da un inserimento instabile dentro i principali sistemi di integrazione sociale e di distribuzione delle risorse» ⁽¹⁸⁾. È l’insicurezza, intesa sostanzialmente come impossibilità di prevedere e prevenire le fragilità, a caratterizzare questa situazione: i soggetti vulnerabili vedono ridursi le risorse necessarie a mantenere la propria condizione e perdono la capacità di progettare. La categoria teorica della vulnerabilità consente così di spostare la valutazione da un piano formale ad un piano sostanziale, associando alla categoria delle “nuove povertà” una dimensione soggettiva di esclusione, dovuta non solo ad un impoverimento di tipo economico, ma anche relazionale e sociale ⁽¹⁹⁾. In questa prospettiva, la categoria della vulnerabilità può peraltro essere più agevolmente ricondotta ad un concetto giuridico di povertà, a sua volta collegato al tema della adeguatezza della retribuzione, cioè della necessità di percepire una retribuzione tale da garantire al lavoratore (s subordinato o meno) un’esistenza libera e dignitosa ⁽²⁰⁾.

Sebbene la letteratura stenti, ancora oggi, ad associare la categoria teorica della vulnerabilità alla categoria professionale dei professionisti intellettuali ⁽²¹⁾, quando parliamo di professionisti poveri parliamo proprio di questo: della progressiva perdita, da parte di alcuni di essi, della possibilità di ricevere una retribuzione adeguata al lavoro svolto, della capacità di essere inclusi in un certo gruppo sociale, della possibilità di prevenire eventuali criticità e di programmare il futuro, nella consapevolezza che la fragilità economica «incide sul diritto all’esistenza inteso non come mera sopravvivenza, ma come pienezza dei diritti fondamentali (salute, istruzione, cultura, partecipazione politica,

⁽¹⁷⁾ Sui concetti di povertà, povertà assoluta e povertà relativa e sulla relazione tra povertà e disuguaglianza, di recente, M. ZENEZINI, *Povertà e disegualianza*, in L. CHIES, M.D. FERRARA, E. PODRECCA (a cura di), *op. cit.*, p. 15 ss.

⁽¹⁸⁾ C. RANCI, *Fenomenologia della vulnerabilità sociale*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, 2002, p. 546. Dello stesso A., si veda anche [L’emergere della vulnerabilità sociale nella società dell’incertezza](#), in [Italianieuropei, 2008, n. 4](#). Utile, inoltre, la lettura di V. BORGHI (a cura di), *Vulnerabilità, inclusione sociale e lavoro*, Franco Angeli, 2002.

⁽¹⁹⁾ Cfr. A. SALENTO, *Regolazione flessibile del lavoro, vulnerabilità e crisi del legame sociale*, in E. CIAVOLINO, L. D’AMBRA, M. SQUILLANTE, G. GHIANI (a cura di), *MTISD 2008. Methods, Models and Information Technologies for Decision Support Systems*, ESE, 2008, p. 66 ss.

⁽²⁰⁾ Cfr. M. BORZAGA, *op. cit.*, p. 202. È il tema, su cui ormai la dottrina si interroga da diverso tempo, dei c.d. *working poor*, che ha dato origine anche alla presente ricerca e che sta diventando un fenomeno allarmante: cfr. M. CORTI, [Povertà e lavoro: le nuove sfide per il diritto](#), in [Jus-Online, 2021, n. 4](#), spec. nota 85.

⁽²¹⁾ Le analisi, anche quelle più approfondite, si riferiscono essenzialmente alle relazioni produttive connesse all’impiego salariato, rispetto al quale si pone in evidenza come il processo di progressiva autonomizzazione dei soggetti coinvolti nei processi produttivi sia solo apparente e nasconda, in realtà, la corrosione delle conquiste acquisite dalle autonomie collettive nei decenni passati: così, molto chiaramente, A. SALENTO, *op. cit.*, p. 67.

libertà di scelta) che appartengono ad ogni persona e che sono l'espressione dell'insieme delle condizioni che rendono la vita degna di essere vissuta» (22).

3. Il modello di mercato concorrenziale come possibile concausa del processo di impoverimento

Le cause di questo progressivo impoverimento sono molteplici, e di diversa natura. Un ruolo importante ha avuto, senza dubbio, la crisi economica che ha investito il Paese a partire dal 2008, per di più aggravata dal più recente evento pandemico. Tuttavia, a ben guardare, tali ultimi eventi hanno accelerato ed acuito un fenomeno che ha radici molto più profonde e risalenti.

E queste radici hanno tratto non scarso nutrimento – a mio parere – in una strutturazione del mercato del lavoro che ha visto da una parte una corrosione sempre maggiore dei margini di autonomia del professionista e, dall'altra parte, una progressiva assimilazione del professionista stesso all'imprenditore. I due fenomeni, apparentemente opposti, sono in realtà fortemente collegati: esattamente come accade nel resto dei settori produttivi, il mercato delle professioni intellettuali tende a strutturarsi avvantaggiando grandi realtà imprenditoriali (si pensi anche solo alle *law firms*), all'interno delle quali lavorano professionisti che si definiscono formalmente autonomi ma che tali, evidentemente, non sono.

La progressiva assimilazione del professionista intellettuale all'imprenditore, suggerita dalle stesse istituzioni europee, costituisce, con ogni probabilità, un processo irreversibile. Il tema non è affatto nuovo: da tempo (ben prima delle riforme sollecitate dall'UE cui si è fatto cenno) la dottrina privatistica si interroga sulla compatibilità tra attività professionale intellettuale e attività d'impresa, che passa anche attraverso una rilettura equilibrata dell'articolo 2238 c.c. Sono note le posizioni espresse in proposito: la più risalente, che esclude senz'altro che l'attività professionale intellettuale costituisca attività d'impresa, e quella più recente, che sottolinea (23), tra l'altro, come la qualificazione della professione intellettuale in termini di attività imprenditoriale si fondi non solo sul diritto della concorrenza in senso stretto (24), ma più in generale sulle stesse libertà fondamentali riconosciute dai Trattati, in particolare la libertà di stabilimento (articolo 43) e di prestazione di servizi (articolo 49). Quest'ultima tesi ha trovato conferma, da ultimo, in una serie di provvedimenti normativi, che in particolare tra il 2011 ed il 2012 hanno ridisegnato la fisionomia della categoria (25): in questa

(22) M.G. GRECO, *Un reddito minimo garantito per una nuova idea di convivenza civile*, in M.G. GRECO (a cura di), *op. cit.*, p. 2.

(23) Per tutti, F. GALGANO, *Le professioni intellettuali e il concetto comunitario di impresa*, in *CI Europa*, 1997, p. 12 ss.

(24) Cfr. le sentenze C. giust. 23 aprile 1991, causa C-41/90, *Höfner e Elser*, in *FI*, 1992, IV, c. 43 ss.; C. giust. 18 giugno 1998, causa C-35/96, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*; C. giust. 12 settembre 2000, cause riunite da C-180/98 a C-184/98, *Pavlov e altri*, in *RFI*, 2000, voce *Unione europea*, n. 934; nonché, con specifico riferimento alla professione forense, C. giust. 19 febbraio 2002, causa C-309/99, *Wouters*, in *FI*, 2002, IV, c. 185 ss.

(25) L. n. 148/2011, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo* (in particolare art. 3, *Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche*); l. n. 183/2011, *Disposizioni*

prospettiva, la c.d. la riforma Monti ha segnato un punto di non ritorno, introducendo un regime di mercato non protetto, ma basato essenzialmente su logiche concorrenziali, volte ad assicurare la libera circolazione delle professioni e dei servizi, cercando al contempo di evitare fenomeni di dumping sociale e di scadimento del livello delle prestazioni.

Il giudizio su tali riforme e sul ruolo che esse hanno avuto di possibili concause dell'attuale indebolimento delle professioni intellettuali, tuttavia, non è unanime. Se per un verso, infatti, si sottolinea la necessità di un completamento del lavoro avviato ormai un decennio fa, nel segno di una ancor più decisa politica di liberalizzazione, per altro verso si evidenzia la necessità di tener conto della specificità del lavoro intellettuale, che si sottrae per sua stessa natura ai modelli economici neoclassici, che per lungo tempo hanno informato la disciplina del mercato in Europa. D'altra parte, è la stessa Carta dei diritti fondamentali dell'UE a distinguere la libertà professionale (articolo 15) dalla libertà d'impresa (articolo 16): molto dipende, dunque, dalla interpretazione del rapporto che intercorre tra queste due disposizioni, di completa autonomia o di parziale sovrapposizione delle situazioni in esse tutelate ⁽²⁶⁾.

Probabilmente, è l'impostazione del problema a dover essere corretta. La questione in gioco non è tanto, o non è più, quella della compatibilità tra attività d'impresa e professioni intellettuali. Piuttosto, una volta avviato il percorso di qualificazione dell'attività professionale in termini di impresa (percorso che non mi pare arrestabile, almeno in prospettiva europea e pur con tutte le difficoltà che questo comporta a livello interno), ciò che va considerato è il livello di concorrenza ammissibile ed il sistema di regolamentazione del mercato in cui i professionisti-imprenditori sono chiamati ad operare: «se, dunque, l'attività del professionista è attività d'impresa, almeno ai fini della concorrenza, occorrerà tenere conto che si tratta di un'impresa molto speciale» ⁽²⁷⁾. In altri termini, si tratta di stabilire il livello di apertura alla concorrenza e al mercato che può essere ammesso senza snaturare le caratteristiche proprie della professione intellettuale, specie quando questa sia connessa alla tutela di interessi costituzionalmente protetti ⁽²⁸⁾.

Sul punto, la strada indicata dalle istituzioni comunitarie era chiara. Nella *Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali* ⁽²⁹⁾ – pubblicata il 9 febbraio 2004 e che ha costituito un importante riferimento per le riforme operate nei singoli Stati membri – la

per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2012, in particolare art. 10, *Riforma degli ordini professionali e società tra professionisti*); l. n. 214/2011, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici* (in particolare art. 33, *Soppressione di limitazioni all'esercizio di attività professionali*); l. n. 27/2012, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività* (in particolare l'intero capo III, dedicato ai servizi professionali).

⁽²⁶⁾ Così E. GIANFRANCESCO, G. RIVOSACCHI, *La disciplina delle professioni tra Costituzione italiana ed ordinamento europeo*, in C. PINELLI, T. TREU (a cura di), *La Costituzione economica: Italia, Europa*, Il Mulino, 2010, p. 284.

⁽²⁷⁾ M. RABITTI, *Il contratto d'opera intellettuale*, in P. SIRENA (a cura di), *I contratti di collaborazione*, Utet, 2011, p. 785.

⁽²⁸⁾ In questa direzione si è mossa la stessa Corte di giustizia, in particolare nel caso *Wouters* già citato, stabilendo che eventuali restrizioni alla libera concorrenza sul piano nazionale possono essere ammesse, ove siano giustificate dal particolare contesto di riferimento.

⁽²⁹⁾ Comunicazione della Commissione COM(2004)83 def.

Commissione ha riconosciuto esplicitamente che un certo grado di regolamentazione del mercato delle professioni può essere necessario per almeno tre ragioni, vale a dire «l'asimmetria dell'informazione tra clienti e prestatori di servizi, dovuta al fatto che una caratteristica essenziale dei prestatori di servizi professionali è il livello elevato di conoscenze tecniche di cui dispongono e di cui i consumatori possono essere privi; le esternalità, in quanto i servizi in questione possono avere un impatto sui terzi; infine, nel caso di taluni servizi professionali, la produzione di “beni pubblici” che presentano un valore per la società in generale». Tuttavia – ed è questo lo snodo critico da superare – secondo la Commissione la regolamentazione dei servizi interessati, ove necessaria, dovrà preoccuparsi di introdurre meccanismi non protezionistici, ma pro concorrenziali: un certo livello di regolamentazione è ammesso, dunque, ma solo ove esso sia funzionale all'incremento della concorrenza nei settori interessati ⁽³⁰⁾.

4. Soluzioni diverse per una realtà complessa

Se l'attuazione ormai decennale delle riforme appena ricordate ha rafforzato o comunque non risolto le situazioni di vulnerabilità oggetto della presente riflessione, occorre interrogarsi sull'efficacia dell'azione intrapresa.

E il punto da cui muovere, a mio avviso, è proprio l'analisi operata dalla Commissione nella *Relazione* da ultimo citata e la sua apertura al rafforzamento dei meccanismi concorrenziali. In particolare, occorre riflettere sul fatto che il riferimento alle asimmetrie informative non indica semplicemente una situazione di squilibrio contrattuale, ma più radicalmente smentisce uno degli assunti su cui si basano i modelli concorrenziali di mercato, vale a dire, l'assunto per cui, per poter scegliere il servizio qualitativamente migliore, il consumatore/utente deve essere adeguatamente informato: deve, cioè, innanzi tutto poter conoscere e valutare il prodotto. Non è una novità che, al contrario, nel mercato professionale le asimmetrie informative agiscano soprattutto nel senso di impedire al cliente di valutare la qualità del servizio, sia *ex ante* (e quindi di scegliere consapevolmente tra le offerte di diversi professionisti), sia *ex post* (e quindi di valutare adeguatamente la qualità del servizio ricevuto) ⁽³¹⁾. Il rischio, in questi casi, è che il cliente non sia in grado di riconoscere i servizi migliori, così vanificando i (comunque opinabili) processi di selezione del mercato e premiando quei professionisti che si adeguano verso il basso; o che egli sia indotto ad acquistare quantità maggiori o tipologie più costose di servizi dei quali, in realtà, non avrebbe bisogno, determinando un eccesso di domanda ⁽³²⁾. Detto altrimenti e chiaramente: dal punto di vista economico,

⁽³⁰⁾ *Ibidem*. Eppure, è facile osservare che «l'eventuale scelta di affidarsi unicamente alla capacità di autoregolazione del mercato appare *in subiecta materia* invero paradossale, se si considera che ciò che spinge il legislatore ad intervenire [...] è proprio l'esigenza di correggere l'imperfetto funzionamento di un “mercato”, nel caso di specie del lavoro» (così M. BIASI, *op. cit.*, p. 122). L'osservazione è fatta con riferimento alla questione del salario minimo legale, ma può agevolmente essere estesa alla regolazione del mercato delle professioni in generale.

⁽³¹⁾ Chiari sul punto, *ex multis*, B. BORTOLOTTI, *Quale regolazione per le libere professioni?*, in *Politica Economica*, 2000, p. 223 ss.; G. OLIVIERI, *La responsabilità del professionista imprenditore tra concorrenza e regolamentazione*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2005, n. 1, p. 67 ss.

⁽³²⁾ Si introduce così la distinzione tra *credence goods* (rispetto ai quali l'asimmetria informativa opera sia *ex ante* che *ex post*, con la conseguenza che il cliente non è in grado di valutare la qualità di un prodotto

prima ancora che giuridico, è quanto meno discutibile l'applicazione di un regime concorrenziale privo di adeguati correttivi (in senso opposto a quelli suggeriti dalla Commissione) al mercato delle professioni intellettuali.

Ciò posto, e nell'attesa che il modello venga appunto adeguato, l'operatore giuridico è chiamato ad operare almeno un tentativo di individuare possibili strumenti di contrasto alle situazioni di vulnerabilità nel mondo delle professioni. Tali strumenti non possono che essere complessi e differenziati, proprio perché riflettono la complessità della categoria che qui interessa.

In questa prospettiva, a me pare di poter individuare almeno tre differenti profili problematici: la necessità di tutelare i professionisti "deboli", economicamente dipendenti da un solo o da pochi committenti o che siano chiamati a competere sul mercato insieme a realtà più forti sia dal punto di vista economico che dal punto di vista strutturale; al contempo, la necessità di tutelare quei professionisti che invece lavorano all'interno delle grandi realtà strutturate, mantenendo un'autonomia che, di fatto, è solo apparente. Infine, la necessità di prendere atto che esiste una categoria di professionisti intellettuali, i quali, pur essendo iscritti all'albo, esercitano la professione in modo del tutto occasionale, con discontinuità e senza raggiungere livelli accettabili di reddito.

Partendo da questi ultimi, appare evidente, anche dai dati rapidamente richiamati in premessa, che la professione intellettuale rappresenta, in queste ipotesi, nient'altro che una finzione, o una giustificazione socialmente accettabile, dietro la quale si intravede semplicemente una situazione che normalmente definiremmo di "non occupazione" ⁽³³⁾. Si tratta dunque di casi-limite, rispetto ai quali la soluzione giuridica è già ampiamente definita per altre categorie professionali: il problema si sposta dal piano giuridico al piano sociale, nel senso della presa d'atto dell'equivalenza professionisti intellettuali-lavoratori (equivalenza che, come s'è detto in precedenza, trova conferma innanzi tutto nell'impianto del Codice) e della conseguente rimozione del tabù culturale che impedisce di accettare che anche a queste figure vengano estese le comuni misure di sostegno, previste per le altre categorie di lavoratori.

La soluzione appena descritta costituisce però, evidentemente, una misura estrema ed auspicabilmente circoscritta ad un numero ridotto di casi. Più interessanti – almeno dal punto di vista giusprivatistico – sono invece, probabilmente, le altre due situazioni alle quali ho fatto riferimento, rispetto alle quali vengono prospettati due diversi

neanche dopo aver usufruito della prestazione, dovendosi così affidare interamente a un terzo – il professionista, appunto – per compiere le proprie scelte) ed *experience goods* (rispetto ai quali l'asimmetria informativa opererebbe solo *ex ante*, e la capacità di valutazione e quindi di selezione dell'offerta da parte del cliente sarebbe tanto maggiore, quanto più alta è la frequenza con la quale il prodotto venga da lui acquistato): cfr. D. GALE, R.W. ROSENTHAL, *Price and Quality Cycles for Experience Goods*, in *The RAND Journal of Economics*, 1994, p. 590 ss., ma la distinzione fu introdotta da P. NELSON, *Information and Consumer Behavior*, in *Journal of Political Economy*, 1970, vol. 78, n. 2, p. 311 ss. Entrambi i riferimenti sono citati da R. SALOMONE, *Le libere professioni intellettuali*, Cedam, 2010, spec. p. 11 ss.

⁽³³⁾ Com'è noto, a seguito delle novità introdotte dal d.lgs. n. 150/2015, recante *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive*, «la condizione di non occupazione fa riferimento alle persone che non svolgono attività lavorativa, in forma subordinata, parasubordinata o autonoma ovvero a coloro che, pur svolgendo una tale attività, ne ricavano un reddito annuo inferiore al reddito minimo escluso da imposizione. Tale limite è pari, per le attività [...] di lavoro autonomo ad euro 4.800» (circ. Min. lav. n. 34/2015, che fornisce le prime indicazioni operative per l'attuazione della riforma).

percorsi di soluzione, usualmente rappresentati in termini alternativi ma che al contrario, a mio avviso, andrebbero considerati complementari.

Da un lato si suggerisce una fuga dal privato, verso forme di protezione proprie del diritto del lavoro. La complessità del mondo delle professioni, sin qui più volte evocata, non contempla più solo le tradizionali figure di autonomia, ma genera nuove modalità di subordinazione alle quali possono essere ricondotte senza troppe forzature, ad esempio, alcuni rapporti che si sviluppano all'interno delle medio-grandi realtà strutturate operanti sul mercato: figure che spesso percepiscono un fisso mensile, non hanno libertà organizzativa né assumono rischio d'impresa, ma continuano a rivestire la qualifica formale di liberi professionisti e sono pertanto privi di tutte le tutele che a spetterebbero loro. In questa direzione sembra muoversi, ad esempio, la giurisprudenza europea, quando afferma che «un prestatore di servizi può perdere la qualità di operatore economico indipendente, e dunque di impresa, qualora non determini in modo autonomo il proprio comportamento sul mercato, ma dipenda interamente dal suo committente per il fatto che non sopporta nessuno dei rischi finanziari e commerciali derivanti dall'attività economica di quest'ultimo ed agisce come ausiliario integrato nell'impresa di detto committente»⁽³⁴⁾. Viene qui in considerazione la figura del c.d. “falso lavoratore autonomo”, cioè di colui che presta la propria attività lavorativa dietro lo schema formale del lavoro autonomo, pur trovandosi in una situazione di sostanziale sottomissione del proprio lavoro a tempi, spazi e/o organizzazione altrui. Fenomeno ampiamente diffuso, ma che stenta a trovare un suo specifico spazio nella realtà delle professioni intellettuali per diverse ragioni, tra le quali, non ultima, la tradizionale e d'anziché richiamata incompatibilità tra professioni e lavoro, per un verso, e tra lavoro autonomo e lavoro subordinato, per altro verso. Una volta superata tale resistenza, tuttavia, è agevole riconoscere che il rimedio, in queste ipotesi, consiste nel riconoscimento del rapporto di reale subordinazione (resta inteso: ove ve ne siano i presupposti effettivi) e nella estensione delle relative tutele giuslavoristiche⁽³⁵⁾.

Dall'altro lato, e in direzione opposta, si propone una piena valorizzazione degli strumenti privatistici. Quest'ultima soluzione sarebbe idonea a ricomprendere un'area ampia e variegata di situazioni. Viene infatti senz'altro in considerazione, al proposito, quella zona grigia che si estende tra contratto d'opera intellettuale e falso lavoro autonomo, che si caratterizza per la presenza di rapporti di lavoro «che non rientrano né nella situazione ben stabilita di lavoro dipendente né in quella del lavoro autonomo» e che pertanto non è “coperta” né dal diritto del lavoro né dal diritto commerciale⁽³⁶⁾. Si tratta di lavoratori che, anche se formalmente autonomi, «rimangono economicamente dipendenti da un solo committente o cliente/datore di lavoro per il loro reddito»⁽³⁷⁾. Ma, al di là della figura specifica qui tratteggiata del lavoro autonomo economicamente dipendente, la proposta è nel senso di una più generale estensione

⁽³⁴⁾ Così C. giust. 4 dicembre 2014, causa C-413/13, *FNV Kunsten*, in *RIDL*, 2015, n. 2, p. 566 ss., con nota di P. ICHINO, *Sulla questione del lavoro non subordinato ma sostanzialmente dipendente nel diritto europeo e in quello degli Stati membri*, nonché in *DLM*, 2016, n. 1, p. 143, con commento di A. ARENA, *La labor antitrust exemption al vaglio della Corte di Giustizia: quale contrattazione collettiva per i c.d. falsi autonomi?*

⁽³⁵⁾ Con un percorso per molti versi analogo a quello del lavoro parasubordinato: cfr. M. BORZAGA, *op. cit.*, p. 210 ss.

⁽³⁶⁾ Cfr. Libro verde della Commissione, *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, 2006.

⁽³⁷⁾ Ivi, § 3.2.4.

delle tutele privatistiche a tutte le situazioni professionali caratterizzate da debolezza contrattuale, anche al fine di evitare l'accreditarsi della discutibile tesi, per cui la questione dell'estensione delle tutele si pone solo in riferimento al falso lavoratore autonomo.

In questa prospettiva – si afferma – sarebbe riduttivo limitarsi ad estendere anche a quest'area «le “griglie” qualificatorie e protettive proprie del lavoro subordinato»⁽³⁸⁾, creando una sorta di «supernozione di subordinazione come obbligata premessa per la auspicata estensione delle tutele essenziali ad ogni forma di lavoro eterodiretto»⁽³⁹⁾. Maggiore efficacia avrebbe, invece, una strategia volta a valorizzare la riflessione sui rapporti di forza nelle relazioni contrattuali e sull'effettivo potere che possono esercitare le diverse parti contraenti nella definizione dell'accordo, riflessione che, pur avendo proprio nel diritto del lavoro «l'antecedente storico più nitido e più risalente»⁽⁴⁰⁾, ha successivamente attinto dalla più recente esperienza del diritto privato la consapevolezza che «il dato unificante dei contratti le cui discipline definiscono il nuovo paradigma contrattuale non può identificarsi, riduttivamente, in una rigida categorizzazione socio-economica delle parti contraenti», dovendo essere invece rinvenuto nella più ampia categoria concettuale dell'asimmetria di potere contrattuale⁽⁴¹⁾. La proposta è dunque nel segno della costruzione di un sistema privatistico di tutele che, prendendo spunto ma superando l'approccio giuslavoristico, valorizzi il dato unificante dell'asimmetria di potere contrattuale al fine di giustificare la protezione dei soggetti di volta in volta riconosciuti come meritevoli di protezione.

⁽³⁸⁾ Così C. SCOGNAMIGLIO, *op. cit.*

⁽³⁹⁾ G. BRONZINI, *Il Green Paper della Commissione Europea sulla modernizzazione del diritto del lavoro. Un sasso nello stagno?*, in *Quale Stato?*, 1/2007, p. 12, citato anche da C. SCOGNAMIGLIO, *op. cit.*

⁽⁴⁰⁾ C. SCOGNAMIGLIO, *La funzione sociale del diritto del lavoro tra legislatore e giudice*, in F. MACARIO, M.N. MILETTI (a cura di), *La funzione sociale nel diritto privato tra XX e XXI secolo*, Roma TrE-Press, 2017, p. 174.

⁽⁴¹⁾ V. ROPPO, *Il contratto del duemila*, Giappichelli, 2011, pp. 86-87, nonché V. ROPPO, *I paradigmi di comportamento del consumatore, del contraente debole e del contraente professionale nella disciplina del contratto*, in G. ROJAS ELGUETA, N. VARDI (a cura di), *Oltre il soggetto razionale. Fallimenti cognitivi e razionalità limitata nel diritto privato*, Roma TrE-Press, 2014, p. 33, ove la significativa asimmetria contrattuale, tale da determinare condizioni di debolezza che necessitano interventi protettivi, è proposta come categoria concettuale unificante delle diverse situazioni. L'adozione di tale categoria permetterebbe, peraltro, di superare le dispute sulla configurabilità del c.d. terzo e finanche quarto contratto, su cui, *ex multis* e senza alcuna pretesa di esaustività, R. PARDOLESI, *Prefazione* a G. COLANGELO, *L'abuso di dipendenza economica tra disciplina della concorrenza e diritto dei contratti. Un'analisi economica e comparata*, Giappichelli, 2004, cui si deve, com'è noto, il conio dell'espressione; G. GITTI, G. VILLA (a cura di), *Il terzo contratto*, Il Mulino, 2008, e ivi E. NAVARRETTA, *Luci ed ombre nell'immagine del terzo contratto*; E. MINERVINI, *Il terzo contratto*, in *I Contratti*, 2009, p. 493 ss.; E. RUSSO, *Imprenditore debole, imprenditore-persona, abuso di dipendenza economica e “terzo contratto”*, in *CI*, 2009, p. 120 ss.; G. VETTORI, *Il contratto senza numeri e aggettivi. Oltre il consumatore e l'impresa debole*, ivi, 2012, p. 1191 ss.; V. ROPPO, *Parte generale del contratto, contratti del consumatore e contratti asimmetrici (con postilla sul terzo contratto)*, in *Rivista di Diritto Privato*, 2007, p. 19 ss.; P. PERLINGIERI, *La contrattazione tra imprese*, in *Rivista di Diritto dell'Impresa*, 2006, p. 323 ss. Per la definizione e la relatività della nozione di “contraente debole”, P. PERLINGIERI, *La tutela del contraente debole nelle negoziazioni immobiliari. Traccia per un possibile convegno*, in *Rassegna di Diritto Civile*, 2000, p. 319.

5. In sintesi

In estrema sintesi, se la rilettura in senso concorrenziale del mercato delle professioni appare ormai un processo irreversibile ⁽⁴²⁾, le più recenti derive impongono tuttavia la ricerca di soluzioni, che sembrano potersi sviluppare in diverse direzioni.

Tale varietà di rimedi e di approcci non va tuttavia letta in termini di opposizione/alternativa, bensì in una prospettiva di integrazione/completamento.

In altri termini, la tutela giuslavoristica può e deve essere estesa in tutte quelle situazioni nelle quali siano effettivamente ravvisabili gli estremi della subordinazione, senza che la qualifica formale della “libera” professione si trasformi in ostacolo al riconoscimento delle giuste e necessarie garanzie. E tale forma di tutela deve essere riaffermata con forza, continuando a rappresentare un presidio irrinunciabile ⁽⁴³⁾. Ma, ove tale estensione non sia possibile o appaia artificiosa, più che forzare (col rischio di snaturarla) la categoria della subordinazione, è preferibile perseguire la via alternativa ed integrativa dei rimedi giusprivatistici, distinguendo adeguatamente le figure, diverse, del falso lavoratore autonomo e del lavoratore autonomo economicamente dipendente e proponendo un ripensamento dei criteri di strutturazione del mercato, dei criteri di valutazione delle singole posizioni contrattuali (sostituendo alla dicotomia cliente/professionista il binomio parte forte/parte debole, da individuare volta per volta in base alle specifiche dinamiche contrattuali: il dato unificante dovrebbe essere rinvenuto nel riconoscimento delle asimmetrie di potere contrattuale), dei criteri di determinazione del giusto compenso ⁽⁴⁴⁾.

Tale proposta, peraltro, pare trovare indiretta conferma proprio in relazione alla questione, da ultimo accennata, del giusto compenso, cioè della possibilità di estendere le tutele di cui all'articolo 36 Cost. anche ai professionisti. Il tema, pur relevantissimo e strettamente connesso al discorso che ne occupa, può qui solo essere ridotto a rapido richiamo ⁽⁴⁵⁾. Ma è inevitabile richiamare, in questa sede, l'atteggiamento quasi schizofrenico della giurisprudenza, che per un verso ha mostrato una nuova sensibilità «verso i bisogni sociali della persona del lavoratore “a prescindere dalla qualificazione”» ⁽⁴⁶⁾ (l'ovvio riferimento è alla decisione della Corte d'Appello di Torino sul

⁽⁴²⁾ La stessa Corte costituzionale, nella sentenza 21 dicembre 2007, n. 443, nel pronunciarsi sulla legittimità della l. n. 248/2006, aveva esplicitamente ricondotto le riforme delle professioni ad una logica di tutela della concorrenza: cfr. in particolare i punti 6.2 e 6.3.

⁽⁴³⁾ D'altra parte, come è stato giustamente sottolineato, la funzione di lotta alla povertà è congenita al diritto del lavoro (e non al diritto privato); lo ricorda, tra gli altri, M. CORTI, *op. cit.*

⁽⁴⁴⁾ In argomento, per tutti, G. ALPA, *L'equo compenso per le prestazioni professionali forensi*, in CNF, *Seminario pratico di approfondimento e di applicazione della normativa sull'equo compenso*, 2018.

⁽⁴⁵⁾ Come s'è detto, il tema del giusto compenso non può trovare, in questa sede, adeguato approfondimento. Ci si limiterà dunque ad osservare che la necessità di una forte rilettura del dato costituzionale appare indiscutibile, tanto più essa è ormai accompagnata da interventi normativi mirati: si pensi alla l. n. 233/2012, che ha introdotto l'equo compenso per i giornalisti autonomi, o alla recentissima riforma introdotta con la l. n. 49/2023, che ha abrogato l'equo compenso disciplinato dall'art. 13bis della legge forense, introducendo una normativa applicabile direttamente a tutto il comparto delle professioni. In dottrina, G. COLAVITTI, *“Fondata sui lavori”. Tutela del lavoro autonomo ed equo compenso in una prospettiva costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 1, p. 35 ss.; ma si veda anche G. COLAVITTI, *Lavoro povero e lavoro professionale. La riforma dell'equo compenso in una prospettiva costituzionale*, in questo volume.

⁽⁴⁶⁾ Così M. BIASI, *op. cit.*, p. 117, ove tra l'altro giustamente si cita proprio la pronuncia della Corte d'Appello di Torino sui *riders* di Foodora.

caso *Foodora*), ma, per altro verso, ha svilito il lavoro del professionista intellettuale fino, ad esempio, a considerare legittima la mancata pattuizione di un compenso tra PA e professionista ⁽⁴⁷⁾. Tale incoerenza, a ben guardare, trova una sua spiegazione nella diversità delle vicende che ne costituivano il substrato fattuale: discutendosi, nel primo caso, come è noto, di lavoratori autonomi, rispetto ai quali sarebbe del tutto insensato non estendere le tradizionali tutele giuslavoristiche proprie del lavoro subordinato, mentre, nel secondo caso, di un contratto d'opera intellettuale, rispetto al quale i rimedi giusprivatistici (ad es. la qualificazione di certe clausole come illecite o comunque abusive) appaiono sicuramente maggiormente appropriati. Trova così ulteriore conforto, appunto, l'idea che la soluzione non sia la forzatura dei confini del diritto del lavoro, bensì l'applicazione (purtroppo ancora ignorata in molte situazioni concrete) dei diversi strumenti offerti dal diritto privato ⁽⁴⁸⁾.

La professione intellettuale non è più una categoria teorica unidimensionale, ma un universo multiforme, che comprende al suo interno situazioni assai distanti le une dalle altre ⁽⁴⁹⁾. Occorre, di conseguenza, compiere uno sforzo per tener conto di tale varietà anche dal punto di vista delle tutele e dei rimedi. La riconosciuta complessità del fenomeno sia dal punto di vista economico che dal punto di vista sociale deve trovare nell'impianto dell'ordinamento giuridico risposte diversificate, che nell'introdurre elementi di correzione del mercato siano in grado di rispondere a tale complessità.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. C. Stato 9 novembre 2021, n. 7442.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. ancora M. CORTI, *op. cit.*: «lo strumento del salario minimo e della contrattazione collettiva non è utilizzabile per il lavoro autonomo, salvo che, ovviamente, non si tratti di c.d. “falsa autonomia”, nel qual caso si applicheranno integralmente le tutele del lavoro subordinato. Per il lavoro autonomo genuino occorre sviluppare ulteriormente forme di protezione sul mercato, specialmente quando la sproporzione di potere contrattuale tra il professionista e il cliente conduca a remunerazioni inadeguate».

⁽⁴⁹⁾ E tale complessità si coglie facilmente anche solo sul piano delle fonti che regolano il settore: sottolinea questo aspetto, di recente, D. POLETTI, *Il contratto d'opera intellettuale ancora alla ricerca di identità*, in *Jus Civile*, 2016, spec. p. 495 ss.

Lavoro povero e lavoro professionale. La riforma dell'equo compenso in una prospettiva costituzionale

di Giuseppe Colavitti

Abstract – L'articolo prende le mosse dalla valutazione delle recenti innovazioni normative in materia di tutela del lavoro autonomo e di protezione del diritto all'equo compenso dei professionisti. L'estensione al lavoro autonomo di politiche attive di protezione e sostegno rappresenta una svolta culturale che presenta tono costituzionale, e va di pari passo con la progressiva “evaporazione” del contratto di lavoro subordinato come paradigma classico delle modalità in cui sono rese le prestazioni lavorative. Tali sviluppi si pongono peraltro in piena sintonia con il quadro costituzionale vigente: la tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni (art. 35 Cost.). La recentissima riforma dell'equo compenso dei professionisti, approvata in via definitiva dal Parlamento italiano nell'aprile del 2023, costituisce dunque secondo l'A. una normativa costituzionalmente necessaria, del tutto in linea con la concezione ampia di lavoro indicata dall'art. 1 Cost., ed una conseguenza, sul piano politico ed economico, del progressivo spostamento di aree sempre più vaste di lavoro professionale verso il polo del “lavoro povero”.

Abstract – This article builds on the analysis of the recent innovation in the legislation for the protection of self-employment and of the right of professionals to a fair compensation. The extension to self-employment of active policies of protection and support represents a cultural turning point with a specific constitutional undertone and goes hand in hand with the vanishing subordinate employment contract as seen as a classic paradigm generally informing the modality that particular workforce conducts their job performance. Moreover, this evolving scenario is in tune with the active constitutional framework: the protection of work in all its shapes and applications (Art. 35 of the Italian Constitution). Thus, the most recent reform of the fair compensation for professionals, which was permanently approved by the Italian Parliament in April 2023, constitutes, in the A.'s opinion, a constitutionally necessary regulation totally in line with the broad concept of work as it is intended by the Art. 1 of the Constitution, and a consequence on the political and economic level of increasingly wider sections of the professional workers' repositioning towards the areas occupied by the 'working poor'.

Sommario: 1. Lavoro professionale e “lavoro povero”. – 2. L'equo compenso tra giurisprudenza e interventi legislativi. Equo compenso e minimi tariffari: le differenze. – 3. La riforma dell'equo compenso nella legge del 2023. – 4. L'equo compenso tra Costituzione e Codice civile. – 5. Tutela costituzionale del lavoro e dignità della persona. – 6. La tutela del “lavoro senza aggettivi”.

1. Lavoro professionale e “lavoro povero”

Negli ultimi anni il legislatore italiano ha esteso al lavoro dei professionisti politiche attive di protezione e sostegno: ci si riferisce alla legge sulla tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale (legge n. 81/2017) e soprattutto alle nuove norme in materia di

equo compenso, che, verso la fine del 2017, hanno prima novellato l'ordinamento forense, e sono poi state estese a tutti i professionisti. Nel 2023, inoltre, la materia dell'equo compenso per i professionisti è stato oggetto di una riforma organica approvata in via definitiva in aprile (la legge n. 49/2023, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 5 maggio 2023), che riordina la disciplina e fa dell'equo compenso un istituto di carattere generale nell'ambito del comparto delle professioni intellettuali, cercando di migliorare talune criticità emerse nei primi anni di applicazione, come meglio vedremo a breve.

Questo nuovo corso di innovazioni legislative rappresenta una indubbia svolta culturale, prima ancora che giuridica. Le nuove politiche di tutela confermano lo spostamento di intere aree di lavoro professionale verso il polo del c.d. "lavoro povero", nonché la condizione di vero e proprio sfruttamento che taluni "clienti forti", come banche, assicurazioni ed altre grandi imprese, impongono spesso a carico dei professionisti cui affidano incarichi. In questo quadro, il contratto d'opera professionale, che è ancora lo strumento negoziale tipicamente usato per la fornitura di servizi professionali, abbandona sempre più spesso il presupposto formale della parità tra le parti e diviene una delle forme che realizzano, in senso sostanziale, la soggezione economica di parti deboli a parti forti. Soggezione che diviene ancor più evidente quando sono le convenzioni quadro imposte dai "clienti forti" a fornire la cornice giuridica di riferimento nella quale le prestazioni professionali sono rese. In questo contesto, seppure la nozione di "lavoro debole" sconta alcune difficoltà di tipo definitorio sia nella letteratura economica che in quella giuridica, i dati forniti in Europa da Eurostat indicano che la c.d. povertà lavorativa appare diffusa più nel lavoro autonomo (17,6%) che nel lavoro dipendente (10,3%)⁽¹⁾, dove evidentemente il paradigma del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, seppur economicamente e sociologicamente meno diffuso che in passato, sembra ancora garantire soglie di tutela più alte rispetto a forme di avvalimento del lavoro apparentemente più libere, ma in realtà sempre più deboli e precarie. Per le professioni regolamentate, cioè quelle svolte da iscritti in albi tenuti da ordini e collegi professionali, i dati delle varie Casse professionali segnalano come il 50% dei professionisti abbia un reddito inferiore alla media: questo dato conferma la polarizzazione dei ceti professionali, sempre più spesso divisi tra schiere di professionisti sottopagati, e nicchie di professionisti con redditi particolarmente alti. In molti casi, più che di povertà in senso stretto, si può parlare di vulnerabilità economica, segnata non solo da una situazione di bisogno, ma anche da una aspettativa di deterioramento delle condizioni reddituali e di vita, con conseguente rischio di un impoverimento non solo economico, ma anche relazionale e sociale⁽²⁾. A fronte di questa situazione, si è di fatto imposta la necessità di interventi di tutela e protezione anche nel comparto del lavoro professionale, dove il legislatore scontava peraltro un ritardo di parecchi decenni. Storicamente, infatti, la disattenzione per il comparto del lavoro autonomo e delle professioni è andata di pari passo con una vasta produzione normativa di tutela del lavoro subordinato da un lato, e, dall'altro lato, con una altrettanto ampia azione di sostegno ed incentivazione del mondo delle

(1) A. DI FILIPPO, *Guilty or innocent? The minimum wage in front of the Court of the empirical evidence. A literature review*, inedito.

(2) Cfr. F. MARINELLI, F. CAROCCIA, *Contratto d'opera e prestazione d'opera intellettuale*, ESI, 2013, spec. p. 191 ss.

imprese, lasciando i lavoratori autonomi e i professionisti italiani in una condizione di ontologica minorità, senza le tutele del lavoro dipendente, e senza le misure promozionali del comparto delle imprese. Per la prima volta, nella legge n. 81/2017, atto dai contenuti circoscritti ma pur sempre organico e dotato di una visione di insieme, nonché soprattutto nelle norme in materia di equo compenso dei professionisti, il legislatore prende atto della necessità di occuparsi del lavoro professionale, e riconosce in esso quei fattori di debolezza nei confronti dei poteri economici che sono stati il presupposto socioeconomico di tutto lo sviluppo della legislazione giuslavoristica di protezione del lavoratore. A nulla rileva che il potere economico contrapposto al lavoratore sia quello datoriale, o quello di un committente, cioè di un soggetto che conferisce un incarico nell'ambito di un contratto d'opera professionale. Ciò che conta è la situazione di squilibrio tra le due parti del rapporto: è questo squilibrio che giustifica un intervento statale in chiave di riequilibrio, al fine di evitare fenomeni di sfruttamento e veri e propri abusi in danno del lavoratore, sia esso il lavoratore subordinato, o il lavoratore autonomo non imprenditoriale, per usare la terminologia della legge n. 81/2017. La prospettiva qui offerta si pone in sintonia con la dottrina giuslavoristica che ha segnalato la sempre più netta insufficienza della dicotomia lavoro autonomo/lavoro subordinato come chiave di lettura per la comprensione dei processi di trasformazione da tempo in atto nel mondo del lavoro, indicando la necessità di «valorizzare [...] elementi come la “dipendenza economica” in grado di estendere selettivamente tutele a rapporti di lavoro non subordinato» (3).

2. L'equo compenso tra giurisprudenza e interventi legislativi. Equo compenso e minimi tariffari: le differenze

La crisi finanziaria e poi economica cominciata nel 2008 ha prodotto nel nostro Paese un netto impoverimento dei professionisti, misurabile attraverso i dati raccolti per finalità istituzionali dalle Casse di assistenza e previdenza cui è obbligatoriamente iscritto chi esercita.

La giurisprudenza, come spesso accade, è arrivata prima della legge. Merita di essere segnalata una decisione della Corte di Cassazione di qualche anno fa, occasionata proprio da una controversia relativa a rapporti economici in essere tra alcune società commerciali e taluni avvocati (4). Nel caso in questione la lite era originata da una di quelle convenzioni, in genere riferite ad attività legali di tipo seriale, come il recupero crediti, dove la parte forte, anche a causa dell'elevatissimo numero di legali in Italia, è certamente la media o grande impresa che è in grado di imporre le proprie condizioni contrattuali molto più efficacemente di quanto non accada in genere nei rapporti tra un privato cittadino ed il proprio avvocato. Il giudice, riconoscendo la doverosa applicazione del principio della automatica rivalutazione monetaria dei crediti di lavoro

(3) A. PERULLI, *Il Jobs Act del lavoro autonomo e agile: come cambiano i concetti di subordinazione e autonomia nel diritto del lavoro*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, 2017, n. 341. Per una disamina delle innovazioni normative che hanno interessato il diritto del lavoro vedi, con contributi sia di costituzionalisti che di lavoristi, M.P. IADICICCO, V. NUZZO (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro. Politiche e tecniche normative*, Editoriale Scientifica, 2016.

(4) Cass. 27 settembre 2010, n. 20269.

(articolo 429, terzo comma, c.p.c.), si è richiamato alla conferente giurisprudenza costituzionale per la quale tale norma di favore si applica anche al lavoro autonomo caratterizzato dalla continuità e dalla coordinazione delle prestazioni eseguite, nonché dalla personalità delle stesse ⁽⁵⁾. Se la *ratio* di disposizioni processuali quali quella richiamata è appunto quella di proteggere una certa parte di un rapporto economico, perché in questi casi il legislatore «ha preso posizione a favore della parte socialmente più debole, considerando la tutela che ne consegue un momento necessario dei suoi fini politici generali» (così la Cassazione nel caso in esame), allora il *favor* va accordato anche al caso di specie in quanto in esso ricorrono i requisiti richiesti dalla norma: continuità, coordinazione, prevalenza personale della prestazione. L'avvocato “convenzionato” e pagato sotto i minimi, ai quali magari ha dovuto formalmente rinunciare perché costretto, è in rapporto di tipo parasubordinato con il cliente, e dunque ha diritto alle tutele sostanziali e processuali proprie di tale regime.

La giurisprudenza si è dunque accorta del fenomeno prima del legislatore, e ha iniziato una faticosa opera di riequilibrio basata su «ragioni sistematiche volte a tutelare il lavoro e il lavoratore anche nelle prestazioni d'opera intellettuale» ⁽⁶⁾, ribadendo il doveroso richiamo alla disciplina codicistica: esiste dunque «un limite nell'articolo 2233, comma 2, c.c., che preclude di liquidare, al netto degli esborsi, somme praticamente simboliche, non consone al decoro della professione» ⁽⁷⁾.

Il legislatore, seppur lentamente, ha seguito, cominciando dai settori dove più macroscopici si sono manifestati gli abusi: la prima traccia ordinamentale al riguardo è la legge n. 233/2012 sull'equo compenso dei giornalisti. Il primo intervento di portata generale è però la legge n. 81/2017, tutta imperniata sull'obiettivo di proteggere il lavoro autonomo da condotte abusive in grado di realizzare gravi disequilibri contrattuali, fino a forme di vero e proprio sfruttamento: sono individuate, in particolare, come abusive e, di conseguenza, qualificate inefficaci, le clausole che consentano al committente di modificare unilateralmente le condizioni contrattuali o di recedere dal contratto senza un congruo preavviso nonché le pattuizioni che prevedano termini di pagamento superiori a sessanta giorni dalla data in cui il committente riceve la fattura o la richiesta di pagamento. Del pari è contrastato il c.d. abuso dello stato di dipendenza economica, estendendo l'applicabilità della disciplina di cui all'articolo 9 della legge n. 192/1998 ai rapporti contrattuali instaurati con i lavoratori autonomi ⁽⁸⁾.

E, tuttavia, la legge n. 81/2017 sulla tutela del lavoro autonomo, pur costituendo un passo avanti, rimane un intervento insufficiente, perché non affronta il tema centrale, che è quello del compenso, *rectius*, dell'“equo compenso”. Anche su questo versante

⁽⁵⁾ C. cost. 10 maggio 1978, n. 65; sul punto vedi anche C. cost. 26 maggio 1981, n. 76.

⁽⁶⁾ Cass. 27 settembre 2010, n. 20269.

⁽⁷⁾ Cass. ord. 30 novembre 2016, n. 24492.

⁽⁸⁾ Tale articolo vieta, come noto, l'abuso da parte di un'impresa dello stato di dipendenza economica nel quale si trova, nei suoi riguardi, una impresa cliente o fornitrice e definisce come “dipendenza economica” la situazione in cui un'impresa sia in grado di determinare, nei rapporti commerciali con un'altra impresa, un eccessivo squilibrio di diritti e di obblighi. La dipendenza economica è valutata tenendo conto anche della reale possibilità per la parte che abbia subito l'abuso di reperire sul mercato alternative soddisfacenti. L'abuso può anche consistere nel rifiuto di vendere o nel rifiuto di comprare, nella imposizione di condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose o discriminatorie, nella interruzione arbitraria delle relazioni commerciali in atto. L'art. 9 della l. n. 192/1998 stabilisce, inoltre, che il patto attraverso il quale si realizzi l'abuso di dipendenza economica è nullo.

può parlarsi di un intervento costituzionalmente necessario: il principio è infatti già presente nell'articolo 36 Cost., che solo il trascinarsi di vecchi schemi ideologici o il riflesso di concezioni arcaiche e superate dall'evoluzione stessa del mondo del lavoro possono ritenere operante con riferimento esclusivo al paradigma (invero sociologicamente sempre più raro) del rapporto di lavoro subordinato. Se il lavoro nella Costituzione è protetto in tutte le sue forme ed applicazioni (articolo 35 Cost.), e se il lavoratore nella Costituzione è il termine con cui ci si riferisce a tutti coloro che lavorano, e non ad una sola classe sociale, allora ne discende che anche il professionista ha diritto a un compenso che sia correlato alla qualità e alla quantità del lavoro svolto. È proprio questa, non a caso, la formula – manifestamente ripresa dal testo dell'articolo 36 Cost. – usata dal legislatore che nel novembre del 2017 ha inserito misure in materia di equo compenso dei professionisti nel decreto fiscale collegato alla manovra finanziaria per il 2018 (decreto-legge n. 148/2017). Dopo un primo inserimento ad opera del Governo nel disegno di legge di bilancio per il 2018, e il successivo stralcio ad opera del Presidente del Senato, le norme sull'equo compenso dei professionisti sono state dunque inserite nella legge di conversione del decreto-legge n. 148/2017, il c.d. “decreto fiscale” collegato alla manovra finanziaria per il 2018. L'articolo 19-*quaterdecies* del decreto-legge, aggiunto in sede di conversione, ha previsto l'inserimento nel vigente ordinamento forense (legge n. 247/2012) di un articolo 13-*bis* rubricato *Equo compenso e clausole vessatorie*. Per effetto di due commi inseriti all'esito dell'approvazione di appositi emendamenti durante i febbrili lavori parlamentari, le disposizioni di tale previsione dell'ordinamento forense si applicano anche agli altri professionisti di cui all'articolo 1 della legge n. 81/2007. Ne risultò dunque una importante novella alla legge n. 247/2012, l'ordinamento forense vigente, ed un nuovo articolo, il 13-*bis*, rubricato *Equo compenso e clausole vessatorie*, in aggiunta al vigente articolo 13 che riguarda appunto il «conferimento dell'incarico e compenso».

Come detto, il principio dell'equo compenso costituisce evidentemente una netta inversione di tendenza rispetto alle liberalizzazioni che hanno investito il mercato dei servizi professionali negli ultimi tempi, tanto è vero che non è mancato chi, al fine di osteggiare l'introduzione del principio, ha richiamato la disciplina della concorrenza ed il rischio di ripristinare surrettiziamente i sistemi tariffari ⁽⁹⁾.

A ben vedere, però, il richiamo all'istituto tariffario non è appropriato: le tariffe limitano la volontà delle parti sempre e comunque, di talché le norme che ponevano minimi inderogabili si sostituivano imperativamente alle clausole difformi eventualmente concordate tra le parti. I meccanismi previsti dalle disposizioni qui analizzate si limitano invece ad impedire condotte di abuso contrattuale, recuperando istituti di protezione del contraente debole già conosciuti dall'ordinamento, come ad esempio la nullità di protezione prevista dall'articolo 36 del Codice del consumo, o, prima ancora la disciplina civilistica delle clausole vessatorie (articoli 1341 e 1342 c.c.). Ed infatti, mentre le tariffe comportavano restrizioni del mercato applicabili a qualunque rapporto contrattuale, la normativa sull'equo compenso conosce invece una

⁽⁹⁾ L'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato ha fatto pervenire alle Camere una segnalazione approvata il 24 novembre 2017 ai sensi dell'art. 22 della legge istitutiva (l. n. 287/1990) di netta contrarietà alle disposizioni sull'equo compenso, tacciate di essere appunto una reintroduzione dei minimi tariffari (AGCM, *AS1452 – Misure contenute nel testo di conversione del decreto legge 148/2017 (decreto fiscale)*).

significativa limitazione soggettiva fin dall'origine, in quanto può riguardare unicamente imprese bancarie ed assicurative, o comunque imprese di dimensioni non piccole: sono infatti escluse le microimprese e le piccole e medie imprese come individuate dalla raccomandazione 2003/361/CE della Commissione europea. Uno sguardo ai criteri comunitari di identificazione di tali imprese conferma trattarsi di realtà economiche tutt'altro che irrilevanti. In altre parole, l'avvocato, *rectius*, ogni professionista di cui alla legge n. 81/2017 può invocare il diritto all'equo compenso solo nei confronti di contraenti effettivamente collocati su di una posizione economica di forza, che abbiano concretamente abusato di tale potere per imporre condizioni vessatorie, e, appunto, un compenso non «proporzionato alla quantità ed alla qualità del lavoro svolto, nonché al contenuto ed alle caratteristiche della prestazione». Criterio per stabilire l'equità o meno del compenso sono i parametri ministeriali, e di essi il giudice terrà conto nel rideterminare il compenso. Da notarsi che le nuove previsioni si rivolgevano anche al settore pubblico, imponendo alle pubbliche amministrazioni di garantire il principio dell'equo compenso in relazione alle prestazioni rese dai professionisti. E questo perché non sono mancati casi invero paradossali di abusi anche da parte di enti pubblici, purtroppo in qualche caso persino avallati dalla giurisprudenza amministrativa ⁽¹⁰⁾.

3. La riforma dell'equo compenso nella legge del 2023

Il quadro giuridico sopra descritto nelle sue coordinate fondamentali ha palesato fin da subito talune criticità che hanno portato gli osservatori specializzati ed anche le forze politiche a ritenere opportuna una revisione organica. È cominciato pertanto l'iter di alcuni disegni di legge che, partendo proprio dalle criticità rilevate, hanno dato luogo alla menzionata riforma organica dell'istituto, oggi riversata nella legge n. 49/2023, approvata dalle Camere a larghissima maggioranza. L'equo compenso non risulta dunque più disciplinato dall'articolo 13-*bis* della legge forense, che non a caso viene abrogato, bensì da una normativa applicabile direttamente a tutto il comparto delle professioni.

Si tratta di una normativa nel complesso apprezzabile, dove emergono evidenti migliorie del quadro giuridico previgente. In via generale, la legge mira a superare la

⁽¹⁰⁾ Tra i casi più clamorosi, richiamati anche nel dibattito parlamentare durante i lavori preparatori delle norme qui analizzate, quello di cui alla vicenda decisa da C. Stato 3 ottobre 2017, n. 4614. Il supremo giudice amministrativo ha dichiarato legittimo un bando pubblico per l'affidamento dell'incarico di redazione di un piano strutturale comunale e del relativo regolamento urbanistico che aveva previsto per il professionista aggiudicatario un corrispettivo pari ad un euro. Il carattere necessariamente oneroso pur previsto dal codice dei contratti pubblici veniva – ad avviso di Palazzo Spada – soddisfatto nel quadro di quella che viene definita «l'economia dell'immaginario», dove il professionista non lavora per ottenere un compenso pecuniario, bensì per godere del ritorno di immagine che gli deriva dall'aver come committente una pubblica amministrazione. Per un primo commento a tale curiosa pronuncia, si veda P. STAROPOLI, *Il lavoro gratifica, quindi è gratuito. Non convince la recente sentenza con cui il Consiglio di Stato ha ritenuto legittimo il compenso di un euro per la prestazione professionale resa nell'interesse della pubblica amministrazione*, in *Amministrazione in Cammino*, 2018, n. 2. Il caso non è rimasto isolato: la recente prassi amministrativa, sempre più pressata dalle esigenze di contenimento della spesa pubblica, segnala diversi casi di concorsi per l'assunzione di operatori nei servizi sociali degli enti locali che accettino di lavorare senza retribuzione.

tendenza dei contraenti forti a sfruttare i richiami testuali alle “convenzioni” per restringere il campo di applicazione della disciplina di protezione del professionista tramite il ricorso a moduli procedurali formalmente e/o sostanzialmente diversi da convenzioni in senso stretto (incarichi singoli e *ad hoc*, scambi di lettere, ecc.). Secondo l'articolo 2, comma 2, le disposizioni della legge si applicano «a ogni tipo di accordo preparatorio o definitivo, purché vincolante per il professionista».

Sul piano del sistema delle fonti, l'avvocatura “perde” l'articolo 13-*bis* della legge forense, che era la fonte generale in materia, ma la nuova legge, oltre a prevedere comunque il rinvio ai parametri forensi per la determinazione del carattere equo del compenso (articolo 1, comma 1, lettera *a*), si occupa specificamente degli avvocati a proposito della liquidazione giudiziale delle spese di lite, prevedendo all'articolo 3, comma 3, lettera *g*, l'inserimento tra le clausole vessatorie (affette da nullità *ex lege*) anche di quelle che «nel caso di un incarico conferito a un avvocato, [prevedano] che, in caso di liquidazione delle spese di lite in favore del cliente, all'avvocato sia riconosciuto solo il minore importo previsto nella convenzione, anche nel caso in cui le spese liquidate siano state interamente o parzialmente corrisposte o recuperate dalla parte, ovvero solo il minore importo liquidato, nel caso in cui l'importo previsto nella convenzione sia maggiore».

Tra le varie misure, meritano di essere sottolineate in particolare le seguenti.

L'articolo 4 reca la previsione che, oltre a condannare il cliente al pagamento della differenza tra quanto effettivamente corrisposto al professionista e quanto dovuto in base ai parametri, il giudice possa disporre anche un indennizzo fino al doppio della differenza di cui sopra, fatto salvo il diritto al risarcimento dell'eventuale maggiore danno. Si tratta di una misura che dovrebbe avere una efficacia dissuasiva significativa, ed auspicabilmente indurre i clienti forti a comportamenti virtuosi.

L'articolo 5, comma 3, stabilisce la revisione biennale dei parametri; si tratta di un dato non nuovo per la professione forense, in quanto già previsto dall'articolo 13 della legge n. 247/2012, ma niente affatto scontato per le altre professioni.

L'articolo 5, comma 4, pone in capo ai Consigli nazionali degli ordini professionali la legittimazione «ad adire l'autorità giudiziaria competente qualora ravvisino violazioni delle disposizioni vigenti in materia di equo compenso»; si tratta di una misura che valorizza la funzione consiliare di rappresentanza istituzionale delle categorie e che può significativamente migliorare il tasso di effettività della riforma, in quanto non è più il solo professionista ad essere titolare del diritto di azione in materia, laddove si consideri che il singolo potrebbe in concreto essere indotto a rinunciare all'azione legale per forme di sudditanza non solo psicologica ma anche economica nei confronti delle grandi imprese.

L'articolo 5, comma 5, introduce l'obbligo per i Consigli nazionali di introdurre specifiche previsioni deontologiche volte, per un verso, a «sanzionare la violazione, da parte del professionista, dell'obbligo di convenire o di preventivare un compenso che sia giusto, equo e proporzionato alla prestazione professionale richiesta», e per altro verso, a sanzionare la violazione dell'obbligo di «avvertire il cliente, nei soli rapporti in cui la convenzione, il contratto o comunque qualsiasi accordo con il cliente siano predisposti esclusivamente dal professionista, che il compenso per la prestazione professionale deve rispettare in ogni caso, pena la nullità della pattuizione, i criteri stabiliti dalle disposizioni della presente legge». Si tratta di previsioni che sono state oggetto

di molte discussioni. Da più parti, si è sottolineato il paradosso di una disposizione che aggraverebbe la posizione giuridica del professionista, esponendolo alla responsabilità disciplinare, nel quadro di una disciplina che invece è ispirata ad un chiaro intento di protezione di questi. L'argomento non appare peraltro del tutto convincente. La previsione di un presidio deontologico a corredo del necessario rispetto della normativa sull'equo compenso può essere anche un valido supporto del professionista che negozia con il "cliente forte", nel senso che il rischio di incorrere in una violazione del codice deontologico può costituire valido argomento per sottrarsi a clausole vessatorie o comunque inique.

Il ruolo dei Consigli nazionali è ulteriormente valorizzato dall'articolo 6, con la previsione della possibilità per le imprese di adottare modelli standard di convenzione, concordati appunto con i Consigli nazionali, e pertanto presunti equi fino a prova contraria, e dall'articolo 9, che introduce la previsione della legittimazione dei Consigli nazionali a esercitare l'azione di classe per tutelare i diritti individuali omogenei dei professionisti.

Consapevole della dinamicità del mercato di riferimento, il legislatore formalizza, all'articolo 10, l'istituzione per legge dell'Osservatorio nazionale sull'equo compenso presso il Ministero della giustizia, con il coinvolgimento di un rappresentante per Consiglio nazionale: l'organo non ha poteri decisori ma può svolgere una preziosa funzione di vigilanza sullo stato di applicazione della legge, esprimere pareri, formulare proposte, e soprattutto segnalare al Ministro le violazioni della normativa.

Un'analisi specifica merita l'articolo 8, che stabilisce che «il termine di prescrizione per l'esercizio dell'azione di responsabilità professionale decorre dal giorno del compimento della prestazione da parte del professionista». Non vi è dubbio che la norma sia stata concepita per limitare i casi di contestazione e le azioni risarcitorie rivolte contro i professionisti anche molti anni dopo il compimento della prestazione professionale. E per superare dunque la consolidata giurisprudenza in forza della quale il *dies a quo* per far valere l'azione di responsabilità non è quello del compimento della prestazione professionale, bensì quello in cui si manifesta all'esterno e diviene percepibile il danno ⁽¹¹⁾. Non è invece del tutto chiaro il campo di applicazione della norma. La sua formulazione letterale sembra enunciare un principio generale in tema di prescrizione che potrebbe essere ritenuto applicabile a qualsiasi rapporto tra professionista ed assistito. Tale soluzione ermeneutica deve però fare i conti con la previsione di carattere generale recata dall'articolo 2 della legge, che nel fissare l'"ambito di applicazione" della nuova disciplina indica appunto non tutti i contratti d'opera professionale, ma solo quelli stipulati con i "clienti forti", nel quadro delle convenzioni di cui si è detto. Sembrano dunque prospettabili, almeno in astratto, due soluzioni ermeneutiche: la prima, di maggior favore per i professionisti, vedrebbe nell'articolo 8 una norma di principio capace di trascendere il contesto della legge recante *Disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali*, e di applicarsi quindi a tutti i rapporti contrattuali; la seconda, basata sul combinato disposto dell'articolo 2 e dell'articolo 8, restringerebbe l'operatività della limitazione della responsabilità professionale all'ambito soggettivo ed oggettivo della nuova legge, e la configurerebbe quindi come una misura di riequilibrio di posizioni di svantaggio riferibili ai professionisti nei loro rapporti contrattuali con "clienti forti". È probabile che sul punto si dovranno attendere

⁽¹¹⁾ *Ex multis*, cfr. Cass. ord. 3 novembre 2020, n. 24270; Cass. 22 settembre 2017, n. 22059.

le prime pronunzie e verificare gli orientamenti che saranno adottati dai giudici competenti.

Più in generale, deve rilevarsi come la riforma dell'equo compenso non cambi la prospettiva di fondo presente fin dalla prima normativa del 2018, e cioè la limitazione del campo soggettivo di applicazione della disciplina alle imprese di una certa dimensione. Restano fuori le c.d. "piccole imprese" (che occupano meno di 50 persone e realizzano un fatturato o un totale di bilancio annuo non superiore a 10 milioni di euro), e le c.d. "microimprese" (che occupano meno di 10 persone e realizzano un fatturato o un totale di bilancio annuo non superiore a 2 milioni di euro); l'articolo 2 della legge conferma la scelta del legislatore di applicare la disciplina solo a banche, assicurazioni, e appunto imprese dalle dimensioni superiori alle soglie prima richiamate.

Altro *punctum dolens* è quello che riguarda le pubbliche amministrazioni. In tempi recenti, alcune pubbliche amministrazioni hanno pubblicato bandi "a zero compensi". Il caso più clamoroso è forse quello realizzato dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) in data 27 febbraio 2019, che intendeva reclutare soggetti con «esperienza accademica/professionale non rinvenibile all'interno della struttura». Già nella vigenza della normativa del 2018, la disciplina dell'equo compenso non era affatto limitata al settore privato, e veniva precisato come anche le pubbliche amministrazioni fossero tenute a garantire il principio dell'equo compenso (cfr. articolo 19-*quaterdecies*, comma 3, del decreto-legge n. 148/2017, come modificato dall'articolo 1, comma 488, della legge n. 205/2017). E tuttavia il richiamo al principio non è stato sufficiente per arginare casi di sfruttamento del lavoro professionale francamente inaccettabili. Il problema è stato aggravato dalla giurisprudenza amministrativa: proprio giudicando in via definitiva sul citato bando MEF, il Consiglio di Stato ha affermato che «la normativa sull'equo compenso sta a significare soltanto che, laddove il compenso sia previsto, lo stesso debba essere necessariamente equo, mentre non può ricavarsi dalla disposizione l'ulteriore (e assai diverso corollario) che lo stesso debba essere sempre previsto»⁽¹²⁾. Si trattava con tutta evidenza di una lettura che svuotava il dato normativo ed eludeva sostanzialmente l'applicazione della disciplina alle PA, nonostante la chiara indicazione del legislatore, almeno in punto di principio. Il legislatore della riforma ha dunque sentito il dovere di rafforzare la vincolatività per le pubbliche amministrazioni superando il richiamo del mero principio, e disponendo più chiaramente che «le disposizioni della presente legge si applicano altresì alle prestazioni rese dai professionisti in favore della pubblica amministrazione» (articolo 2, comma 3). Ci si augura vivamente che la nuova previsione ponga un argine definitivo alle prassi amministrative richiamate. Sarebbe invero del tutto paradossale che siano proprio lo Stato e le amministrazioni pubbliche a non rispettare una normativa che affonda le sue radici nell'articolo 36 Cost.

Anche a seguito della riforma, gli agenti della riscossione restano al di fuori del campo di applicazione della normativa sull'equo compenso, anche se essi «garantiscono, comunque, al momento del conferimento dell'incarico professionale, la pattuizione di compensi adeguati all'importanza dell'opera, tenendo conto, in ogni caso, dell'eventuale ripetitività delle prestazioni richieste» (cfr. articolo 3, comma 3, legge n. 49/2023), che conferma al riguardo l'articolo 19-*quaterdecies*, comma 4-*bis*, del citato decreto-legge.

(12) C. Stato 9 novembre 2021, n. 7442.

Un cenno merita anche la questione della corretta applicazione nel tempo della disciplina dell'equo compenso, sulla quale sono sorti diversi dubbi interpretativi, con particolare riferimento al problema dei rapporti pregressi, o comunque instaurati precedentemente all'intervento normativo. È caduta, durante i lavori parlamentari, la previsione espressa della retroattività della disciplina, in modo che la stessa potesse applicarsi anche ai rapporti in corso. Ora, l'articolo 11 chiarisce che la legge non si applica alle convenzioni in corso, sottoscritte prima della entrata in vigore della legge stessa. La soluzione è chiara, ma poco equa, perché consolida e rende irrimediabili tutti i casi di manifesto abuso contrattuale di clienti forti in danno di professionisti che si sono verificati negli anni passati. Sarebbe al riguardo auspicabile una riflessione ulteriore da parte del legislatore.

Da ultimo, occorre fornire alcune precisazioni sulle clausole abrogative disposte dalla legge. L'articolo 12 abroga come detto la precedente fonte della disciplina dell'equo compenso, cioè l'articolo 13-*bis* dell'ordinamento forense (legge n. 247/2012). Abroga altresì la lettera *a*, comma 1, articolo 2 del celeberrimo decreto Bersani, e cioè il decreto-legge n. 223/2006, convertito dalla legge n. 248/2006. Si tratta come noto della norma che abrogò la vincolatività dei minimi tariffari, smantellando in sostanza il sistema tariffario fino ad allora vigente. Nonostante alcuni entusiasmi registrati al riguardo, non è possibile ritenere che l'abrogazione in parola faccia "rivivere" le tariffe minime inderogabili, perché resta tutt'ora in vigore l'articolo 9 del decreto-legge n. 1/2012, il c.d. "decreto cresci Italia", con il quale il Governo Monti dispose la abrogazione *in toto* (e non solo relativamente ai minimi) delle norme tariffarie, cancellando dall'ordinamento la stessa parola "tariffe", con una sorta di furia iconoclasta, ed avviando la stagione dei c.d. "parametri", termine ritenuto più rassicurante sul fronte del diritto della concorrenza.

4. L'equo compenso tra Costituzione e Codice civile

Le nuove norme segnano come detto una vera e propria svolta culturale (oltre che politica) che presenta tono costituzionale, e va di pari passo con la progressiva "evaporazione" del contratto di lavoro subordinato come paradigma classico delle modalità in cui sono rese le prestazioni lavorative. Tali sviluppi si pongono peraltro in piena sintonia con il quadro costituzionale vigente: la tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni (articolo 35 Cost.), ed una lettura dell'articolo 1 Cost. coerente con l'analisi dei lavori preparatori in Assemblea costituente evidenziano come nella fondazione della Repubblica democratica sul lavoro sia possibile cogliere non solo una inequivocabile scelta politica, tesa ad escludere che il nuovo ordine costituzionale «possa fondarsi sul privilegio, sulla nobiltà ereditaria, sulla fatica altrui» (Fanfani), ma anche una chiara propensione per una concezione ampia di lavoro, comprensiva di ogni contributo allo sviluppo della società, a prescindere dalla forma giuridica nella quale è reso (Ruini). Da qui la necessità di liberare i riferimenti costituzionali al lavoro ed ai lavoratori da ogni riduttiva lettura di matrice classista.

Nella ricostruzione qui offerta, l'articolo 35 Cost. occupa evidentemente un rilievo di primo piano. Si tratta della prima disposizione del titolo III Cost., dedicato ai rapporti economici, e dunque la disciplina di essi risulta in qualche modo ordinata intorno appunto a tale primazia valoriale. Nel raccordo con gli articoli 1 e 4 Cost., l'articolo

35 esprime l'obbligo della Repubblica di tutelare ogni forma di lavoro, in qualunque ambito essa si svolga, ed in qualunque modo si presenti. Eppure, nonostante la sua nitida chiarezza, l'articolo 35 Cost. è stato «oscurato come una tv pirata»⁽¹³⁾, o interpretato come applicabile al solo lavoro salariato⁽¹⁴⁾. Deve invece ritenersi che l'articolo si riferisca a tutte le forme di lavoro, sia esso autonomo, dipendente, professionale. In questo senso non è stata sufficientemente sottolineata, a mio avviso, la reciproca interferenza tra la norma che inaugura il titolo della Costituzione dedicato ai rapporti economici e la disposizione del Codice civile con la quale comincia il libro del Codice dedicato al lavoro. A ben vedere non è infatti solo la Costituzione a consegnarci una concezione ampia del lavoro: anche il Codice civile presenta un libro quinto dedicato nel suo complesso al “lavoro”, con singoli capi che si riferiscono alle varie forme di lavoro, e dunque anche al lavoro autonomo, ed a quello professionale, inteso come sotto-tipo di quello autonomo, oltre che al lavoro dipendente. Anzi, il primo articolo del libro V, l'articolo 2060 c.c., pure depurato dal riferimento alla Carta del lavoro, propria della forma di Stato corporativa, precisa come «il lavoro è tutelato in tutte le sue forme organizzative ed esecutive, intellettuali, tecniche e manuali», con una dizione in fondo assai simile all'articolo 35 Cost.

In passato, perfino negli autori consapevoli della portata assai lata della nozione di lavoro di cui all'articolo 35 Cost., poco frequente è stato lo sforzo di applicare le singole disposizioni del titolo III al di fuori dei confini (sempre più ristretti, peraltro, sotto il profilo economico e sociologico) del lavoro subordinato. Eppure, alla luce della opzione inequivocabile contenuta nel combinato disposto degli articoli 1 e 35, le norme protettive del titolo III Cost. devono appunto ritenersi tendenzialmente applicabili a tutte le forme di lavoro⁽¹⁵⁾. Tranne i casi in cui espressamente o anche implicitamente (ma in modo incontrovertibile) il Costituente non si sia riferito unicamente al lavoro salariato. Un esempio del riferimento esplicito al lavoro salariato è quello dell'articolo 37, secondo comma: «la legge stabilisce il limite minimo di età per il lavoro salariato». Il resto dell'articolo 37 però non può che riferirsi a tutte le tipologie di lavoro: forse che le donne professioniste non avrebbero diritto alla tutela della maternità fornita dall'articolo 37, primo comma, e questa tutela dovrebbe applicarsi solo alle donne che lavorano come dipendenti? Insomma, è necessario condurre una esegesi accurata e puntuale di ciascun richiamo al lavoro o ai lavoratori nel titolo III Cost. per appurare la portata effettiva della sfera di applicazione delle varie previsioni; sempre nel presupposto, però, della preferenza per un'accezione ampia del significato di tali riferimenti, a meno che il testo non presenti come detto indicazioni dirimenti in senso diverso. Diversamente, avremmo una vera e propria evaporazione del significato politico e giuridico dell'articolo primo.

In questo quadro, non è ovviamente un caso che il dibattito sull'introduzione dell'equo compenso dei professionisti abbia indicato nell'articolo 36 l'orizzonte costituzionale di riferimento. Norma che pure parla espressamente di lavoratore, e di “retribuzione”. Ebbene, la correlazione della retribuzione del lavoratore alla quantità e alla qualità del lavoro prestato, nonché soprattutto, al tema della dignità, inducono a

⁽¹³⁾ U. ROMAGNOLI, *I diritti sociali nella Costituzione*, in *DLM*, 2005, p. 521.

⁽¹⁴⁾ T. TREU, *Articolo 35*, in T. TREU ET AL., *Rapporti economici. Tomo I. Art. 35-40*, Zanichelli, 1975.

⁽¹⁵⁾ Per riferimenti più ampi, sia consentito il rinvio a G. COLAVITTI, *“Fondata sui lavori”. Tutela del lavoro autonomo ed equo compenso in una prospettiva costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 1.

porsi il problema della vocazione espansiva di questa disposizione anche nel settore del lavoro autonomo e delle professioni ⁽¹⁶⁾. Il tema si sovrappone a quello delle tariffe, che meriterebbe uno sviluppo adeguato in altra sede, giacché incide su uno degli aspetti più problematici della regolazione delle professioni ⁽¹⁷⁾. Non sarebbe infatti ragionevolmente sostenibile che il richiamo alla dignità possa essere predicato come immanente solo alla sfera del lavoro salariato. Basti segnalare come il concetto di dignità evocato nella Costituzione italiana sia sempre quello di una dignità concreta e relazionale, dell'uomo situato e collocato nella società e nelle formazioni sociali, con i suoi bisogni e le sue aspettative. Dignità del lavoro e dignità nel lavoro, dunque. E non certo un valore metafisico ⁽¹⁸⁾. E basti segnalare come, nel settore delle professioni, il concetto di dignità abbia assunto le forme del c.d. decoro professionale, non a caso richiamato dal Codice civile proprio come limite e criterio informatore del corretto compenso professionale, secondo la formula dell'articolo 2233, secondo comma, c.c. in base al quale «in ogni caso la misura del compenso deve essere adeguata all'importanza dell'opera e al decoro della professione» ⁽¹⁹⁾.

5. Tutela costituzionale del lavoro e dignità della persona

Come sopra accennato, gli articoli della Costituzione che fanno riferimento al lavoro ed ai lavoratori, e che generalmente sono intesi come pertinenti al solo lavoro salariato, sono da considerarsi invece – ad avviso di chi scrive – in via di principio riferibili anche al lavoro autonomo e al lavoro professionale, tranne nei casi in cui questo esito non sia predicabile, in virtù della formulazione letterale della norma, o di altre ragioni esegetiche.

La linea interpretativa qui seguita si riaggancia direttamente al primo articolo della Costituzione, e ad alla decisione politica fondamentale ivi contenuta. È noto che si fronteggiarono al riguardo in assemblea costituente posizioni politiche diverse, e che la scelta di fondare la Repubblica democratica sul lavoro, e non sui lavoratori, fu

⁽¹⁶⁾ Rari gli AA. che in passato hanno ritenuto l'art. 36 Cost. applicabile anche al lavoro autonomo; tra essi C. LEGA, *Principii costituzionali in tema di compenso del lavoro autonomo*, in *GI*, 1960, n. 1, c. 345, e G. GIACOBBE, voce *Professioni intellettuali*, in *Enc. Dir.*, 1987, vol. XXXVI, p. 1078 ss.

⁽¹⁷⁾ G. COLAVITTI, *La libertà professionale tra Costituzione e mercato. Liberalizzazioni, crisi economica e dinamiche della regolazione pubblica*, Giappichelli, 2012, p. 213 ss.

⁽¹⁸⁾ Sottolinea le prospettive di concretezza che il richiamo alla dignità presenta nell'art. 36 Cost. G.M. FLICK, *Elogio della dignità*, Libreria Editrice Vaticana, 2015, p. 50. La letteratura giuridica in materia di dignità umana è sterminata. Per una ricostruzione dell'itinerario culturale e giuridico dell'idea di dignità dall'antichità al costituzionalismo contemporaneo, si veda P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, 2010, p. 76 ss. Per una attualizzazione della tutela della dignità umana nell'ordinamento italiano si veda F. POLITI, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione repubblicana*, Giappichelli, 2011, p. 150 ss. Per una riflessione sulle implicazioni tra idea di dignità nella cultura filosofica europea e tutela effettiva delle posizioni giuridiche soggettive, si veda P. HÄBERLE, *La dignità umana come fondamento della comunità statale*, in P. HÄBERLE, *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo. Saggi*, Giuffrè, 2003.

⁽¹⁹⁾ Sul decoro professionale cfr. M. CHIARELLI, *Decoro e libera determinazione del compenso: ordinamento francese e italiano a confronto*, in *Rassegna Forense*, 2012, n. 1-2, p. 89 ss.; si veda anche G. MUSOLINO, *Il compenso professionale: decoro, qualità della prestazione e dignità del lavoro*, in *Rivista del Notariato*, 2015, n. 3, p. 578 ss.

fortemente voluta proprio per allargare al massimo la base sociale su cui poggiare le fondamenta della Repubblica democratica, ed evitare interpretazioni classiste. La scelta della formulazione proposta da Fanfani può essere definita dunque una decisione politica fondamentale in senso schmittiano ⁽²⁰⁾.

Le norme dedicate al lavoro – dice Mortati riferendosi in particolare al titolo III Cost. – hanno uno stesso oggetto, la tutela e la valorizzazione della persona. Il lavoro è il mezzo di tale tutela e valorizzazione, in quanto è il modo principale di espressione della personalità sociale dell'uomo. E tutte le forme di lavoro – prosegue Mortati – sono accomunate da una condizione di inferiorità che accomuna «gran parte di coloro che sono costretti a porre la propria opera al servizio di altri» e dunque «sotto certi aspetti, trascende le ipotesi di lavoro prestato in condizioni di dipendenza per abbracciare ogni specie di attività lavorativa» ⁽²¹⁾. È questa situazione di inferiorità che in buona sostanza è all'origine della peculiare posizione costituzionale del lavoro e di tutti i lavoratori. Situazione di inferiorità che conduce alla necessità di spendere le proprie energie lavorative «al servizio di altri», e che in questo senso accomuna il dipendente e il lavoratore autonomo, l'operaio e l'avvocato. La vera differenza non è tra dipendenti e non dipendenti, ma tra chi versa nella situazione di inferiorità che conduce a dover svolgere una attività lavorativa (di qualsiasi genere) e chi invece non versa in questa situazione e dunque non ha bisogno di lavorare per vivere. Rafforza tale linea ricostruttiva l'analisi con cui di recente autorevole dottrina ha collegato l'attività lavorativa «alla sfera delle necessità, del bisogno» ⁽²²⁾, riprendendo studi più risalenti per cui la parola lavoro conserva «il significato di fatica, e sforzo penoso» ⁽²³⁾. In questa idea di lavoro come condizione umana immanente legata alla sfera del bisogno e della necessità sta probabilmente il nucleo contenutistico del riferimento al lavoro come fondamento della Repubblica democratica, e la giustificazione della nozione costituzionale di lavoro come nozione in via di principio (e salvo le eccezioni positivamente fondate) comprensiva anche del lavoro autonomo. Se nelle attività produttive (di chiunque, anche dell'imprenditore) che comportano sforzo e sacrificio si presenta un punto di contatto tra la ricostruzione qui preferita e la tesi che espande la nozione di lavoro fino a comprendervi anche l'iniziativa economica ⁽²⁴⁾, il processo ermeneutico di allargamento dell'idea di lavoro non può arrivare però fino all'esito di non riconoscere la diversità della protezione costituzionale accordata alla libertà di impresa rispetto al lavoro ed alla libertà professionale. L'iniziativa imprenditoriale riceve una disciplina differenziata nell'articolo 41 Cost., e la Costituzione non disconosce il conflitto tra capitale e lavoro, ma in un certo senso lo presuppone nel (ben) diverso trattamento giuridico dello sciopero e della serrata, e nell'assetto fortemente garantistico con cui protegge i fenomeni associativi che animano il tessuto pluralistico, col rifiuto di prospettive di integrazione pubblicistica che avrebbero potuto rievocare i fantasmi corporativi, segnati proprio dall'annullamento della dialettica imprenditore-

⁽²⁰⁾ M. OLIVETTI, *Articolo 1*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, 2006, p. 114 ss.

⁽²¹⁾ C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *DL*, 1954, I, pp. 149-212, ora in L. GAETA (a cura di), *Costantino Mortati e "Il lavoro nella Costituzione": una rilettura*, Giuffrè, 2005.

⁽²²⁾ M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *ADL*, 2010, n. 3, p. 628 ss.

⁽²³⁾ U. PROSPERETTI, voce *Lavoro (fenomeno giuridico)*, in *Enc. Dir.*, 1973, vol. XXIII, p. 328.

⁽²⁴⁾ È la tesi di G. DI GASPARE, *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, in *DP*, 2008, n. 3, p. 863 ss.

lavoratore nella nozione di “produttore” e dalla negazione del conflitto sociale con l’asservimento all’obiettivo nazionale di potenza ⁽²⁵⁾. La dialettica lavoro-impresa resta dunque una categoria costituzionale, oltre che un fatto socioeconomico. Lo ha ben evidenziato la dottrina che ha enfatizzato il rapporto tra articolo 4 e articolo 41 Cost. in termini quasi di conflitto. In questa ottica, gli articoli 4 e 41 «si fronteggiano nel fare riferimento a due contrapposte categorie di soggetti»: il primo riguarderebbe solo i “deboli”, e quindi i lavoratori subordinati; il secondo riguarderebbe i “forti”, cioè gli imprenditori; la norma di cui all’articolo 4 Cost. avrebbe «(politicamente e giuridicamente) senso solo per coloro che si trovano in posizione di soggezione e di debolezza nei confronti dei detentori del potere economico» ⁽²⁶⁾. Secondo questa prospettiva, la descritta estensione al lavoro autonomo delle misure di protezione prima accordate solo al lavoro salariato dovrebbe dunque porsi come conseguenza inevitabile e costituzionalmente necessaria del progressivo spostamento dei ceti professionali dall’area dei forti a quella dei deboli ⁽²⁷⁾. Ed infatti, considerato che l’articolo 4 è la disposizione dei deboli, e l’articolo 41 quella dei forti, la tesi descritta affronta la questione del confine tra lavoro autonomo e impresa proprio secondo quest’ottica, affermando che bisognerà avere riguardo alla fattispecie concreta considerata, e verificare se ci troviamo di fronte ad un soggetto debole (nel qual caso si dovrà applicare l’articolo 4 Cost. e tutti gli articoli del titolo III che offrono tutele e garanzie al lavoratore (articolo 35 ss.), oppure di fronte ad un soggetto forte, nel qual caso si dovrà applicare l’articolo 41 Cost. «Tra i due estremi rappresentati dal lavoro subordinato e dall’esercizio di attività di impresa stanno tutte quelle posizioni [...] di lavoratori autonomi, intellettuali, liberi professionisti, ecc., e di volta in volta si tratta di stabilire se è più forte l’attrazione verso il polo della tutela lavoristica o verso quello dell’attività di impresa» ⁽²⁸⁾. Per quanto rischi di lasciare irrisolta la questione della copertura costituzionale delle attività professionali, e di rimetterla ad un giudizio di fatto più che ad una valutazione giuridica, la tesi da ultimo ricordata ha il pregio di ricordare il presupposto sociologico ed economico che giustifica il diverso trattamento giuridico del lavoro e dell’impresa.

6. La tutela del “lavoro senza aggettivi”

L’individuazione di una linea di confine tra lavoro e impresa nel sistema costituzionale è oggi indubbiamente rafforzata dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, che non solo accomuna la libertà professionale al diritto di lavorare nell’articolo 15, ma riserva alla libertà di impresa nell’articolo 16 un livello di protezione diverso,

⁽²⁵⁾ Sul corporativismo, sia consentito il rinvio a G. COLAVITTI, *Rappresentanza e interessi organizzati. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Giuffrè, 2005, p. 83 ss.

⁽²⁶⁾ A. CARIOLA, *Articolo 4*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *op. cit.*, p. 114 ss.

⁽²⁷⁾ La dottrina qui richiamata non nega che anche l’imprenditore «trae forza e legittimazione dal proprio lavoro» e quindi potrebbe astrattamente richiamare la copertura costituzionale dell’articolo 4, tuttavia «l’argomentazione risulterebbe vana, atteso che i problemi dell’impresa [...] trovano nell’articolo 41 più che nell’articolo 4 la chiave di soluzione». Cfr. A. CARIOLA, *op. cit.*

⁽²⁸⁾ A. CARIOLA, *op. cit.*, p. 122.

e minore ⁽²⁹⁾. Coerenti con questi esiti appaiono oggi gli sforzi di chi da tempo, tra i lavoristi, aveva indicato la necessità che «il lavoro subordinato [fosse] ricondotto a specie del genere *lavoro senza aggettivi*, e che il lavoro senza aggettivi assumesse la dimensione di un istituto economico sociale» (corsivo aggiunto) comprensivo anche dei contratti di nuova tipologia che integrano il lavoro nelle attività economiche senza ricorrere per forza al paradigma della subordinazione ⁽³⁰⁾. La distinzione può dunque ancora essere quella indicata da Romagnoli: il vocabolo lavoro «seguiterà a designare colui che vive del proprio lavoro personale, distinguendosi dall'imprenditore per il netto prevalere, nell'economia della prestazione contrattuale, del suo lavoro personale sugli altri fattori produttivi di cui si avvale per eseguirla» ⁽³¹⁾. «Il che, se è troppo poco per dedurre senz'altro l'applicabilità di tutti gli standard protettivi a qualsiasi rapporto di lavoro, è tuttavia sufficiente di per sé a porre in dubbio che essi siano applicabili esclusivamente ai rapporti di lavoro subordinato» ⁽³²⁾.

Mi pare dunque che il tema del lavoro professionale e della sua remunerazione equa possa essere senz'altro collegato a quello della progressiva affermazione di un "lavoro senza aggettivi" che vada verso l'attenuazione delle differenze storicamente e positivamente determinate tra lavoro subordinato e lavoro non subordinato. E che le recenti riforme di cui alla legge sulla tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale ed alle disposizioni sull'equo compenso degli avvocati e degli altri professionisti vadano certamente nella direzione prefigurata dallo stesso principio costituzionale lavorista, correttamente inteso. «Il paradigma del lavoro senza aggettivi, infatti, consiste nel compimento di un'opera o un servizio destinati ad altri con attività esclusivamente o prevalentemente personale» ⁽³³⁾. In questo senso, l'idea del lavoro senza aggettivi, seppur nata all'interno del dibattito sulle trasformazioni del lavoro dipendente e sulle nuove necessarie tutele delle forme di lavoro meno garantite, ha il pregio di individuare un contenuto materiale proprio delle attività lavorative che rafforza la tesi qui sostenuta della piena afferenza del lavoro professionale (quale specie) al *genus* del lavoro *tout court*. Massimo D'Antona suggeriva di riorganizzare il diritto del lavoro su tre polarità: le garanzie generali del lavoro senza aggettivi; le regole comuni alla famiglia dei contratti che realizzano l'integrazione onerosa del lavoro nell'attività economica del datore di lavoro; le garanzie specifiche del lavoro subordinato ⁽³⁴⁾. Il primo livello di regolazione corrisponde al livello costituzionale della tutela del lavoro in quanto tale e va riconosciuto anche al lavoro professionale, senza esitazioni o ritardi frutto di condizionamenti ideologici.

Chi lavora e chi non lavora: questa è l'unica dicotomia valoriale imposta dall'assunzione del principio lavorista a principio supremo della forma di Stato. La Costituzione

⁽²⁹⁾ Sia consentito il rinvio a G. COLAVITTI, *La libertà professionale tra Costituzione e mercato. Liberalizzazioni, crisi economica e dinamiche della regolazione pubblica*, cit.

⁽³⁰⁾ M. D'ANTONA, *Limiti costituzionali alla disponibilità del tipo contrattuale nel diritto del lavoro* (1995), ora in B. CARUSO, S. SCIARRA (a cura di), *Massimo D'Antona. Opere. Volume Primo. Scritti sul metodo e sulla evoluzione del diritto del lavoro. Scritti sul diritto del lavoro comparato e comunitario*, Giuffrè, 2000, pp. 218-219.

⁽³¹⁾ U. ROMAGNOLI, *Costantino Mortati (la rilettura di)*, in L. GAETA (a cura di), *op. cit.*, pp. 105 ss. e 135.

⁽³²⁾ P. ICHINO, *Sul contenuto e sull'estensione della tutela del lavoro nel titolo III della Costituzione*, in AA.VV., *Studi sul lavoro. Scritti in onore di Gino Giugni*, Cacucci, 1999, vol. I, p. 527.

⁽³³⁾ U. ROMAGNOLI, *Costantino Mortati (la rilettura di)*, cit., p. 135. Cfr. M. PEDRAZZOLI, *Dai lavori autonomi ai lavori subordinati*, in *DLRI*, 1998, p. 509 ss.

⁽³⁴⁾ M. D'ANTONA, *op. cit.*, pp. 218-219.

non autorizza dunque alcuna discriminazione tra lavoro subordinato e altre forme di lavoro. Collocata dunque nella sua corretta prospettiva, la disciplina dell'equo compenso dei professionisti, lungi dall'integrare un mero episodico atto di attenzione del legislatore, costituisce normativa di attuazione della Costituzione, in stretta relazione con il principio lavorista e con la tutela della dignità sociale ed economica di chi lavora. Poggiando su queste solide basi, sarà possibile che, magari attraverso le griglie di applicazioni giurisprudenziali consapevoli del tono costituzionale di tali problematiche, la nuova disciplina possa riverberare i suoi effetti anche oltre i confini dei rapporti contrattuali con i c.d. "clienti forti". Se il lavoro va remunerato sempre in modo da assicurare a chi lavora e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa (articolo 36 Cost.), esistono evidentemente soglie che non è possibile valicare – qualsiasi sia la dimensione economica del committente – senza compromettere irrimediabilmente la dignità di chi effettua le prestazioni lavorative, sia esso un professionista, o un lavoratore dipendente.

Lavoro autonomo e contratto d'opera: modelli negoziali e contesti socio-economici

di Maria Cristina Cervale

Abstract – Il contratto d'opera costituisce lo schema negoziale attraverso il quale il lavoro autonomo si sviluppa all'interno di un mercato che ne richiede sempre più le prestazioni. Ciò in quanto l'era digitale, le piattaforme on-line, i social networks, l'intelligenza artificiale e le diverse abitudini di vita legate anche alla trascorsa pandemia richiedono nuovi beni e nuovi servizi che i lavoratori autonomi sono chiamati a svolgere da parte di un committente molto spesso imprenditore. Tuttavia, le condizioni pattuite, le modalità di svolgimento della prestazione, l'impossibilità di incidere sul contenuto del contratto pongono il lavoratore autonomo in una posizione giuridica non adeguatamente tutelata, sino a renderlo un lavoratore povero o anche un falso lavoratore autonomo ossia un lavoratore che dall'autonomia e dall'indipendenza che idealmente lo caratterizza trae soltanto svantaggi. L'Unione europea, il legislatore nazionale, ma soprattutto l'interpretazione giudiziale possono contribuire a modificare la descritta realtà ed intervenire per un riconoscimento adeguato del valore e delle qualità di tale contratto.

Abstract – The contract for work constitutes the negotiating framework through which self-employment develops within a market that increasingly demands its services. This is because the digital era, on-line platforms, social networks, artificial intelligence and different lifestyles also linked to the past pandemic require new goods and new services that self-employed workers are called upon to perform by a client who is very often an entrepreneur. However, the agreed conditions, the manner in which the service is carried out, the impossibility of influencing the content of the contract place the self-employed worker in an inadequately protected legal position, to the point of making him a poor worker or even a false self-employed worker, *i.e.* a worker who draws only disadvantages from the autonomy and independence that ideally characterise him. The European Union, the national legislator, but above all judicial interpretation can help to change the described reality and intervene for an adequate recognition of the value and qualities of the work contract.

Sommario: 1. Il lavoro autonomo nella disciplina del Codice civile. – 2. L'emersione del tipo: il contratto d'opera. – 3. Il lavoro autonomo, il contratto d'opera e la piccola impresa. – 4. Il valore della interdisciplinarietà. – 5. La dimensione privatistica del contratto d'opera. – 6. Asimmetrie contrattuali e asimmetrie sociali. – 7. L'emersione del concetto di parasubordinazione. – 8. L'Unione europea e i *falsi* lavoratori autonomi. – 9. La crisi del tipo contrattuale come modello di equità: possibili soluzioni.

1. Il lavoro autonomo nella disciplina del Codice civile

Come è noto, il diritto romano ad un unico schema contrattuale riconduceva le tre figure tipiche di *locatio*: la *locatio rei*, riguardante la prestazione di una *res* da un soggetto ad un altro; la *locatio operis*, relativa alla prestazione di un'attività lavorativa volta alla

realizzazione di un bene specifico; la *locatio operarum*, attinente alla prestazione di un'attività lavorativa resa al servizio di altri ⁽¹⁾.

Nel corso dei secoli lo schema locativo appena rappresentato si conferma come modello unificante dei diversi rapporti da esso disciplinati ed anche le codificazioni ottocentesche mantengono fede all'unitarietà del contratto in esame. Una unitarietà che progressivamente si modifica, sollecitata dall'impulso dell'attività economica volta alla produzione di beni o alla prestazione di servizi: tale impulso determina una più accentuata attenzione nei confronti dell'impresa e anche del lavoro attinente all'impresa, sia in forma autonoma sia in forma subordinata.

La trasformazione del tessuto produttivo, da agricolo a industriale, trova riscontro nel processo di codificazione che, nel secolo XIX, porta alla elaborazione del Codice civile e del Codice di commercio; il dualismo conferma una visione del sistema privatistico che si sviluppa non soltanto in relazione ai rapporti giuridici tra soggetti privati ma anche in relazione ai rapporti più strettamente commerciali che, dalla *lex mercatoria*, si saldano con il contesto sociale. La figura del commerciante e prima ancora del mercante, che aveva caratterizzato di sé il Medioevo sino al Settecento, lascia spazio a quella dell'imprenditore che contraddistingue l'operatore economico dell'Ottocento e segna il passaggio dal capitalismo commerciale al capitalismo industriale. Nel sistema economico medievale, artigiani e contadini si dedicavano alla produzione di beni materiali, manuali o legati alla coltivazione della terra, che poi venivano collocati sul mercato dal commerciante mediante gli atti di commercio. Artigiani e contadini, pertanto, erano lavoratori autonomi e, al tempo stesso, proprietari dei mezzi di produzione: il laboratorio artigianale, gli utensili di lavoro, le proprie energie.

Nel secolo XIX, la rivoluzione industriale e il declino dell'economia agraria inducono le popolazioni rurali a trasferirsi nei centri urbani. L'imprenditore sopraggiunge quando l'introduzione delle macchine nel processo produttivo e l'incremento della stessa produzione ottenuta attraverso la rivoluzione industriale determinano l'acquisto di nuovi mezzi strumentali, la produzione su larga scala, il progressivo ridimensionamento degli artigiani e dei contadini che affluiscono, con l'urbanizzazione, nelle fabbriche e si trasformano in operai ⁽²⁾.

Codice civile e Codice di commercio giungono, distinti e separati, sino ai primi decenni del Novecento sino a quando cioè il Codice civile del 1942 non realizza l'unificazione delle discipline privatistiche in un unico testo normativo ⁽³⁾. Tale unificazione,

⁽¹⁾ A. MASI, voce *Locazione (Storia)*, in *Enc. Dir.*, 1974, vol. XXIV, p. 907 ss. Per l'evoluzione storica della *locatio* si veda anche P. GROSSI, *Locatio ad longum tempus*, Morano, 1963.

⁽²⁾ Per un inquadramento del concetto di imprenditore, anche in prospettiva storica, cfr. F. GALGANO, voce *Lex mercatoria*, in *Enc. Dir.*, 2001, vol. V, agg., p. 721 ss.; F. GALGANO, *Diritto civile e commerciale. Volume Terzo. L'impresa e le società*, Cedam, 1990, p. 5 ss. Sul passaggio dall'atto di commercio al concetto di attività, prima commerciale, poi imprenditoriale, si veda G. AULETTA, voce *Attività (diritto privato)*, in *Enc. Dir.*, 1958, vol. III, p. 981 ss.

⁽³⁾ Le riflessioni sulla *lex mercatoria*, sul processo di codificazione e sul fenomeno della commercializzazione del diritto privato hanno impegnato ed impegnano ancora numerosi studiosi del diritto civile e del diritto commerciale, trattandosi di tematiche che, partendo da un profilo storico, ragionano sui processi evolutivi che caratterizzano il nostro tempo. Cfr., tra i tanti, F. DI MARZIO, voce *Contratto e impresa*, in *Enc. Dir. – I Tematici*, 2021, vol. I, *Contratto*, p. 328 ss.; S. DELLE MONACHE, "Commercializzazione" del diritto civile (e viceversa), in *RDC*, 2012, I, p. 498 ss.; F. GALGANO, *Lex mercatoria*, Il Mulino, 2002. In passato, R. NICOLÒ, voce *Diritto civile*, in *Enc. Dir.*, 1964, vol. XII, p. 904 ss.; R. NICOLÒ, *Codice civile*, ivi, 1960, vol. VII, p. 240 ss.

peraltro, non confonde né sottovaluta gli istituti del diritto commerciale e, inoltre, valorizza il lavoro. Tutto ciò trova una precisa collocazione all'interno del libro V, ma l'impresa, e il lavoro ad essa relativo, assumono rilievo anche in altri ambiti: ad esempio, in relazione ai rapporti familiari, alla successione ereditaria, all'esercizio di un diritto reale, alla disciplina del contratto e alle sue modalità operative ⁽⁴⁾.

Il Codice civile vigente porta a compimento un altro processo, quello della tipizzazione, in forza del quale si creano modelli contrattuali autonomi, nominati e distintamente disciplinati. Pertanto, dallo schema unitario della *locatio* si genera la locazione di cose (articolo 1571 ss. c.c.), l'affitto (articolo 1615 c.c.), il contratto di appalto (articolo 1655 ss. c.c.), il contratto di lavoro subordinato (articolo 2094 c.c.) e il contratto d'opera (articolo 2222 c.c.), quest'ultimo collocato all'interno della parte dedicata al lavoro autonomo e non all'interno del libro dedicato alle obbligazioni, come invece accade per gli altri contratti. Già la collocazione consente di esprimere il rilievo attribuito dal legislatore all'oggetto della prestazione piuttosto che al modello contrattuale con cui la stessa si determina: emerge cioè l'esigenza di concentrare l'attenzione sul fattore lavoro «prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione», pertanto autonomo (articolo 2222 c.c.).

2. L'emersione del tipo: il contratto d'opera

Tra i tipi contrattuali disciplinati nel Codice civile si distinguono anche quelli che si articolano con l'impresa e con l'imprenditore, qualificandosi, a seconda degli schemi negoziali attuati, in contratti di impresa, contratti per l'impresa e contratti tra imprese ⁽⁵⁾.

Nel contesto così individuato, il contratto d'opera si distacca dal contratto di appalto che acquisisce anch'esso autonomia e risulta caratterizzato dal rischio e dal requisito dell'organizzazione. La derivazione identitaria e comune dalla *locatio* spiega il possibile parallelismo tra contratto d'opera e contratto di appalto che però divengono tipi negoziali distinti e separati sia nella disciplina sia, come già rilevato, nella rispettiva collocazione sistematica ⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ Si consideri, a titolo esemplificativo, l'impresa familiare e l'impresa costituita con il convivente (artt. 230-*bis* e 230-*ter* c.c.); il più recente patto di famiglia, introdotto dalla l. n. 55/2006 (artt. 768-*bis* ss. c.c.); l'usufrutto di azienda (art. 2561 c.c.); il contratto di affitto (art. 1615 ss. c.c.) o il contratto di appalto (art. 1655 ss. c.c.).

⁽⁵⁾ La tematica del contratto applicato all'impresa o concluso dall'impresa è stata ed è oggetto anch'essa di approfondite analisi da parte della dottrina. Tra i molteplici contributi, cfr. F. DI MARZIO, *op. cit.*, p. 325 ss.; G. DE NOVA, *Contratti di impresa*, in *Enc. Dir. – Annali*, 2011, vol. IV, p. 243 ss.; F. MACARIO, *Dai «contratti delle imprese» al «terzo contratto»: nuove discipline e rielaborazioni delle categorie*, in A. DOLMETTA, G.B. PORTALE (a cura di), *Un maestro del diritto commerciale. Arturo Dalmartello a cento anni dalla nascita*, Vita e Pensiero, 2010, p. 127 ss.; A. ZOPPINI, *Il contratto asimmetrico tra parte generale, contratti di impresa e disciplina della concorrenza*, in *RDC*, 2008, I, p. 515 ss.; P. SIRENA, *La categoria dei contratti di impresa e il principio della buona fede*, *ivi*, 2006, II, p. 415 ss.; A. DALMARTELLO, voce *Contratti d'impresa*, in *EGT*, 1988, vol. IX, p. 1 ss.; A. DALMARTELLO, *I contratti delle imprese commerciali*, Cedam, 1962.

⁽⁶⁾ Un parallelismo ben rilevato da tutta la dottrina che si è occupata di appalto e di contratto d'opera: tra i tanti, cfr. S. POLIDORI, *Appalto*, in P. PERLINGIERI (diretto da), *Trattato di diritto civile del Consiglio nazionale del Notariato*, ESI, 2015, p. 54 ss.; L.V. MOSCARINI, *Il contratto di appalto e le figure affini*, in V. CUFFARO (a cura di), *I contratti di appalto privato*, Utet, 2011, p. 12 ss.; D. RUBINO, G. IUDICA, *Appalto*.

Ai sensi dell'articolo 2222 c.c.: «Quando una persona si obbliga a compiere verso un corrispettivo un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente, si applicano le norme di questo capo, salvo che il rapporto abbia una disciplina particolare nel libro IV» (7).

Anche la Relazione al Codice civile si esprime sulla distinzione tra appalto e contratto d'opera e, se il contratto di appalto è dapprima caratterizzato soltanto dall'elemento del rischio, esso successivamente viene individuato anche dal requisito dell'organizzazione. Su tale ultimo rilievo, la Relazione al Codice civile (n. 700) ritiene che: «La caratteristica essenziale che ha permesso il differenziarsi dell'appalto dalla più semplice figura del contratto d'opera [...] non è dato dal risultato che in entrambi è un'opera o un servizio, ma al fatto che nell'appalto vi è un'organizzazione d'impresa, la quale pone in secondo piano la prestazione di lavoro dell'appaltatore». E ancora: «Il risultato contrattuale non si raggiunge, in altri termini, direttamente attraverso il lavoro dell'appaltatore, come attraverso il lavoro prevalentemente proprio del prestatore si consegue nel contratto d'opera, ma attraverso l'organizzazione dei mezzi necessari, che l'appaltatore pure gestisce a suo rischio: il confronto tra l'art. 1655 e l'art. 2222 che individua il contratto d'opera (nel quale si ricomprende anche il contratto tra colui che esercita una professione intellettuale e il cliente), mostra con sufficiente chiarezza i concetti esposti».

Il contratto d'opera, probabilmente marginalizzato rispetto all'appalto per la propria dimensione artigianale e manuale, conserva negli anni rilievo economico e resiste anche alle trasformazioni del mercato. Una realtà che si basa ancora sulla manualità, tradizionale o più moderna, ma che evolve altresì verso una sempre maggiore importanza dei servizi, collegati allo sviluppo della tecnologia, dell'informatica, dei social networks, delle piattaforme digitali e, più in generale, collegati ad una visione economica dinamica, immateriale, globalizzata, a volte frenetica. Ciò appare evidente con riferimento alle *new properties* ma emerge anche nelle esigenze che attendono di essere soddisfatte attraverso comunicazioni rapide, servizi a domicilio, più in generale attraverso prestazione lavorative nuove rispetto all'economia del passato (8).

L'organizzazione, più o meno strutturata e complessa, può incidere sulla distinzione tra i due citati tipi contrattuali; tuttavia, nell'una e nell'altra fattispecie è presente il

Libro IV: Obbligazioni art. 1655-1677, Zanichelli, 2007, p. 26 ss.; M. COSTANZA, *Nozione generale*, in M. COSTANZA (diretto da), *L'appalto privato*, Utet, 2000, p. 4 ss.; F. MARINELLI, *Il tipo e l'appalto*, Cedam, 1996, p. 47 ss.; D. RUBINO, *L'appalto*, Utet, 1980, p. 20 ss.; M. STOLFI, voce *Appalto*, in *Enc. Dir.*, 1958, vol. II, p. 629 ss.; F. VOLTAGGIO LUCCHESI, *Contratto di appalto e contratto d'opera*, in *GC*, 1955, p. 560 ss. Si consenta anche il rinvio a M.C. CERVALE, *Struttura dell'appalto e responsabilità dell'appaltatore*, Giuffrè, 2016, p. 38 ss., con ulteriori riferimenti dottrinali e giurisprudenziali.

(7) Partendo dalla definizione e come evidenziato dalla dottrina, si tratta di «uno schema non compiutamente delineato, incerto tra il requisito dell'assenza di subordinazione e quello dell'assenza di organizzazione imprenditoriale (quindi definito per negazione più che per affermazione positiva), tuttora fonte di difficoltà interpretative e di valutazioni discordanti» (F. MARINELLI, F. CAROCCIA, *Contratto d'opera e prestazione d'opera intellettuale*, in P. PERLINGIERI (diretto da), *op. cit.*, p. XI dell'*Introduzione*). Si veda anche G. GIACOBBE, D. GIACOBBE, *Il lavoro autonomo. Contratto d'opera*, Giuffrè, 1995, p. 5.; G. GIACOBBE, voce *Lavoro autonomo*, in *Enc. Dir.*, 1973, vol. XXIII, p. 422 ss.

(8) Come rileva M. MARTONE, *Contratto di lavoro e beni immateriali*, Cedam, 2002, p. 6 ss., sono cambiate le categorie economiche e i modi della produzione, il mondo del lavoro, lo stile di vita delle persone, nel senso che da una egemonia del codice tecnico-scientifico della meccanica, basata su una economia pesante e materiale, si è passati alla cibernetica, a una nuova economia leggera, immateriale, rapida.

rischio, riguardante sia il risultato economico collegato al profitto sia l'adempimento e, prima ancora, il contenuto contrattuale, essendo possibile che la prestazione riceva il pagamento di un corrispettivo "povero", inferiore rispetto al valore della prestazione svolta e tale da generare una povertà sociale, seppure conseguente ad una prestazione lavorativa ⁽⁹⁾.

Il lavoro autonomo che si esprime attraverso il contratto d'opera costituisce una nozione più ampia di quella relativa alla piccola impresa, potendo includere anche attività non propriamente imprenditoriali: si pensi, ad esempio, all'esercizio delle professioni intellettuali. Inoltre, il contratto d'opera non esaurisce le forme di collaborazione autonoma in quanto il Codice civile, nel libro IV, regola tipi contrattuali che includono attività di collaborazione e di ausilio svolte in forma autonoma. Il mandato, il trasporto, l'agenzia, la mediazione costituiscono modelli negoziali nei quali una parte assume, dietro pagamento di un corrispettivo, l'obbligo di compiere un atto, un servizio, o anche un'opera, in modo autonomo e con assunzione del rischio ⁽¹⁰⁾.

All'interno del lavoro autonomo è regolato anche l'esercizio delle professioni intellettuali la cui disciplina qualifica la prestazione caratterizzata dall'apporto intellettuale di un prestatore qualificato dal possesso di requisiti, soggettivi ed oggettivi, individuati rigorosamente dal legislatore. Tuttavia il profilo in questione, in tale sede, viene soltanto indicato come possibile tema di confronto in quanto un suo approfondimento richiederebbe riflessioni specifiche, concentrate soprattutto sulla natura e sulla funzione delle professioni intellettuali e non sullo schema contrattuale del contratto d'opera di per sé considerato.

3. Il lavoro autonomo, il contratto d'opera e la piccola impresa

Il rapporto tra lavoro autonomo, contratto d'opera e piccola impresa costituisce, in ambito privatistico, oggetto di un vivace dibattito che si sviluppa tra una ricostruzione in termini di coincidenza di termini e concetti ⁽¹¹⁾ e una visione che ne sottolinea la

⁽⁹⁾ Si consideri la l. n. 81/2017, recante misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale, che si pone, pur se da un punto di vista giuslavoristico, a completamento di una normativa volta a tutelare il lavoratore autonomo nei casi in cui il committente assuma un rilievo contrattuale sproporzionato e, quindi, abusivo. L'art. 3, in particolare, considera abusive e prive di effetto le clausole che attribuiscono al committente la facoltà di modificare unilateralmente le condizioni del contratto o, nel caso di contratto avente ad oggetto una prestazione continuativa, di recedere da esso senza congruo preavviso. La citata norma considera abusivo il rifiuto del committente di stipulare il contratto in forma scritta e ritiene applicabile ai rapporti contrattuali considerati, in quanto compatibile, l'art. 9 della l. n. 192/1998, in materia di abuso di dipendenza economica. Si tenga presente, altresì, soprattutto da un punto di vista giuslavoristico, il d.l. n. 48/2023, convertito con modificazioni dalla l. n. 85/2023, contenenti misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro, per il cui commento si rinvia a E. DAGNINO, C. GAROFALO, G. PICCO, P. RAUSEI (a cura di), *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro", convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85*, ADAPT University Press, 2023. Sul ruolo del rischio contrattuale, di recente, D. SANTARPIA, *La sopravvenienza tra costruzione del regolamento contrattuale ed esecuzione del contratto*, ESI, 2023, p. 67 ss.

⁽¹⁰⁾ Si veda G. SANTORO-PASSARELLI, voce *Lavoro autonomo*, in *Enc. Dir. - Annali*, 2012, vol. V, p. 711 ss.

⁽¹¹⁾ Cfr. W. BIGIARI, *La piccola impresa*, Giuffrè, 1947; F. GALGANO, *Diritto civile e commerciale. Volume Terzo. L'impresa e le società*, cit., p. 16 ss., secondo il quale può considerarsi piccolo imprenditore quel lavoratore autonomo che eserciti un mestiere nel quale non è necessario un apparato produttivo e in

diversità, incentrata sulla presenza o meno dell'elemento della organizzazione e della prevalenza del lavoro altrui su quello proprio ⁽¹²⁾.

Peraltro, il rapporto tra lavoro e impresa è particolarmente vivo in quanto l'impresa costituisce lo strumento di esternalizzazione delle energie psico-fisiche e il lavoro rappresenta un determinante fattore della produzione. Il contratto genera e regola il rapporto giuridico e, con riferimento al lavoro autonomo, regola la relazione che si crea tra prestatore d'opera e committente. Sotto un profilo economico, il lavoratore autonomo potrebbe eventualmente farsi piccolo imprenditore, chiamato a svolgere una attività professionale organizzata prevalentemente con il lavoro proprio e dei componenti della famiglia, ai sensi dell'articolo 2083 c.c. Un confronto tra l'articolo 2083 c.c. e l'articolo 2222 c.c. evidenzia che entrambe le disposizioni fanno riferimento al requisito del "lavoro proprio", adottando il criterio della prevalenza rispetto al lavoro altrui, che pure può essere eventualmente presente.

Il lavoro prevalentemente proprio costituisce una costante che valorizza l'opera che ne consegue, mentre non tutti i lavoratori autonomi presentano il profilo organizzativo. Ciò tuttavia va posto in relazione con l'attuale evoluzione del mercato: esso si avvale di una tecnologia grazie alla quale l'organizzazione dei mezzi personali può divenire eventuale, così come ad una organizzazione accentrata si può sostituire una organizzazione decentrata attraverso la previsione di cicli di produzione realizzati con l'intervento altrui, si pensi ai prodotti semilavorati ⁽¹³⁾. Si aggiunga, inoltre, una concorrenza sempre più efficace che, se non adeguatamente modulata, potrebbe portare a sacrificare diritti e libertà fondamentali.

Il rischio si profila come rischio economico, fondato sull'analisi costi-benefici e volto ad evitare che l'attività svolta possa generare uno stato di crisi, di insolvenza o di sovraindebitamento, altro tema particolarmente delicato. Il rischio si profila, altresì, come rischio contrattuale, riguardante il programma negoziale che intercorre tra prestatore d'opera e committente il quale, forte del proprio ruolo commerciale o del proprio status imprenditoriale, potrebbe incidere unilateralmente sulle condizioni

cui la realizzazione dell'opera o del servizio si attua in virtù della ingegnosità del lavoratore. Ciò in quanto la circostanza che l'art. 2083 c.c. espressamente qualifichi come imprenditore, sia pure piccolo, l'artigiano legittima il valore da attribuire al lavoro personale: «È, dunque, essenziale il lavoro manuale dell'artigiano, mentre può mancare l'impiego del lavoro altrui» (ivi, p. 33); ancora F. GALGANO, *Diritto commerciale. L'imprenditore*, Zanichelli, 1991, p. 27 ss.

⁽¹²⁾ Cfr. P. SANDULLI, *Il lavoro autonomo*, in P. RESCIGNO (diretto da), *Trattato di diritto privato*, Utet, 2002, vol. 15, p. 789, a parere del quale l'organizzazione, intesa come coordinamento stabile dei fattori produttivi avente attitudine a proiettarsi sul mercato, consente di distinguere "radicalmente" la fattispecie prevista dall'art. 2083 c.c. da quella prevista dall'art. 2222 c.c. Si veda anche M. CASANOVA, *Impresa e azienda*, Utet, 1974, p. 23 ss.; G. GIACOBBE, *op. cit.*, p. 422; A. GRAZIANI, *Impresa e imprenditore*, Morano, 1962, p. 26; E. ZANELLI, *La nozione di oggetto sociale*, Giuffrè, 1962, p. 148 ss.; il quale rileva ulteriormente che, «in definitiva, sembra potersi affermare che l'attività imprenditoriale sia caratterizzata da un complesso di elementi che si giustificano nell'ambito dei principi di economicità di gestione e di organizzazione professionale, che sono del tutto estranei all'attività del lavoratore autonomo».

⁽¹³⁾ Cass., sez. un., 20 marzo 2015, n. 5685, Cass. 21 maggio 2010, n. 12519, Cass. 1° giugno 2004, n. 10507, Trib. Ferrara 27 agosto 2020, n. 459, Trib. Bologna 14 novembre 2019, n. 2452, Trib. Arezzo 7 gennaio 2019, n. 1, Trib. Salerno 11 agosto 2017, n. 3934, tutte in *DeJure*, ribadiscono che nel contratto d'opera l'esecuzione della prestazione avviene secondo il modulo organizzativo della piccola impresa.

contrattuali, determinando una dissimmetria di posizioni che diviene una dissimmetria di contenuti, cagionando una debolezza economica e, in definitiva, una povertà.

A ciò si aggiunga un tessuto economico caratterizzato da tante figure professionali autonome, nate a seguito delle nuove dinamiche imprenditoriali, che poi, di fatto, risentono per prime dei momenti di crisi, di difficoltà e di impoverimento. Il contesto appena descritto trova conferma nella particolare attenzione dedicata dal legislatore ad alcune figure professionali autonome, come ad esempio il subfornitore ⁽¹⁴⁾, e nella tendenza alla predisposizione unilaterale di schemi contrattuali specifici che possono porre problematiche giuridiche di disuguaglianza.

Pertanto, attualmente il contratto d'opera ha acquisito una rilevanza significativa, partecipa con tante piccole, laboriose realtà al concreto vissuto del tessuto commerciale e professionale e tuttavia risente di una difficoltà sostanziale, giuridica ed economica.

4. Il valore della interdisciplinarietà

Il contratto d'opera, strutturato attorno all'accordo tra prestatore d'opera e committente per la realizzazione di un'opera o per l'esecuzione di un servizio, consente, da un punto di vista funzionale, lo svolgimento di un'attività lavorativa in autonomia e senza vincolo di subordinazione. Si tratta di un contratto dove, per la realizzazione del bene o del servizio richiesto, vengono impiegate energie lavorative; queste ultime impegnano la persona del lavoratore che, in quanto persona, va garantita in termini di esistenza dignitosa, decorosa e libera.

Il contratto d'opera si inserisce solitamente in un fitto reticolo di relazioni che possono avere a che fare con l'impresa, pubblica e privata, individuale e collettiva, o invece con ordinarie persone fisiche; tutto ciò determina inevitabili contatti tra le norme del diritto civile e quelle del diritto commerciale, tra i principi costituzionali, la disciplina del diritto del lavoro e le regole economiche, in un quadro complessivo ampio costituito dal mercato e dalla concorrenza.

Nel contratto si individua la fonte negoziale del rapporto di lavoro; il contratto regola la relazione tra le parti e specifica l'oggetto della prestazione nonché il suo corrispettivo. L'impresa può costituire l'organizzazione entro la quale o in relazione alla quale svolgere la prestazione autonoma: l'imprenditore potrebbe essere l'altra parte del contratto, in tal modo attraendo il contratto d'opera tra i contratti per le imprese, con le conseguenze che ciò può determinare sul consenso, sull'equilibrio contrattuale, sulla parità sostanziale delle parti.

⁽¹⁴⁾ L. n. 192/1998, riguardante la *Disciplina della subfornitura nelle attività produttive*, in forza della quale un imprenditore si impegna ad effettuare per conto di una impresa committente lavorazioni particolari e specifiche destinate ad essere incorporate o utilizzate nell'ambito dell'attività economica svolta dal committente. Cfr., in proposito, F. PROSPERI, *Il contratto di subfornitura e l'abuso di dipendenza economica. Profili ricostruttivi e sistematici*, ESI, 2002, nonché F. PROSPERI, *Subfornitura industriale, abuso di dipendenza economica e tutela del contraente debole: i nuovi orizzonti della buona fede contrattuale*, in *Rassegna di Diritto Civile*, 1999, p. 639 ss.; F. LAPERTOSA, *La soluzione delle controversie nei contratti di subfornitura*, in *GC*, 1999, II, p. 291 ss. Inoltre, tutta la dottrina che si è occupata di appalto ha approfondito anche il contratto di subfornitura, sia come autonomo contratto tipico, sia nella relazione che può crearsi con l'appalto. Ad es., cfr. D. RUBINO, G. IUDICA, *op. cit.*, p. 85 ss.

Il diritto del lavoro è chiamato, ancora, a qualificare, in senso autonomo o parasubordinato, ma comunque oltre il lavoro subordinato, la prestazione eseguita professionalmente dal soggetto passivo del rapporto giuridico, pur sempre consistente in energie, fisiche e intellettuali, rese in favore del committente in condizioni di indipendenza. Rileva, inoltre, l'analisi economica che approfondisce la concretezza dei dati reali e, attraverso l'elaborazione degli stessi, consente di monitorare l'andamento del mercato e di orientare l'indagine verso soluzioni concrete.

Il tutto, e preliminarmente, si inserisce all'interno della Carta costituzionale, con particolare riferimento, tra gli altri, agli articoli 2, 3, 35, 36 e 41 Cost., nel segno della tutela del lavoro, della dignità retributiva, della libertà di iniziativa economica privata, quale espressione di libertà individuale da esercitare secondo i principi della utilità sociale e di una leale e corretta concorrenza ⁽¹⁵⁾.

5. La dimensione privatistica del contratto d'opera

Pertanto, il contratto d'opera si qualifica come tipo contrattuale autonomo all'interno del Codice civile in grado di soddisfare le esigenze più varie: dalla realizzazione di un'opera, alla prestazione di un servizio, all'esercizio di una attività professionale intellettuale. Si tratta di ambiti diversi tra loro ma tutti accomunati da una prospettiva di impegno personale, tecnico, manuale, intellettuale ⁽¹⁶⁾.

Come già rilevato, per l'articolo 2222 c.c. si ha contratto d'opera «quando una persona si obbliga a compiere verso un corrispettivo un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente». Tuttavia, la norma precisa ulteriormente che le disposizioni relative a tale tipo contrattuale «si applicano [...] salvo che il rapporto abbia una disciplina particolare nel libro IV». La disposizione sembra voler proporre, attraverso l'emersione del tipo legale, uno strumento contrattuale in grado di recepire quelle relazioni economiche non classificabili all'interno della tipizzazione operata dal libro IV c.c. Il contratto d'opera può svolgere un ruolo aggregante, all'interno del tipo, di tante fattispecie che potrebbero presentarsi aldilà e al di fuori dei modelli già strutturati all'interno della disciplina delle obbligazioni, fattispecie che emergono dalla realtà commerciale e che vanno, quindi, disciplinate, valutandole secondo i criteri della meritevolezza degli interessi in gioco.

⁽¹⁵⁾ Si veda, per un inquadramento anche costituzionale, tra le tante fonti bibliografiche, G. VETTORI, *Contratto e Costituzione*, in *Enc. Dir. – I Tematici*, 2021, vol. I, *Contratto*, p. 266 ss.; P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti. II. Fonti e interpretazione*, ESI, 2020; G. VETTORI, *Il diritto dei contratti fra Costituzione, Codice civile e codici di settore*, in *RTDPC*, 2008, n. 3, p. 751 ss.; G. GRISI, *L'autonomia privata. Diritto dei contratti e disciplina costituzionale dell'economia*, Giuffrè, 1999; G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in *QCcost*, 1992, n. 1, p. 1 ss.; F. GALGANO, *Articolo 41*, in F. GALGANO, S. RODOTÀ, *Rapporti economici. Tomo II. Art. 41 Costituzione*, Zanichelli, 1982.

⁽¹⁶⁾ La dottrina che si è interrogata sulle ragioni di tale collocazione all'interno del Codice civile si chiede se tale scelta, con la sua scarna regolamentazione, «costituisca più il frutto di una precisa operazione ideologica ed estetica – l'*esprit de geometrie* di un legislatore illusionista, entro la cornice delle superiori armonie dell'ordine corporativo – che il sincero portato normativo della realtà economico sociale sottostante» (A. PERULLI, *Il lavoro autonomo. Contratto d'opera e professioni intellettuali*, Giuffrè, 1996, p. 5).

Da un punto di vista strutturale, il contratto d'opera non presenta problematiche particolari: esso è un contratto consensuale ad effetti obbligatori, bilaterale e a prestazioni corrispettive, avente ad oggetto una obbligazione di fare dietro il pagamento di un corrispettivo. L'obbligazione di fare consiste nell'impegnarsi, attraverso le diverse fasi della esecuzione, alla realizzazione di un'opera o alla prestazione di un servizio al fine di soddisfare l'interesse del committente. Risulta pertanto centrale, all'interno della dimensione contrattuale, l'attività lavorativa prevalentemente personale del prestatore, un'attività lavorativa che, oltre a svolgersi secondo i modelli tradizionali, vede, come è naturale, emergere anche "nuove professioni", collegate alle potenzialità offerte dal mercato: si pensi all'ampio settore rappresentato dal web, dalla rete di internet, dai social networks, dalle piattaforme on-line, dall'abitudine ad ottenere, subito e a domicilio, prestazioni di servizi e beni. Si assiste, cioè, ad una intensa trama di relazioni commerciali che ricorre a lavoratori i quali non presentano vincoli di subordinazione, operano in autonomia ed esimono il datore di lavoro-committente da obblighi contrattuali e previdenziali stringenti.

All'interno di tali nuove professioni, un primo profilo del lavoro autonomo può essere determinato dai c.d. *peripheral workers* ossia dal mondo dei collaboratori continuativi autonomi, degli stagisti, in altre parole di tutte quelle categorie di lavoratori che somigliano molto ai lavoratori subordinati ma che hanno una veste giuridica del tutto differente e sono dotati di partita IVA⁽¹⁷⁾. Si tratta di una prospettiva nella quale il concetto di impresa rientra non tanto quale attività commerciale propulsiva dello sviluppo economico, quanto piuttosto quale attività di intermediazione o, addirittura, di speculazione sul lavoro⁽¹⁸⁾.

Un secondo profilo, strettamente collegato al primo, riguarda i c.d. *falsi lavoratori autonomi*, secondo una categoria ben delineata dalla Unione europea nella comunicazione della Commissione UE 2022/C 123/01, di cui si parlerà più avanti.

I fenomeni in corso sono però anche altri. In taluni ambiti si assiste quasi ad una spersonalizzazione del lavoro autonomo prestato, nel senso che il committente non cerca particolari connotazioni qualitative in chi presta la propria attività: ciò accade quando nello svolgimento della prestazione diviene rilevante il risultato e non le qualità dell'autore della prestazione volta a conseguire quel risultato. In altri ambiti, invece, può emergere l'esigenza di specializzazione che porta dal semplice *fare* al più elaborato *saper fare*, un ambito nel quale diviene rilevante il valore dell'attività esercitata, associato alla persona e al metodo qualitativo adottato⁽¹⁹⁾. In tale secondo contesto, occorre considerare anche il ruolo dell'*intuitus personae* che pure può caratterizzare la prestazione d'opera nello stretto collegamento tra contratto e qualità personali, tecniche e professionali del lavoratore autonomo.

⁽¹⁷⁾ P. ICHINO, *Inchiesta sul lavoro. Perché non dobbiamo avere paura di una grande riforma*, Mondadori, 2012, p. 57. Per quanto riguarda le dinamiche del "lavoro povero" all'interno della società italiana, cfr. M. RAITANO, *Lavoratori poveri e implicazione di policy: il caso italiano*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Giappichelli, 2023, p. 323 ss.; G. SANTORO-PASSARELLI, *Il nuovo volto del diritto del lavoro a cinquanta anni dallo Statuto dei lavoratori*, in *RDC*, 2021, n. 1, p. 1 ss.

⁽¹⁸⁾ Cfr. F. GALGANO, *Lex mercatoria*, cit., p. 211 ss.

⁽¹⁹⁾ La riflessione sul contratto d'opera attraverso il rilievo assunto dal *saper fare* viene sviluppata da F. MARINELLI, F. CAROCCIA, *op. cit.*, p. 3 ss.

6. Asimmetrie contrattuali e asimmetrie sociali

È necessario, allora, esaminare quali siano i dati che emergono dall'analisi dell'esperienza e verificare quali problematiche giuridiche essi possano creare.

Appare evidente come il contratto d'opera sia in grado di adattarsi all'attualità dei tempi odierni e, soprattutto, alle esigenze della produzione. Una produzione sicuramente in trasformazione se solo si considerino i già citati cambiamenti legati allo sviluppo tecnologico, all'introduzione dell'intelligenza artificiale, alla rapidità e frequenza delle operazioni commerciali, alla globalizzazione dei mercati, alle tecniche di digitalizzazione nella conclusione dei contratti ⁽²⁰⁾. Le invenzioni industriali, il segreto industriale, il *know-how*, i prodotti finanziari, i titoli azionari delle società commerciali, costituiscono beni emergenti nel divenire del diritto. A ciò si aggiungano anche le prestazioni di nuovi servizi, quali ad esempio quelli resi dai *riders*, dai comunicatori per imprese tramite social network, e la produzione di nuovi beni, quali ad esempio i *non-fungible token* (NFT), nel rapporto con la tecnologia *blockchain* e l'applicazione al mercato dell'arte ⁽²¹⁾.

Il contratto costituisce lo strumento di regolazione dei rapporti commerciali e il contratto d'opera rappresenta lo specifico strumento di disciplina delle forme di collaborazione autonoma, sia più classiche sia più attuali.

Tuttavia, il contratto evidenzia anche le possibili criticità di un sistema che sembra aver intrapreso una deviazione rispetto alla direzione tracciata dal Codice civile.

La concezione tradizionale del contratto, e quindi anche del contratto d'opera, fondata sull'uguaglianza formale e sostanziale tra le parti, non costituisce più una regola generale ⁽²²⁾; così come il concetto di autonomia privata e di autodeterminazione nella conclusione del contratto incontra il limite di un mercato che crea modelli comportamentali asimmetrici, nei quali l'asimmetria e, quindi, lo sbilanciamento tra le posizioni negoziali, si fonda su una *asimmetria sociale* che evolve poi in una *asimmetria giuridica*. In verità, non è sempre possibile stabilire con certezza un rapporto di causa-effetto tra le due asimmetrie: a volte, la disuguaglianza sociale, e quindi la debolezza economica, si riflette senza possibili alternative sul contenuto del contratto sottoscritto, predisposto unilateralmente dalla parte economicamente più forte e non modificabile; altre volte, la perdurante asimmetria contrattuale in relazione al rapporto di lavoro causa nel tempo una disuguaglianza economica e sociale, una povertà alla quale il lavoratore autonomo non riesce a sottrarsi.

⁽²⁰⁾ Sulla incidenza dell'intelligenza artificiale anche nel mondo del lavoro, cfr. R. CARLEO, *Piattaforme digitali e contratto*, in *European Journal of Privacy Law & Technologies*, 2022, n. 1, p. 1 ss.; S. MAINARDI, *Intelligenze artificiali e diritto del lavoro*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, Giuffrè, 2020, p. 363 ss.

⁽²¹⁾ Nello specifico, G. NAVA, *I non-fungible-token*, in R. GIORDANO ET AL. (a cura di), *Il diritto nell'era digitale. Persona, Mercato, Amministrazione, Giustizia*, Giuffrè, 2022, p. 237 ss. Più in generale, si veda C. PAREO, *Il giusto compenso nel lavoro attraverso piattaforme digitali*, in P. ALBI (a cura di), *op. cit.*, p. 291 ss.; C. PARRINELLI, *La persona umana al tempo della società digitale e dello sviluppo sostenibile*, ESI, 2023; G. SANTORO-PASSARELLI, *Dignità del lavoro e civiltà digitale*, in *RGL*, 2023, n. 1, p. 53 ss., e, ancora dello stesso A., *Il lavoro mediante piattaforme digitali e la vicenda processuale dei riders*, in *DRI*, 2021, n. 1, p. 111 ss.

⁽²²⁾ Si veda A. ZOPPINI, voce *Contratto ed economia comportamentale*, in *Enc. Dir. – I Tematici*, 2021, vol. I, *Contratto*, p. 313.

Ciò comunque comporta nella realtà che il rapporto contrattuale si basi sempre più sulla posizione dominante di una parte, il committente, e su una posizione debole dell'altra parte, il prestatore d'opera. Una asimmetria sociale e giuridica che si manifesta in tutele deboli, in compensi poco dignitosi o comunque non rapportati all'effettivo lavoro svolto, in termini di durata e di qualità; una asimmetria che viene inasprita da una concorrenza severa, poco controllata e pertanto a volte sleale⁽²³⁾.

Il fenomeno è evidente e ampio nella sua portata in quanto le asimmetrie evidenziate possono riguardare il prestatore d'opera sia esso soltanto lavoratore autonomo sia esso piccolo imprenditore: infatti, lo status di imprenditore non garantisce di per sé una tutela, un profitto e una dignitosa considerazione sociale in quanto anche l'imprenditore potrebbe essere coinvolto in una negoziazione asimmetrica, dove l'asimmetria è di tipo economico⁽²⁴⁾.

7. L'emersione del concetto di parasubordinazione

Già in passato si è riflettuto sulla complessità del rapporto di parasubordinazione, in quanto se è vero che l'assenza di subordinazione rappresenta uno degli elementi distintivi del contratto d'opera, è anche vero che la subordinazione assume caratteristiche assai diverse nella realtà dei rapporti economici. Infatti, tale assenza non deve necessariamente essere assoluta in quanto essa può mancare soltanto in parte ed i suoi contorni possono sfumare, dando luogo a quel fenomeno che è stato chiamato parasubordinazione e che comunque può costituire un modo per eludere i sistemi di protezione normalmente riservati al lavoro subordinato⁽²⁵⁾.

⁽²³⁾ Sul riflesso della concorrenza nei rapporti contrattuali asimmetrici, si veda A. ZOPPINI, *Il contratto asimmetrico tra parte generale, contratti di impresa e disciplina della concorrenza*, cit., p. 515 ss. Il tema concorrenza è particolarmente ampio per essere compiutamente sviluppato in tale sede: si rimanda, pertanto, alle pagine di M. LIBERTINI, voce *Concorrenza*, in *Enc. Dir.*, 2010, vol. III, p. 191 ss.

⁽²⁴⁾ È stata predisposta, pertanto, l'espressione *terzo contratto* per indicare quelle situazioni consensuali nelle quali emerge una disparità di posizione tra le parti; tale disparità conduce ad una disomogenea composizione degli interessi e determina uno sbilanciamento del rapporto tra parte contrattualmente forte e parte contrattualmente debole. L'espressione *terzo contratto* nasce soprattutto con riferimento alla contrattazione tra imprese in contesti di asimmetria di potere di mercato e, dunque, di potere contrattuale: si veda F. DI MARZIO, *op. cit.*, p. 343 ss. Si pensi al rapporto tra appaltatore e subappaltatore, nel caso in cui il primo imponga termini di pagamento ingiustificati rispetto a quelli a lui concessi. Si pensi, soprattutto, al contratto di subfornitura e al divieto dell'abuso «da parte di una o più imprese dello stato di dipendenza economica nel quale si trova, nei suoi o nei loro riguardi, una impresa cliente o fornitrice» (art. 9, l. n. 192/1998). Si veda, altresì, A.M. BENEDETTI, voce *Contratto asimmetrico*, in *Enc. Dir. – I Tematici*, 2021, vol. I, *Contratto*, p. 370 ss.; F. GALGANO, *Libertà contrattuale e giustizia del contratto*, in V. SCALISI (a cura di), *Il ruolo della civilistica italiana nel processo di costruzione della nuova Europa*, Giuffrè, 2007, p. 543 ss.

⁽²⁵⁾ G. SANTORO-PASSARELLI, *Il lavoro parasubordinato*, Franco Angeli, 1979. Per una disamina delle questioni relative al lavoro parasubordinato, anche nel rapporto con le norme regolanti il lavoro autonomo, si rinvia a G. SANTORO-PASSARELLI, *Diritto dei lavori*, Giappichelli, 2009; A. VALLEBONA, M.C. CATAUDELLA, voce *Lavoro parasubordinato*, in S. PIATTI (diretto da), *Il diritto. Enciclopedia giuridica*, Il Sole 24 Ore, 2007, vol. 8. Ma l'approfondimento è stato sempre costante: si veda A. PERULLI, *Il diritto del lavoro e il "problema" della subordinazione*, in *LLI*, 2020, n. 2, I, p. 92 ss.; G. SANTORO-PASSARELLI, *Lavoro eterodiretto, eteroorganizzato, coordinato ex art. 409, n. 3, c.p.c.*, in *RGL*, 2016, n. 1, p. 91 ss.; G. SANTORO-PASSARELLI, *Falso lavoro autonomo e lavoro autonomo economicamente debole ma genuino: due*

Il fenomeno della parasubordinazione ha determinato un assetto di interessi, insieme giuridico ed economico, che non ricorre allo schema del lavoro subordinato ed alle sue rigidità, peraltro assai accresciute negli ultimi decenni, ma che ha utilizzato lo schema del contratto d'opera proprio per superarle. Il suddetto schema viene così ad essere utilizzato da un committente, che solitamente è un imprenditore, per affidare al prestatore d'opera dei lavori ripetitivi, al limite tra la auto-organizzazione e la etero-organizzazione, che normalmente rientrerebbero nella subordinazione ma che vengono – nella predetta ipotesi – volutamente esclusi da tale ambito.

Anzi, è proprio la dissimmetria tra le posizioni dei contraenti che costringe il prestatore ad accettare un ruolo sicuramente sfavorevole. La dimensione del contratto d'opera cerca di liberarsi dalle caratteristiche giuslavoristiche per affidarsi totalmente al diritto civile, sul presupposto che una parità formale tra i contraenti possa giustificare la reale e concreta asimmetria delle prestazioni. E il legislatore, sul presupposto che tale scelta renda il mercato più elastico, nel corso del tempo ha dato forma a diverse fattispecie di lavoro autonomo, in risposta alle tecniche organizzative e produttive assunte dalle imprese. Pertanto, il *genus* contratto d'opera, disciplinato dall'articolo 2222 c.c., ha dato luogo a diverse *species* di lavoro autonomo, attraverso provvedimenti che – seppur tra accelerazioni e ripensamenti – vanno nella univoca direzione di supportare tali rapporti con i principi giuslavoristici ⁽²⁶⁾.

Insomma, la simbiosi tra diritto civile, diritto del lavoro e diritto commerciale che si realizza nella descritta fattispecie che ancora chiamiamo contratto d'opera potrebbe spezzare ogni equilibrio e permettere al committente di utilizzare uno schema astratto quale contenitore per giustificare in concreto una profonda vessatorietà: il prestatore d'opera non si giova della tutela del lavoratore subordinato e al tempo stesso non presenta quella struttura imprenditoriale che pur potrebbe garantirgli un risultato economico. Egli perde ogni tutela approntata dalla legge e – sulla base di un affermato presupposto di parità – si trova esposto a richieste contrattuali sempre più complesse e sempre meno remunerate. La legge n. 81/2017, volta alla tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale, prende coscienza delle eventuali problematiche sottese ad un utilizzo del contratto d'opera privato della parità sostanziale tra le parti, disciplina le clausole e le condotte abusive del committente, considera abusivo il rifiuto del committente di stipulare il contratto in forma scritta, promuove la protezione sociale dei professionisti iscritti ad ordini o collegi, individua più in generale le criticità sociali del settore ma ha bisogno ancora di tempo per rendersi effettivamente efficace.

La soluzione, allora, si trova nell'affidare tali rapporti non solo al diritto del lavoro, tradizionalmente volto a tutelare il lavoratore subordinato, ma anche – e piuttosto – al diritto civile e ad una rilettura dello strumento classico del contratto tra privati. Certo, il mito dell'eguaglianza, che il *Code civile* aveva consegnato al diritto post-

nozioni a confronto, in RIDL, 2013, n. 1, p. 103 ss.; G. SANTORO-PASSARELLI, voce *Lavoro autonomo*, cit., p. 711 ss.; G. SANTORO-PASSARELLI, *Dal contratto d'opera al lavoro autonomo economicamente dipendente, attraverso il lavoro a progetto*, in RIDL, 2004, n. 4, p. 543 ss.

⁽²⁶⁾ La legislazione in materia si è sviluppata attraverso le co.co.co. ex art. 409 c.p.c.; successivamente, il d.lgs. n. 276/2003, all'art. 61, ha introdotto le collaborazioni a progetto; più di recente, il lavoro autonomo etero-organizzato di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015; inoltre, il lavoro autonomo occasionale disciplinato dall'art. 54-bis della l. n. 96/2017. Sul lavoro a progetto, si veda G. SANTORO-PASSARELLI, voce *Lavoro a progetto*, in *Enc. Dir. – Annali*, 2011, vol. IV, p. 667 ss.; inoltre A. PERULLI, *Costanti e varianti in tema di subordinazione e autonomia*, in LD, 2015, n. 2, p. 259 ss.

moderno, si infrange sulla necessità di compiere scelte che solo apparentemente appaiono libere perché dettate dalla convenienza del momento, ma che in realtà vengono imposte da un contesto sociale sempre più complesso e difficile.

Anche in tali ipotesi, vi è la possibilità che il tipo contrattuale e la relazione cartolare con cui viene espresso il contratto d'opera possa essere superato dall'effettività del rapporto, i cui dati reali conducono ad esiti del tutto diversi da ciò che appare.

8. L'Unione europea e i *falsi* lavoratori autonomi

La problematica sussiste ed è ben recepita anche dall'Unione europea, in particolare si fa riferimento alla comunicazione della Commissione europea 2022/C 123/01, concernente l'applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione europea agli accordi collettivi concernenti le condizioni di lavoro dei lavoratori autonomi individuali.

La Commissione registra i cambiamenti avvenuti negli ultimi tempi all'interno del mercato del lavoro, così come prende atto del ruolo assunto dal lavoro autonomo e della crescita avvenuta negli ultimi anni anche per effetto della digitalizzazione dei processi produttivi e dell'espansione dell'economia delle piattaforme on-line. I fenomeni in atto se hanno aumentato la flessibilità e l'accessibilità al mercato del lavoro, dall'altro, in taluni casi hanno prodotto condizioni di lavoro difficili e sfuggenti alla grammatica del diritto. Anche l'emergenza Covid-19 ha reso ancora più vulnerabili molti lavoratori autonomi e tale estesa vulnerabilità può determinare che taluni lavoratori autonomi non siano completamente indipendenti dal proprio committente o non abbiano un potere contrattuale sufficiente per influire sulle proprie condizioni di lavoro.

Qualora i lavoratori autonomi si trovino in simili situazioni è possibile, in singoli casi, che essi possano essere considerati "falsi autonomi" e che gli organi giurisdizionali o le autorità nazionali li riclassifichino come lavoratori subordinati. È possibile, pertanto, che un prestatore d'opera o di servizi in pratica si trovi in una posizione di dipendenza economica tale da aumentare l'incertezza sulla sua condizione lavorativa che perde molto dell'autonomia e della indipendenza e richiede una riclassificazione del proprio status professionale ⁽²⁷⁾.

Le condizioni dei lavoratori autonomi individuali comprendono questioni delicate quali la retribuzione, l'orario e le modalità di lavoro, spazi fisici in cui il lavoro si svolge, salute, sicurezza, assicurazione e previdenza sociale, la possibilità di usufruire

⁽²⁷⁾ Da segnalare anche alcune decisioni della Corte di giustizia dell'Unione europea di approfondimento di tali problematiche: in particolare, C. giust. 13 gennaio 2004, causa C-256/01, *Allonby*, C. giust. 4 dicembre 2014, causa C-413/13, *FNV Kunsten*, e C. giust. ord. 22 aprile 2020, causa C-692/19, *Yodel*. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, al fine di decidere se l'organizzazione dell'orario di lavoro possa incidere sulla qualificazione del prestatore come imprenditore autonomo o, invece, come lavoratore, va alla ricerca di dati concreti che lo specifico caso presenta e propende per la prima soluzione qualora la persona disponga della facoltà di avvalersi di subappaltanti per svolgere il servizio che è tenuta a fornire, di accettare o non accettare i diversi incarichi offerti dal suo presunto datore di lavoro, di fornire i suoi servizi a qualsiasi terzo, di organizzare il proprio tempo secondo le esigenze personali piuttosto che in base ai soli interessi del presunto datore di lavoro (ordinanza *Yodel*, cit.).

di vacanze o ferie maturate: tutte questioni che non possono rimanere sprovviste di una adeguata collocazione giuridica.

La comunicazione della Commissione dell'Unione europea propone l'elaborazione di accordi collettivi concernenti le condizioni di lavoro dei lavoratori autonomi individuali che vengono individuati in «coloro che non dispongono di un contratto di lavoro o non si trovano in un rapporto di lavoro, e che per prestare i servizi in questione ricorrono principalmente al proprio lavoro personale». In simili contesti, la tradizionale concezione del contratto d'opera, quale strumento applicativo di un rapporto di lavoro autonomo, può non essere in grado di svolgere efficacemente il proprio ruolo in quanto la vulnerabilità del prestatore è parte integrante dell'accordo, diviene uno status inevitabile, all'interno di un mercato in cui la concorrenza in atto tra i lavoratori autonomi non ne consente una adeguata tutela ma piuttosto ne esaspera i comportamenti.

9. La crisi del tipo contrattuale come modello di equità: possibili soluzioni

Nelle pagine che precedono si è cercato di porre in evidenza l'attuale tendenza del mercato: esso ricorre a prestazioni lavorative autonome che però, di fatto, non ricevono la tutela che il prestatore d'opera meriterebbe non in via eccezionale ma mediante l'applicazione degli ordinari istituti giuridici del diritto privato.

L'equilibrio fondato su un potere paritario tra le parti può infrangersi su posizioni asimmetriche e sbilanciate a favore del committente, solitamente parte forte del rapporto contrattuale. Al tempo stesso, il lavoro, inteso come espressione della personalità dell'individuo e sua fonte di sostentamento economico, può non soddisfare più tali esigenze e creare il paradosso sociale di un lavoratore povero e forse anche discriminato.

I rimedi da attuare possono provenire da interventi legislativi appropriati e tempestivi, da regole impartite anche dall'Unione europea che gli Stati membri devono recepire, da una particolare sensibilità della giurisprudenza, chiamata a dirimere dubbi e questioni alla ricerca di una verità processuale che si presenti come ordinamento del caso concreto, dalle sollecitazioni della dottrina più attenta⁽²⁸⁾. Pertanto, l'interpretazione giudiziale delle norme disciplinanti il contratto d'opera potrebbe divenire un fattore rimediabile e di correzione di attriti e ingiustizie, livellando quel rapporto di tensione e di possibile conflitto che appare connotare alcuni metodi di contrattazione e di svolgimento del lavoro autonomo.

La ricerca della causa del contratto, quale funzione economico-individuale dello stesso, può fungere da utile parametro di valutazione del contratto in essere così come l'individuazione dello status di ciascuna parte, della qualità delle prestazioni assunte, delle modalità di svolgimento delle stesse, degli orari realmente praticati, possono contribuire ad una esatta ricostruzione del rapporto di lavoro effettivamente svolto, collocandolo nella giusta dimensione giuridica⁽²⁹⁾. Anche l'imposizione della forma

⁽²⁸⁾ Si veda, in proposito, P. PERLINGIERI, *Fonti del diritto e "ordinamento del caso concreto"*, in *Rivista di Diritto Privato*, 2010, n. 4, p. 7 ss.

⁽²⁹⁾ Il concetto e il ruolo della causa evocano le note riflessioni di G.B. FERRI, *La causa nella teoria del contratto*, in G.B. FERRI, C. ANGELICI, *Studi sull'autonomia dei privati*, Utet, 1997, p. 97 ss.; G.B. FERRI,

contrattuale scritta *ad substantiam* potrebbe svolgere un ruolo di controllo, responsabilizzazione e certezza nei rapporti giuridici costituiti ⁽³⁰⁾.

Ad oggi e sulla base dei dati esperenziali emergenti, il ricorso al tipo contrattuale, nel caso di specie al contratto d'opera, non appare da solo sufficiente a garantire al lavoratore la tutela che il Codice civile ha improntato in un contesto economico, quello del 1942, sicuramente diverso da quello attuale. Tuttavia, un legislatore attento e una giurisprudenza accorta potrebbero consentire una ricostruzione delle singole fattispecie centrate sulla qualità dei soggetti coinvolti, si pensi alla disciplina in favore del lavoratore subordinato o del consumatore, che meglio della riconduzione al tipo possa permettere di valutare in concreto l'assetto di interessi, le eventuali asimmetrie presenti, la meritevolezza degli interessi sottesi all'operazione economica attuata, ai sensi dell'articolo 1322, secondo comma, c.c. ⁽³¹⁾. La Relazione al Codice civile (n. 613) spiega come la funzione del contratto «deve essere non soltanto conforme ai precetti di legge, all'ordine pubblico e al buon costume, ma anche, per i riflessi diffusi dall'art.

Causa e tipo nella teoria del negozio giuridico, Giuffrè, 1963. La causa, tuttavia, costituisce un requisito del contratto analizzato e approfondito da tutta la dottrina civilistica. Tra i tanti studi, cfr. P. PERLINGIERI, *Diritto dei contratti e dei mercati*, in *Rassegna di Diritto Civile*, 2011, p. 898 ss.; R. SACCO, *La causa*, in R. SACCO, G. DE NOVA, *Il contratto*, Utet, 2004, p. 639 ss.; D. CARUSI, *La disciplina della causa*, in E. GABRIELLI (a cura di), *I contratti in generale. Tomo Primo*, Utet, 1999, p. 542 ss.; A. DI MAJO, voce *Causa del negozio giuridico*, in *EGT*, 1988, vol. VI, § 1.3; G. ALPA, M. BESSONE (a cura di), *Causa e consideration*, Cedam, 1984; M. GIORGIANNI, voce *Causa (dir. priv.)*, in *Enc. Dir.*, 1960, vol. VI, p. 568 ss. Per quanto riguarda il rapporto tra causa, contratto e mercato, cfr. M. BARCELLONA, *Della causa. Il contratto e la circolazione della ricchezza*, Cedam, 2015; M. LIBERTINI, *Il ruolo della causa negoziale nei contratti d'impresa*, in *Jus*, 2009, n. 2, p. 273 ss.; C. SCOGNAMIGLIO, *Problemi della causa e del tipo*, in G. VETTORI (a cura di), *Regolamento*, Giuffrè, 2006, p. 83 ss.

⁽³⁰⁾ La dottrina ha rilevato il vincolo della forma contrattuale come strumento di protezione del soggetto debole del rapporto contrattuale: cfr. E. TOSI, *Forma informativa nei contratti asimmetrici*, Giuffrè, 2018; F. ADDIS, «*Neoformalismo*» e tutela dell'imprenditore debole, in M. PENNASILICO (a cura di), *Scritti in onore di Lelio Barbiera*, ESI, 2012, p. 25 ss.; R. DE ROSA, *L'analisi funzionale della forma*, Giuffrè, 2011, p. 99 ss.; S. PAGLIANTINI, voce *Neoformalismo contrattuale*, in *Enc. Dir. – Annali*, 2011, vol. IV, p. 772 ss.; S. POLIDORI, *Riflessioni in tema di forma dell'appalto privato*, in *Rassegna di Diritto Civile*, 2007, n. 3, p. 702 ss.; U. BRECCIA, *La forma*, in C. GRANELLI (a cura di), *Formazione*, Giuffrè, 2006, p. 535 ss.; P. PERLINGIERI, *La forma legale del licenziamento individuale come «garanzia»*, in *Rassegna di Diritto Civile*, 1986, p. 1069 ss. Sulla forma del contratto e sul principio di libertà della forma, si ricordano le riflessioni di N. IRTI, *Idola libertatis. Tre esercizi sul formalismo*, Giuffrè, 1985. Si veda inoltre, per temi più attuali, G. BERTI DE MARINIS, [L'evoluzione del formalismo negoziale nei contratti bancari e finanziari](#), in [Actualidad Jurídica Iberoamericana](#), 2022, n. 16, p. 828 ss., con una ricca bibliografia sul tema specifico.

⁽³¹⁾ Il principio di meritevolezza degli interessi e la sua applicazione ha suggerito numerose riflessioni da parte della dottrina. *Ex multis*, cfr. F. PIRAINO, voce *Meritevolezza degli interessi*, in *Enc. Dir. – I Tematici*, 2021, vol. I, *Contratto*, p. 667 ss.; N. LIPARI, *Contratto e principio di ragionevolezza*, *ivi*, p. 356 ss., con particolare riferimento a p. 375 ss.; A. MORACE PINELLI, *Il contratto giusto*, in *RDC*, 2020, n. 3, p. 663 ss.; G. LENER, *La meritevolezza degli interessi nella recente elaborazione giurisprudenziale*, *ivi*, p. 615 ss.; E. MINERVINI, *La «meritevolezza» del contratto. Una lettura dell'art. 1322, comma 2, c.c.*, Giappichelli, 2019; R. SACCO, voce *Interesse meritevole di tutela*, in *DDPCiv*, 2009, vol. V, agg., p. 781 ss.; G. SICCHIERO, *La distinzione tra meritevolezza e liceità del contratto atipico*, in *CI*, 2004, n. 2, p. 552 ss.; C. SCOGNAMIGLIO, *op. cit.*, p. 86 ss.; M. NUZZO, *Utilità sociale e autonomia privata*, Giuffrè, 1975; G.B. FERRI, *Meritevolezza dell'interesse e utilità sociale*, in *RDComm*, 1971, n. 5-6, II, p. 81 ss.; G.B. FERRI, *Causa e tipo nella teoria del negozio giuridico*, *cit.* Si tenga presente, nel senso della sempre più crescente rilevanza del criterio dell'interesse meritevole di tutela, la disposizione dell'art. 2645-ter c.c. che contempla la trascrizione degli atti di disposizione di beni immobili o di beni mobili iscritti in pubblici registri, in favore di persone con disabilità (oltre che in favore di pubbliche amministrazioni o di altri enti o persone fisiche).

1322, secondo comma, rispondente alla necessità che il fine intrinseco del contratto sia socialmente apprezzabile e come tale meritevole della tutela giuridica».

Il concetto di meritevolezza, pertanto, proficuamente utilizzato in relazione ai contratti atipici, potrebbe costituire un valido criterio rimediale anche in relazione ai contratti tipici, lì dove il modello negoziale subisce una deviazione dallo schema normativo classico ⁽³²⁾. In tal modo, si potrebbe entrare nel merito del programma negoziale e giustificare le opportune correzioni alle regole pattizie, anche sancendone, se necessario, l'invalidità. Si tratta di applicare un ulteriore ordine di valutazione agli atti di autonomia privata, ispirato da ragioni diverse da quelle della mera liceità e finalizzato alla ricerca di una legittimità sostanziale delle pretese e dei comportamenti, non formale bensì espressione di un giudizio di valore strettamente connesso alla fattispecie di volta in volta esaminata.

Il giudizio di meritevolezza si esprime con sfumature distinte rispetto al giudizio di legalità. Se quest'ultimo regola l'assetto di interessi in conformità a quanto statuito dal legislatore, il primo qualifica «quel determinato assetto di interessi come razionale e giustificato sul piano sociale e, quindi, come auspicabile anche nel futuro, legittimandone sul piano dell'ordinamento dello Stato la sua reiterazione come tipologia di composizione degli interessi» ⁽³³⁾.

Si tratta di prospettive auspicabili verso le quali convergere l'impegno al fine di consentire al diritto, ed in particolare al diritto privato, di fornire risposte adeguate alla necessaria tutela dei lavoratori "deboli".

⁽³²⁾ Di recente, la giurisprudenza di legittimità si è espressa sul criterio di meritevolezza affermando che esso non coincide con il giudizio di liceità del contratto, del suo oggetto o della sua causa ma con un giudizio di contrarietà alla coscienza civile e all'economia, oltre che all'ordine pubblico e al buon costume: cfr. Cass., sez. un., 23 febbraio 2023, n. 5657, in *DeJure*. Per la giurisprudenza di merito, si veda Trib. Livorno 28 agosto 2020, n. 575, *ivi*.

⁽³³⁾ Si veda F. PIRAINO, *op. cit.*, p. 669. Al pari del criterio di meritevolezza degli interessi, anche il principio di buona fede oggettiva svolge un ruolo analogo quale ordine di valutazione distinto da quello della liceità, volto anch'esso alla ricerca di una legittimità sostanziale che una giurisprudenza attenta e avveduta può cogliere nell'evoluzione delle fattispecie.

Aspetti finanziari e contabili delle politiche attive del lavoro nel quadriennio 2019-2022

di Walter Giuliotti

Abstract – Muovendo dalla distinzione teorica tra politiche passive e attive per il lavoro, lo studio prende in considerazione gli interventi legislativi del quadriennio 2019-2022, evidenziando come essi abbiano notevolmente ampliato la rilevanza degli strumenti di politica attiva ed iniziato a contrastarne la tradizionale marginalità. Mentre le politiche passive presentano un'articolata varietà di strumenti ed una rilevante dotazione finanziaria assegnata per il loro funzionamento, le politiche attive sono state oggetto di uno storico sottofinanziamento stimato nel 2018 allo 0,04% del PIL, a fronte dello 0,36% della Germania e dello 0,24% della Francia. Alla lotta alla povertà mediante il sostegno al reddito e l'inclusione lavorativa (reddito di cittadinanza), oggetto di un notevole impiego di risorse pubbliche, non sembra essersi accompagnato un soddisfacente risultato in termini occupazionali, ancorché occorre considerare che il primo triennio di applicazione è stato caratterizzato da eventi gravemente emergenziali. Soprattutto sul piano delle politiche attive è ampiamente avvertita la necessità di una revisione, anche mediante una più chiara distinzione dalle azioni di assistenza.

Abstract – Starting from the theoretical distinction between passive and active employment policies, the A. takes into consideration the legislative interventions of the period 2019-2022, highlighting how they have considerably expanded the relevance of active policy instruments. While passive policies consist in a variety of instruments and a significant budget is allocated for their operation, active policies have been subject to a historical underfunding estimated in 2018 at 0.04% of GDP, compared to 0.36% of Germany and 0.24% of France. The fight against poverty through income support and labour inclusion (citizenship income), which involved the deployment of substantial public resources, has not led to a satisfactory result in terms of employment, although it must be considered that the first three years of application were characterized by serious emergencies. Above all in terms of active policies, the need for a review is widely felt, also through a clearer distinction from assistance actions.

Sommario: 1. Le politiche pubbliche per il lavoro. – 2. Gli strumenti di politica attiva introdotti dalla legislazione 2019-2021. – 3. Dimensione finanziaria delle politiche attive con particolare riguardo al reddito di cittadinanza. – 4. La copertura finanziaria per l'istituzione del reddito di cittadinanza. – 5. L'impatto sui saldi del reddito di cittadinanza e il quadro macroeconomico. – 6. Le politiche attive nell'emergenza Covid e le prospettive di revisione.

1. Le politiche pubbliche per il lavoro

Alle politiche pubbliche finalizzate a correggere le dinamiche del mercato del lavoro sono riconducibili sia le misure volte a sostenere le condizioni di lavoratori espulsi dal mercato, sia quelle dirette a rimuovere gli ostacoli all'accesso, ovvero a sostenere l'occupazione. In particolare, per politiche passive del lavoro si intendono le misure

pubbliche per la difesa del lavoro esistente e per il sostegno del reddito del lavoratore che lo perde; le politiche attive hanno l'obiettivo di incrementare la quantità e la qualità della platea degli occupati attraverso la messa in campo di strumenti che possano agevolare potenziali lavoratori – ovvero soggetti inattivi – a trovare – o ritrovare – un impiego, o anche migliorare la condizione lavorativa dei già occupati.

Mentre le politiche passive presentano un'articolata varietà di strumenti ed una rilevante dotazione finanziaria assegnata per il loro funzionamento, le politiche attive sono tradizionalmente marginali, nonché destinatarie di uno storico sottofinanziamento stimato nel 2018 allo 0,04% del PIL, a fronte dello 0,36% della Germania e dello 0,24% della Francia ⁽¹⁾.

A fronte della distinzione tracciata, i confini tra le due anime delle politiche pubbliche del lavoro sono tutt'altro che netti e ciò, sia perché le misure di attuazione sono spesso contigue ed a volte sovrapponibili, sia perché sul piano soggettivo è frequente che dall'obiettivo di evitare il passaggio da occupato a disoccupato, su cui si concentrano gli strumenti di politiche passive, si passi alla necessità di reinserire nel mercato del lavoro, ad esempio attraverso processi formativi, coloro che perdono il lavoro. Così la medesima situazione elettivamente oggetto di politica passiva diventa anche destinataria di interventi di politica attiva attraverso misure per il ricollocamento.

Un criterio distintivo più preciso è allora quello che sul piano sostanziale prende in considerazione lo scopo prevalente dell'azione pubblica in relazione allo strumento impiegato. Sotto quest'ultimo profilo, scopo della politica attiva del lavoro è il contrasto alla disoccupazione con riguardo anche a quella fascia di persone che sfugge a questa categoria, in quanto nemmeno alla ricerca di lavoro (soggetti inattivi), con l'obiettivo di determinare un aumento della percentuale di persone che si offrono nel mercato del lavoro e possono quindi essere considerati nei dati statistici.

Gli obiettivi caratterizzanti le politiche attive sono perseguiti attraverso misure dirette:

- alla qualificazione delle persone occupate in funzione di una loro crescita professionale o inoccupazione;
- alla riduzione dell'asimmetria informativa tra domanda ed offerta di lavoro;
- al contrasto alla povertà mediante l'inclusione lavorativa, laddove la condizione di inoccupato può derivare anche dalla perdita di un precedente lavoro.

Di seguito si procederà all'analisi di come queste misure abbiano trovato una nuova definizione, anche sul piano del finanziamento, nelle recenti misure legislative adottate, dovendo riconoscere che, in generale, il tema delle politiche attive per il lavoro ha acquisito una rinnovata centralità in larga parte dovuta all'effetto trainante della misura del c.d. “reddito di cittadinanza” (RdC), introdotta nel 2019.

2. Gli strumenti di politica attiva introdotti dalla legislazione 2019-2021

Principiando dalla considerazione che le politiche pubbliche costituiscono azioni dirette a soddisfare interessi riconosciuti meritevoli di tutela dall'ordinamento, strutturate in regole nonché, generalmente, in organizzazione di apparati e stanziamento di

⁽¹⁾ Si veda CORTE DEI CONTI, [*Audizione della corte dei conti sul “disegno di legge n. 1018 di conversione in legge del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni”*](#), 2019.

risorse destinate ad essere consumate per realizzare gli obiettivi fissati, la recente normativa in materia di politiche attive è intervenuta su tutti i già menzionati aspetti, rafforzandoli ed innovandoli. Ciò ha determinato l'aumento della complessità e della varietà delle misure dirette a consentire un più efficace intervento della mano pubblica per orientare verso una maggiore efficienza il mercato del lavoro.

Nel biennio 2019-2020, a fianco degli strumenti tradizionali, sono stati introdotti nuovi istituti di politica attiva come gli incentivi all'occupazione consistenti in benefici normativi, economici o contributivi riconosciuti ai datori di lavoro per l'assunzione di specifiche categorie di persone, nonché a determinate tipologie di soggetti per l'avvio di una nuova impresa.

Con legge n. 77/2020 è stato istituito il Fondo nuove competenze, espressamente finalizzato a «fronteggiare la crisi economica indotta dall'emergenza epidemiologica Covid-19». La dotazione finanziaria, pari a 730 milioni fino a dicembre 2021, è stata indirizzata ad incentivare la formazione dei lavoratori già occupati direttamente dalle aziende, con l'effetto di determinare una riduzione del costo del lavoro equivalente a massimo 250 ore a dipendente per le aziende senza riduzioni per i redditi dei lavoratori, a cui sono destinati per la corrispondente riduzione di orario corsi di riqualificazione. L'istituto ha consentito così alle imprese di adeguare le competenze dei lavoratori, destinando parte dell'orario alla formazione ⁽²⁾.

Ulteriore strumento di intervento di recente introduzione è stato l'assegno di ricollocazione diretto a favorire il reingresso dei lavoratori nel mercato del lavoro. Consiste in un importo da utilizzare presso i soggetti che forniscono servizi di assistenza personalizzata per la ricerca di occupazione (centri per l'impiego o enti accreditati ai servizi per il lavoro).

Il DOL è stata una innovativa piattaforma per far incontrare domanda e offerta di lavoro aperto a cittadini, aziende e intermediari in connessione con i sistemi regionali e con i centri per l'impiego.

Nell'ambito degli strumenti di politica attiva per il lavoro introdotti può essere in parte ascritto il RdC, a cui sono normativamente assegnati fini eterogenei, quali: il contrasto alla povertà, alla disuguaglianza ed all'esclusione sociale. La pluralità di finalità cui è diretto lo strumento ne evidenzia la complessità, laddove in esso si coniugano, con una modulazione diversa in base alla specifica situazione del fruitore, l'intervento economico ad integrazione dei redditi familiari e l'avvio di un percorso di reinserimento lavorativo e sociale. Ciò si traduce in una molteplicità di condizioni necessarie per l'accesso al beneficio, nonché nelle diversità delle fattispecie nella stessa misura comprese. In questi termini, l'erogazione del sussidio, almeno nella sua originaria

⁽²⁾ Art. 88, *Fondo Nuove Competenze*: «1. Al fine di consentire la graduale ripresa dell'attività dopo l'emergenza epidemiologica, per l'anno 2020, i contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operative in azienda ai sensi della normativa e degli accordi interconfederali vigenti, possono realizzare specifiche intese di modulazione dell'orario di lavoro per mutate esigenze organizzative e produttive dell'impresa, con le quali parte dell'orario di lavoro viene finalizzato a percorsi formativi. Gli oneri relativi alle ore di formazione, comprensivi dei relativi contributi previdenziali e assistenziali, sono a carico di un apposito Fondo denominato Fondo nuove competenze, costituito presso l'Agenzia Nazionale delle Politiche Attive del Lavoro (ANPAL), nel limite di 230 milioni di euro a valere sul Programma Operativo Nazionale SPAO».

definizione, è condizionata al possesso congiunto di requisiti di residenza, reddituali e patrimoniali riferiti al nucleo familiare e può essere percepito per un periodo di diciotto mesi, rinnovabile a condizione che lo stesso venga sospeso per un mese. L'erogazione è stata subordinata alla dichiarazione, da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni, di immediata disponibilità al lavoro, nonché alla sottoscrizione, da parte dei medesimi, di un Patto per il lavoro ovvero di un Patto per l'inclusione sociale, con l'obbligo per il beneficiario di accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue. Sono previsti sgravi contributivi a favore dei datori di lavoro privati e degli enti di formazione accreditati per le assunzioni, a tempo pieno e indeterminato, di soggetti beneficiari del RdC, nonché in favore dei beneficiari del RdC che avviano un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o una società cooperativa entro i primi 36 mesi di fruizione del RdC.

La descritta complessità strutturale e teleologica è stata ben illustrata nel testo del Documento di economia e finanza 2020, laddove si è evidenziato che «la politica attiva non deve essere intesa solo come condizionalità per l'erogazione del beneficio economico, quanto come diritto, in capo ai soggetti in condizioni di bisogno, ad una presa in carico da parte dei competenti servizi pubblici, in ambito lavorativo o sociale, ai fini del superamento dello stato di bisogno»⁽³⁾ ed in questo senso, «la presa in carico, previa valutazione multidimensionale delle condizioni di individui e famiglie in condizioni di bisogno, viene classificata come livello essenziale delle prestazioni sociali nell'ambito del reddito di cittadinanza, ai sensi del D.L. n. 4/2019». Occorre premettere che la rilevante dimensione finanziaria della misura è in larga misura destinata all'integrazione del reddito, fermo restando che la quota destinata alle politiche attive ha rappresentato una indubbia innovazione rispetto al segnalato storico sottofinanziamento.

3. Dimensione finanziaria delle politiche attive con particolare riguardo al reddito di cittadinanza

Sul piano finanziario contabile il quadro delle politiche attive del lavoro nel triennio 2019-2021 si concentra su due ambiti programmatici che trovano una puntuale definizione nel bilancio dello Stato in termini di risorse finanziarie destinate: le azioni di reinserimento ed il RdC.

Come è noto la ripartizione in termini funzionali per missioni e programmi della spesa nel bilancio dello Stato agevola una più chiara e diretta identificazione della dimensione quantitativa in termini finanziari delle politiche pubbliche, permettendo di determinarne lo specifico peso. Le azioni per il reinserimento lavorativo sono finanziate nell'ambito della Missione 26 relativa alle *Politiche per il lavoro* che comprende l'insieme

⁽³⁾ Si evidenzia che «con l'introduzione del RdC è stato avviato il programma nazionale per il contrasto alla povertà e del disagio sociale che adotta un approccio di inclusione attiva: si intende cioè assicurare l'integrazione tra il sostegno economico e l'adesione ad un progetto personalizzato di inclusione – il Patto per l'inclusione sociale – definito dai servizi sociali sulla base delle risorse e dei bisogni delle famiglie beneficiarie che include anche l'adesione a un percorso formativo o di reinserimento lavorativo. L'ottica è quella di guidare la famiglia verso l'affrancamento dalla condizione di povertà, assicurare strumenti uniformi a livello nazionale e costruire progettualità innovative che accompagnino i cittadini verso l'inclusione sociale».

degli interventi pubblici per l'occupazione con uno stanziamento definitivo di competenza pari a 11.400 milioni per il 2019.

Il Programma 6 (Missione 26), *Politiche passive del lavoro*, ammonta nel 2019 a 9.900 milioni, di cui il 75% riconducibile al capitolo 2402, *Oneri relativi ai trattamenti di mobilità dei lavoratori e di disoccupazione*, ed il 15% dal capitolo 2400, *Oneri relativi ai trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria e connessi trattamenti di fine rapporto* ⁽⁴⁾.

Il Programma 10 (Missione 26), *Politiche attive del lavoro, rete dei servizi per il lavoro e la formazione*, è destinato alla «Promozione e realizzazione di interventi a favore dell'inserimento lavorativo e della formazione professionale dei lavoratori svolta dall'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro». I trasferimenti di risorse sono stati effettuati in relazione «alle spese di natura obbligatoria legate a ruoli di spesa fissa del personale trasferito all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, delle spese di funzionamento del soppresso ex CDR Politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione, per effetto dell'applicazione della normativa prevista nel decreto legislativo n. 150/2015, tenendo conto delle relative leggi di autorizzazione alla spesa». L'ammontare complessivo del Programma 10 è stato di 1.095 milioni, in relazione al dato assestato per il 2019, a fronte di 367 milioni nelle previsioni di bilancio per il 2018.

La legge di bilancio per il 2020 ha previsto uno stanziamento a 1.154 milioni e la legge di bilancio per il 2021 a 1.650 milioni. Il Programma è comprensivo delle risorse da trasferire per il funzionamento dell'Anpal (capitoli 1230 e 7130), per un totale di circa 106 milioni. Il capitolo 1230 finanzia il Fondo per le politiche attive del lavoro, con uno stanziamento definitivo di 81,1 milioni, destinati agli assegni di ricollocazione CIGS e agli assegni di ricollocazione per i beneficiari del RdC ⁽⁵⁾. Il capitolo 1232 è invece relativo al contributo alle Regioni per il concorso alle spese di funzionamento dei centri per l'impiego. Il piano per il rafforzamento dei centri per l'impiego è stato adottato con decreto ministeriale 28 giugno 2019, a seguito dell'intesa siglata il 17 aprile 2019 tra Stato e regioni. Parte delle risorse del Piano sono utilizzate da Anpal Servizi S.p.A. per consentire la stipulazione, previa procedura selettiva pubblica, di contratti con le professionalità necessarie ad organizzare l'avvio del RdC. Le regioni, le province autonome, le agenzie e gli enti regionali, le province e le città metropolitane (se delegate all'esercizio delle funzioni con legge regionale), sono state altresì autorizzate ad assumere personale da destinare ai centri per l'impiego, con relativo aumento della dotazione organica, fino a complessive 3.000 unità di personale con decorrenza dal 2020 e ad ulteriori 4.600 unità di personale a decorrere dall'anno 2021. In questi termini nella Relazione sul rendiconto generale 2019 si legge che «le risorse a disposizione sono finalizzate ad un importante rafforzamento del personale dei CPI, attraverso l'assunzione, entro il 2021, di 11.600 unità di personale a tempo indeterminato, il che dovrebbe portare gli addetti dei CPI dagli attuali circa 8 mila ai quasi 20 mila. L'avvio e l'organizzazione del RdC ha previsto, inoltre, l'assistenza tecnica nei CPI di circa 3.000 navigator, professionalità contrattualizzate a 15 tempo determinato da ANPAL Servizi, attraverso risorse pari a 270 milioni» ⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ Si veda CORTE DEI CONTI, [Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2019. Volume II. La gestione del bilancio dello stato 2019 per amministrazione](#), 2020.

⁽⁵⁾ *Ibidem*.

⁽⁶⁾ *Ivi*, p. 149.

L'evidenziato incremento delle risorse assegnate allo Stato di previsione del Ministero del lavoro per le politiche attive è in definitiva legato principalmente all'istituzione del RdC, con riguardo in relazione alle misure necessarie e strumentali alla sua attuazione, prima fra tutti il rafforzamento dei centri per l'impiego.

La portata finanziaria più rilevante del RdC è, tuttavia, quella destinata al sostegno al reddito, incluso nella Missione 24, *Diritti sociali, politiche sociali e famiglia*, Programma 12, destinato ai *Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva* (7). L'Azione 9, *Reddito di cittadinanza*, identifica nell'ambito del suddetto Programma lo stanziamento per l'omonima misura il cui ammontare è stato di 7.100 milioni per il 2019, appostato prima in termini di fondo in funzione di copertura della istituenda politica, poi, come si vedrà nel proseguo, in termini di effettiva spesa per la politica a seguito della sua istituzione con il decreto-legge n. 9/2019. Lo stanziamento definitivo per il 2019 a seguito dell'emanazione del suddetto decreto-legge istitutivo e della legge di assestamento del bilancio è stato di 5.728 milioni di cui effettivamente impegnati nel 2019 3.879 milioni. La legge di bilancio per il 2020 ha stanziato 7.126 milioni per il finanziamento della misura e la legge di bilancio per il 2021 7.587 milioni.

Tabella 1 – Stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 2019 (estratto)

Unità di voto	Missione Programma Azione		2019	2020	2021
3.2	Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva (24.12)	CP CS	38.929.362.526 40.069.495.924	39.961.519.272 39.961.519.272	40.239.791.306 40.239.791.306
	<i>Spese di personale per il programma</i>	CP CS	4.801.801 4.801.801	4.792.447 4.792.447	4.746.641 4.746.641
	<i>Concorso dello Stato alle politiche sociali erogate a livello territoriale</i>	CP CS	413.197.082 413.197.082	413.437.716 413.437.716	413.660.141 413.660.141
	<i>Invalidi civili. non autosufficienti. persone con disabilità</i>	CP CS	19.694.044.765 20.834.178.163	20.181.844.765 20.181.844.765	20.679.744.765 20.679.744.765

(7) Le attività del programma consistono in «Trasferimenti di natura assistenziale ad enti previdenziali, ad es. per il funzionamento della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (GIAS), e inclusi trattamenti di invalidità civile, pensioni, assegni sociali e diritti soggettivi. Finanziamento nazionale della spesa sociale e Concorso dello Stato alle politiche sociali erogate a livello territoriale. Programmazione, promozione e coordinamento in materia di politiche sociali e, in particolare, degli interventi: lotta alla povertà e all'esclusione sociale; a favore di infanzia e adolescenza; a favore di invalidi civili, persone con disabilità e non autosufficienti. Tutela del lavoro delle persone con disabilità in accordo con l'Agenzia per le Politiche Attive per il Lavoro-ANPAL. Realizzazione del sistema informativo per i servizi sociali. Analisi bisogni sociali, monitoraggio e valutazione efficacia ed efficienza politiche sociali. Interventi legati al permesso di soggiorno e ai rifugiati» (nota integrativa al disegno di legge di bilancio per l'anno 2019).

Il *decent work* in una prospettiva olistica

	<i>Politiche per l'infanzia e la famiglia</i>	CP CS	5.222.200.728 5.222.200.728	4.571.326.194 4.571.326.194	4.221.521.609 4.221.521.609
	<i>Assegni e pensioni sociali</i>	CP CS	5.961.892.560 5.961.892.560	5.961.892.560 5.961.892.560	5.961.892.560 5.961.892.560
	<i>Benefici connessi al permesso di soggiorno e qualifica di rifugiato</i>	CP CS	180.872.024 180.872.024	180.872.024 180.872.024	180.872.024 180.872.024
	<i>Lotta contro la povertà</i>	CP CS	347.000.000 347.000.000	587.000.000 587.000.000	615.000.000 615.000.000
	<i>Contributo dello Stato al funzionamento della GIAS per le politiche assistenziali</i>	CP CS	5.353.566 5.353.566	5.353.566 5.353.566	5.353.566 5.353.566
	<i>Reddito di cittadinanza</i>	CP CS	7.100.000.000 7.100.000.000	8.055.000.000 8.055.000.000	8.157.000.000 8.157.000.000

Fonte: l. n. 145/2018

Tabella 2 – Stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 2020 (estratto)

Unità di voto	Missione Programma Azione		2020	2021	2022
3.2	Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva (24.12)	CP CS	40.069.168.099 40.069.168.099	41.156.367.800 41.156.367.800	42.196.025.921 42.196.025.921
	<i>Spese di personale per il programma</i>	CP CS	4.841.274 4.841.274	4.837.375 4.837.375	4.791.296 4.791.296
	<i>Concorso dello Stato alle politiche sociali erogate a livello territoriale</i>	CP CS	406.437.716 406.437.716	406.660.1441 406.660.1441	406.887.542 406.887.542
	<i>Invalidi civili, non autosufficienti, persone con disabilità</i>	CP CS	20.266.716.789 20.266.716.789	20.883.616.789 20.883.616.789	21.586.716.789 21.586.716.789
	<i>Politiche per l'infanzia e la famiglia</i>	CP CS	5.615.026.194 5.615.026.194	5.585.807.369 5.585.807.369	5.789.684.168 5.789.684.168
	<i>Assegni e pensioni sociali</i>	CP CS	6.021.892.560 6.021.892.560	6.021.892.560 6.021.892.560	6.021.892.560 6.021.892.560
	<i>Lotta contro la povertà</i>	CP CS	622.000.000 622.000.000	650.000.000 650.000.000	650.000.000 650.000.000
	<i>Contributo dello Stato al funzionamento della GIAS per le politiche assistenziali</i>	CP CS	5.353.566 5.353.566	5.353.566 5.353.566	5.353.566 5.353.566

	<i>Reddito di cittadinanza</i>	CP	7.126.900.000	7.598.200.000	7.730.700.000
		CS	7.126.900.000	7.598.200.000	7.730.700.000

Fonte: l. n. 160/2019

Tabella 3 – Stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 2021 (estratto)

Unità di voto	Missione Programma Azione		2021	2022	2023
3.2	Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva (24.12)	CP	44.412.028.314	42.342.729.957	42.896.530.687
		CS	44.417.537.669	42.342.729.957	42.896.530.687
	<i>Spese di personale per il programma</i>	CP	4.257.113	4.254.556	4.254.486
		CS	4.257.113	4.254.556	4.254.486
	<i>Concorso dello Stato alle politiche sociali erogate a livello territoriale</i>	CP	404.660.141	404.887.542	405.118.807
		CS	404.660.141	404.887.542	405.118.807
	<i>Invalidi civili, non autosufficienti, persone con disabilità</i>	CP	20.681.949.165	21.335.049.165	21.883.344.765
		CS	20.687.458.520	21.335.049.165	21.883.344.765
	<i>Politiche per l'infanzia e la famiglia</i>	CP	8.649.611.569	5.794.688.368	5.799.566.503
		CS	8.649.611.569	5.794.688.368	5.799.566.503
	<i>Assegni e pensioni sociali</i>	CP	6.421.896.760	6.421.896.760	6.421.892.560
		CS	6.421.896.760	6.421.896.760	6.421.892.560
	<i>Lotta contro la povertà</i>	CP	657.000.000	657.000.000	657.000.000
		CS	657.000.000	657.000.000	657.000.000
	<i>Contributo dello Stato al funzionamento della GIAS per le politiche assistenziali</i>	CP	5.353.566	5.353.566	5.353.566
		CS	5.353.566	5.353.566	5.353.566
	<i>Reddito di cittadinanza</i>	CP	7.587.300.000	7.719.600.000	7.720.000.000
		CS	7.587.300.000	7.719.600.000	7.720.000.000

Fonte: l. n. 178/2020

4. La copertura finanziaria per l'istituzione del reddito di cittadinanza

La modalità di copertura finanziaria, oltre a costituire un obbligo costituzionale che funge da parametro di legittimità della spesa – e più in generale di oneri finanziari – è estremamente rilevante sul piano della valutazione qualitativa della politica pubblica, soprattutto in relazione ai mezzi di copertura optati dal decisore politico. Ferma restando la verifica della legalità della spesa, infatti, l'analisi della modalità di copertura consente una più attenta e puntuale valutazione della politica pubblica, per la quale

oltre alla considerazione dei benefici, è soprattutto necessario esaminare l'allocazione dei costi e, più in generale, la loro sostenibilità.

In questi termini, la questione della copertura finanziaria del RdC va esaminata sotto plurimi profili: la fonte di copertura; la quantificazione e la tipologia della spesa; il sistema per la salvaguardia dell'effettività della copertura.

Sul piano della fonte della copertura, l'articolo 28 del decreto istitutivo del RdC, recante *Disposizioni finanziarie*, prevede al comma 2 che «agli oneri derivanti dall'articolo 12, commi 1, 3, 3-bis, 4, 4-bis, lettera b), 5, 6, 7, 8, lettera b), numeri 2) e 3), e dal comma 1»⁽⁸⁾, ovvero ciò che è stato quantificato per la spesa della politica e riassunto nella tabella 4 (*infra*), si provvede mediante la riassegnazione del fondo istituito dal comma 255 dell'articolo 1 della legge di bilancio per il 2019⁽⁹⁾.

Ne deriva che la spesa in sede di prima applicazione è stata coperta dal bilancio, attraverso la creazione di un apposito fondo previsto dalla legge di bilancio per il 2019 nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali denominato Fondo per il reddito di cittadinanza, con una dotazione pari a 7.100 milioni di euro per l'anno 2019, a 8.055 milioni di euro per l'anno 2020 e a 8.317 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ In particolare, «Pari a 6.284,8 milioni di euro per l'anno 2019, a 7.756,7 milioni di euro per l'anno 2020, a 7.803 milioni di euro per l'anno 2021 e a 7.958,9 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022, e dagli articoli 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 24, 26 e 27, comma 5, valutati in 4.719,1 milioni di euro per l'anno 2019, in 8.717,1 milioni di euro per l'anno 2020, in 9.266,5 milioni di euro per l'anno 2021, in 8.437,2 milioni di euro per l'anno 2022, in 6.646,7 milioni di euro per l'anno 2023, in 4.202,5 milioni di euro per l'anno 2024, in 3.279,5 milioni di euro per l'anno 2025, in 2.315,3 milioni di euro per l'anno 2026, in 2.685,8 milioni di euro per l'anno 2027 e in 2.214,2 milioni di euro annui decorrere dall'anno 2028».

⁽⁹⁾ «a) quanto a 6.515,7 milioni di euro per l'anno 2019, a 7.639,9 milioni di euro per l'anno 2020, a 7.880,2 milioni di euro per l'anno 2021 e a 7.602,9 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022, mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 255, della legge 30 dicembre 2018, n. 145».

⁽¹⁰⁾ Legge di bilancio per il 2019, art. 1, comma 255: «Al fine di introdurre nell'ordinamento le pensioni di cittadinanza e il reddito di cittadinanza, quest'ultimo quale misura contro la povertà, la disuguaglianza e l'esclusione sociale, a garanzia del diritto al lavoro, della libera scelta del lavoro, nonché del diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura, attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti esposti al rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro, nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è istituito un fondo denominato "Fondo per il reddito di cittadinanza", con una dotazione pari a 7.100 milioni di euro per l'anno 2019, a 8.055 milioni di euro per l'anno 2020 e a 8.317 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021. Con appositi provvedimenti normativi, nei limiti delle risorse di cui al primo periodo del presente comma, che costituiscono il relativo limite di spesa, si provvede a dare attuazione agli interventi ivi previsti. Fino alla data di entrata in vigore delle misure adottate ai sensi del secondo periodo del presente comma nonché sulla base di quanto disciplinato dalle stesse continuano ad essere riconosciute le prestazioni relative al beneficio economico del Reddito di inclusione (ReI), di cui al decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, nel limite di spesa pari alle risorse destinate a tal fine dall'articolo 20, comma 1, del medesimo decreto legislativo n. 147 del 2017 e sulla base delle procedure ivi indicate, le quali concorrono al raggiungimento del limite di spesa complessivo di cui al primo periodo del presente comma e sono accantonate in pari misura, per il medesimo fine di cui al citato articolo 20, comma 1, del decreto legislativo n. 147 del 2017, nell'ambito del Fondo per il reddito di cittadinanza di cui al primo periodo del presente comma. Conseguentemente, a decorrere dall'anno 2019 il Fondo Povertà, di cui al decreto legislativo n. 147 del 2017, è ridotto di 2.198 milioni di euro per l'anno 2019, di 2.158 milioni di euro per l'anno 2020 e di 2.130 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021».

La spesa è stata quindi finanziata sostanzialmente in deficit, laddove in sede di approvazione della legge di bilancio il margine di indebitamento negoziato con le istituzioni europee è stato in larga parte assorbito dal fondo appositamente istituito, unitamente al finanziamento dell'intervento sul sistema pensionistico. La riduzione della spesa per il reddito di inclusione (ReI) con cui si è alimentato in parte il fondo non modifica il quadro in quanto anch'esso finanziato in deficit.

Di ciò dà conto la Corte dei conti in sede di audizione sulla legge, precisando come l'incremento di spesa «se, da un lato, risponde ad una esigenza reale, cresciuta con la crisi, cioè quella di contrastare la povertà, dall'altro, date le condizioni di elevato debito pubblico del nostro Paese e la decisione del legislatore di finanziare la norma senza corrispondenti tagli di uscite correnti meno meritevoli, richiede che si effettui un attento monitoraggio degli andamenti della spesa per salvaguardare gli equilibri di bilancio di medio termine» ⁽¹¹⁾.

In merito alla modalità di erogazione della spesa per il RdC, incidente sull'effettività della copertura, il modello prescelto è stato quello dell'ammontare massimo autorizzato (c.d. tetto di spesa) come previsto dall'articolo 12, rubricato *Disposizioni finanziarie per l'attuazione del programma del Rdc*, del decreto-legge n. 4/2019, recante *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*.

Al comma 1 del citato articolo si prevede che, ai fini dell'erogazione del beneficio economico del RdC e della pensione di cittadinanza, nonché dell'erogazione ReI – nei limiti della residua vigenza delle relative norme – «sono autorizzati limiti di spesa nella misura di 5.906,8 milioni di euro nel 2019, di 7.166,9 milioni di euro nel 2020, di 7.391 milioni di euro nel 2021 e di 7.245,9 milioni di euro annui a decorrere dal 2022 da iscrivere su apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali denominato “Fondo per il reddito di cittadinanza”».

Le relative risorse sono trasferite annualmente all'Inps su apposito conto corrente di tesoreria centrale ad esso intestato, dal quale sono prelevate le risorse necessarie per l'erogazione del beneficio da trasferire sul conto acceso presso il soggetto incaricato del Servizio integrato di gestione della carta acquisti mediante la quale è spendibile il beneficio economico concesso ⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ CORTE DEI CONTI, [*Audizione della corte dei conti sul “disegno di legge n. 1018 di conversione in legge del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni”*](#), cit., p. 5, § 2.1.

⁽¹²⁾ L'art. 12 prevede inoltre che: «2. Per le finalità di cui al comma 1 e per consentire le attività di cui ai commi 9 e 10, le risorse del Fondo di cui al comma 1, ad eccezione delle risorse necessarie per le finalità di cui all'articolo 13, comma 1, sono trasferite annualmente all'INPS su apposito conto corrente di tesoreria centrale ad esso intestato, dal quale sono prelevate le risorse necessarie per l'erogazione del beneficio da trasferire sul conto acceso presso il soggetto incaricato del Servizio integrato di gestione della carta acquisti e dei relativi rapporti amministrativi di cui all'articolo 81, comma 35, lettera b), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. L'Istituto stipula apposita convenzione con il soggetto incaricato del servizio integrato di gestione della carta di cui al primo periodo. 3. Al fine di rafforzare le politiche attive del lavoro e di garantire l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia, compresi quelli di cui all'articolo 4, comma 14, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è adottato un Piano

Nella Relazione tecnica al decreto-legge n. 4/2019 sono puntualmente elencate e quantificate le voci di spesa inerenti al sussidio economico e gli interventi organizzativi previsti per l'attuazione del RdC (tabella 4).

Tabella 4 – Oneri connessi all'erogazione del RdC

	2019	2020	2021	A decorrere dal 2022
(A) Dotazione finanziaria Fondo per il reddito di cittadinanza (art. 1, comma 255, l. n. 145/2018)	7.100	8.055	8.317	8.317
(B) Rafforzamento personale centri per l'impiego (art. 1, comma 258, l. n. 145/2018)			160	160
(C = A-B) Dotazione finanziaria Fondo per il reddito di cittadinanza	7.100	8.055	8.157	8.157
(D) Spesa per il beneficio economico del RdC e della pensione di cittadinanza (artt. 1, 2 e 3)	5.620	7.123	7.355	7.210
(E) Spesa per il proseguimento del Rel. fino alla sua abrogazione (art. 13, comma 1)	274	8	-	-
(F = D+E) Totale spesa RdC + Rel (art. 12, comma 1)	5.894	7.131	7.355	7.210
(G) Conferimento incarichi di collaborazione da parte di Anpal Servizi S.p.A. (art. 12, comma 3)	200	250	50	-
(H) Stabilizzazione personale Anpal Servizi S.p.A.	1	1	1	1
(I) Attività CAF per ISEE e domande RdC (art. 12, comma 5)	20	-	-	-
(L) Rafforzamento personale Inps (art. 12, comma 6)	50	50	50	50
(M) Attività istituzionali di adeguamento informatico e di comunicazione MLPS (art. 12, comma 7)	2	2	2	2
(N) Ulteriore rafforzamento centri per l'impiego (art. 12, comma 8, lett. b, punto 1)	480	420	-	-
(O = G+H+I+L+M+N) Totale interventi attuativi art. 12	753	723	103	53
(P = F+O) Totale oneri RdC e interventi attuativi art. 12	6.747	7.854	7.458	7.263
(Q) Rafforzamento personale centri per l'impiego (art. 12, comma 8, lett. b, punto 3)	120	160		
(R) Contributo funzionamento Anpal Servizi S.p.A. (art. 12, comma 8, lett. b, punto 2)	10	-	-	-
(S = Q+R) Totale interventi attuativi l. n. 145/2018	130	160	-	-
(T = C-P-S) Residuo disponibilità Fondo per il per il reddito di cittadinanza	323	41	699	894

Fonte: [Relazione illustrativa e Relazione tecnica al d.l. n. 4/2019](#), 23 gennaio 2019, p. 11 della Relazione tecnica

Come sopra osservato, la previsione di spesa è strutturata secondo il modello dell'onere finanziario massimo autorizzato (tetto di spesa).

straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro; il Piano ha durata triennale e può essere aggiornato annualmente».

Nella Relazione della Corte dei conti sulle coperture si pone la questione, sia in generale, sia con riguardo alla specifica previsione in esame, dell'affidabilità del meccanismo di rilevazione della spesa. Si tratta, in particolare, di «verificare che il limite sia assistito da una flessibilità delle posizioni giuridiche soggettive tale da garantire il non superamento dell'ammontare di risorse stanziato». In questa prospettiva si osserva che la formulazione normativa sembra apprestare «idonee garanzie normative ai fini del rispetto dell'ammontare di risorse stanziato, sotto il duplice profilo della modellabilità delle prestazioni e del costanza del monitoraggio»⁽¹³⁾.

In merito di “modellabilità delle prestazioni” si evidenzia che sotto molti profili il modello adottato dal legislatore mutua da quello già utilizzato nelle norme istitutive del ReI di cui al decreto legislativo n. 147/2017, compresa la previsione di un meccanismo di salvaguardia *ad hoc* fondato, in caso di esaurimento delle risorse disponibili per l'esercizio sul “blocco” delle domande e la rimodulazione dell'ammontare del beneficio. Ai sensi del comma 9 dell'articolo 12 del decreto citato, «Ai fini del rispetto dei limiti di spesa annuali di cui al comma 1, l'INPS accantona, a valere sulle disponibilità del conto di tesoreria di cui al comma 2, all'atto della concessione di ogni beneficio economico del RdC, un ammontare di risorse pari alle mensilità spettanti nell'anno, per ciascuna annualità in cui il beneficio è erogato. All'inizio di ciascuna annualità è altresì accantonata una quota pari alla metà di una mensilità aggiuntiva per ciascun nucleo beneficiario del RdC da oltre sei mesi, al fine di tener conto degli incentivi di cui all'articolo 8».

Al fine di garantire l'effettività del suddetto meccanismo di salvaguardia è previsto un monitoraggio particolarmente intenso.

Sempre ai sensi del comma 9 si dispone che in caso di esaurimento delle risorse disponibili per l'esercizio di riferimento «con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro trenta giorni dall'esaurimento di dette risorse, è ristabilita la compatibilità finanziaria mediante rimodulazione dell'ammontare del beneficio. Nelle more dell'adozione del decreto di cui al terzo periodo, l'acquisizione di nuove domande e le erogazioni sono sospese. La rimodulazione dell'ammontare del beneficio opera esclusivamente nei confronti delle erogazioni del beneficio successive all'esaurimento delle risorse non accantonate».

In merito al monitoraggio si stabilisce ai sensi del comma 10 che, fermo restando il monitoraggio di cui all'articolo 1, comma 257, della legge n. 145/2018, «l'INPS provvede al monitoraggio delle erogazioni del beneficio economico del RdC, della Pensione di cittadinanza e degli incentivi di cui all'articolo 8, inviando entro il 10 di ciascun mese la rendicontazione con riferimento alla mensilità precedente delle domande accolte, dei relativi oneri, nonché delle risorse accantonate ai sensi del comma 9, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'economia e delle finanze, secondo le indicazioni fornite dai medesimi Ministeri. L'INPS comunica tempestivamente al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'economia e delle finanze che l'ammontare degli accantonamenti disposti ai sensi del comma 9 ha raggiunto il 90 per cento delle risorse disponibili ai sensi del comma 1».

⁽¹³⁾ CORTE DEI CONTI, [*Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio – aprile 2019 \(articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196\)*](#), 2019, p. 24.

In merito, tuttavia, la Corte dei conti infine ammoniva sulle possibili difficoltà nel corrispondere, anche in dimensioni inferiori a quelle iniziali, le erogazioni percepite dai fruitori come “diritti”, dall’altro, le problematiche nel trovare compensazioni attraverso efficaci ed efficienti tagli di spesa di altra natura.

5. L’impatto sui saldi del reddito di cittadinanza e il quadro macroeconomico

Il finanziamento attraverso il bilancio e sostanzialmente in deficit della misura del RdC è esplicitamente considerato un suo aspetto caratterizzante, già a partire dalle basi teoriche da cui muove l’introduzione della politica pubblica in esame. Sul punto si chiarisce che la particolare modalità di copertura prevista è parte di un «meccanismo che permetterebbe di ottenere una maggiore *stance for fiscal policy*, ragion per cui tale misura non andrebbe a sottrarre risorse ad altre voci di spesa»⁽¹⁴⁾.

Nella Relazione illustrativa alla legge di conversione del decreto-legge ed ancora più nella Relazione tecnica si osserva che la misura del RdC costituisce una politica espansiva che aumentando contemporaneamente il reddito disponibile – con effetti sulla domanda – ed il tasso di partecipazione alla forza lavoro è suscettibile di determinare un aumento del PIL sia in termini reali che potenziali (*output gap*).

Sotto quest’ultimo profilo, negli studi teorici che hanno delineato la fisionomia della misura si precisa come, ai fini di ottenere il predetto effetto economico, non sia necessario il collocamento degli inattivi, «ma solo la loro attivazione, cosa che di per sé è sufficiente ad aumentare il tasso di partecipazione. Successivamente invece è non solo auspicabile ma anche raggiungibile un aumento dell’occupazione effettiva, ottenuto attraverso l’effetto congiunto della manovra espansiva e del miglioramento dei servizi offerti dai centri per l’impiego»⁽¹⁵⁾.

La tesi sostenuta è che complessivamente l’effetto espansivo prodotto potrebbe, almeno in parte, compensare il finanziamento in deficit, con l’ulteriore conseguenza di determinare una riqualificazione del capitale umano⁽¹⁶⁾.

Il quadro teorico utilizzato per prevedere l’impatto macroeconomico della misura ed i suoi effetti sui saldi è stato valutato criticamente in sede di audizione della Corte dei conti sulla legge⁽¹⁷⁾. Ciò non tanto sul piano teorico, ma sul piano della effettiva e buona funzionalità in concreto del sistema, osservando come lo scenario prospettato nella Relazione illustrativa, secondo cui l’introduzione del RdC possa determinare un’espansione dell’offerta di lavoro e una crescita del PIL potenziale a seguito di un aumento del tasso di partecipazione è legato al verificarsi di una serie di condizioni. Si osserva al riguardo come sia importante che «all’aumento della partecipazione

⁽¹⁴⁾ P. TRIDICO, W. PATERNESI MELONI, G. BRACCI, [Reddito minimo e output gap: trucchetto contabile o questione politica?](#), in [www.economiaepolitica.it](#), 30 marzo 2018.

⁽¹⁵⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁶⁾ Siamo pertanto consapevoli che questa manovra sia realizzabile solo grazie ad un aumento del deficit in termini assoluti, ma come cercheremo di dimostrare questo non avrà conseguenze significative sul deficit strutturale in quanto l’ipotesi di partenza è un aumento del PIL potenziale, senza trascurare gli effetti che la manovra avrebbe in termini di reddito effettivo.

⁽¹⁷⁾ Si veda CORTE DEI CONTI, [Audizione della corte dei conti sul “disegno di legge n. 1018 di conversione in legge del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni”](#), cit.

tramite i CPI non si accompagni un decremento delle azioni attive di ricerca di lavoro effettuate tramite altri canali (che nell'esperienza italiana rappresentano la grande maggioranza) e che, specie per i soggetti che godranno del beneficio massimo (780 euro mensili), il RdC non determini una non convenienza ad offrirsi sul mercato legale. La crescita del prodotto potenziale è naturalmente legata anche ai contenuti e ai tempi di realizzazione dei progetti di formazione e dell'effettiva possibilità che si generi un aumento dello stock di capitale umano e di capitale in generale» (18).

La Corte dei conti (19) ha comunque osservato come la crescita del PIL effettivo, che potrà beneficiare dei potenziali miglioramenti nella capacità di incontro tra domanda e offerta di lavoro, sconta un possibile impatto negativo, non solo in ragione della «ridotta attenzione agli investimenti tecnologici via industria 4.0» rispetto agli anni più recenti, ma anche «alla debolezza del tessuto produttivo e quindi della domanda di lavoro».

Infine, la componente della misura diretta ad incrementare il “reddito disponibile” e quindi i “consumi” contenuta nella Relazione tecnica è considerata in sede di audizione da parte della Corte dei conti adottare «un moltiplicatore di breve periodo realistico, ma sul quale inciderà, *ex post*, anche la composizione dei consumi: sarà importante, affinché il previsto effetto espansivo si realizzi, che la spesa aggiuntiva non sia orientata verso produzioni ad elevato contenuto di importazione».

6. Le politiche attive nell'emergenza Covid e le prospettive di revisione

Sia alcuni strumenti introdotti come misure emergenziali a sostegno dell'occupazione – ad esempio, il Fondo nuove competenze –, sia il RdC, che in piena emergenza pandemica ha veicolato efficacemente una considerevole quota di sussidi, oltre ad avere contribuito a moderare i drammatici effetti economici e sociali indotti dalla crisi sanitaria, costituiscono esperienze da cui muovere per la costruzione di efficaci politiche attive del lavoro. Di ciò si dà conto nel DEF 2020, in cui si afferma che «a distanza di un anno dalla sua introduzione, si dovrà valutare l'efficienza e l'efficacia del Reddito di cittadinanza e cercare di introdurre i necessari miglioramenti. Appare chiaro che l'attuale crisi pandemica ne ha complicato la valutazione ed enfatizzerà il ruolo dello strumento come sostegno alla povertà ma in futuro dovrà essere valutato come sia stato in grado di cambiare lo status lavorativo del percettore e se il processo di reinserimento formativo sia stato efficace».

Il RdC, nella prospettiva di una politica di intervento sociale, per di più applicato in una condizione di improvvisa e violenta emergenza, si può dire che abbia tratto forza da quella che è considerata la sua originaria debolezza, ovvero il disallineamento tra l'immediata effettività della componente di sussidio economico ed una non piena, né immediata attuazione della componente di politica attiva in senso stretto della misura. Pur dando atto della efficacia del RdC come sostegno al reddito in emergenza, nel DEF 2020 è contenuto pertanto l'impegno per la realizzazione della originaria impostazione del RdC quale misura diretta a coniugare il sussidio generale e politica attiva.

(18) [Ivi](#), cit., p. 8, § 2.10.

(19) [Ibidem](#).

Nella Relazione del Comitato scientifico per la valutazione del RdC si osserva, oltretutto, che «molti dei problemi rilevati nella dimensione di “attivazione” del RdC non hanno a che fare con il disegno della misura o il comportamento dei suoi beneficiari, ma con la debolezza generale delle politiche di attivazione nel nostro Paese, a livello formativo, dei servizi alle imprese, della consulenza e accompagnamento all’offerta di lavoro» (20).

Si osserva in dottrina che, per una sostenibilità anche economico finanziaria della politica pubblica inaugurata dall’introduzione del RdC ed il conseguimento dei suoi obiettivi, si rende necessaria una valorizzazione quantitativa e qualitativa delle misure di politica attiva, anzitutto attraverso il rafforzamento della formazione con una maggiore integrazione con il sistema scolastico professionale (21). Dovrebbe essere tenuta in particolare considerazione la stabilizzazione di quelle misure, richiamate al par. 1, che in emergenza, sono state previste, soprattutto in termini di incentivo, per favorire la qualificazione professionale.

In questi termini, nel PNRR nell’ambito della Misura 5 il M5C1.1, *Politiche attive del lavoro e sostegno all’occupazione*, si prevede una riforma delle politiche attive del lavoro e formazione (1.1), accompagnata da programmi di investimenti, in particolare, sul potenziamento dei centri per l’impiego (1.1) e per il sistema duale (1.4).

(20) [*Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza*](#), Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2021, p. 9, in cui si chiarisce che «non si tratta, quindi, di creare percorsi paralleli per i beneficiari del RdC, ma di costruire politiche di attivazione integrate, rivolte a loro come a tutti coloro che sono in cerca di occupazione, come sembra sia nelle intenzioni del piano GOL (garanzia di occupabilità dei lavoratori). Analogamente, è necessario, per coloro che hanno responsabilità di cura familiare, che esistano e funzionino le politiche di conciliazione». Tuttavia, oltre alle criticità del sistema complessivo delle politiche attive, specifiche criticità sono state rinvenute dal Comitato nello stesso impianto strutturale definito dal decreto in considerazione che «da un lato creano circoli viziosi ai beneficiari e ingorghi ai servizi, dall’altro di fatto disincentivano dal cercare, accettare o offrire un lavoro». Sono stati individuati dal Comitato quattro aspetti critici, per i quali sono suggeriti specifici interventi correttivi: a) richiesta di disponibilità immediata al lavoro (DID); b) le caratteristiche dell’offerta di lavoro “congrua”; c) una eccessiva aliquota marginale che disincentiva l’occupazione; d) criticità riguardanti gli incentivi ai datori di lavoro.

(21) Si veda M. BALDINI, S. TOSO, *Le politiche per l’assistenza*, in G. ARACHI, M. BALDINI, S. TOSO (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2020*, Il Mulino, 2021, p. 63. Si osserva che «Se consideriamo che il disegno del Rdc contiene disincentivi al lavoro, e che le politiche attive ad esso associate sono appena partite e coinvolgono ancora pochi beneficiari, possiamo concludere che il Rdc ha sicuramente incrementato il reddito di molti poveri (certo non tutti), ma la parte di sostegno alla ricerca di lavoro non è ancora iniziata, e già richiede aggiustamenti».

Tabella 5 – M5C1, *Politiche per il lavoro: quadro delle misure e delle risorse* (miliardi di euro)

6,66 Mld Totale	Ambiti di intervento/Misure	Totale
	1. Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione	6,01
	Riforma 1.1: Politiche attive del lavoro e formazione	4,40
	Riforma 1.2: Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso	-
	Investimento 1.1: Potenziamento dei Centri per l'Impiego	0,60
	Investimento 1.2: Creazione di imprese femminili	0,40
	Investimento 1.3: Sistema di certificazione della parità di genere	0,01
	Investimento 1.4: Sistema duale	0,60
	2. Servizio civile universale	0,65
	Investimento 2.1: Servizio civile universale	0,65

Fonte: [Piano nazionale di ripresa e resilienza](#), p. 204

Attraverso il PNRR si prevede, in particolare, «di introdurre un’ampia e integrata riforma delle politiche attive e della formazione professionale, supportando i percorsi di riqualificazione professionale e di reinserimento di lavoratori in transizione e disoccupati (percettori del Reddito di Cittadinanza, NASPI e CIGS), nonché definendo, in stretto coordinamento con le Regioni, livelli essenziali di attività formative per le categorie più vulnerabili». Il potenziamento dei centri per l’impiego ha, invece, lo scopo di «favorire processi di miglioramento dell’offerta di servizi di qualità, analisi dei fabbisogni di competenze, definizione di piani formativi individuali, servizi efficaci di accoglienza, orientamento e presa in carico». L’investimento sul Sistema duale ha, infine, l’obiettivo di «rendere i sistemi di istruzione e formazione più in linea con i fabbisogni del mercato del lavoro, nonché di promuovere l’occupabilità dei giovani e l’acquisizione di nuove competenze (approccio “*learning on-the-job*”), soprattutto nelle aree più marginali e periferiche».

La legge di bilancio per il 2022 – legge n. 234/2021 –, se da un lato incrementa il programma relativo al RdC per il triennio 2022-2024, raggiungendo una spesa totale di 8.784.900.000 euro per il 2022, ha introdotto alcune modifiche alla normativa sostanziale della misura nel senso di correggerne l’approccio in coerenza con la prospettiva contenuta nel PNRR. Le modifiche hanno riguardato l’innalzamento della spesa finanziata, le procedure di controllo sui percettori, nonché un rafforzamento delle condizionalità allo scopo di ridurre i possibili effetti di disincentivo alla ricerca di lavoro.

Con l’obiettivo di favorire la transizione verso il lavoro, nella legge di bilancio sono stati ridotti i requisiti che definiscono la “congruità” di un’offerta di lavoro. Per incentivare maggiormente i beneficiari alla ricerca attiva del lavoro, è stata prevista, inoltre, la riduzione progressiva dell’importo del RdC a partire dalla fruizione iniziale. Gli

sconti contributivi per i datori di lavoro che assumono beneficiari del RdC, prima riservati solo ad assunzioni a tempo pieno e indeterminato, vengono sono stati estesi anche al tempo determinato e parziale, ampliando decisamente gli spazi di inserimento lavorativo dei percettori di RdC.

Le suddette previsioni, pur rappresentando un primo timido passo nella direzione di una revisione dello strumento del RdC, sono suscettibili di avviare un dibattito nell'ambito della complessiva costruzione, anche sul piano dell'investimento di risorse, di un sistema di politiche attive del lavoro necessariamente relazionato, ma anche chiaramente distinto dalle misure di integrazione del reddito e soprattutto da quelle di mera assistenza.

Sul punto è intervenuta la legge di bilancio per il 2023 – legge n. 197/2022 – che, oltre a significativamente restringere le condizioni per l'erogazione del reddito e valorizzare la dimensione della formazione professionale, stanziava per il solo esercizio finanziario 2023 7.826.900.000 euro nell'Azione *Reddito di cittadinanza*. Nella prospettiva di uno smantellamento della misura, tornando a distinguere le politiche attive per il lavoro dagli interventi di sostegno al reddito, non si dispone il finanziamento per il successivo biennio 2024-2025, prevedendo invece nell'ambito dello stesso Programma 24.12 per l'Azione *Lotta contro la povertà* lo stanziamento di 7.730.100.000 euro per il 2024 (per il 2025 7.721.700.000 euro) a fronte dei 658.500.000 euro stanziati per il 2023.

Sezione III.

Politiche di contrasto al lavoro povero

Introduzione all'unità di ricerca dell'Università di Bologna

di Carlo Zoli

Lavorando al progetto PRIN 2017 *Working Poor NEEDS: NEw Equity, Decent work and Skills*, le unità di ricerca delle Università di Bologna, L'Aquila, Milano e Udine (quest'ultima con ruolo di coordinamento delle attività) hanno approfondito il tema sotto numerosi ed interconnessi profili. In particolare, l'unità di ricerca bolognese si è occupata delle *Politiche di contrasto al lavoro povero*, ossia delle azioni, delle misure e degli strumenti che sia possibile – o dovuto, per certi versi – mettere in atto, all'interno dell'ordinamento giuridico e del sistema di relazioni sindacali, per cercare di contrastare questa vera e propria piaga sociale.

In linea di principio, come si può intuire, il tema affidato all'unità bolognese è particolarmente vasto. Infatti, una volta preso atto dell'esistenza del problema ed indagati i confini e la portata che in concreto esso assume (anche con l'aiuto, principalmente, della scienza economica e della sociologia del lavoro), occorre rilevare che buona parte della discussione giuslavoristica sulla povertà lavorativa consiste, comprensibilmente, proprio nell'interrogarsi su come si debba agire per superarla o quantomeno per arginarne gli effetti sulla vita delle persone.

Una prima difficoltà, tuttavia, deriva dalla nozione stessa di povertà (nel lavoro), che, come noto, trascende la dimensione puramente lavorativa, per proiettarsi anche su quella del reddito e della composizione familiare della persona ⁽¹⁾. Ciò non può essere trascurato, benché occorra anche sottolineare che non sono mancate, al riguardo, le critiche da parte della comunità scientifica, a partire dalla osservazione che, con una nozione di questo tipo, si corre il rischio di non riuscire a mettere a fuoco adeguatamente il collegamento tra la condizione occupazionale, anche sotto il profilo retributivo, e la situazione di indigenza e bisogno in cui si trovano le persone. In ogni modo, atteso che la nozione di povertà nel lavoro ricomprende una pluralità di elementi, anche estranei alla sfera occupazionale, l'unità di ricerca ha ritenuto opportuno concentrarsi, anzitutto, sugli istituti veri e propri di contrasto alla povertà e di supporto all'inserimento sociale, a partire dal reddito di cittadinanza.

Nel 2022, una pubblicazione su rivista riconducibile al progetto si è soffermata sul reddito di cittadinanza come misura di contrasto alla povertà ⁽²⁾. Tuttavia, alla luce del recente, significativo intervento del legislatore, dapprima con la legge di bilancio per il 2023 (spec. articolo 1, comma 313 ss., legge n. 197/2022) ed in seguito con il cd. decreto lavoro (decreto-legge n. 48/2023, convertito con modificazioni dalla legge n.

⁽¹⁾ Sia consentito il rinvio, per qualche rilievo su tali profili, ad uno dei contributi riconducibili al medesimo progetto PRIN: C. ZOLI, [Ruolo e limiti della contrattazione collettiva e della giurisprudenza nella determinazione di livelli retributivi adeguati](#), in *LDE*, 2022, n. 1.

⁽²⁾ Cfr. M. VINCIERI, *Reddito di cittadinanza e contrasto al lavoro povero*, in *RDSS*, 2022, n. 1, p. 29 ss.

85/2023), si è reso necessario tornare sul tema, con un saggio dedicato alle misure destinate a prendere il posto del reddito di cittadinanza: l'assegno di inclusione (AdI) e il supporto per la formazione e il lavoro (SFL) (si veda il contributo di Vincieri in questa sezione del volume).

La questione, peraltro, si ricollega a quella altrettanto importante della programmazione e dell'utilizzo degli strumenti di integrazione salariale: si tenga presente, infatti, che una parte non trascurabile delle ricerche del progetto PRIN sono state svolte per forza di cose in periodo pandemico, quando il confine tra misure vere e proprie di integrazione salariale e misure volte apertamente al contrasto della povertà (come il reddito di cittadinanza) era diventato inevitabilmente più sfumato, anche sotto il profilo della cd. universalità di tali strumenti. Del tema, all'interno del progetto, si era occupata una pubblicazione su rivista del 2022 ⁽³⁾. La sua attualità, tuttavia, non è venuta meno una volta superata la fase emergenziale, sia perché gli effetti socio-economici e sul mercato del lavoro della vicenda pandemica non possono dirsi del tutto superati (anzi, essi si sono intersecati a quelli provocati da altre crisi, come quella energetica, quella climatica e quella del costo della vita), sia perché alcune delle questioni di fondo relative all'organizzazione del sistema di ammortizzatori sociali sono ancora sul tavolo. In questa sezione, perciò, Carchio si occupa nuovamente del *ruolo degli ammortizzatori sociali nel contrasto alla povertà nel lavoro*. Il saggio chiarisce che tali istituti non sono deputati a scongiurare la povertà lavorativa, ma ad evitare che dalla carenza di lavoro, e quindi di reddito, possa derivare una condizione di povertà; esso evidenzia, altresì, che i più recenti interventi normativi ne hanno ampliato l'ambito di applicazione e incrementato la capacità di protezione dell'integrità reddituale.

All'esito delle attività svolte, all'unità di ricerca appare chiaro, tuttavia, che il problema della povertà nel lavoro vada affrontato soprattutto dal punto di vista della regolazione giuridica dei rapporti di lavoro, per quanto attiene sia alla fonte legale sia all'intervento della contrattazione collettiva.

In questa prospettiva, interna al rapporto di lavoro, si colloca anzitutto il contributo in questa sezione di Castellucci. Nel saggio si rileva, opportunamente, come il rischio di povertà non sia confinato al solo lavoro subordinato, ma si estenda ormai anche ad ampie fasce di lavoro autonomo. Si evidenzia, inoltre, che, in molti casi, il problema è difficilmente afferrabile sotto il profilo del compenso orario o per la prestazione resa, poiché la condizione di povertà lavorativa può derivare da questioni attinenti all'intensità lavorativa e, più in generale, all'organizzazione dei tempi di lavoro e di non lavoro. È emblematico, al riguardo, il caso delle persone, molto spesso donne, in situazione di c.d. part-time involontario: pur essendo disponibili a lavorare a tempo pieno, esse reperiscono un impiego soltanto a tempo parziale, non riuscendo, così, a conseguire un reddito complessivamente adeguato a condurre *un'esistenza libera e dignitosa* o riuscendovi soltanto al prezzo di dover conciliare una serie di attività svolte in favore di una pluralità di datori di lavoro o di committenti. Tra le misure di contrasto a questo stato di cose, il contributo prende in esame alcune recenti novità legislative, ma anche alcuni contenziosi particolarmente rilevanti, sottoposti al giudizio del Tribunale di Firenze e di quello di Bologna.

⁽³⁾ Cfr. C. CARCHIO, *Gli strumenti di integrazione salariale, tra emergenza sanitaria e legge di bilancio*, in RDSS, 2022, n. 1, p. 51 ss.

Sempre a proposito di condizioni lavorative particolarmente critiche – anche sotto il profilo dell’inquadramento nell’area della subordinazione o in quella dell’autonomia, il progetto ha dato doverosamente spazio ad una riflessione sul tema del lavoro tramite piattaforma. Una pubblicazione su rivista del 2022 si era concentrata, a partire da un caso giurisprudenziale emblematico, sulla questione del contratto collettivo applicabile e dell’utilizzo, da parte dei sindacati, dell’azione per la repressione della condotta antisindacale, a tutela di fattorini di *food delivery* impiegati in condizioni tali da rientrare nella fattispecie della collaborazione etero-organizzata ⁽⁴⁾. In questa sezione, tuttavia, il tema viene ripreso, ampliato e approfondito da Pareo, che si sofferma in modo più analitico sulle connessioni tra povertà lavorativa e lavoro tramite piattaforma, specie per quanto attiene alle modalità di determinazione dei compensi. Data la prospettiva in cui opera l’unità di ricerca – le *Politiche di contrasto al lavoro povero* – riveste importanza, nel saggio, anche il passaggio sulla proposta di direttiva UE sul lavoro tramite piattaforma: la nuova regolamentazione UE, che in questo momento è uno dei temi al centro del dialogo istituzionale tra Consiglio e Parlamento, dovrebbe, infatti, garantire maggiore stabilità a chi lavora tramite piattaforme digitali, riducendo la discontinuità lavorativa e assicurando un maggior grado di certezza con riferimento alla qualificazione giuridica dei rapporti di lavoro.

Sempre nell’ottica di approfondire la situazione di segmenti del mondo del lavoro a rischio di bassi salari o vera e propria povertà lavorativa, l’unità di ricerca ha ritenuto di dedicare attenzione a tre specifici contesti, diversi tra loro, ma che rappresentano altrettanti esempi importanti per testare la tenuta del sistema legale e sindacale di regolazione dei rapporti di lavoro.

Il primo riguarda le filiere, definite significativamente fragili, del settore agroalimentare: Campanella, in questa sezione, approfondisce il tema, ponendo l’accento sull’esigenza di adeguare le condizioni della forza lavoro impiegata nel settore e mettendo in collegamento alcune caratteristiche strutturali tipiche della filiera con il ruolo che il sindacato è chiamato a svolgere, tra molte difficoltà.

Il secondo concerne il tema del lavoro povero nell’ambito degli appalti pubblici di servizi, che Pizzoferrato affronta anche alla luce della possibilità che si intervenga per legge sul tema salariale, da un lato, e della riforma del Codice dei contratti pubblici, dall’altro, ma senza trascurare il ruolo centrale che su questi temi gioca la contrattazione collettiva (specialmente per quanto attiene all’individuazione del cd. contratto leader del settore).

Il terzo riferimento riguarda, invece, il settore del lavoro pubblico. Come evidenzia Mainardi, «si ritiene comunemente che i dipendenti pubblici siano categoria all’interno della quale non dovrebbero essere numerosi i “lavoratori poveri”, a parte alcune figure professionali con contratti molto intermittenti». Tuttavia, se «si guarda alla accezione che nel dibattito pubblico associa la condizione di povertà lavorativa a un livello basso di retribuzione ed alla stagnazione salariale, allora certamente il lavoro nelle pubbliche amministrazioni può diventare territorio di indagine per gli osservatori del fenomeno», e da questo punto di vista il saggio offre importanti approfondimenti in materia di trattamenti economici e welfare integrativo, adoperando il ruolo della contrattazione collettiva come filo conduttore del discorso.

(4) Cfr. G. CENTAMORE, *Il contratto dei riders*, in *Labor*, 2022, n. 1, p. 114 ss.

Le riflessioni di Mainardi in materia di diritto sindacale danno lo spunto per passare al tema del ruolo delle parti sociali, e della contrattazione collettiva in particolare, nel contrasto alla povertà lavorativa, considerato di rilevanza centrale dall'unità di ricerca dell'Università di Bologna ed approfondito, in questa sezione, nei contributi di Recchia e di Centamore. Recchia approfondisce un tema che, da alcuni anni, è presente sottotraccia nelle strategie dei sindacati dei lavoratori, ma che non ha ancora ricevuto vera e propria attuazione nella prassi negoziale, né, d'altro canto, particolare attenzione da parte della dottrina (con alcune eccezioni). Il contributo, in particolare, si sofferma sulle modifiche che le associazioni sindacali dovrebbero realizzare sia nella propria struttura organizzativa, sia nell'approccio alla contrattazione collettiva, per cercare di offrire una rappresentanza e tutele contrattuali adeguate a quei segmenti della forza lavoro che sono stati particolarmente esposti agli effetti delle trasformazioni del capitalismo in senso avanzato e post-industriale. Infine, nell'ultimo saggio, Centamore esordisce sottolineando che «a chi si occupa di diritto del lavoro non serve provare empiricamente che la contrattazione collettiva favorisce, attraverso le retribuzioni, una distribuzione più equa della ricchezza prodotta dalle imprese e, più in generale, il conseguimento di migliori condizioni di lavoro»: ciò in quanto appartiene al patrimonio comune di conoscenze della materia, anche grazie alla elevata propensione agli studi di diritto comparato dei giuslavoristi, la consapevolezza che «la contrattazione collettiva è in sé un antidoto alla povertà in generale e alla povertà lavorativa in particolare, a condizione, però, di essere integrata in un modello di relazioni industriali ben funzionante e di essere radicata in tutto il sistema economico o, quantomeno, nella gran parte di esso». Il contributo si sofferma tuttavia sulle difficoltà che oggi incontra il sistema italiano di contrattazione collettiva, in un contesto privo di una legislazione sistematica sull'organizzazione sindacale e sulla contrattazione collettiva (per lo meno, nel settore privato) e che dunque si affida, tradizionalmente, alla capacità di autoregolazione delle parti sociali. Nella consapevolezza che alcuni dei principali nodi del diritto sindacale sono ancora sul tavolo, l'a. offre alcuni argomenti per superare un orientamento consolidato nella giurisprudenza della Cassazione in merito alla selezione giudiziale del contratto collettivo, nel caso, sempre più frequente, in cui il lavoratore richieda in giudizio l'applicazione di un contratto collettivo diverso da quello applicato al rapporto di lavoro (e in sostanza scelto, come noto, dal datore di lavoro).

Le nuove misure di inclusione sociale e lavorativa: quale rimedio alla povertà nel lavoro?

di Martina Vincieri

Abstract – Il contributo prende in esame le nuove misure di inclusione sociale e lavorativa introdotte con il d.l. n. 48/2023, convertito con modificazioni dalla l. n. 85/2023. L’A. si sofferma, in particolare, su alcuni aspetti di criticità, come l’abbandono del principio dell’universalismo selettivo, il criterio della residenza quinquennale in Italia, nonché la regola rivista della condizionalità, che pone delicate questioni in merito alla valorizzazione delle capacità professionali dei beneficiari. L’attenzione è, altresì, rivolta alle possibilità di contrasto alla povertà lavorativa.

Abstract – The contribution examines the new social and work inclusion measures introduced by Decree-Law No. 48/2023, converted with amendments by Act No. 85/2023. The A. focuses, in particular, on some critical aspects, such as the abandonment of the principle of selective universalism, the criterion of five-year residency in Italy, as well as the revised rule of conditionality, which raises delicate questions regarding the enhancement of the professional skills of the beneficiaries. Attention is also directed to the possibilities of combating in-work poverty.

Sommario: 1. Le misure di inclusione sociale e lavorativa introdotte dal decreto-legge n. 48/2023: assegno di inclusione e supporto per la formazione e il lavoro. – 2. La delimitazione dei beneficiari: il criterio (tuttora selettivo) della residenza in Italia. – 3. La condizionalità rivista. – 3.1. Le nuove modalità di attivazione. – 4. Brevi riflessioni conclusive: quale contrasto alla povertà lavorativa?

1. Le misure di inclusione sociale e lavorativa introdotte dal decreto-legge n. 48/2023: assegno di inclusione e supporto per la formazione e il lavoro

Al centro di un concitato dibattito ed infuocate critiche fin dalla sua introduzione con il decreto-legge n. 4/2019, l’istituto del reddito di cittadinanza (RdC), già modificato con la legge n. 234/2021 (legge di bilancio per il 2022), è stato nuovamente regolato dalla successiva legge n. 197/2022 (legge di bilancio per il 2023) che, «nelle more di un’organica riforma delle misure di sostegno alla povertà e di inclusione attiva» ⁽¹⁾ ha introdotto previsioni piuttosto restrittive. In particolare la durata massima è stata ridotta a sette mensilità, ad eccezione dei nuclei familiari al cui interno vi siano persone con disabilità, minorenni o persone con almeno sessant’anni di età ed è stato

⁽¹⁾ Art. 1, comma 313, della l. n. 197/2022, successivamente modificato dal d.l. n. 48/2023, convertito dalla l. n. 85/2023.

individuato il limite di fruizione del beneficio entro il 31 dicembre 2023: a decorrere dal 1° gennaio 2024 gli articoli 1-13 del decreto-legge n. 4/2019 sono, infatti, abrogati ⁽²⁾.

Da quella data al posto del RdC ha fatto ingresso una nuova misura di carattere assistenziale rivolta all'inclusione sociale e lavorativa delle fasce deboli in possesso di determinati requisiti soggettivi ed in condizione di difficoltà economica.

Il recente decreto-legge n. 48/2023, recante misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro, convertito con modificazioni dalla legge n. 85/2023, ha appunto disciplinato l'assegno di inclusione (AdI), «a garanzia delle necessità di inclusione» dei componenti di alcuni specifici nuclei familiari, e, a partire dal 1° settembre 2023, il supporto per la formazione e il lavoro, quale precipua misura di attivazione al lavoro (SFL).

L'obiettivo dichiarato è quello da un lato di contrastare la povertà e l'esclusione sociale, con particolare attenzione alle famiglie al cui interno siano presenti componenti con disabilità, minorenni, con almeno sessant'anni di età, «ovvero componenti in condizione di svantaggio e inseriti in programmi di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari territoriali certificati dalla pubblica amministrazione» ⁽³⁾, dall'altro di «promuovere politiche attive del lavoro», assicurando «un'adeguata formazione a chi non ha un'occupazione ed è in grado di svolgere un'attività lavorativa» ⁽⁴⁾.

Ne risulta una distinzione netta tra i due strumenti. Mentre, infatti, l'AdI consiste in una prestazione simile al RdC, quanto a durata e importo, e si rivolge prioritariamente ai componenti di nuclei identificati dal legislatore che sono indirizzati ai Servizi sociali del Comune di residenza per una «valutazione multidimensionale del bisogno», il SFL, di breve durata ed entità, è destinato esclusivamente a soggetti «occupabili», perché in età da lavoro, avviati direttamente presso il servizio per il lavoro competente.

In verità, nell'ambito della valutazione ad opera dei servizi sociali i componenti del nucleo familiare beneficiario dell'AdI, di età compresa tra i diciotto e cinquantanove anni, attivabili al lavoro e tenuti agli obblighi di adesione e partecipazione alle attività e misure individuate nel progetto di inclusione sociale e lavorativa, sono anch'essi avviati presso i centri per l'impiego o i soggetti accreditati ai servizi per il lavoro (articolo 4, comma 5, decreto-legge n. 48/2023), così da seguire un percorso di ricerca attiva di una occupazione attraverso la sottoscrizione del patto di servizio personalizzato ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Esattamente ai sensi dell'art. 1, comma 318, della l. n. 197/2022, è disposta l'abrogazione degli artt. 1-13 del d.l. n. 4/2019, «ad eccezione degli articoli 4, comma 15-*quater*, 6, comma 2, commi da 6-*bis* a 6-*quinqüies* e comma 8-*bis*, 7-*bis*, 9-*bis*, 10, comma 1-*bis*, 11, 11-*bis*, 12, commi da 3 a 3-*quater* e 8 e 13, comma 1-*ter*» del medesimo decreto. In merito alle modifiche apportate al RdC nelle citate leggi n. 234/2021 e n. 197/2022 si vedano le riflessioni di D. GAROFALO, *I diritti sociali nella bufera della pandemia*, Working Paper ADAPT, 2023, n. 5, p. 35 ss.

⁽³⁾ Periodo aggiunto all'art. 2, comma 1, dalla legge di conversione (l. n. 85/2023).

⁽⁴⁾ Come chiarito in ANPAL, *Decreto Legge 4 maggio 2023 n. 48 "Decreto Lavoro"*, Nota di approfondimento, maggio 2023, p. 4.

⁽⁵⁾ Ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 48/2023, «sono tenuti all'obbligo di adesione e alla partecipazione attiva a tutte le attività formative, di lavoro, nonché alle misure di politica attiva, comunque denominate, individuate nel progetto di inclusione sociale e lavorativa, i componenti del nucleo familiare, maggiorenni, che esercitano la responsabilità genitoriale, non già occupati e non frequentanti un regolare corso di studi e che non abbiano carichi di cura».

Sull'altro versante, il SFL è riservato ai singoli componenti dei nuclei familiari, di età compresa tra i diciotto e cinquantanove anni, con un valore dell'ISEE familiare, in corso di validità, non superiore a 6.000 euro annui e privi dei requisiti per accedere all'AdI. Non è escluso, tuttavia, che vi accedano anche i singoli componenti dei nuclei che percepiscono l'AdI, i quali decidano di partecipare ai percorsi di politiche attive per il lavoro sottesi al SFL, pur non essendo sottoposti agli obblighi individuati nel percorso personalizzato di inclusione sociale e lavorativa (di cui all'articolo 6, comma 4), «purché non siano calcolati nella scala di equivalenza» (articolo 12, comma 2, secondo periodo, decreto-legge n. 48/2023).

Ne consegue che coloro che fanno parte di un nucleo familiare con le caratteristiche di età e fragilità indicate possono usufruire della nuova misura di inclusione, cioè l'AdI, nonché in talune circostanze anche del SFL, mentre i componenti di nuclei che non possiedono i requisiti per accedere all'AdI possono usufruire del SFL, qualificabile come mera indennità di partecipazione ai progetti formativi erogati da soggetti, pubblici o privati, accreditati oppure autonomamente individuati dallo stesso beneficiario.

Tale suddivisione desta invero qualche perplessità, posto che l'esclusivo riferimento ai richiamati parametri soggettivi (età, disabilità e svantaggio dei componenti all'interno della famiglia) potrebbe portare a irragionevoli esclusioni dall'AdI di persone bisognose di adeguata tutela, appartenenti a nuclei in eguale o più severa situazione di indigenza ma con un carico familiare diverso ⁽⁶⁾.

Più esattamente, l'AdI si configura, in modo piuttosto singolare, come un reddito minimo garantito rivolto però unicamente ad alcune categorie di soggetti in peculiari situazioni di difficoltà, a differenza delle misure precedentemente in vigore, ossia il reddito di inclusione ⁽⁷⁾ ed il RdC, di carattere universale. Il principio dell'universalismo selettivo viene, in tal modo, abbandonato con un salto indietro nel tempo ⁽⁸⁾.

Pur mantenendo la medesima struttura e finalità del RdC, ossia una doppia anima costituita da un beneficio monetario e dall'attivazione di un percorso sociale e/o lavorativo, la riforma è intervenuta riscrivendo i requisiti di accesso e, soprattutto, inasprenedo fortemente le regole che condizionano il mantenimento dell'assegno.

Vari sono gli aspetti problematici su cui riflettere.

Sono stati, anzitutto, in parte rivisti i rigidi e limitativi requisiti di residenza propri del decreto-legge n. 4/2019, non toccati dalle successive modifiche, dei quali era stata proposta una riduzione analogamente a quanto previsto per il reddito di emergenza

⁽⁶⁾ In merito all'«utilizzo improprio del fattore età», cfr. A. GUARISO, *Prime note sulle nuove discriminazioni nella "riforma" del reddito di cittadinanza*, in www.italianequalitynetwork.it, 21 maggio 2023.

⁽⁷⁾ Quanto esattamente al reddito di inclusione si ricorda che, nell'ottica della progressiva estensione della misura, la legge di bilancio per il 2018, l. n. 205/2017 (art. 1, comma 192), ha abrogato dal 1° luglio 2018 tutti i requisiti familiari previsti nella iniziale formulazione dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 147/2017 (presenza di un minorenni, di una persona disabile, di una donna in gravidanza, di un disoccupato ultracinquantacinquenne).

⁽⁸⁾ Si veda, in particolare, M. FRANZINI, M. RAITANO, *Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione. Che succede all'equità orizzontale?*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 2023, n. 193, che precisano come «la principale iniquità orizzontale della riforma consiste nell'aver reso l'ADI categoriale in base alla composizione del nucleo familiare, un *unicum* tra i paesi dell'UE». Secondo M. BALDINI, S. TOSO, *Le politiche per l'assistenza*, in M. BALDINI ET AL. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2022-2023*, Il Mulino, 2023, p. 159, «il welfare state italiano a partire dal 2024 non avrà più un reddito minimo garantito rivolto a tutte le persone in condizioni di povertà».

(9). Da questo punto di vista si cercherà di chiarire se ciò sia sufficiente ad evitare, come accaduto in passato, di emarginare gli stranieri, tra i quali sono maggiormente da rintracciare i lavoratori poveri (10).

Nuove regole sono anche quelle che attengono ai requisiti reddituali della famiglia, che potrebbero portare ad escludere alcuni nuclei precedentemente ricompresi nel RdC (11).

Assume, altresì, precipua rilevanza l'intensificazione del meccanismo della condizionalità, cui conseguono delicati problemi di contemperamento con il diritto alla accettazione di un "lavoro dignitoso" (12).

A differenza dell'AdI, il SFL si caratterizza, invece, per la natura di sussidio o indennità a favore dei partecipanti a percorsi di formazione finalizzati all'inserimento lavorativo. Uno strumento, tuttavia, come rimarcato, poco incline al contrasto della povertà, in quanto di breve durata e non proporzionato alla condizione di bisogno del destinatario (13). L'avvenuta riduzione, in questo caso, delle soglie di accesso ISEE rispetto al RdC potrebbe, altresì, diminuire ulteriormente la cerchia dei possibili beneficiari.

Si può, fin da ora, anticipare come vi siano diversi dubbi sul superamento delle criticità che hanno contraddistinto il RdC, messe in luce dagli studiosi che si sono in passato variamente occupati del tema (14). Ad una prima lettura delle nuove disposizioni, a tratti alquanto oscure, non poche sono le perplessità.

Le incertezze riguardano propriamente l'efficacia di AdI e SFL nel contrastare il fenomeno tuttora dilagante della povertà nel (e nonostante il) lavoro. Come si cercherà

(9) Si veda la proposta formulata nell'ambito della [Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza](#), Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2021, p. 5, ove è precisato che «sarebbe opportuno» trasferire il criterio dei due anni di residenza richiesto per accedere al reddito di emergenza anche al RdC o, «in subordine», abbassarlo a cinque anni.

(10) Si precisa che i lavoratori poveri sono definiti da Eurofound come i soggetti occupati almeno sette mesi nell'anno di riferimento e che vivono in un nucleo familiare con un reddito equivalente disponibile inferiore al 60% del reddito mediano nazionale (D. AHRENDT ET AL., [In-work poverty in the EU](#), Eurofound Research Report, 2017). Si vedano, al riguardo, le osservazioni critiche di C. ZOLI, [Giusta retribuzione e lavoro povero](#), in *VTDL*, 2022, n. straordinario, p. 7.

(11) Ai sensi dell'art. 2, comma 2, lett. b, n. 2, del d.l. n. 48/2023 il valore del reddito familiare deve essere inferiore ad una soglia di euro 6.000 annui moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza; se «il nucleo familiare è composto da persone tutte di età pari o superiore a 67 anni ovvero da persone di età pari o superiore a 67 anni e da altri familiari tutti in condizioni di disabilità grave o di non autosufficienza, la soglia di reddito familiare è fissata in euro 7.560 annui, moltiplicata secondo la medesima scala di equivalenza». Diversamente per il RdC l'art. 2, comma 1, lett. b, n. 4, del d.l. n. 4/2019 precisava che «in ogni caso la soglia è incrementata ad euro 9.360 nei casi in cui il nucleo familiare risieda in abitazione in locazione, come da dichiarazione sostitutiva unica (DSU) ai fini ISEE». Come chiarito nella [Relazione annuale. Anno 2022](#) della Banca d'Italia, 2023, p. 67, nel d.l. n. 48/2023 sono stati introdotti alcuni requisiti «più restrittivi»: «per le famiglie che vivono in affitto la soglia del reddito familiare per ricevere l'AdI non sarà più incrementata [...] per tenere in considerazione i costi connessi con la locazione».

(12) Critiche in merito alle modalità di configurazione della condizionalità di cui al d.l. n. 48/2023 sono sollevate da E. GRANAGLIA, [Reddito minimo e condizionalità al lavoro](#), in [Menabò di Etica ed Economia](#), 2023, n. 193.

(13) Ritiene che il SFL non equivalga ad una misura «adatta a contrastare la povertà» D. PACIFICO, [Un Supporto per la formazione non è un sostegno contro la povertà](#), in [lavoce.info](#), 23 maggio 2023.

(14) Ci si riferisce, in particolare, alla [Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza](#), cit.

di precisare, infatti, la nuova delimitazione della platea dei beneficiari rischia di lasciare fuori dalla tutela anche i lavoratori poveri, i quali necessiterebbero, al contrario, di misure rafforzate e mirate.

2. La delimitazione dei beneficiari: il criterio (tuttora selettivo) della residenza in Italia

Tra gli aspetti maggiormente controversi del RdC rilevano, come noto, i rigidi e restrittivi requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno, che hanno decisamente frenato l'accesso alla misura da parte in particolare degli stranieri e, tra questi, dei lavoratori poveri ⁽¹⁵⁾.

In merito a tale profilo problematico il decreto-legge n. 48/2023 è intervenuto, anche se ha corretto solo in parte le criticità presenti nel decreto-legge n. 4/2019: per entrambe le prestazioni richiamate, AdI e SFL, è stato infatti ridotto a cinque anni, di cui due in modo continuativo, il criterio della residenza in Italia, mentre è rimasto invariato il necessario possesso per i cittadini di paesi terzi del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

V'è, tuttavia, da segnalare la novità dell'inserimento tra i destinatari anche dei titolari dello status di protezione internazionale, di cui al decreto legislativo n. 251/2007 (articolo 2, comma 2, lettera a, n. 1, decreto-legge n. 48/2023), in conformità all'articolo 29 della direttiva 2011/95/UE, ove è sancito il diritto dei beneficiari di protezione internazionale di ricevere adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro ospitante ⁽¹⁶⁾.

Più precisamente, quanto al criterio della residenza decennale si deve ricordare che la Commissione europea ha avviato una procedura di infrazione contro l'Italia proprio in ragione del fatto che il regime di reddito minimo ivi presente non è considerato «in linea con il diritto dell'UE», come si legge in un comunicato stampa del 2023 ⁽¹⁷⁾. Si precisa che, ai sensi del regolamento (UE) n. 492/2011 e della direttiva 2004/38/CE, «le prestazioni di sicurezza sociale come il reddito di cittadinanza dovrebbero essere pienamente accessibili ai cittadini dell'UE», lavoratori subordinati o autonomi o che abbiano perso il lavoro, indipendentemente da dove abbiano soggiornato; il criterio di accesso richiamato si ritiene che integri propriamente una “discriminazione indiretta” a svantaggio dei cittadini non italiani ⁽¹⁸⁾.

La questione di legittimità costituzionale delle norme di cui al decreto-legge n. 4/2019 relative al requisito di residenza decennale sul territorio nazionale per l'accesso al RdC è stata anche rimessa alla Corte costituzionale con ordinanza della Corte d'Appello di

⁽¹⁵⁾ Sia consentito rinviare su questo profilo a M. VINCIERI, *Reddito di cittadinanza e contrasto al lavoro povero*, in *RDSS*, 2022, n. 1, p. 32 ss.

⁽¹⁶⁾ Si deve, tuttavia, precisare che l'Inps con riferimento al RdC aveva già incluso anche i titolari di protezione internazionale.

⁽¹⁷⁾ EUROPEAN COMMISSION, *February infringements package: key decisions*, in commission.europa.eu, 15 febbraio 2023.

⁽¹⁸⁾ La Commissione, inoltre, segnala nel comunicato stampa le violazioni delle direttive 2003/109/CE e 2011/95/UE che prevedono, rispettivamente, clausole di parità nell'accesso a questo tipo di prestazione per i cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo e per i titolari di protezione internazionale.

Milano 31 maggio 2022 ⁽¹⁹⁾, «in riferimento agli artt. 3, 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi in relazione agli artt. 21 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'art. 24, comma 1, della direttiva 2004/38/CE e all'art. 7, par. 2, del Regolamento 492/11 del Parlamento europeo e del Consiglio».

In attesa di riflettere sulla pronuncia del giudice delle leggi, qualche dubbio desta, in verità, la richiamata modifica apportata dal recente decreto-legge n. 48/2023 posto che, come rimarcato dalla Corte di giustizia europea, anche l'anzianità di residenza quinquennale, al fine della concessione del reddito minimo garantito, risulta in contrasto con la normativa europea ⁽²⁰⁾.

La questione, con precipuo riferimento alla disciplina di cui al decreto-legge n. 4/2019, è oggetto altresì di due rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia ⁽²¹⁾; infatti, come riportato nell'ordinanza di rimessione, dalle limitazioni che si basano sulla residenza, così come da «ogni restrizione delle libertà fondamentali previste dai Trattati», possono scaturire discriminazioni dirette ed anche indirette, queste ultime «vietate al pari delle prime» qualora non siano fondate su «considerazioni oggettive indipendenti dalla cittadinanza dei soggetti interessati e non siano proporzionate rispetto all'obiettivo da raggiungere» ⁽²²⁾.

Il punto dirimente attiene, dunque, alla connessione tra la condizione di povertà ed il requisito della permanenza e soggiorno prolungato nel territorio, che è mantenuta nelle vigenti previsioni normative.

Non toccato dal decreto-legge n. 48/2023 è il requisito, altrettanto discusso, richiesto per i cittadini di Paesi terzi del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. In proposito la recente decisione della Corte costituzionale 25 gennaio 2022, n. 19, ha, come noto, dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettera a, del decreto-legge n. 4/2019 in riferimento agli articoli 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione

⁽¹⁹⁾ In www.asgi.it. La questione relativa al possesso di una “residenza qualificata”, seppur con riguardo ad una prestazione sociale differente, è già stata sottoposta al vaglio della Corte costituzionale che, in passato, ha chiarito come «deve ritenersi che dieci anni di residenza sul territorio nazionale o cinque anni sul territorio regionale [...] costituiscano una durata palesemente irragionevole e arbitraria, oltre che non rispettosa dei vincoli europei, al fine dell'accesso al contributo al pagamento del canone di locazione da parte degli stranieri cittadini di paesi terzi non appartenenti all'Unione europea, così da violare il dedotto parametro costituzionale di cui all'art. 3 Cost.» (C. cost. 20 luglio 2018, n. 166).

⁽²⁰⁾ Cfr., in particolare, C. giust. 20 giugno 2002, causa C-299/01, *Commissione delle Comunità europee c. Granducato del Lussemburgo*, ove è stato precisato che contrasta con la normativa europea ed esattamente con le disposizioni dell'art. 7, n. 2, del regolamento (CEE) n. 1612/68 e dell'art. 43 TCE, «il requisito della residenza di cinque anni nel territorio lussemburghese cui è subordinata la concessione del reddito minimo garantito, requisito che rappresenta una discriminazione indiretta».

⁽²¹⁾ Si vedano i due rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia europea, Trib. Bergamo 16 novembre 2022 e Trib. Napoli 22 marzo 2022, ove «si chiede alla CGUE se l'art. 29 e l'art. 26 direttiva 2011/95 debbano essere interpretati nel senso che ostano a una norma nazionale come quella contenuta nell'art. 2, comma 1, lett. a), d.l. n. 4/2019, la quale, al fine di accedere a una prestazione di contrasto alla povertà e di sostegno nell'accesso al lavoro e all'inserimento sociale come il “reddito di cittadinanza” prevede il requisito di 10 anni di residenza nello Stato Italiano, in aggiunta al requisito di 2 anni continuativi di residenza antecedenti la domanda».

⁽²²⁾ Trib. Bergamo 16 novembre 2022, cit., che richiama C. giust. 18 luglio 2006, causa C-406/04, *Gérald De Cuyper c. Office national de l'emploi*.

all'articolo 14 CEDU, rimarcando gli «articolati» obiettivi di politica attiva sottesi allo strumento del RdC.

Le decisioni degli ultimi anni del giudice delle leggi hanno, in effetti, sottolineato la natura non meramente assistenziale della misura, la cui disciplina «definisce un percorso di reinserimento nel mondo lavorativo che va al di là della pura assistenza economica»⁽²³⁾; l'attenzione è posta proprio su tale prevalente connotazione riservata al RdC, che «si caratterizza per una spiccata finalizzazione all'inserimento lavorativo» e per tali ragioni reca con sé stringenti requisiti, obblighi e condizioni⁽²⁴⁾.

Un sovraccarico funzionale che l'AdI ha ereditato dal RdC, insieme alle difficoltà legate all'inserimento lavorativo, in specie delle categorie in condizione di povertà e difficilmente occupabili per ragioni prevalentemente di scarsa istruzione e preparazione professionale⁽²⁵⁾.

È, pertanto, stata mantenuta, in continuità con le previgenti regole, l'esclusione dall'accesso alle nuove misure dei titolari di permesso unico lavoro, e residuano al riguardo alcune perplessità soprattutto con riferimento allo strumento di carattere formativo del SFL, dovendo essere per di più garantito, in conformità alla direttiva 2011/98/UE (articolo 12, § 1, lettera *c*), il diritto alla parità di trattamento «per quanto concerne l'istruzione e la formazione professionale».

Pur avendo, dunque, il legislatore parzialmente accolto la proposta formulata nella Relazione del Comitato scientifico di valutazione del RdC, i requisiti richiesti al fine di beneficiare dell'AdI e del SFL, considerati nel loro insieme, risultano tuttora limitativi, con il rischio di escludere i più bisognosi⁽²⁶⁾.

⁽²³⁾ Così C. cost. 21 giugno 2021, n. 126, e C. cost. 25 gennaio 2022, n. 19. Sul tema dell'accessibilità ai diritti sociali da parte dei cittadini di Paesi terzi si veda in particolare V. FILI, *L'accesso all'assistenza sociale per gli stranieri extra UE nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *LG, Suppl. dig.*, n. 1, 2022, p. 78.

⁽²⁴⁾ C. cost. n. 19/2022, cit. Si veda il commento di A. GARILLI, S. 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, n. 1, p. 75 ss. In merito al RdC, M. D'ONGHIA, *Gli ammortizzatori sociali in mancanza di lavoro: il lento e difficile cammino verso un welfare universale*, in *VTDL*, 2022, n. 4, p. 708, parla di «anima lavoristica, come misura occupazionale classica correlata a uno stato involontario di disoccupazione» ed «assistenziale, volta al contrasto della povertà attraverso la garanzia di un reddito minimo».

⁽²⁵⁾ Si veda, in particolare, ANPAL, [Reddito di cittadinanza. Nota n. 9/2022](#), Focus Anpal, 2022, n. 136, p. 10, ove sono indicate le caratteristiche della platea dei beneficiari del RdC non occupati convocabili dai servizi per il lavoro ed è precisato che «si tratta di individui che complessivamente esprimono alcune fragilità rispetto al bagaglio con cui si affacciano ai percorsi di accompagnamento al lavoro e che nel 70,8% dei casi hanno conseguito al massimo il titolo della scuola secondaria inferiore». In proposito cfr. A. LASSANDARI, *Lavoro povero, salario minimo e reddito di cittadinanza*, in *VTDL*, 2022, n. straordinario, p. 143, secondo il quale «occorre anche consapevolezza del fatto che favorire l'inserimento al lavoro di molte delle persone beneficiarie del reddito di cittadinanza, pur stipulanti il patto di lavoro o di inclusione, risulterebbe improbo anche per il più efficiente degli uffici del lavoro europei, pubblico o privato che sia».

⁽²⁶⁾ Si vedano con riferimento al RdC le riflessioni di M. D'ONGHIA, *Il Reddito di cittadinanza un anno dopo: eppur si muove ma con troppe funzioni e a doppia velocità*, in *Labor*, 2020, n. 1, p. 37, la quale precisa che «non hanno senso limitazioni soggettive così selettive e severe, previste per una misura che, al contrario, dovrebbe avere una funzione inclusiva e redistributiva del reddito, senza alcuna pesatura».

Si è, in definitiva persa l'occasione di porre al centro degli strumenti volti al contrasto della povertà e del lavoro povero, la situazione di effettivo bisogno e di indigenza delle persone quale principale, se non esclusivo, requisito d'accesso.

3. La condizionalità rivista

Il delicato aspetto che ha assunto centrale rilevanza nell'assetto del RdC, e a cui va ora prestata attenzione riflettendo in merito alle nuove misure di inclusione sociale e lavorativa, è il noto meccanismo della condizionalità, proprio delle diverse prestazioni di sostegno al reddito e di contrasto alla povertà ⁽²⁷⁾.

Con riferimento alle regole contenute nel decreto-legge n. 4/2019, via via inasprite, il legislatore è intervenuto con molteplici tentativi indirizzati all'attivazione dei destinatari del beneficio, dunque a favorire il loro inserimento lavorativo. La ricerca attiva di una occupazione è, appunto, la condizione per non perdere il beneficio assegnato; infatti alle «negligenze nella ricerca di lavoro» ⁽²⁸⁾ ed al rifiuto delle proposte ricevute può conseguire la perdita stessa del beneficio.

La complessa problematica pare tutt'altro che sopita alla luce delle novità introdotte dal decreto-legge n. 48/2023. Anzi, si presume che sarà proprio questo il profilo su cui convergeranno le più accese critiche degli studiosi che si occuperanno del tema.

L'AdI ed anche il SFL, seppur molto diversi tra di loro, sono infatti entrambi caratterizzati da precipi impegni in capo ai destinatari; obblighi ancora più intensi di quelli contemplati nel decreto-legge n. 4/2019.

Quanto all'AdI, «misura condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un percorso personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa» ⁽²⁹⁾, ai sensi dell'articolo 9 è imposta al componente del nucleo familiare fruitore del beneficio, attivabile al lavoro e preso in carico dai servizi per il lavoro competenti, l'accettazione di un'offerta di lavoro con determinate caratteristiche, ossia che si riferisca «a un rapporto di lavoro a tempo indeterminato senza limiti di distanza nell'ambito del territorio nazionale», «a un rapporto di lavoro a tempo pieno o a tempo parziale non inferiore al 60 per cento dell'orario a tempo pieno» e la retribuzione non sia «inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi» di cui all'articolo 51 del decreto legislativo n. 81/2015; nonché si riferisca «a un contratto di lavoro a tempo determinato, anche in somministrazione, qualora il luogo di lavoro non disti più di 80 chilometri dal domicilio del soggetto» o, come da ultimo aggiunto nella legge di conversione n. 85/2023, «sia raggiungibile in non oltre 120 minuti con i mezzi di trasporto pubblico».

⁽²⁷⁾ In merito alle funzioni della condizionalità ed al collegamento con i principi costituzionali si veda L. CORAZZA, *La condizionalità "relazionale": reddito di cittadinanza, mercato del lavoro, esclusione sociale*, in *DRI*, 2022, n. 1, p. 174 ss., nonché A. SARTORI, *La condizionalità tra coercizione ed empowerment del disoccupato*, in *VTDL*, 2022, n. 4, p. 777.

⁽²⁸⁾ M. D'ONGHIA, *Gli ammortizzatori sociali in mancanza di lavoro: il lento e difficile cammino verso un welfare universale*, cit., p. 709.

⁽²⁹⁾ Come precisato da E. GRAGNOLI, *Il lavoro e la rendita, il reddito di inclusione e il dovere di attivazione*, in *ADL*, 2023, n. 5, I, p. 914, l'art. 1, comma 2, del d.l. n. 48/2023 «ripropone lo stesso percorso del reddito di cittadinanza».

Sempre nella legge n. 85/2023 è stato, inoltre, previsto che «esclusivamente nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti figli con età inferiore a quattordici anni, anche qualora i genitori siano legalmente separati», l'offerta di lavoro a tempo indeterminato «va accettata se il luogo di lavoro non eccede la distanza di 80 chilometri dal domicilio del soggetto o comunque è raggiungibile nel limite temporale massimo di 120 minuti con i mezzi di trasporto pubblico» (articolo 9, comma 1-*bis*, decreto-legge n. 48/2023, aggiunto in sede di conversione).

Il SFL, definito appunto «misura di attivazione al lavoro», prevede la «partecipazione a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive del lavoro» (articolo 12, comma 1, decreto-legge n. 48/2023) ed allo stesso strumento si applicano le regole ricordate. In questa ipotesi, però, come sottolineato, «il principio di condizionalità si fa più stretto»⁽³⁰⁾ e la percezione del beneficio, oltretutto temporanea, è possibile ove si partecipi alle richiamate attività volte alla «attivazione nel mondo del lavoro» (articolo 12, comma 7).

Nonostante le modifiche introdotte in sede di conversione del decreto-legge n. 48/2023, che hanno in un certo senso inteso attenuare le rigidità della iniziale previsione, v'è anzitutto da sottolineare la grave mancanza di indicazioni utili a definire la congruità dell'offerta di lavoro, al di là dei soli riferimenti spazio-temporali.

Nessun riferimento è, appunto, presente alla coerenza con le esperienze e le competenze delle persone da avviare al lavoro, né alla durata della disoccupazione, ossia alla congruità dell'offerta lavorativa secondo l'articolo 25 del decreto legislativo n. 150/2015.

Per di più, l'offerta, nemmeno definita «congrua» come nelle previgenti regole riferite al RdC, è una soltanto: o la si accoglie, così come confezionata, o si va incontro alle sanzioni di cui al decreto-legge n. 48/2023, dunque alla perdita immediata della prestazione, senza che siano contemplate decurtazioni graduali della stessa. Esattamente l'intero nucleo familiare che percepisce l'AdI decade dal beneficio se un componente, tenuto agli obblighi di adesione al percorso personalizzato di inclusione sociale e lavorativa, di cui all'articolo 6 del decreto-legge n. 48/2023, non accetta, senza giustificato motivo, un'offerta di lavoro (articolo 8, comma 6, lettera *d*, decreto-legge n. 48/2023)⁽³¹⁾. E come già per il passato, posto che si tratta di una misura ancorata alla

⁽³⁰⁾ Si vedano le riflessioni critiche in proposito di E. GRAGNOLI, *op. cit.*, p. 916, secondo il quale «resta da stabilire perché la partecipazione a iniziative a (preteso) beneficio delle persone coinvolte dovrebbe comportare a loro favore un trasferimento patrimoniale e quale logica didattica sia alla base di questo reclutamento forzato». Perplexità in merito all'art. 9 del d.l. n. 48/2023 sono sollevate da S. CAFFIO, *Povertà, reddito e occupazione*, Adapt University Press, 2023, p. 219 e ID., *L'introduzione dell'Assegno di inclusione (artt. 1-6, 9, 11, 13, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023)*, in [E. DAGNINO, C. GARO-FALO, G. PICCO, P. RAUSEI \(a cura di\), Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro", convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85](#), ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, 2023, n. 100, p. 171.

⁽³¹⁾ L'art. 8, comma 6, elenca diverse ipotesi di decadenza dal beneficio collegate, tra le altre, alla mancata presentazione presso i servizi sociali o il servizio per il lavoro competente nel termine fissato, senza un giustificato motivo, alla mancata sottoscrizione del patto per l'inclusione o del patto di servizio personalizzato, alla mancata partecipazione, in assenza di giustificato motivo, alle iniziative formative o di politica attiva o di attivazione.

famiglia e non al singolo, il comportamento di un solo componente può procurare conseguenze negative sull'intero nucleo.

Una condizionalità «molto dura», dunque, che lascia aperta la strada ad un «lavoro forzato»⁽³²⁾, allontanando le misure di protezione sociale recentemente introdotte dalla piena realizzazione del diritto-dovere al lavoro di cui all'articolo 4, primo e secondo comma, Cost.⁽³³⁾.

Sicché, si può ritenere che diventi concreto il «rischio di comprimere i diritti sociali implicati, come il diritto di scegliere il percorso lavorativo in base alle proprie aspirazioni e inclinazioni, che può degradare in obbligo di lavorare»⁽³⁴⁾.

Non v'è alcuna possibilità di valutazione da parte del destinatario della misura, nemmeno quella davvero limitata tra le tre, poi divenute due, offerte di lavoro «congrue», previste nel decreto-legge n. 4/2019 nella sua iniziale formulazione⁽³⁵⁾.

Insomma, il beneficio è condizionato alla doverosa accettazione dell'unica occasione occupazionale disponibile. Piaccia o meno.

È naturale chiedersi quale spazio occupi nel decreto-legge n. 48/2023 la valorizzazione delle capacità professionali dei destinatari, se l'offerta di lavoro a tempo indeterminato deve essere accettata «senza limiti di distanza nell'ambito del territorio nazionale», mentre è contraddistinta unicamente da parametri di lontananza dal domicilio del soggetto e di raggiungibilità quantomeno in nuclei ove il carico familiare è considerato superiore, perché sono presenti figli con età inferiore a quattordici anni⁽³⁶⁾.

⁽³²⁾ In questi termini con riferimento al RdC, si veda G.G. BALANDI, *Il cosiddetto Reddito di cittadinanza*, in *RGL*, 2020, n. 2, I, p. 199.

⁽³³⁾ Come precisato da M. ESPOSITO, C. DI CARLUCCIO, *Attivazione, inclusione e condizionalità nel PNRR*, in *LD*, 2023, n. 2, p. 283, «l'accesso al sistema di sicurezza sociale» è «proiettato, a sua volta, alla garanzia del diritto al lavoro per mezzo dell'aiuto istituzionale che (in risorse economiche e servizi) assicura alla ricollocazione». In proposito cfr. M. CORTI, *Povertà e lavoro: le nuove sfide per il diritto*, in *Jus-Online*, 2021, n. 4, p. 182, il quale riflette in merito agli strumenti attraverso i quali il diritto del lavoro, «inteso in senso ampio e comprensivo di previdenza e assistenza», combatte la povertà e precisa come «la felice intuizione dei padri costituenti di porre il lavoro al centro dell'impianto costituzionale è ancora di straordinaria attualità in questo XXI secolo: è compito del legislatore ordinario creare le condizioni perché tutti possano esercitare effettivamente il proprio diritto a un'attività lavorativa che li liberi dal bisogno e permetta loro di partecipare a pieno titolo alla vita della società».

⁽³⁴⁾ Cfr. M. ESPOSITO, C. DI CARLUCCIO, *op. cit.*, p. 284, secondo i quali tale rischio diviene «alto» quando la condizionalità non sia «priva di connotati punitivi e scevra da esigenze di contenimento dei costi». Con riguardo ad un modello di «condizionalità virtuosa» e «non meramente punitiva», definita «dal volto umano», cfr. A. SARTORI, *op. cit.*, p. 777, nonché, in merito allo «spirito della condizionalità» nel d.l. n. 4/2019, A. SARTORI, voce *Reddito e pensione di cittadinanza*, in *DDPComm*, 2022, vol. IX, agg., p. 305. Si vedano, altresì, sul tema le riflessioni di E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *DLRI*, 2015, n. 147, p. 465. In ordine alla «correlazione fra prestazioni e impegno collaborativo dell'inoccupato», E. GRAGNOLI, *op. cit.*, p. 917, rimarca «l'impossibilità di interventi promozionali non fondati sulla libera e compiuta collaborazione del soggetto aiutato».

⁽³⁵⁾ Come già anticipato, modifiche al d.l. n. 4/2019 sono state introdotte dalla l. n. 234/2021, legge di bilancio per il 2022, che ha previsto il dovere di accettazione di due offerte di lavoro, in luogo di tre. La successiva legge di bilancio per il 2023, l. n. 197/2022, ha inoltre disposto per i percettori del RdC la decadenza dal beneficio in caso di mancata accettazione da parte di uno dei componenti del nucleo familiare della prima offerta di lavoro congrua (art. 7, comma 5, lett. e, d.l. n. 4/2019).

⁽³⁶⁾ V'è, tuttavia, da sottolineare come il d.l. n. 48/2023 non tenga, invece, conto in questo caso della eventuale presenza nel nucleo familiare di soggetti in condizione di disabilità, fragilità e/o svantaggio,

Se è certamente da tenere in considerazione la specifica condizione familiare, a fronte di regole prestabilite così rigide il rischio è di accentuare le disuguaglianze, senza peraltro considerare con sufficiente attenzione il profilo delle reali prospettive occupazionali dei destinatari.

3.1. Le nuove modalità di attivazione

Nel decreto-legge n. 48/2023 il percorso di attivazione è attuato attraverso una piattaforma digitale dedicata, nell'ambito del Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa (SIISL) istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, alla quale ai sensi dell'articolo 5 è affidato l'arduo compito di agevolare «la ricerca di lavoro, l'individuazione di attività di formazione e rafforzamento delle competenze e la partecipazione a progetti utili alla collettività, tenendo conto da una parte delle esperienze educative e formative e delle competenze professionali pregresse del beneficiario, dall'altra della disponibilità di offerte di lavoro, di corsi di formazione, di progetti utili alla collettività, di tirocini e di altri interventi di politica attiva».

Un percorso complesso, a dire il vero, da realizzare *ex novo* e in tempi rapidi, che richiede, attraverso successivi decreti ministeriali, la predisposizione di «un piano tecnico di attivazione e interoperabilità delle piattaforme» e l'individuazione di «misure appropriate e specifiche a tutela degli interessati, nonché modalità di accesso selettivo alle informazioni necessarie e adeguati tempi di conservazione dei dati» (articolo 5, comma 3, decreto-legge n. 48/2023) ⁽³⁷⁾.

L'impegno dei beneficiari è, inoltre, contraddistinto dalla sottoscrizione di un apposito «patto di attivazione digitale», a cui fa seguito l'adesione ad un «percorso personalizzato di inclusione sociale e lavorativa» ⁽³⁸⁾.

In particolare, i componenti di età compresa tra i diciotto e cinquantanove anni attivabili al lavoro e tenuti agli obblighi ai sensi di quanto previsto dall'articolo 6, comma 4, vengono avviati ai centri per l'impiego, ovvero presso i soggetti accreditati ai servizi per il lavoro, per la sottoscrizione del patto di servizio personalizzato, e devono successivamente presentarsi ogni novanta giorni al fine di aggiornare la propria posizione, pena la sospensione del beneficio economico (articolo 4, comma 5, decreto-legge n. 48/2023).

disponendo regole *ad hoc* rispetto alla congruità dell'offerta di lavoro, a differenza del previgente d.l. n. 4/2019, art. 4, comma 9, lett. d.

⁽³⁷⁾ Si ricorda che mentre l'AdI ha preso avvio dal 1° gennaio 2024, il SFL è entrato in vigore dal 1° settembre 2023. In proposito si veda il decreto MLPS 8 agosto 2023, n. 108, che ha definito le modalità di richiesta, di attivazione e di funzionamento del SFL, gli obblighi dei beneficiari, nonché le misure per il coinvolgimento, nei percorsi formativi e di attivazione lavorativa, dei soggetti accreditati ai servizi per il lavoro e alla formazione e le modalità di monitoraggio della misura; si veda, altresì, la circ. INPS 29 agosto 2023, n. 77. Indicazioni operative per la gestione dei percorsi formativi o altre iniziative di politica attiva del lavoro, ai fini dell'erogazione del beneficio economico, sono fornite nel messaggio INPS 3 gennaio 2024, n. 27. Il SIISL, realizzato dall'INPS, è stato attuato con decreto interministeriale 8 agosto 2023. Quanto all'AdI si veda il decreto MLPS del 13 dicembre 2023 e la circ. INPS 16 dicembre 2023, n. 105, contenente prime indicazioni in merito alle modalità di accesso e di fruizione della misura.

⁽³⁸⁾ E. GRAGNOLI, *op. cit.*, p. 917, il quale sottolinea il rischio di «un profluvio di comunicazioni di posta elettronica, volte a coinvolgere i comuni e le strutture di collocamento».

Si deve sottolineare che, sia nell'ipotesi di AdI sia di SFL, il decreto-legge n. 48/2023 dispone che il patto di servizio personalizzato «può» prevedere l'adesione ai percorsi formativi previsti dal Programma nazionale per la Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL), di cui alla Missione 5 del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) (articoli 6, comma 3, e 12, comma 5), rivolto anche ai disoccupati con minori *chances* occupazionali e ai lavoratori con redditi molto bassi (c.d. *working poor*).

Proprio in considerazione dell'importanza dell'attivazione di mirati interventi formativi e di riqualificazione professionale volti a superare le difficoltà di inserimento al lavoro dei soggetti difficilmente occupabili, non si comprende la mera eventualità, cui fa riferimento il decreto, dell'accesso al Programma GOL, che al contrario andrebbe rafforzato. Come rimarcato, infatti, «la possibilità di attivare interventi formativi per rendere davvero spendibili i disoccupati con poca qualificazione esiste e va perseguita»⁽³⁹⁾; è la formazione la chiave di volta attorno alla quale dovrebbero convergere i rimedi alla povertà e soprattutto alla povertà lavorativa.

Non v'è, tuttavia, da dimenticare che il PNRR «ha un orizzonte di attuazione corrispondente al quinquennio 2022-2026 e ci troviamo soltanto nella prima fase della sua messa a terra»⁽⁴⁰⁾.

Dunque la strada pare ancora lunga per poter compiutamente valutare la «revisione degli strumenti» ed i «processi di governo delle politiche del lavoro e della formazione», su cui si fonda la citata Missione 5; si tratta ancora, come chiarito, di «una fase di profonda incertezza, di attesa di ciò che sarà, sospesi tra una condizione di frenesia burocratica da adempimento e il tentativo di razionalizzare e fare proprio il valore di una trasformazione»⁽⁴¹⁾.

Il Programma GOL costituisce esattamente «il fulcro della riqualificazione dei servizi di politica attiva per il lavoro, declinata nella Missione 5»⁽⁴²⁾.

L'obiettivo è quello di «rendere più efficiente il sistema delle politiche attive del mercato del lavoro attraverso servizi personalizzati di attivazione dei disoccupati»⁽⁴³⁾.

Prendendo in considerazione la situazione attuale, secondo i dati più recenti forniti nella nota di monitoraggio di Anpal, al 31 dicembre 2023 sono più di 1,9 milioni i

⁽³⁹⁾ M. D'ONGHIA, *Gli ammortizzatori sociali in mancanza di lavoro: il lento e difficile cammino verso un welfare universale*, cit., p. 711.

⁽⁴⁰⁾ R. SALOMONE, *Rischi e opportunità nelle riforme del mercato del lavoro al tempo del PNRR*, in *LD*, 2023, n. 2, p. 194.

⁽⁴¹⁾ R. SALOMONE, *op. cit.*, p. 196, il quale sottolinea come il programma GOL «punta l'obiettivo di accompagnare la trasformazione ecologica e digitale con interventi mirati ai destinatari delle politiche attive».

⁽⁴²⁾ P. BOZZAO, *L'intermediazione del lavoro nel programma GOL: potenzialità e criticità*, in *LD*, 2023, n. 2, p. 259, la quale ricorda che «il rafforzamento e la razionalizzazione del sistema delle politiche attive e di formazione si sviluppa, nel Piano, secondo una strategia integrata di azioni, il cui successo dipende dall'attuazione simultanea e sinergica, anche del Piano straordinario per il potenziamento dei Centri per l'impiego e del Piano Nuove Competenze».

⁽⁴³⁾ L. VALENTE, *Gli attori del mercato del lavoro in rapporto diretto con imprese e lavoratori*, in *VTDL*, 2022, n. 4, p. 655; nonché L. VALENTE, *Il diritto del mercato del lavoro*, Wolters Kluwer, 2023, p. 68 ss. Si veda, in proposito, L. CORAZZA, *op. cit.*, p. 184, la quale precisa come «solo l'attuazione concreta del PNRR sarà in grado di mostrare se nei prossimi anni la condizionalità riuscirà ad essere effettivamente riempita di contenuti concreti e se riuscirà a svolgere il ruolo che le è assegnato».

soggetti presi in carico con il Programma GOL ⁽⁴⁴⁾ e tra questi il 18,2% sono beneficiari di RdC. Quanti, tuttavia, gli occupati?

Come riportato nella citata nota Anpal il 28,1% dei presi in carico da almeno 180 giorni risultano occupati con un rapporto di lavoro avviato a partire dall'ingresso in GOL (nuovi occupati), mentre il 4,8% dei presi in carico sono occupati con un rapporto di lavoro avviato prima dell'ingresso nel Programma: questi ultimi, come precisato, possono essere ricondotti ai lavoratori con redditi molto bassi, dunque ai *working poor*, beneficiari di GOL, ovvero «lavoratori occupati che conservano lo stato di disoccupazione in quanto percepiscono un reddito inferiore alla soglia dell'incapienza secondo la disciplina fiscale» ⁽⁴⁵⁾.

I risultati finora forniti, pur riferendosi ad un sistema ancora in via di trasformazione e dunque piuttosto incerto, non sono incoraggianti.

L'orizzonte, invero, potrebbe cambiare con l'efficiente operare del nuovo Sistema informativo (SIILS) appena ideato e della menzionata piattaforma digitale dedicata ai destinatari di AdI e SFL: la strada potrebbe, in effetti, essere quella giusta ⁽⁴⁶⁾. Considerato però il poco tempo a disposizione per l'avvio dei nuovi strumenti è difficile immaginare che si realizzi concretamente un così celere stravolgimento di prospettiva.

4. Brevi riflessioni conclusive: quale contrasto alla povertà lavorativa?

Come anticipato, gli strumenti di inclusione sociale e lavorativa disciplinati dal decreto-legge n. 48/2023 sono destinati ad una platea più circoscritta di destinatari, selezionati dal legislatore in base a criteri soggettivi che lasciano aperta la porta a nuove disuguaglianze tra persone e nuclei familiari accomunati da situazioni di indigenza economica, mancanza di lavoro o povertà nel lavoro.

Ne risulta un complesso di misure assai più selettive e dunque non idonee ad intercettare e coprire tutte le diverse situazioni di povertà, e povertà lavorativa, esistenti.

Alcuni studi di carattere economico hanno già indagato l'impatto che potrebbero avere AdI e SFL nella direzione di un incremento della povertà e di riduzione del numero dei potenziali beneficiari ⁽⁴⁷⁾. Non si è mancato, in proposito, di sottolineare come la nuova "categorialità" dell'AdI determinerà «la più frequente causa di

⁽⁴⁴⁾ Cfr. ANPAL, [Programma GOL. Garanzia di occupabilità dei lavoratori. Nota n. 14/2023](#), Focus Anpal, 2023, n. 169, p. 5, § 1.1, ove si chiarisce che «si tratta di individui che hanno presentato una dichiarazione di immediata disponibilità (DID) al lavoro e alle misure di politica attiva, si sono recati presso i Centri per l'impiego, hanno ricevuto un *assessment* quali-quantitativo, da qualificarsi quale orientamento di base ai sensi della delibera n. 5/2022 dell'Anpal, e hanno sottoscritto un patto di servizio personalizzato con l'individuazione di uno tra i quattro percorsi personalizzati previsti in GOL».

⁽⁴⁵⁾ La percentuale di coloro che non risultano occupati a 180 giorni dall'ingresso in GOL è pari al 67,1% del totale.

⁽⁴⁶⁾ P. BOZZAO, *op. cit.*, p. 272, rimarca l'importanza di un «virtuoso e sinergico intreccio tra tutti i flussi informativi provenienti dai soggetti, pubblici e privati» coinvolti nella Rete nazionale dei servizi per l'impiego.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. M. APREA, G. GALLO, M. RAITANO, [Verso l'Assegno di Inclusione: un passo indietro di 5 anni](#), in [Menabò di Etica ed Economia, 2023, n. 193](#), ove si stima l'impatto della riforma che introduce AdI e SFL in sostituzione del RdC sulla platea dei beneficiari, sugli importi medi, sul costo per il bilancio pubblico e su disuguaglianza e povertà.

esclusione» dalla tutela, cui si aggiunge il cambiamento del requisito del reddito familiare, rispetto al previgente RdC ⁽⁴⁸⁾.

Nella suddivisione dei potenziali destinatari i lavoratori poveri, in particolare, risultano collocati in una posizione del tutto marginale, potendo usufruire dell'AdI unicamente se componenti di particolari nuclei familiari, residuando altrimenti la mera indennità di partecipazione corrispondente al SFL. V'è, altresì, da considerare che l'allargamento della platea dei destinatari tra le famiglie straniere, derivante dall'allentamento del requisito della residenza in Italia (da dieci a cinque anni), secondo le stime finora reperibili, «sarebbe più che controbilanciato dall'irrigidimento delle altre regole di accesso all'ADI» ⁽⁴⁹⁾.

Le previsioni contenute nel decreto-legge n. 48/2023 peccano, per di più, di poca chiarezza e, similmente alla regolazione prevista dal decreto-legge n. 4/2019, la lettura risulta difficoltosa e la visione dei nuovi istituti, nel suo insieme, un po' confusa e offuscata.

Più esattamente le disposizioni di cui agli articoli 1-13 del decreto-legge n. 48/2023, pur dettagliate, lasciano l'impressione di un non detto o non risolto, con riferimento esattamente al nodo centrale del rafforzamento delle politiche attive e del funzionamento dei servizi per l'impiego ⁽⁵⁰⁾. Come se fosse scontato fare affidamento su un rinnovato e potenziato sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro, da ritenersi imprescindibile ⁽⁵¹⁾.

Si dubita, invero, che la soluzione sia legata al restringimento della platea dei destinatari, all'inasprimento del meccanismo della condizionalità ed alla previsione di una durata inferiore delle misure di contrasto alla povertà ⁽⁵²⁾. Molto discutibile è poi la

⁽⁴⁸⁾ *Ibidem*. Come precisato nel [Rapporto sulla politica di bilancio](#), 2023, p. 151, § 4.4, «dei quasi 1,2 milioni di nuclei beneficiari di RdC, circa 400.000 (il 33,6 per cento) sono esclusi dall'AdI perché al loro interno non sono presenti soggetti tutelati. Dei restanti 790.000 nuclei in cui sono presenti soggetti tutelati, circa 97.000 (poco più del 12,1 per cento) risulterebbero comunque esclusi dalla fruizione dell'AdI per effetto dei vincoli di natura economica».

⁽⁴⁹⁾ Si veda la [Relazione annuale. Anno 2022](#) della Banca d'Italia, cit., pp. 68-69, ove si stima che «per le famiglie di stranieri, l'estensione della platea derivante dall'allentamento del requisito di residenza in Italia (stimabile in circa il 20 per cento) sarebbe più che controbilanciata dall'irrigidimento delle altre regole di accesso all'AdI, poiché questi nuclei soddisfano con più difficoltà i nuovi requisiti anagrafici e più spesso vivono in affitto; complessivamente il numero di famiglie straniere beneficiarie si ridurrebbe di due terzi rispetto al RdC».

⁽⁵⁰⁾ Per un esame dei modelli organizzativi dei servizi per l'impiego pubblici e privati nel panorama sovranazionale e nazionale, cfr. A. SARTORI, *Modelli organizzativi dei servizi per l'impiego nell'ordinamento multilivello*, in *LD*, 2023, n. 2, p. 231 ss.

⁽⁵¹⁾ Si vedano, in particolare, le riflessioni di L. ZOPPOLI, *Brevi riflessioni sulla "funzione immunizzante" del diritto del lavoro*, in *LD*, 2023, n. 2, p. 417, secondo il quale «il Reddito di cittadinanza ha svolto la sua funzione primaria di alleviare le condizioni di ampie fasce sociali, seppure con limiti profondi e qualche inevitabile, anche eclatante, abuso. Mentre assai meno efficiente è stata la gestione dell'istituto come strumento di accompagnamento al lavoro, sia per la paralisi pandemica e le successive profonde crisi economiche sia per le ataviche incapacità del sistema pubblico di intervento sul mercato del lavoro (incapacità ancor più evidenti nelle Regioni dove il mercato del lavoro è più in sofferenza)».

⁽⁵²⁾ Come sottolineato nella raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 30 gennaio 2023, «in tempi caratterizzati da recessioni economiche e da vari tipi di situazioni di crisi, la flessibilità nella configurazione del reddito minimo, anche prevedendo un accesso temporaneamente semplificato alle prestazioni, allentando i criteri di ammissibilità o prorogando la durata delle prestazioni, può contribuire in maniera rilevante ad attenuare le conseguenze sociali negative e svolgere un ruolo stabilizzante nell'economia».

scelta di prevedere una indennità modesta e di breve durata (entro un limite massimo di dodici mensilità), ossia il SFL, a favore di coloro che si trovano in condizioni di indigenza severa, in quanto componenti di nuclei familiari con un valore dell'ISEE non superiore a 6.000 euro annui, ed esclusi da forme di reddito minimo garantito, quale l'AdI, per mancanza dei requisiti.

Nonostante manchi un disegno unitario e le soluzioni intraprese dagli Stati membri risultino tra di loro disomogenee ⁽⁵³⁾, le regole di cui al decreto-legge n. 48/2023 tendono, inoltre, a distanziare l'AdI dalle sollecitazioni provenienti dall'Unione europea nei suoi documenti in merito al significato ed alle finalità sottese allo strumento del reddito minimo garantito.

V'è da ricordare in proposito la raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 30 gennaio 2023, relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva, indirizzata a «combattere la povertà e l'esclusione sociale e a perseguire livelli elevati di occupazione, promuovendo un adeguato sostegno al reddito», nonché la successiva risoluzione del Parlamento europeo del 15 marzo 2023, ove è promossa una strategia di lotta contro la povertà ed è rimarcato come «nei prossimi anni sarà difficile conseguire l'obiettivo dell'UE di riduzione della povertà se gli Stati membri non modernizzeranno e rafforzeranno i propri sistemi di protezione sociale in modo da promuovere l'inclusione sociale e sostenere le persone che sono in grado di lavorare verso un'occupazione di alta qualità». L'attenzione è ivi prestata, in particolare, alla necessità di «adeguati percorsi di riqualificazione e miglioramento delle competenze adattati alle esigenze individuali»; l'approccio «dinamico» comprende «misure volte a garantire l'accesso a beni e servizi abilitanti, come l'istruzione, la formazione e lo sviluppo delle competenze».

Diversamente da quanto previsto nell'ordinamento italiano, nella raccomandazione ed anche nella risoluzione si sottolinea l'importanza di «soluzioni che agevolino la percezione del sostegno al reddito da parte di singoli componenti del nucleo familiare»: il reddito minimo dovrebbe, infatti, essere concesso dopo l'accertamento delle fonti di reddito individuali, così da «garantire l'indipendenza finanziaria di ogni persona priva di risorse sufficienti».

Si enfatizza, inoltre, l'importanza sul tema di una direttiva dell'UE, che «potrebbe contribuire a migliorare ulteriormente l'accessibilità e l'efficacia dei regimi di reddito minimo, per promuovere una convergenza sociale verso l'alto», nel rispetto delle specificità dei sistemi nazionali di protezione sociale ⁽⁵⁴⁾.

⁽⁵³⁾ Cfr. la citata raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea, ove si precisa come tutti gli Stati membri dispongono di «reti di sicurezza sociale», ma «i progressi compiuti per renderle accessibili e adeguate sono stati disomogenei. La concezione di tali reti differisce da uno Stato membro all'altro, in linea con le diverse tradizioni nazionali, l'architettura generale dei sistemi di protezione sociale e l'interazione tra prestazioni monetarie e in natura».

⁽⁵⁴⁾ Cfr. la risoluzione del Parlamento europeo del 15 marzo 2023 citata. Si veda, altresì, il parere CESE del 22 marzo 2023 sulla raccomandazione sul reddito minimo adeguato, ove si precisa come sia «necessario adottare un approccio universale che non lasci indietro nessuno, non applichi criteri eccessivamente restrittivi, si basi su requisiti trasparenti e non discriminatori e si fondi su misurazioni precise che ne garantiscano l'efficacia».

Vero è, tuttavia, che «i regimi di reddito minimo, da soli, non sono una via d'uscita dalla povertà» ed il problema della povertà lavorativa deve essere affrontato con urgenza anche «tramite salari dignitosi»⁽⁵⁵⁾.

Con riferimento in particolare alla disciplina di cui al decreto-legge n. 48/2023 non si percepiscono, almeno per ora, passi avanti nel contrasto alla povertà ed al lavoro povero. Al contrario la platea dei *working poor* quali destinatari di AdI e SFL potrebbe essere ulteriormente ridotta e non si intravedono segnali verso l'introduzione di misure *ad hoc* di integrazione del reddito per tale categoria⁽⁵⁶⁾, né un disegno riformatore del complessivo sistema di sicurezza sociale, volto a colmare gli inevitabili vuoti di tutela.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. la risoluzione del Parlamento europeo del 15 marzo 2023, cit.

⁽⁵⁶⁾ Ci si riferisce a forme di sostegno economico, ossia *in-work benefit*, destinate precipuamente ai lavoratori poveri: si veda recentemente, anche in una prospettiva comparata, A. CIARINI, M. LUPPI, S. SACCHI, *Make them work! In-work benefits after the pandemic in the reform of Italy's minimum income scheme*, in *JM*, 2022, n. 3, p. 445 ss.

Il ruolo degli ammortizzatori sociali nel contrasto alla povertà nel lavoro

di Claudia Carchio

Abstract – Il contributo indaga se, ed eventualmente in quale misura, gli ammortizzatori sociali possono avere un ruolo nel contrasto alla povertà. Chiarito che tali istituti non sono deputati a scongiurare la povertà lavorativa, ma a prevenire che dalla carenza di lavoro, e quindi di reddito, possa derivare una condizione di povertà, si evidenzia che i più recenti interventi normativi in materia di trattamenti di disoccupazione e integrazioni salariali ne hanno ampliato l'ambito di applicazione e incrementato la capacità di protezione dell'integrità reddituale. Si osserva, infine, come tale innalzamento del livello di effettività delle misure di sostegno al reddito abbia l'effetto non solo di intensificare la tutela previdenziale dei lavoratori, ma anche di ridurre, conseguentemente, l'area di intervento delle misure assistenziali contro la povertà.

Abstract – This paper investigates whether, and to what extent, social shock absorbers can play a role in combating poverty. After having clarified that these legal institutions are not intended to avert the so-called in-work poverty, but rather to pre-empt the possibility that a condition of poverty may result from a lack of work and income, the discipline of the unemployment treatment and wage supplements is analysed. The most recent legislation, that broadened the scope of application of the social shock absorbers and increased their ability to protect income integrity, has the effect not only of intensifying the workers' social protection, but also of reducing, consequently, the scope of the poverty relief measures.

Sommario: 1. Gli ammortizzatori sociali hanno un ruolo nel contrasto alla povertà nel lavoro? – 2. I trattamenti di disoccupazione. – 3. Le integrazioni salariali in costanza di rapporto di lavoro e l'accompagnamento dei lavoratori nei processi di transizione occupazionale. – 4. Alcune osservazioni conclusive.

1. Gli ammortizzatori sociali hanno un ruolo nel contrasto alla povertà nel lavoro?

Assicurare la disponibilità di risorse sufficienti per far fronte alle esigenze della sopravvivenza, cioè porre sollievo alla povertà, è uno degli obiettivi fondanti dei sistemi di sicurezza sociale, il cui fine ultimo è la liberazione dei cittadini dal bisogno (1).

(1) Sulle funzioni del sistema di sicurezza sociale nazionale si rinvia alla amplissima bibliografia in materia, tra cui si veda F. SANTORO-PASSARELLI, *Rischio e bisogno nella previdenza sociale*, in *Rivista Italiana della Previdenza Sociale*, 1948, n. 1, p. 177 ss.; U. PROSPERETTI, *Sulle nozioni di protezione sociale e sicurezza sociale*, in *RGL*, 1954, I, p. 296 ss.; L. LEVI SANDRI, *Sicurezza sociale e diritto del lavoro*, in *RTDPub*, 1959, p. 776 ss.; G. CHIARELLI, *Appunti sulla sicurezza sociale*, in *RDL*, 1965, I, p. 287 ss.; M. PERSIANI, voce *Sicurezza sociale*, in *NDI*, 1970, vol. XVII, p. 300 ss.; V. SIMI, *Il pluralismo previdenziale secondo Costituzione*, Franco Angeli, 1986; P. OLIVELLI, *La Costituzione e la sicurezza sociale. I principi*

Alle origini del *Welfare State*, coincidenti con la rivoluzione industriale (compiutasi in Inghilterra già verso la metà del Settecento e avviata in Italia circa un secolo dopo), la tutela di chi non aveva i mezzi per vivere è stata, infatti, assunta tra i compiti primari dell'ordinamento. In tale contesto storico, il contrasto all'indigenza è divenuto uno degli obiettivi propri dello Stato, il quale se n'è fatto carico sottraendolo alla sfera d'azione, in precedenza esclusiva, della società civile e, in particolare, della solidarietà familiare e della beneficenza pubblica e privata; tuttavia, più che tendere al soddisfacimento di un interesse al benessere generale, tale funzione rispondeva ad un'esigenza di controllo sociale, cioè ad evitare che l'impoverimento di ampie fasce della popolazione si traducesse in forme di protesta e di sovvertimento dell'ordine pubblico (2). Lo strumento utilizzato per conseguire tale finalità è stato individuato nel governo del mercato del lavoro, in quanto esso consentiva, da un lato, il miglioramento delle condizioni di vita delle persone attraverso la garanzia dell'occupazione (3) e, dall'altro lato, il controllo del fenomeno, sempre più radicato e diffuso, dell'associazionismo operaio e delle rivendicazioni avanzate da quest'ultimo insieme alle organizzazioni politiche ad esso collegate.

Successivamente, e soprattutto dopo la fine della seconda guerra mondiale, quando la garanzia della sicurezza sociale ha assunto un ruolo centrale nel nostro testo costituzionale (sulla scorta delle dichiarazioni politiche internazionali poste alla base del programma politico delle potenze occidentali) (4), la liberazione dal bisogno non è più stata intesa quale mezzo per il mantenimento dell'ordine costituito, ma come interesse della collettività, da soddisfare in quanto condizione indispensabile per conseguire l'uguaglianza sostanziale e quindi l'effettivo godimento dei diritti civili e politici.

Pur connotato da questa diversa funzione che lo ha orientato al perseguimento della solidarietà generale, il sistema di sicurezza sociale ha continuato a considerare il lavoro come il miglior "antidoto" alla condizione di bisogno e, quindi, alla povertà, fondandosi sull'idea «del carattere dignitario del lavoro» (5).

Nella Carta costituzionale, infatti, il lavoro, che è un diritto e un dovere (articolo 4), rappresenta il «principale elemento di raccordo tra la persona e l'ordinamento» (6). Esso, infatti, consente l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, che difatti è prerogativa di tutti i lavoratori (articolo 3, comma 2);

fondamentali, Giuffrè, 1988; M. CINELLI, voce *Sicurezza Sociale*, in *Enc. Dir. – Annali*, 1990, vol. XLII, p. 449 ss.; G.G. BALANDI, S. BUOSO, voce *Sicurezza sociale*, in *Digesto on-line*, 2017, agg.

(2) Sull'origine e l'evoluzione storica del sistema di sicurezza sociale la dottrina è vastissima; si rinvia qui per tutti a M. PERSIANI, M. D'ONGHIA, *Diritto della sicurezza sociale*, Giappichelli, 2020, p. 3 ss.; M. CINELLI, S. GIUBBONI, *Lineamenti di diritto della previdenza sociale*, Cedam, 2018, pp. 3-4.

(3) Cfr. G.G. BALANDI, voce *Mercato del lavoro (tutela nel)*, in *Enc. Dir. – Annali*, 2017, vol. X, p. 520, il quale evidenzia che «il controllo della posizione nel mercato del lavoro assumeva il valore di un contrasto alla condizione di povertà, seppure sempre con il meccanismo mercantile nel ruolo di elemento dominante», «fondandosi con ciò quella opposizione tra "povero" e "occupato", che ha resistito per lunghi decenni e che solo di recente è stata "scandalosamente" frantumata».

(4) Il diritto alla "sicurezza sociale", enunciato per la prima volta nel mondo occidentale dal programma politico della Carta atlantica del 1941, fu poi annoverato tra i diritti umani, per la prima volta nella storia delle relazioni internazionali, nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo proclamata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948.

(5) L. CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione. La nuova carta per il futuro*, Feltrinelli, 2012, p. 65.

(6) C. MORTATI, *Articolo 1*, in C. MORTATI ET AL., *Principi fondamentali. Art. 1-12*, Zanichelli, 1975, p. 12.

permette, al prestatore e alla sua famiglia, di vivere un'esistenza libera e dignitosa (articolo 36); deve essere tutelato in tutte le sue forme ed applicazioni (articolo 35); quando manca, lo Stato, attraverso gli organi e gli istituti da esso predisposti o integrati, deve assicurare ai cittadini che siano inabili al lavoro e quindi sprovvisti «dei mezzi necessari per vivere» il «diritto al mantenimento e all'assistenza sociale» per (articolo 38, comma 1) e ai lavoratori i «mezzi adeguati alle loro esigenze di vita» (articolo 38, comma 2) ⁽⁷⁾.

Va, però, osservato che questo particolare legame che la Costituzione instaura tra lavoro e protezione sociale e che vede il primo quale uno dei principali presupposti per l'accesso alla seconda, per quanto concerne il profilo della tutela del reddito in caso di disoccupazione è stato ricondotto dalla legislazione ordinaria entro i (limitati) confini del rapporto di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato.

La protezione dalla mancanza di lavoro si è tradizionalmente risolta in una garanzia di continuità dell'impiego, complici sia la tendenziale stabilità che ha caratterizzato il mercato del lavoro quanto meno sino agli anni Ottanta, sia la scelta di utilizzare quale modello di tutela previdenziale quello dell'assicurazione sociale. Quest'ultima, infatti, è stata costruita attorno ad un particolare evento protetto, la disoccupazione c.d. “frazionaria”, cioè derivante da episodi occasionali, di breve durata e connessi alle temporanee oscillazioni economiche e/o produttive, con la conseguenza di selezionare come beneficiari della tutela i lavoratori regolarmente occupati e non anche quelli precari, poiché, in perfetta aderenza con lo schema assicurativo, solo per i primi la mancanza di lavoro costituisce un evento futuro e incerto e, quindi, assicurabile ⁽⁸⁾.

Oltre a porre al centro la categoria del rischio e quindi a marginalizzare i bisogni sociali espressi da soggetti diversi dagli assicurati (cioè coloro che sono stabilmente occupati), la logica assicurativa determina anche l'operare del principio di corrispettività tra contribuzione (dovuta o effettiva) e misura delle prestazioni previdenziali così influenzando anche l'intensità della protezione offerta.

Questa configurazione ha lasciato e lascia, pertanto, escluse dall'area della protezione molteplici categorie di soggetti che pur si trovano in condizione di debolezza nel mercato del lavoro, faticando ad entrarvi o a rimanervi. Tra questi vi sono, accanto ai lavoratori precari (intendendosi per tali coloro che a causa della atipicità o flessibilità del rapporto di lavoro e dell'irregolarità dell'occupazione non riescono a maturare i requisiti contributivi necessari per accedere alle prestazioni di disoccupazione), i disoccupati di lunga durata che hanno già fruito delle prestazioni previdenziali nella misura massima possibile, gli inoccupati (cioè coloro che non sono ancora entrati nel mondo nel lavoro, primi fra tutti i giovani appena usciti dalla scuola), e, infine, i lavoratori autonomi, anche quando siano economicamente dipendenti o deboli ⁽⁹⁾.

⁽⁷⁾ M. FERRARA, *Modelli di solidarietà*, Il Mulino, 1993, parla a tal proposito di una specifica vocazione lavoristica o occupazionale della Costituzione italiana; più in generale, sulla centralità del lavoro nella Costituzione cfr. *ex multis* S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *PD*, 2012, n. 4, pp. 525 ss., spec. pp. 538 ss. e i riferimenti ivi contenuti.

⁽⁸⁾ Cfr. ancora G.G. BALANDI, *op. cit.*, p. 521.

⁽⁹⁾ In proposito cfr. *ex multis* M. D'ONGHIA, *Gli ammortizzatori sociali in mancanza di lavoro: il lento e difficile cammino verso un welfare universale*, in *VTDL*, 2022, n. 4, p. 687 ss.; S. RENGÀ, *La tutela del reddito: chiave di volta per un mercato del lavoro sostenibile*, relazione al XX Congresso nazionale Aidlass, *Il diritto del lavoro per una ripresa sostenibile*, Taranto, 28-30 ottobre 2021, p. 59 ss.; A. LASSANDARI, *Oltre la “grande dicotomia”? La povertà tra subordinazione e autonomia*, in *LD*, 2019, n. 1, pp. 81-82.

Si tratta di una platea di soggetti il cui numero è andato crescendo soprattutto negli ultimi decenni a causa di una pluralità di fattori, sinteticamente riconducibili alle trasformazioni economiche e produttive legate allo sviluppo tecnologico, alla flessibilizzazione e alla conseguente instabilità del lavoro che hanno reso sempre più frequenti le transizioni occupazionali e, non da ultimo, alle crisi economiche e sociali che si sono susseguite, incrementando l'insicurezza del mercato del lavoro.

Così delineate le caratteristiche di fondo del sistema di tutela dalla disoccupazione, di cui sono parte integrante ed essenziale gli ammortizzatori sociali, cioè i trattamenti di disoccupazione (Naspi, Dis-coll) e le integrazioni salariali in costanza di rapporto di lavoro (CIG e prestazioni erogate dai Fondi di solidarietà bilaterali), ben se ne può comprendere il ruolo nel contrasto alla povertà lavorativa.

Per rispondere, quindi, al quesito posto all'inizio di questa riflessione, ovvero se gli ammortizzatori sociali hanno un ruolo nel contrasto alla povertà nel lavoro, va premesso che questi strumenti di natura previdenziale hanno l'obiettivo di offrire un sostegno economico ai lavoratori (dipendenti o parasubordinati) che hanno perso la propria occupazione ovvero che sono stati sospesi o hanno subito una riduzione di orario in conseguenza di situazioni di crisi aziendale o processi di riorganizzazione.

Gli ammortizzatori sociali consentono, pertanto, di preservare l'occupazione ovvero di sostenere economicamente i lavoratori per un certo periodo di tempo contribuendo, quindi, se operanti in sinergia con misure di politica attiva del lavoro, ad evitare il rischio di scivolare nell'area della povertà a causa dell'insufficienza reddituale. Non rientra, però, tra le loro funzioni primarie quella di combattere la povertà nel, e nonostante il, lavoro.

Se è indubbio che il principale mezzo per prevenire la povertà sia il lavoro, è altresì evidente che non basti un lavoro purchessia: il mero svolgimento di un'attività remunerata, infatti, non solo non è di per sé sufficiente a garantire l'integrazione sociale ma spesso neppure la maturazione dei requisiti minimi d'accesso agli ammortizzatori sociali stessi.

Proprio per ovviare alla marcata selettività delle misure di sostegno al reddito, il legislatore ha, nel tempo, ampliato progressivamente il perimetro e l'intensità delle forme di tutela contro la disoccupazione.

L'obiettivo che ci si prefigge nel prosieguo è, pertanto, quello di analizzare i tratti che connotano i più recenti sviluppi di tale evoluzione normativa, con una particolare attenzione soprattutto alla legislazione adottata a partire dalla fase dell'emergenza pandemica in avanti. L'effetto di tali provvedimenti, lo si anticipa, non è solo quello di aver reso più generose le prestazioni a garanzia dell'integrità reddituale, ma anche di aver rafforzato, nel loro complesso, gli strumenti per prevenire e contrastare la disoccupazione, anche grazie ad una più stretta connessione con le misure che favoriscono la ricollocazione, contribuendo così ad allontanare il rischio della povertà connessa all'assenza di lavoro.

2. I trattamenti di disoccupazione

La vigente disciplina dei trattamenti di disoccupazione, contenuta nel decreto legislativo n. 22/2015, è stata adottata nel contesto di una più ampia revisione degli strumenti di governo del mercato del lavoro che ha preso avvio nel 2012 con la c.d.

riforma Fornero ed è stata poi completata nel 2015 dal c.d. *Jobs Act* ⁽¹⁰⁾. La complessiva *ratio* ispiratrice dei suddetti interventi è riconducibile al c.d. “triangolo d’oro” della strategia europea di *flexicurity*, che poggia sulla combinazione tra un’alta flessibilità del mercato del lavoro, un sistema di welfare generoso per i disoccupati ed efficaci politiche attive del lavoro che favoriscano il più rapido reimpiego di questi ultimi ⁽¹¹⁾.

Tale modello mira a contrastare le difficoltà economiche e occupazionali coniugando un incremento della *flexibility* nella gestione del rapporto di lavoro con una maggiore *security* sul mercato. Esso suggerisce di indirizzare le politiche del lavoro verso un alleggerimento della legislazione protettiva dei lavoratori e un contestuale rafforzamento delle misure di *workfare* costruite su un sistema di ammortizzatori sociali condizionato dalla ricerca e dall’accettazione di nuovi impieghi, in un agire integrato tra politiche passive e attive del lavoro ⁽¹²⁾.

Nella sua versione “più matura”, influenzata dalle diverse esperienze dei Paesi dell’Ue e dalle difficoltà occupazionali ivi riscontrate soprattutto a partire dalla crisi economica iniziata nel 2008, tale strategia non si limita a favorire la flessibilità c.d. esterna contando sull’efficacia delle misure per la ricollocazione, ma promuove anche la flessibilità c.d. interna, che punta a rafforzare la sicurezza e la continuità dell’occupazione già nel corso e all’interno del rapporto di lavoro e non solo dopo la sua cessazione ⁽¹³⁾.

L’obiettivo perseguito tramite la maggiore elasticità della disciplina dei rapporti di lavoro è, quindi, di preservare *in primis* la stabilità dell’occupazione, sì da ridurre la segmentazione contrattuale e contenere la precarietà, privilegiando le transizioni “da

⁽¹⁰⁾ D. GAROFALO, *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, in *DRI*, 2022, n. 1, p. 114 ss., spec. p. 152, ha parlato in proposito di «riforma “a rate”».

⁽¹¹⁾ Così T. TREU, *Flexicurity e oltre*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – INT, 2017, n. 135, p. 4; sul modello della *flexicurity*, nato sulla scorta delle teorie economiche di ispirazione neoclassica, è stato concepito e attuato inizialmente nei Paesi del Nord Europa e in particolare in Danimarca, ove è stato adottato nel 1999 il *Flexicurity Act*, per essere poi accolto anche dalle principali organizzazioni internazionali, cfr. OECD, *The OECD Jobs Study. Facts, Analyses, Strategies*, 1994; OECD, *Implementing the OECD Jobs Strategy: Lessons from Member’s Countries Experience*, 1997; Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, 27 giugno 2007, COM(2007)359 final; in dottrina si veda C. MASSIMIANI (a cura di), *Dal Libro Verde sulla modernizzazione del diritto del lavoro alla comunicazione sulla flexicurity*, Dossier di Labour Web, 2007, n. 9; S. BEKKER, *Flexicurity: The Emergence of a European Concept*, Intersentia, 2012; G. ORLANDINI, *La via italiana alla flexicurity: la riforma degli ammortizzatori sociali nel Jobs Act*, in *Questione Giustizia*, 2015, n. 3, p. 68 ss.

⁽¹²⁾ Cfr. le linee guida COM(2007)359 final, cit., che hanno definito il concetto di *flexicurity*.

⁽¹³⁾ Si veda in proposito il documento del Consiglio europeo, *Council conclusions on Flexicurity in times of crisis*, 2947th Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council Meeting, 8 giugno 2009, p. 4, con il quale è stata indicata la necessità di «mantenere l’occupazione, dove possibile, per esempio attraverso il sostegno alle imprese che forniscono alternative al licenziamento quali modelli di lavoro flessibile e adeguamenti temporanei all’orario di lavoro, dove applicabili, e altre forme di flessibilità interna fra le imprese. Questo aiuterà a mitigare gli impatti sociali della crisi e a prevenire la perdita di capitale umano specializzato alle aziende»; analoghe indicazioni sono contenute anche in I. MANDL, F. CELIKEL-ESSER, *The second phase of flexicurity: an analysis of practices and policies in the Member States*, Eurofound, 2012.

posto a posto” di lavoro all’interno della medesima impresa, senza passare per il mercato e la disoccupazione (14).

Tale accezione della *flexicurity* valorizza la circostanza che non tutte le regole protettive del lavoro spiegano effetti negativi sull’efficiente funzionamento del mercato ed anzi che esse, laddove siano orientate al trattenimento del personale in forza, possono migliorare il grado di tutela dei lavoratori, assicurando altresì la solidità e la produttività del sistema (15).

Tra gli altri fattori che hanno contribuito all’accoglimento della citata concezione della “flessicurezza” vi sono poi: il rallentamento della crescita e delle dinamiche occupazionali che, insieme alla persistenza di elevati tassi di disoccupazione, si sono acuiti in conseguenza delle crisi economiche cicliche e hanno reso, di fatto, più difficile il reinserimento dei lavoratori disoccupati; il contenimento degli investimenti pubblici che ha inciso sulle risorse destinate a consolidare la protezione dei lavoratori e in particolare a garantirne il sostegno al reddito per il tempo necessario a completare le transizioni al reimpiego (16); l’incremento delle forme di lavoro caratterizzate da una pluralità di datori di lavoro, da una combinazione di contratti di lavoro, dall’alternanza di periodi di non lavoro, da attività temporanee, e quindi, in definitiva, da condizioni capaci di incidere sulla stabilità della remunerazione e dell’occupabilità (17). Da qui la necessità di calibrare gli obiettivi della strategia collocando al suo centro il modello di un’occupazione continuativa e di qualità (c.d. *decent work*) (18).

La suddetta nozione di *flexicurity*, rivolta tanto all’esterno quanto all’interno del rapporto di lavoro, è stata concretizzata anche dal legislatore italiano, il quale con il c.d. *Jobs Act*, cioè la legge delega n. 183/2014 e i connessi decreti delegati, ha, da un lato, rimodulato gli istituti di regolazione del mercato del lavoro – con l’emanazione dei

(14) Cfr. la ricerca di I. MANDL, F. CELIKEL-ESSER, *op. cit.*, che tra le varie esperienze dei Paesi UE annovera numerosi interventi di questo tipo, spesso rivolti a particolari categorie di lavoratori che più degli altri risentono degli effetti negativi delle crisi e delle riorganizzazioni aziendali, quali i giovani, le donne e gli anziani; con particolare riferimento a questi ultimi, lo studio evidenzia gli effetti positivi dei programmi di *active ageing* che comprendono, oltre alle tradizionali misure di *flexicurity* quali i prepensionamenti, lo *smart working* e i programmi di riqualificazione professionale, anche forme più innovative che spaziano da regimi orari flessibili alla riduzione del lavoro, alla rotazione su diverse posizioni lavorative, ad attività di formazione dei giovani per il trasferimento delle conoscenze, a programmi di promozione della salute.

(15) Cfr. W. STREECK, *Social Institutions and Economic Performance. Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*, Sage Publications, 1992; G. ESPING-ANDERSEN, M. REGINI (a cura di), *Why Deregulate Labour Markets?*, Oxford University Press, 2000; P. AUER, *La flexicurity nel tempo della crisi*, in *DRI*, 2011, n. 1, p. 37 ss.; T. TREU, *Labor Law and Sustainable Development*, Working Paper CSDL “Massimo D’Antona” – INT, 2016, n. 130; WORLD BANK, *Doing Business 2015. Going Beyond Efficiency*, 2014, p. 231 ss.

(16) Si veda ancora T. TREU, *Flexicurity e oltre*, cit., pp. 4-5.

(17) Così P. AUER, *op. cit.*, p. 54.

(18) Cfr. G. SCHMID, *Il lavoro non standard. Riflessioni nell’ottica dei mercati transizionali del lavoro*, in *DRI*, 2011, n. 1, pp. 17 ss. e 24 ss.; B. GAZIER, *La strategia europea per l’occupazione nella tempesta: il ripristino di una prospettiva a lungo termine*, ivi, p. 66 ss.; R. MUFFELS, T. WILTHAGEN, *Flexicurity: A New Paradigm for the Analysis of Labor Markets and Policies Challenging the Trade-Off Between Flexibility and Security*, in *Sociology Compass*, 2013, vol. 7, n. 2, pp. 111-122; I. SCHUMANN, *Labour law reforms in Europe: adjusting employment protection legislation for the worse?*, ETUI Work Paper, 2014, n. 2, p. 51 ss.

decreti legislativi n. 22, n. 148, n. 149, n. 150 e n. 151 del 2015 ⁽¹⁹⁾ – e, dall’altro lato – con i decreti legislativi n. 23, n. 80 e n. 81 del 2015 ⁽²⁰⁾ – ha modificato aspetti cruciali della regolazione del rapporto individuale di lavoro (mediante la previsione del contratto a tutele crescenti, la revisione della tutela della maternità e della conciliazione tra lavoro e famiglia, il riordino dei contratti di lavoro, l’ampliamento dello *ius variandi* e dei controlli sul lavoratore) ⁽²¹⁾. Anche questi ultimi provvedimenti, pur se intervenuti su aspetti inerenti alla fase esecutiva del contratto di lavoro, sono comunque risultati proiettati verso il mercato del lavoro ⁽²²⁾, in quanto hanno cercato di contemperare le istanze di flessibilità di parte datoriale all’utile impiego del personale con quelle di tutela del posto di lavoro, della professionalità e delle condizioni di vita ed economiche dei lavoratori ⁽²³⁾.

Ad una “apertura” nei confronti delle ragioni dell’impresa ha fatto da contrappeso il potenziamento delle misure di sostegno al reddito in caso di mancanza di lavoro e il rafforzamento del loro legame con le politiche per la ricollocazione dei disoccupati ⁽²⁴⁾.

⁽¹⁹⁾ Per ciascuno di essi si rinvia rispettivamente a E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2015; E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2016; E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Semplificazioni sanzioni ispezioni nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2016; in relazione ai d.lgs. n. 22 e n. 148 del 2015, cfr. M. TIRABOSCHI, S. SPATTINI, J. TSCHOELL, *Disoccupazione e sostegno al reddito. Novità e disciplina dopo il Jobs act (D.Lgs. n. 22/2015)*, Gruppo 24 Ore, 2015.

⁽²⁰⁾ Si vedano, tra i molti, i contributi specificamente dedicati a tali decreti in F. SANTONI, M. RICCI, R. SANTUCCI (a cura di), *Il diritto del lavoro all’epoca del jobs act*, ESI, 2016, e in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act. Commento sistematico dei decreti legislativi nn. 22, 23, 80, 81, 148, 149, 150 e 151 del 2015 e delle norme di rilievo lavoristico della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità per il 2016)*, Giuffrè, 2016.

⁽²¹⁾ Sul punto cfr. M. BROLLO, *La disciplina delle mansioni dopo il Jobs Act*, in *ADL*, 2015, n. 6, p. 1157, che sottolinea come il *Jobs Act* abbia “scommesso” sulla flessibilità organizzativa del rapporto di lavoro, ricercando un nuovo punto di equilibrio tra le esigenze di efficienza delle imprese e la tutela dei diritti delle persone, volendo «“cambiare il verso” alle regole del mondo del lavoro e quindi agli interventi del legislatore: dalla flessibilità praticata soltanto al margine, ai lati estremi del rapporto di lavoro (dapprima in entrata, e poi anche in uscita) alla flessibilità anche al centro (c.d. mobilità intra-aziendale) nella gestione del rapporto di lavoro».

⁽²²⁾ Per una tale lettura si veda D. GAROFALO, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atto II. Commento al d.d.l. S.1428 ora C.2660*, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 32, p. 90.

⁽²³⁾ Si vedano nella l. n. 184/2014, art. 1, il comma 7, lett. e, che fa espresso riferimento all’obiettivo di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, nonché di riordinare i contratti di lavoro, e il comma 9, lett. g, che sottolinea la necessità di revisionare le disposizioni in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, al fine di poter garantire una maggiore flessibilità dei relativi congedi obbligatori e parentali, favorendo le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, anche tenuto conto della funzionalità organizzativa all’interno delle imprese.

⁽²⁴⁾ Si veda sul punto G. ORLANDINI, *op. cit.*, p. 67 ss.; D. GOTTARDI, *Riforme strutturali e prospettiva europea di Flexsecurity: andata e ritorno*, in *LD*, 2015, n. 2, p. 239 ss.; P. BOZZAO, *I primi passi del Jobs Act: ambizioni, incertezze e difficili equilibri*, in *Federalismi.it*, 2015, n. 7, p. 8 ss.; M. D’ONGHIA, V. LUCIANI, A. OCCHINO, *Introduzione*, in *RGL*, 2016, n. 3, p. 489 ss.

Volendo qui concentrare l'attenzione sulla specifica materia dei trattamenti di disoccupazione ⁽²⁵⁾, essa risulta ispirata sostanzialmente a tre linee direttrici di fondo: l'omogeneizzazione dei trattamenti previdenti in un'unica misura, fondata sul principio assicurativo; l'universalizzazione delle tutele, anche mediante la previsione di una prestazione per i lavoratori autonomi economicamente dipendenti; il collegamento con le politiche attive del lavoro, tramite i meccanismi di condizionalità, la cui concretizzazione, pur demandata ad un diverso decreto attuativo (decreto legislativo n. 150/2015), si pone in stretta connessione con la revisione dei sussidi in favore dei lavoratori disoccupati ⁽²⁶⁾.

Rispetto ai citati obiettivi, si deve segnalare che il decreto legislativo n. 22/2015, istituendo la Naspi ha unificato in una sola prestazione sia le misure ordinarie sia quelle c.d. "brevi" previste dalla legge n. 92/2012 (Aspi e mini-Aspi) ed ha, altresì, introdotto la Dis-coll, una prestazione di sostegno al reddito per i collaboratori coordinati e continuativi.

A questo ampliamento della platea dei potenziali beneficiari delle prestazioni, conseguito sia mediante una significativa riduzione dei requisiti di accesso alle stesse ⁽²⁷⁾ sia tramite la previsione di un trattamento *ad hoc* per i lavoratori autonomi economicamente dipendenti ⁽²⁸⁾, ha fatto, però da "contrappeso" una accentuazione dei

⁽²⁵⁾ Per un'analisi approfondita della funzione e della disciplina dei trattamenti di disoccupazione stessa si rinvia per tutti a M. MISCIONE, *Le indennità di disoccupazione. NASpI, Ds agricola, Dis-Coll*, Giappichelli, 2021.

⁽²⁶⁾ A questi obiettivi si aggiungeva, *ex art.* 1, comma 2, lett. *b*, n. 5, l. n. 183/2014, l'introduzione di un sussidio a carattere non contributivo riservato ai lavoratori disoccupati in condizione di bisogno economico, che è stato poi concretizzato con l'adozione dell'assegno di disoccupazione (Asdi), su cui si veda *infra*, nota 34.

⁽²⁷⁾ Art. 3, d.lgs. n. 22/2015, che prevedeva quali requisiti di accesso alla Naspi il possesso di almeno 13 settimane di contribuzione nei 4 anni antecedenti l'evento di disoccupazione e almeno 30 giornate di effettivo lavoro nei 12 mesi precedenti così andando a sostituire i previdenti presupposti che per l'Aspi richiedevano almeno 2 anni di assicurazione e 1 anno di contribuzione nel biennio precedente la disoccupazione e per la mini-Aspi almeno 13 settimane di contribuzione negli ultimi 12 mesi (rispettivamente art. 2, commi 4 e 20, l. n. 92/2012).

⁽²⁸⁾ Art. 15, d.lgs. n. 22/2015, che ha istituito la Dis-coll a favore dei collaboratori coordinati e continuativi (e inizialmente dei collaboratori a progetto) iscritti alla Gestione separata Inps, degli assegnisti e dei dottorandi di ricerca con borsa di studio, che, oltre allo stato di disoccupazione, possano far valere almeno 1 mese di contribuzione nel periodo dal 1° gennaio dell'anno solare precedente sino all'evento di cessazione del lavoro; *ex art.* 7, d.lgs. n. 81/2017, è venuto meno l'ulteriore requisito che richiedeva, nell'anno solare in cui si verifica l'evento di disoccupazione, almeno 1 mese di contribuzione oppure un rapporto di collaborazione di durata pari almeno ad 1 mese e che abbia dato luogo a un reddito almeno pari alla metà dell'importo che dà diritto all'accredito di 1 mese di contribuzione.

meccanismi della corresponsività, che hanno più strettamente ancorato la misura ⁽²⁹⁾ e soprattutto la durata ⁽³⁰⁾ dei sussidi alla pregressa storia contributiva del lavoratore ⁽³¹⁾.

Quale ulteriore conseguenza della corrispondenza tra premi versati ed entità dei trattamenti è prevista la regola secondo cui per determinare la durata di fruizione di Naspi e Dis-coll non possono essere considerati i periodi contributivi che hanno dato già luogo alla erogazione di altre prestazioni di disoccupazione ⁽³²⁾.

In aggiunta i trattamenti di disoccupazione sono soggetti alla regola del c.d. *décalage*, che prevede una riduzione progressiva dell'ammontare dei sussidi con il trascorrere del tempo di fruizione ⁽³³⁾ e la cui funzione è di stimolare una più rapida ricollocazione dei soggetti disoccupati.

La riforma del 2015 aveva quindi puntato all'universalizzazione (tendenziale) delle tutele, tramite l'allargamento della platea dei beneficiari e l'allentamento dei requisiti di accesso, ma aveva al contempo rinforzato i caratteri tipici del modello assicurativo-previdenziale ancorando l'intensità delle prestazioni al montante contributivo accumulato dal disoccupato nel corso della pregressa carriera lavorativa ⁽³⁴⁾.

⁽²⁹⁾ Art. 4, d.lgs. n. 22/2015, secondo cui «la NASpI è rapportata alla retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi quattro anni divisa per il numero di settimane di contribuzione e moltiplicata per il numero 4,33» (ove tale valore consente di rapportare la retribuzione parametro al mese, essendo 4,33 il risultato della divisione del numero delle settimane per i mesi dell'anno), che in tal modo raddoppia (da 2 a 4 anni), rispetto a quanto previsto dall'art. 2, comma 6, della l. n. 92/2012, l'arco temporale considerato per il calcolo della retribuzione di riferimento cui si applicano le aliquote per determinare l'importo della indennità di disoccupazione; in ogni caso trova applicazione un tetto massimo mensile oggetto di rivalutazione annuale.

⁽³⁰⁾ Art. 5, d.lgs. n. 22/2015, che stabilisce che la Naspi è corrisposta mensilmente per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi 4 anni, scomputati i periodi contributivi che hanno già dato luogo ad erogazione delle prestazioni di disoccupazione, a fronte della previgente normativa (art. 2, comma 11, l. n. 92/2012) che rapportava la durata dell'indennità all'età del disoccupato stabilita in 12 e 18 mesi rispettivamente per gli infra e gli ultra cinquantacinquenni.

⁽³¹⁾ In senso critico S. RENGA, *Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, in *LD*, 2015, n. 1, p. 78, ha parlato in proposito di «rivincita» del principio assicurativo.

⁽³²⁾ Rispettivamente artt. 5 e 15, comma 6, d.lgs. n. 22/2015.

⁽³³⁾ Art. 4, comma 3, d.lgs. n. 22/2015, che disponeva una riduzione del 3% del trattamento a partire dal quarto mese di fruizione e comportava, quindi, al termine della durata massima (24° mese), che l'importo del trattamento subisse una riduzione del 63% rispetto al suo ammontare iniziale.

⁽³⁴⁾ Al fine di compensare l'inasprimento dei requisiti contributivi e garantire una forma di sostegno al reddito di «ultima istanza», l'art. 16 del d.lgs. n. 22/2015 aveva previsto, per i lavoratori disoccupati che avessero già beneficiato della Naspi per l'intera durata, che fossero privi di occupazione e si trovassero in una condizione economica di bisogno il c.d. Asdi, interamente finanziato dalla fiscalità generale; tale prestazione, originariamente prevista in via sperimentale per il 2015, poi rifinanziata dall'art. 43, comma 5, del d.lgs. n. 148/2015 e successivamente dall'art. 1 della l. n. 232/2016, è stata infine superata e inglobata nel reddito di inserimento (di cui al d.lgs. n. 147/2017); sul dibattito circa la natura previdenziale o assistenziale dell'Asdi in dottrina cfr. S. RENGA, *Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, cit., p. 90, e P. BOZZAO, *op. cit.*, p. 10, che hanno parlato di natura «ibrida» e «mista» della prestazione; F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali: un cantiere sempre aperto*, in *RDSS*, 2014, n. 4, p. 471, che aveva definito l'Asdi come «un rigurgito assistenzialistico all'interno di una riforma dei trattamenti di disoccupazione chiaramente orientata in senso assicurativo/previdenziale»; D. GAROFALO, *Il sostegno ai disoccupati in situazioni di bisogno: l'ASDI*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, cit., p. 313, individuava, invece, «la natura palesemente assistenziale dell'ASDI».

Proprio queste caratteristiche del sistema ne evidenziano l'inadeguatezza a garantire un'effettiva protezione a quei soggetti che più ne sarebbero bisognosi e cioè a tutta la vasta gamma di lavoratori con contratti atipici, brevi, frammentati e con carriere in divenire in quanto tendono ad alternare con frequenza periodi di occupazione e disoccupazione.

Prendendo atto di tale situazione e sotto la spinta della crisi produttiva, occupazionale e sociale determinata dall'emergenza sanitaria dovuta al Covid-19, il legislatore è intervenuto e con la legge n. 234/2021 ha cercato di incrementare la copertura dei trattamenti in parola.

In particolare: è stato eliminato il requisito di accesso alla Naspi delle 30 giornate di lavoro effettivo nei 12 mesi che precedono l'inizio del periodo di disoccupazione⁽³⁵⁾; sono stati espressamente ricompresi tra i beneficiari gli operai agricoli a tempo indeterminato dipendenti da cooperative e loro consorzi che trasformano, manipolano e commercializzano prodotti agricoli e zootecnici prevalentemente propri o conferiti dai loro soci di cui alla legge n. 240/1984⁽³⁶⁾; è stato, inoltre, posticipato il momento di operatività del meccanismo del c.d. *décalage*⁽³⁷⁾ stabilendo che la riduzione del 3% del trattamento parta dal sesto mese di fruizione anziché dal quarto (ovvero dall'ottavo per gli ultracinquantacinquenni lavoratori dipendenti).

Tale novità ha riguardato anche la Dis-coll⁽³⁸⁾, per la quale sono stati previsti anche un incremento della durata massima e una modifica della modalità di determinazione della stessa⁽³⁹⁾ che hanno, nel loro complesso, intensificato il livello di protezione offerto da tale misura. Per finanziare l'incremento della durata della prestazione, nonché il riconoscimento della contribuzione figurativa è stata altresì parificata l'aliquota contributiva a quella prevista per l'indennità dei lavoratori dipendenti.

Sebbene, quindi, non vi sia una completa parificazione tra Naspi e Dis-coll, non essendovi una prestazione unica e universale per la tutela dalla disoccupazione, si assiste ad un graduale avvicinamento tra i due istituti.

Tali modifiche hanno alleggerito i requisiti d'accesso e incrementato il *quantum* delle prestazioni, determinando, oltre che prestazioni più generose, anche un incremento dei potenziali beneficiari e, in tal modo, hanno favorito soprattutto i lavoratori discontinui.

⁽³⁵⁾ Art. 3, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 22/2015, come modificato dall'art. 1, comma 221, lett. *b*, della l. n. 234/2021, che ha recepito la previsione già prevista dalla normativa emergenziale introdotta con il c.d. decreto sostegni (d.l. n. 41/2021).

⁽³⁶⁾ Art. 2, comma 1, d.lgs. n. 22/2015, come modificato dall'art. 1, comma 221, lett. *a*, della l. n. 234/2021.

⁽³⁷⁾ Art. 4, comma 3, d.lgs. n. 22/2015, come modificato dall'art. 1, comma 221, lett. *c*, della l. n. 234/2021 che ha stabilizzato la previsione adotta dall'art. 38 del d.l. n. 73/2021 (c.d. decreto sostegni-*bis*).

⁽³⁸⁾ Art. 15, comma 15-*quinquies*, d.lgs. n. 22/2015, introdotto dall'art. 1, comma 223, della l. n. 234/2021.

⁽³⁹⁾ Art. 15, comma 15-*quinquies*, d.lgs. n. 22/2015, che ha previsto, per gli eventi di disoccupazione verificatisi dal 1° gennaio 2022, che la Dis-coll sia corrisposta mensilmente per un numero di mesi pari ai mesi di contribuzione accreditati nel periodo dal 1° gennaio dell'anno precedente l'evento di cessazione, con un massimo di 12 mesi (in luogo della metà dei mesi di contribuzione accreditati e del tetto di 6 mensilità massime), nonché il riconoscimento della contribuzione figurativa, entro un limite di retribuzione pari a 1,4 volte l'importo massimo mensile dell'indennità per l'anno in corso.

Nonostante tali miglioramenti, però, il problema della copertura delle prestazioni resta ancora centrale a causa della marcata corrispettività assicurativa tra prestazione (in termini di requisiti d'accesso, misura e durata) e contributi versati che sta al cuore della disciplina dei trattamenti di disoccupazione.

Questo tratto tipico dell'assicurazione contro la disoccupazione involontaria trascura il fatto che tra i beneficiari dei trattamenti si registra un più alto numero di lavoratori con contratti a tempo determinato rispetto a quello dei lavoratori a tempo indeterminato⁽⁴⁰⁾, protetti invece dalla progressiva espansione dell'area di tutela delle integrazioni salariale in costanza di rapporto, spesso concessa anche in deroga al principio assicurativo-contributivo (su cui si veda meglio *infra*). Al contrario delle prestazioni integrative del reddito che, grazie alla legislazione pandemica, prima, e alle previsioni della legge di bilancio per il 2022, poi, sono state ulteriormente implementate, i trattamenti di disoccupazione hanno mantenuto inalterati i propri tratti essenziali, continuando, nonostante un leggero innalzamento della protezione, a presentare molteplici vuoti di tutela.

Basti considerare che sul totale di coloro che sono disoccupati involontari, i potenziali percettori della Naspi (che possiedono i requisiti necessari per richiedere il trattamento) si attestano su valori compresi tra il 53% e il 64% registrati tra il 2019 e il 2021⁽⁴¹⁾.

A ciò si somma la mancanza di misure equivalenti destinate ai lavoratori autonomi che pur si trovano di frequente in posizione di debolezza o dipendenza socio-economica⁽⁴²⁾ se non addirittura di povertà lavorativa⁽⁴³⁾, ma non possono contare su validi strumenti di tutela. Protetti durante la fase della pandemia quando il legislatore ha riservato loro varie prestazioni indennitarie⁽⁴⁴⁾, attualmente i professionisti ordinistici

⁽⁴⁰⁾ Cfr. le elaborazioni INAPP su dati Inps contenute in M. DE ANGELIS ET AL., [Analisi della riforma degli ammortizzatori sociali: il punto sulla Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego](#), INAPP WP, 2023, n. 101, secondo cui i dati sulla platea effettivamente coinvolta con almeno un giorno di trattamento Naspi mettono in chiaro come, su un totale di 1,7 milioni di trattamenti annuali (ultimo triennio osservato, 2019-2021), in circa il 70% dei casi si tratta di disoccupati titolari di un contratto a termine giunto a scadenza e nel restante 30% di lavoratori licenziati, titolari di un contratto a tempo indeterminato, compresi apprendisti e somministrati a tempo indeterminato, ma anche, in misura minoritaria, di contratti a termine.

⁽⁴¹⁾ [Ibidem](#).

⁽⁴²⁾ Cfr. sul tema del lavoro autonomo debole in particolare G. SANTORO-PASSARELLI, *Falso lavoro autonomo e lavoro autonomo economicamente debole ma genuino: due nozioni a confronto*, in RIDL, 2013, n. 1, I, p. 112 ss.

⁽⁴³⁾ Sul fenomeno dei c.d. *working poor* nel lavoro autonomo *ex multis* A. ALAIMO, *Il lavoro autonomo fra nuove debolezze e deficit di protezione sociale: tutele prima, durante e dopo la pandemia*, in RDSS, 2021, n. 2, p. 210 ss.; V. PAPA, *“Working (and) poor”*. *Dualizzazione del mercato e lavoro autonomo povero nell'UE*, *ivi*, n. 1, p. 49 ss.; M. TUFO, *I working poor in Italia*, *ivi*, 2020, n. 1, p. 185 ss.; A. LASSANDARI, *op. cit.*, p. 91 ss.; M. RAITANO, M. JESSUOLA, M. NATALI, E. PAVOLINI, *I working poor in Italia*, Quaderno della Coesione Sociale, 2019, n. 2; sulla necessità di apprestare apposite tutele previdenziali cfr. M. JESSUOLA, E. PAVOLINI, F. STRATI, [ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts. Italy](#), European Commission, 2017; W. EICHHORST ET AL., [Social protection rights of economically dependent self-employed workers](#), European Parliament, 2013.

⁽⁴⁴⁾ Su cui si rinvia per tutti a S. CAFFIO, *La galassia delle “indennità Covid-19” per “specifiche” categorie di lavoratori: spunti per il ripensamento del modello di protezione sociale del lavoro “discontinuo”*, in D. GAROFALO (a cura di), [Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale. Volume III. Covid-19 e sostegno al reddito](#), ADAPT University Press, 2020, n. 91, p. 189 ss.

sono privi di strumenti specifici di protezione (stante l'inerzia della rispettive Casse previdenziali che pur avrebbero la competenza per provvedervi), mentre i lavoratori iscritti alla Gestione separata Inps che esercitano per professione abituale attività di lavoro autonomo di cui all'articolo 53 TUIR possono contare esclusivamente su un trattamento temporaneo. Quest'ultimo, denominato indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa (c.d. ISCRO) prevede però condizioni d'accesso così stringenti e una misura così esigua da non potersi certo dire sufficiente ⁽⁴⁵⁾.

3. Le integrazioni salariali in costanza di rapporto di lavoro e l'accompagnamento dei lavoratori nei processi di transizione occupazionale

A differenza degli ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione totale, che il *Jobs Act* ha reso più facilmente accessibili rispetto alla disciplina previgente, la revisione delle integrazioni salariali in costanza di rapporto di lavoro operata nel 2015 ne ha irrigidito le condizioni di fruibilità. Il fine ultimo era di segnare una chiara distinzione tra le due misure onde evitare che le prestazioni integrative del reddito fossero utilizzate in luogo dei trattamenti di disoccupazione per differire nel tempo il licenziamento del personale non più assorbibile mantenendo in vita rapporti di lavoro destinati a cessare a causa di crisi aziendali strutturali (come spesso accaduto in passato).

Il decreto legislativo n. 148/2015, nella sua versione originaria, aveva così puntato ad un contingentamento degli interventi, realizzato principalmente attraverso: la contrazione temporale della durata dei trattamenti (unificata per CIGO e CIGS), la riduzione quantitativa delle ore integrabili, la limitazione delle causali di intervento CIGS, una più marcata responsabilizzazione delle imprese attraverso l'incremento del contributo addizionale. A ciò si è aggiunto il consolidamento di un sistema di tipo dualistico, pubblico e privato, che ha accresciuto il ruolo dei fondi di solidarietà bilaterali al fine di allargare l'area di tutela delle prestazioni di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro senza intervento della spesa pubblica ⁽⁴⁶⁾.

Su tale apparato regolatorio, ancora fondato su una rigida selezione dei beneficiari nonché basato su tutele differenziate in ragione dei settori produttivi e delle dimensioni dei datori di lavoro, è intervenuta la legge n. 234/2021, che, con effetto dal 2022, ha modificato molte previsioni del decreto legislativo n. 148/2015.

Più in particolare, le innovazioni hanno riguardato il campo di applicazione soggettivo, prescrivendo: da un lato, l'inclusione dei lavoratori a domicilio e di tutte le categorie di apprendisti tra i possibili percettori delle prestazioni integrative del reddito ⁽⁴⁷⁾ e l'abbassamento da 90 a 30 giorni dell'anzianità minima richiesta ai possibili beneficiari dei trattamenti ⁽⁴⁸⁾; dall'altro lato, l'estensione generalizzata della tutela a tutti

⁽⁴⁵⁾ Art. 1, comma 387, l. n. 178/2020. Sul punto cfr. G. CANAVESI, *Le tutele per i lavoratori autonomi*, in *MGL*, 2021, n. 3, p. 587 ss.; S. RENGA, *Un taccuino per la riforma degli ammortizzatori sociali*, in *RDSS*, n. 2, p. 270 ss.; R. ZUCARO, *L'impatto della pandemia sul reddito da lavoro non subordinato, possibili scenari*, in *LDE*, 2021, n. 3, p. 2 ss.

⁽⁴⁶⁾ Sull'evoluzione della normativa e la disciplina vigente delle integrazioni salariali sia consentito il rinvio a C. CARCHIO, *Le prestazioni integrative del reddito. Funzione sociale e sostenibilità finanziaria*, ADAPT University Press, 2023.

⁽⁴⁷⁾ Art. 1, comma 192, l. n. 234/2021.

⁽⁴⁸⁾ Art. 1, comma 191, l. n. 234/2021.

i datori di lavoro, anche con unico dipendente ⁽⁴⁹⁾. Quest'ultima modifica rappresenta una grande novità nella disciplina della materia, perché, tramite la rimodulazione dell'ambito di intervento della CIGS e dei fondi di solidarietà bilaterali, ha di fatto ridefinito il ruolo di tutti gli istituti deputati all'erogazione delle integrazioni salariali. Alla prima formulazione del decreto legislativo n. 148/2015, che distingueva le aree di tutela sulla base di un criterio di alternatività, operando i fondi di solidarietà per i settori esclusi da CIGO e CIGS, la legge di bilancio per il 2022 sostituisce quello della complementarietà tra istituti pubblicistici e privatistici, con la CIGS che funge da supporto ai fondi e interviene in via subalterna a questi ultimi. Mentre la CIGO non è stata ritoccata dalla revisione e continua ad applicarsi a imprese individuate in base al settore di appartenenza, i fondi di solidarietà sono chiamati a intervenire per i datori di lavoro esclusi dalla CIGO che occupino anche un solo dipendente (sia per causali ordinarie che straordinarie) e la CIGS è accessibile esclusivamente dalle aziende non coperte dai fondi e che abbiano più di 15 lavoratori. Resta poi l'intervento residuale del FIS per i settori in cui non siano stati costituiti i fondi di solidarietà, anch'esso esteso a tutte le aziende con almeno un lavoratore dipendente.

Parimenti nell'ottica di accrescere le tutele si pongono, poi, i mutamenti della disciplina che riguardano l'ambito oggettivo delle integrazioni salariali, che hanno comportato l'innalzamento della misura e la tendenziale omologazione delle tipologie di prestazioni tra CIG e fondi di solidarietà ⁽⁵⁰⁾, ma anche la revisione delle causali CIGS della riorganizzazione, estesa ai processi di transizione, e del contratto di solidarietà difensivo ⁽⁵¹⁾.

Permangono, tuttavia, diversificate tra CIG e fondi bilaterali la durata delle prestazioni e, di conseguenza, l'ammontare delle aliquote contributive, che variano altresì in relazione alla soglia dimensionale delle imprese interessate e alla causale d'intervento invocata ⁽⁵²⁾. Ne deriva che la disciplina vigente dal 2022, anche se più estesa perché garantita a tutti i lavoratori e a tutte le imprese, è ancora differenziata ⁽⁵³⁾.

Ulteriori modifiche hanno riguardato il rafforzamento del raccordo tra le prestazioni di sostegno al reddito e le politiche industriali integrate con le politiche attive del lavoro e formative, con l'obiettivo di offrire maggiori garanzie del lavoro e indirizzare le misure per la ricollocazione e la mobilità professionale verso le reali domande e richieste del mercato del lavoro ⁽⁵⁴⁾.

In tale ambito, la legge n. 234/2021, ha agito su due versanti. Da un lato, ha riscritto la disciplina della condizionalità (concentrandola all'interno del solo decreto legislativo n. 148/2015 e abrogando le norme prima contenute nel decreto legislativo n.

⁽⁴⁹⁾ Art. 1, commi 198, 199, 204, 205, 207 e 213, l. n. 234/2021.

⁽⁵⁰⁾ Art. 1, comma 194, l. n. 234/2021.

⁽⁵¹⁾ Art. 1, commi 198 e 199, l. n. 234/2021.

⁽⁵²⁾ Art. 1, commi 195, 201, 207, 214, 219, 220, 255 e 257, l. n. 234/2021.

⁽⁵³⁾ È stata coniata a tal proposito l'espressione di "universalismo differenziato", utilizzata già nelle Linee di indirizzo e proposte di intervento per la riforma universalistica degli ammortizzatori sociali depositate a Roma il 21 febbraio 2020 all'esito del Tavolo Tecnico per la riforma degli ammortizzatori sociali istituito dalla Ministra del lavoro Nunzia Catalfo e poi ripresa dalla circ. Inps 1° febbraio 2022, n. 18.

⁽⁵⁴⁾ Così la circ. Min. lav. 3 gennaio 2022, n. 1.

150/2015) ⁽⁵⁵⁾, puntando a intensificare le azioni per il recupero e lo sviluppo della professionalità in vista della conservazione del posto di lavoro attraverso la formazione dei lavoratori temporaneamente in esubero. Dall'altro lato, è intervenuta sugli strumenti di gestione delle crisi d'impresa e quindi delle eccedenze di personale, attraverso il potenziamento delle misure per il reimpiego dei lavoratori beneficiari delle integrazioni salariali.

Queste ultime meritano una particolare attenzione poiché hanno attribuito alle integrazioni salariali una funzione in precedenza trascurata, quella cioè di agevolare i processi di ricollocazione dei lavoratori in eccedenza o in procinto di esserlo all'esito della sospensione/riduzione dell'orario di lavoro ⁽⁵⁶⁾.

Tale apparato normativo, che proietta gli ammortizzatori sociali verso il supporto alle transizioni occupazionali, si sostanzia in una pluralità di previsioni (alcune, invero, introdotte *ex novo* dalla legge n. 234/2021, altre da questa revisionate, altre ancora preesistenti) che possono essere così riassuntivamente elencate: l'inserimento, nella causale CIGS della riorganizzazione, dei processi di transizione occupazionale finalizzati anche alla riqualificazione professionale e al potenziamento delle competenze; la prorogabilità della CIGS in deroga per un massimo di 12 mesi laddove il piano di riorganizzazione preveda recuperi occupazionali per la ricollocazione delle risorse umane e azioni di riqualificazione (articolo 22-*bis*, decreto legislativo n. 148/2015), ovvero sia necessaria per fronteggiare processi di riorganizzazione nelle situazioni di particolare difficoltà economica (comma 11-*ter* inserito nell'articolo 44 del decreto legislativo n. 148/2015); l'accordo di transizione occupazionale, c.d. ATO (articolo 22-*ter*, decreto legislativo n. 148/2015); il contratto di espansione (articolo 41, decreto legislativo n. 148/2015).

Tali istituti determinano un'evoluzione della più tradizionale finalità assegnata alle prestazioni integrative del reddito di garantire il mantenimento dell'occupazione acquisita consentendo il superamento della fase di sospensione temporanea dell'attività lavorativa e la sua ripresa, evitando i licenziamenti ⁽⁵⁷⁾, e vi aggiungono quella di agevolazione dei passaggi da un'occupazione all'altra.

Questa funzione, che risulta particolarmente enfatizzata dalle misure introdotte con la legge di bilancio per il 2022, ha l'effetto di anticipare le politiche per la ricollocazione già prima che si verifichi la disoccupazione e, quindi, di incrementare il grado della condizionalità degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro nei casi

⁽⁵⁵⁾ Art. 1, comma 202, l. n. 234/2021, che ha introdotto nel d.lgs. n. 148/2015 l'art. 25-*ter*, rubricato *Condizionalità e formazione*, in sostituzione dell'art. 22 del d.lgs. n. 150/2015 e ha riscritto l'art. 8 del d.lgs. n. 148/2015, modificando l'originaria rubrica *Condizionalità e politiche attive del lavoro in Compatibilità con lo svolgimento di attività lavorativa*.

⁽⁵⁶⁾ Così D. GAROFALO, *Gli strumenti di gestione della crisi di impresa. Un quadro d'insieme*, Working Paper ADAPT, 2022, n. 8, p. 6, il quale afferma che volendo cogliere l'essenza del riordino del 2021 «si potrebbe senz'altro affermare che si è dato il classico colpo di acceleratore sul collegamento tra politiche passive (ammortizzatori sociali) e politiche attive (in specie formazione professionale, ma non solo) sempre auspicato ma mai effettivamente realizzato».

⁽⁵⁷⁾ P. BOZZAO, E. D'AVINO, *Gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro: passato e futuro alla luce della recente riforma*, in *VTDL*, 2022, n. 4, p. 713 ss., affermano criticamente che tali disposizioni avrebbero l'effetto di svilire la finalità originaria della CIG, portando ad una sostanziale sovrapposizione tra ammortizzatori sociali in costanza di lavoro e in caso di disoccupazione, attraverso una strumentalizzazione delle misure di sostegno al reddito che sarebbero utilizzate impropriamente come strumenti di politica economica orientati esclusivamente alla ricollocazione.

in cui vi sia una elevata probabilità che essi risultino insufficienti ad assicurare la continuità occupazionale e vi sia il rischio di giungere alla risoluzione dei rapporti di lavoro.

Le misure di accompagnamento ai processi di transizione occupazionale, infatti, riguardano i lavoratori che si trovano in CIGS (e non anche in CIGO) perché coinvolti in situazioni di crisi o in processi di riorganizzazione, anche di lunga durata, indirizzandoli verso nuovi sbocchi professionali ed evitandone la permanenza protratta nel tempo nell'area della disoccupazione parziale. In tal modo esse, non solo consentono un risparmio in termini monetari per il sistema di protezione sociale (dato dalla minor durata dell'erogazione dei sussidi), ma agevolano anche il reimpiego dei lavoratori "cassaintegrati" che possono tornare più velocemente al lavoro retribuito ed evitare così l'esclusione professionale e sociale ⁽⁵⁸⁾.

Va, inoltre, osservato che i processi di supporto alle transizioni occupazionali assumono una specifica rilevanza soprattutto nell'attuale fase di mutamento tecnologico e di transizione ecologica del sistema produttivo nazionale, fortemente sostenuti anche dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) ⁽⁵⁹⁾. Essi, infatti, mirano tanto a tutelare i lavoratori, offrendo maggiori possibilità di prosecuzione dell'attività e allontanando il rischio di disoccupazione, quanto ad agevolare le imprese nella fase di modernizzazione del Paese verso un'economia sostenibile, anche sul piano sociale.

La strumentazione per la gestione degli esuberanti che opera già in costanza di rapporto di lavoro dimostra, in tal senso, di dare attuazione alla politica promossa dal PNRR in linea con il programma *Next Generation EU* e il Dispositivo per la ripresa e resilienza messi in campo dall'Unione europea per contrastare la crisi pandemica e i suoi effetti a lungo termine ⁽⁶⁰⁾.

Giovi rammentare che tra gli obiettivi chiave della quinta Missione del PNRR e del quarto Pilastro del Dispositivo per la ripresa e resilienza vi sono l'inclusione e la coesione sociale, che possono essere perseguite tanto dalle politiche del mercato del lavoro attraverso la creazione di nuovi posti, la formazione e la riqualificazione dei lavoratori, quanto dal sistema di sicurezza sociale per la liberazione dallo stato di

⁽⁵⁸⁾ E. ALES, *La garanzia dei mezzi adeguati alle esigenze di vita dei disoccupati ovvero dell'adeguatezza sistemica*, in *VTDL*, 2022, n. straordinario, p. 277 ss., evidenzia come le modifiche della legge di bilancio 2022 che confermano la connessione tra strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro e l'inserimento del beneficiario nel circuito delle politiche per il lavoro, nonostante il suo stato di occupato, mostrano una maggior efficacia anche in termini di adeguatezza sistemica.

⁽⁵⁹⁾ I Piani nazionali di ripresa e resilienza, tra cui quello adottato dal Governo italiano il 30 aprile 2021 (poi approvato dal Consiglio europeo il 12 luglio 2021), sono governati dal regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza come integrato dal regolamento delegato (UE) 2021/2105 della Commissione del 28 settembre 2021; per maggiori dettagli sul processo di approvazione del PNRR cfr. G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, n. 2, p. 113 ss.

⁽⁶⁰⁾ Sull'influenza dei programmi e delle raccomandazioni europee rispetto alla revisione degli ammortizzatori sociali cfr. D. GAROFALO, *Diritto del lavoro e sostenibilità*, in *DML*, 2021, n. 1, p. 35 ss.; G. MAMMONE, *Ripresa e resilienza dopo il Covid-19. Gli ammortizzatori sociali tra cooperazione europea e progettualità nazionale*, in *RDSS*, 2021, n. 2, p. 253 ss.; P.A. VARESI, *Crisi aziendali: sostegno al reddito e formazione dei lavoratori*, in *DPL*, 2021, n. 1, p. 35 ss.; S. RENGA, *La tutela del reddito. Chiave di volta per il lavoro sostenibile*, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 26-28.

bisogno ⁽⁶¹⁾. Nell'intento di realizzare tali fini, il legislatore del riordino del 2021 ha così previsto una serie di misure che intensificano il legame tra gli strumenti di sostegno al reddito e l'attivazione dei loro beneficiari.

In un contesto produttivo caratterizzato dalla fluidità dei rapporti di lavoro e, in conseguenza, dalla precarietà socio-economica, l'impianto tradizionale della previdenza sociale cerca di dare risposta a nuove istanze di protezione sociale, puntando su una strategia che coniughi al meglio le politiche passive con quelle attive e permetta di allineare le competenze in possesso dei lavoratori e quelle richieste dalle imprese favorendo la mobilità professionale e l'incontro tra le domande e le richieste di lavoro. Un sistema di sicurezza sociale più strettamente integrato con le politiche per la ricollocazione non solo risulta maggiormente solidale e inclusivo perché concorre a ridurre i rischi di esclusione professionale e sociale, ma è pure in grado di meglio assecondare le specifiche vocazioni di rinnovamento produttivo delle imprese e i processi di trasformazione delle politiche industriali ⁽⁶²⁾.

Del resto, questa visione sinergica delle politiche del lavoro trova un radicamento già nel programma costituzionale per la realizzazione del diritto/dovere al lavoro (articolo 4 Cost.), quale valore su cui si fonda la Repubblica (articolo 1 Cost.), che impone di agire non solo per favorire l'occupazione, che assicura un'esistenza libera e dignitosa (articolo 36 Cost.), ma anche per promuovere l'occupabilità, attraverso la facilitazione dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro (articolo 4, primo comma, Cost.). Solo, infatti, quando l'occupazione viene meno per cause indipendenti dalla volontà del lavoratore, il compito dello Stato è di garantire all'individuo i mezzi adeguati alle esigenze di vita (articolo 38, secondo comma, Cost.) per il tempo strettamente necessario a trovare una nuova occupazione (articolo 4, secondo comma, Cost.).

Questa dialettica tra garanzia del lavoro presente e potenziale garantisce in altri termini che la liberazione dal bisogno trovi compimento non solo in una componente monetaria, con trasferimento di risorse al soggetto protetto tramite le prestazioni di disoccupazione, ma anche nella predisposizione di politiche e servizi per il lavoro, cioè strumenti che consentono la ricerca attiva di una nuova occupazione da parte del beneficiario delle prestazioni stesse ⁽⁶³⁾.

⁽⁶¹⁾ Così D. GAROFALO, *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, cit., pp. 124-125.

⁽⁶²⁾ Cfr. M. CINELLI, *Da "ammortizzatori" a "attivatori" sociali?*, in *RDSS*, n. 2, pp. 244-245, che sottolineava come, a fronte della drammatica realtà che la pandemia ha generato e aggravato, vi fossero buone ragioni a che l'intervento riformatore, «se diretto a rendere il ruolo degli ammortizzatori sociali solidale con le finalità propulsive delle dinamiche economiche e sociali, che il particolare periodo storico richiede, non possa sottrarsi dal prendere in considerazione due direttrici fondamentali, alle quali è strettamente legato, in definitiva, il buon esito delle politiche di governo, dirette alla ripresa del paese: quelle, rispettivamente, del raccordo con le politiche industriali, da un lato, e con le politiche sociali di perequazione e ristrutturazione del sistema di *welfare*, dall'altro lato».

⁽⁶³⁾ Già M. D'ANTONA, *L'intervento straordinario della Cassa integrazione guadagni nelle crisi aziendali: interessi pubblici, collettivi, individuali*, in *RGL*, 1983, n. 1, p. 15 ss., spec. p. 56, sottolineava che gli obiettivi della CIG devono essere indirizzati non tanto verso la garanzia del salario, quanto verso quella dell'occupazione qualificata; del pari F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in *AA.VV., Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, 2008, p. 606 ss., segnalava come, per la realizzazione di un compiuto sistema di condizionalità, oltre alla sburocratizzazione dei servizi per l'impiego, occorre eliminare la bipartizione tra una condizionalità collegata alla mobilità e alla CIGS e quella collegata al trattamento di disoccupazione; più di recente sul collegamento tra politiche attive del lavoro e garanzia dei mezzi adeguati si veda tra gli altri C. ALESSI, *L'art. 4 della Costituzione e il diritto al lavoro*, in *Jus*, 2006, n. 1, p.

In tale ottica l'anticipazione della condizionalità tra benefici economici e attivazione del percettore dei sussidi che interviene ancor prima che la disoccupazione sia totale, quando cioè il rapporto di lavoro è sospeso e il lavoratore percepisce le prestazioni integrative del reddito, instaura un circuito virtuoso che mira a prevenire la disoccupazione e rafforzare la garanzia di un lavoro retribuito.

4. Alcune osservazioni conclusive

Nei paragrafi che precedono si è dato conto dell'evoluzione normativa che ha caratterizzato la disciplina degli ammortizzatori sociali, evidenziando come gli obiettivi perseguiti dal legislatore siano stati principalmente l'ampliamento della platea dei potenziali beneficiari e l'incremento del livello di tutela, conseguito attraverso un innalzamento del *quantum* delle prestazioni.

Tali interventi sono stati adottati all'indomani della grave crisi economica e produttiva indotta dalla pandemia da Covid-19. Quest'ultima, tuttavia, non ha fatto altro che rendere evidente la condizione di vulnerabilità di alcune categorie di soggetti e accentuare la necessità di garantire loro protezione, colmando i vuoti di tutela che già erano presenti nel sistema di sicurezza sociale, i quali derivavano, a loro volta, dai cambiamenti che soprattutto negli ultimi due decenni hanno caratterizzato il mercato del lavoro italiano.

Per meglio comprendere quali sono le criticità e le lacune cui si fa cenno è opportuno osservare alcuni dati sulla situazione occupazionale nel nostro Paese.

Secondo le rilevazioni del 2022 ⁽⁶⁴⁾, sebbene vi siano stati segnali di ripresa e un andamento positivo del mercato del lavoro rispetto agli anni precedenti in cui la crisi pandemica ha avuto delle forti ripercussioni negative, il quadro complessivo può essere così riassunto: il tasso di disoccupazione si attesta all'8,4% ⁽⁶⁵⁾, ma con riferimento ai giovani arriva al 23,7% ⁽⁶⁶⁾; il tasso di inattività è pari al 34,5% ⁽⁶⁷⁾ con un incremento di quello di attività, che tuttavia è più lento per l'occupazione femminile, frenata dalla caratterizzazione maschile di alcuni settori trainanti (costruzioni, servizi informatici) e da quella femminile dei settori maggiormente stagnanti (turismo, ristorazione) ⁽⁶⁸⁾; il recupero occupazionale è stato determinato dall'aumento dei lavoratori

127 ss.; C. PINELLI, "Lavoro" e "progresso" nella Costituzione, in *DLRI*, 2009, n. 123, p. 401; E. ALES, *Diritto del lavoro, diritto della previdenza sociale, diritti di cittadinanza sociale: per di un "sistema integrato di micro-sistemi"*, in *ADL*, 2001, n. 3, p. 981 ss.

⁽⁶⁴⁾ Cfr. INPS, [Conoscere il paese per costruire il futuro. XXI Rapporto annuale](#), 2022; come nota metodologica si segnala che la scelta di riportare i dati relativi all'anno 2022 deriva dal fatto che nel momento in cui si scrive non sono ancora stati pubblicati i dati riferibili all'anno 2023 nel suo complesso; ciò nonostante, a fini di raffronto, si riportano in nota i più recenti dati mensili disponibili per il 2023.

⁽⁶⁵⁾ Secondo i dati Istat il tasso di disoccupazione ad aprile 2023 cala al 7,8% con una riduzione di 0,4 punti su aprile 2022 ed è il tasso più basso registrato da giugno 2009.

⁽⁶⁶⁾ Secondo i dati Istat nel mese di aprile 2023 il tasso di disoccupazione nella fascia tra i 15 e i 24 anni cala al 20,4% con una riduzione di 4,4 punti percentuali su aprile 2022.

⁽⁶⁷⁾ Secondo i dati Istat nel mese di aprile 2023 il tasso di inattività cala al 33,6% (-0,9 sull'anno) quale conseguenza della diminuzione di inattivi tra le donne e chi ha 50 anni o più e dell'aumento tra gli uomini e i soggetti nella fascia d'età 15-49.

⁽⁶⁸⁾ Secondo i dati Istat nel mese di aprile 2023, su base annua, le donne registrano un incremento dell'occupazione maggiore rispetto a quello degli uomini con 217 mila occupate in più a fronte di un

dipendenti, il cui numero si avvicina a quello registrato prima del Covid-19, ma tra i lavoratori subordinati la quota di prestatori a termine ha raggiunto un massimo storico ⁽⁶⁹⁾; il numero di lavoratori indipendenti resta ad un livello distante da quello evidenziato all'inizio della crisi pandemica, che era comunque in continua e lenta erosione ⁽⁷⁰⁾.

Altre rilevazioni di grande interesse riguardano l'andamento della composizione della forza lavoro ⁽⁷¹⁾. Secondo l'Istat, il lavoro c.d. standard, cioè quello proprio dei dipendenti a tempo indeterminato e negli autonomi con dipendenti, entrambi con orario a tempo pieno, ha riguardato, nel 2022, il 59,9% del totale degli occupati, contro un'incidenza che nei primi anni 2000 era pari a circa il 65% ⁽⁷²⁾. Tale fenomeno è legato non solo alla progressiva diminuzione dei lavoratori indipendenti, ma anche all'aumentato dei lavoratori dipendenti a tempo determinato, il cui numero dall'inizio degli anni Novanta al 2019 è raddoppiato (passando da circa 1,5 milioni a oltre 3 milioni) e, dopo il forte calo osservato nel 2020 (-402 mila), si è nuovamente stabilizzato (tornando a superare i 3 milioni) nel 2022. Negli anni, inoltre, è gradualmente aumentata la quota di occupazioni di breve durata: nel 2022, il 46,7% dei dipendenti a termine aveva un'occupazione di durata pari o inferiore ai 6 mesi ed è stato proprio questo tipo di attività a contribuire maggiormente alla crescita del lavoro a tempo determinato osservata dal 2021. Un'altra forma di lavoro che negli anni si è particolarmente diffusa è l'occupazione part-time: nei primi anni Novanta coinvolgeva circa l'11% dei lavoratori, all'inizio degli anni 2000 poco più del 12% e nel 2022 caratterizza il 18,2% degli occupati. Il part-time, tuttavia, è nella maggioranza dei casi (56,2% nel 2022) involontario, svolto cioè in assenza di occasioni di lavoro a tempo pieno, ed è proprio questa

aumento di 173 mila unità tra gli uomini; il tasso di occupazione femminile arriva ad aprile 2023 al 52,3% con una crescita di 1,4 punti su aprile 2022 (+0,6 punti sull'anno per gli uomini).

⁽⁶⁹⁾ I dati Inps dell'Osservatorio sul precariato, pubblicati il 23 marzo 2023 e relativi al 2022, mostrano che le assunzioni attivate sono aumentate del +11% rispetto al 2021, la crescita ha interessato tutte le tipologie contrattuali, risultando accentuata sia per i contratti a tempo indeterminato (+18%), sia per le diverse tipologie di contratti a termine (intermittenti +16%, apprendistato +11%, tempo determinato e stagionali +10%, somministrati +5%); secondo i dati Istat nel mese di aprile 2023 i dipendenti permanenti sono aumentati di 468 mila unità sull'anno mentre i dipendenti con un contratto a termine sono diminuiti di 149 mila sull'anno.

⁽⁷⁰⁾ Secondo i dati Istat nel mese di aprile 2023 gli indipendenti sono cresciuti di 71 mila sull'anno.

⁽⁷¹⁾ Cfr. INAPP, [Rapporto INAPP 2022. Lavoro e formazione: l'Italia di fronte alle sfide del futuro](#), 2022, che riporta i dati riferibili al periodo 2009-2021 registrati tramite il Sistema informativo statistico delle Comunicazioni obbligatorie (SISCO) fornito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e che con l'espressione "lavoro atipico" indica tutti i contratti di assunzione diversi dal contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato full-time, quali: il lavoro a tempo determinato, il lavoro part-time, il contratto di apprendistato, i contratti di formazione, i contratti di lavoro intermittenti, il *job sharing*, il lavoro da casa, il lavoro delle piattaforme, il lavoro parasubordinato e il lavoro autonomo; secondo tale studio a fronte di un complessivo incremento delle attivazioni dei rapporti di lavoro (pari al 24%), il lavoro standard si è ridotto dell'8%, mentre quello atipico è aumentato del 34%; solo un terzo dei contratti non standard è stato convertito, nei tre anni successivi, in contratto permanente, mentre la quota di chi è rimasto occupato con impieghi precari si attesta tra il 30% e il 43% (a seconda del triennio considerato), quella di chi ha perso l'impiego precario ed è in cerca di impiego varia dal 16% al 18% e quella di coloro che si dichiarano inattivi è arrivata nel 2021 a superare il 17% (contro il 3% del 2010).

⁽⁷²⁾ Si veda l'audizione parlamentare Istat dell'11 luglio 2023, XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei Deputati, che riprende e aggiorna i contenuti del § 4.1.1 del [Rapporto annuale 2022. La situazione del Paese](#), 2022.

componente che ha mostrato la crescita più consistente (l'incidenza sul totale degli occupati è passata dal 5% dell'occupazione nei primi anni 2000 al 10,2% del 2022).

Si nota allora che i contratti non standard sono divenuti nel tempo una componente strutturale del modello di sviluppo occupazionale italiano, interessando una porzione sempre più ampia di lavoratori, i quali hanno di frequente lavori precari e sono pertanto interessati da transizioni occupazionali ovvero dall'alternanza tra periodi di lavoro e non lavoro. Ciò si traduce in una maggiore incidenza per tali soggetti del rischio di povertà ed esclusione sociale dovuto non solo alla difficoltà di trovare un'occupazione, ma anche all'instabilità di quest'ultima, una volta ottenuta.

Nonostante l'area del lavoro atipico sia costellata da una molteplicità di tipologie contrattuali, che presentano una regolazione eterogenea e determinano quindi fattori di vulnerabilità nel rapporto di lavoro tra loro diversificati, ciò che accomuna i lavoratori che la compongono è – per quanto qui di maggior interesse – una posizione di svantaggio sul versante della protezione sociale a causa della ridotta possibilità di godere delle prestazioni sostitutive del reddito in caso di perdita del salario. La brevità e la frammentarietà dei rapporti di lavoro comportano, infatti, il rischio di esclusione dalla copertura assicurativa per la possibile insufficienza dei requisiti contributivi minimi (e di anzianità lavorativa per le integrazioni salariali) necessari per richiedere le prestazioni, ovvero una riduzione della misura dei trattamenti allorquando le modalità di calcolo e di determinazione della durata di questi ultimi sono ancorate al montante contributivo accumulato (come nel caso dei trattamenti di disoccupazione).

Ne deriva che le forme di tutela reddituale tarate sulle categorie ereditate dai tempi in cui il modello social-tipico era essenzialmente quello del lavoratore subordinato con contratto a tempo pieno e indeterminato risultano oggi inadeguate e per certi versi obsolete.

I bisogni (ma anche i bisognosi) di protezione per cui gli ammortizzatori sociali sono stati originariamente apprestati sono mutati di fronte al crescere, progressivo ma esponenziale, dei nuovi lavori, a termine e precari, e della frequenza delle transizioni occupazionali ed è divenuta sempre più concreta la necessità di trovare sistemi di ripartizione del reddito diversi dalla semplice remunerazione del lavoro.

In un contesto in cui la rivoluzione tecnologica, digitale ed ecologica incombe insieme al ripetersi degli shock ciclici, la crescita economica non va di pari passo con l'aumento del lavoro, e soprattutto del lavoro stabile, con la conseguenza che la ripartizione del reddito tra i cittadini, come tradizionalmente fondata sul mero scambio tra lavoro e retribuzione, non solo necessita di essere rivista, ma ha già da tempo lasciato il posto a forme di sostegno al reddito che congiungano la solidarietà occupazionale con quella universalistica ⁽⁷³⁾.

È in questa logica che si sono fatti sempre più ampi gli spazi d'intervento per le misure di tipo assistenziale come il reddito di cittadinanza (RdC) e successivamente l'assegno di inclusione ⁽⁷⁴⁾, che garantiscono un reddito di base in via suppletiva e/o integrativa rispetto ai benefici previdenziali lavoristici e reddituali incapaci di dare una effettiva e capillare risposta alle attuali situazioni di bisogno, che, come detto, colpiscono non

⁽⁷³⁾ Si veda U. PROSPERETTI, *Categorie giuridiche, lavoro, welfare: l'evoluzione degli istituti giuridici*, in *ADL*, 2017, n. 2, p. 301 ss.

⁽⁷⁴⁾ Per l'analisi di tali istituti si rinvia al contributo dedicato in questo volume.

solo chi non ha un reddito per mancanza di lavoro, ma anche chi lavora con un reddito (e quindi una provvista contributiva) insufficiente (i c.d. *working poor*).

Ben si comprende allora come il dosaggio tra la protezione previdenziale e quella assistenziale richiede di essere bilanciato, perché laddove è più carente la prima vi è un necessario maggior intervento della seconda, e viceversa.

A tal proposito si ritiene che proprio la ricerca di un equilibrio interno al sistema di sicurezza sociale abbia motivato le più recenti revisioni della disciplina degli ammortizzatori sociali. Esse non hanno solo cercato di eliminare le disuguaglianze di trattamento e coprire nuove e più estese aree di rischio, includendo quei lavoratori che, pur trovandosi in una condizione di bisogno, erano tradizionalmente esclusi dalla tutela integrativa del reddito, ma hanno anche puntato a migliorare il grado di effettività delle politiche passive del lavoro al fine di ridurre la platea dei beneficiari delle misure assistenziali contro la povertà. La ragione principale è chiaramente riconducibile alla preoccupazione di contenere la spesa pubblica su cui gravano queste ultime e garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dal principio del pareggio di bilancio costituzionalizzato dall'articolo 81 Cost., contando sull'intervento prioritario degli strumenti assicurativi di natura previdenziale a finanziamento contributivo.

Lo svolgimento di attività lavorativa e la fruizione di benefici previdenziali contro la disoccupazione totale o parziale non escludono, infatti, il diritto di fruire del RdC o dell'assegno di inclusione (si veda *infra*), in quanto non sono ritenuti sufficienti ad evitare il rischio di scivolamento nell'area della povertà ⁽⁷⁵⁾. Tuttavia, laddove il sistema di ammortizzatori sociali sia più inclusivo o addirittura universale e dotato di prestazioni più cospicue, esso è in grado di contenere il numero dei lavoratori poveri che possono accedere alle prestazioni di assistenza a carico della fiscalità generale e aumentare quello di coloro che fruiscono dei trattamenti assicurativi alimentati da risorse (prevalentemente) private.

Di qui la considerazione che tra le finalità della revisione operata dalla legge di bilancio per il 2022 con riguardo alla normativa degli ammortizzatori sociali vi sia anche quella di potenziare gli strumenti di sostegno al reddito al fine di sgravare la spesa pubblica per il RdC. Di ciò si può trarre conferma anche nelle previsioni successive alla legge n. 234/2021, quali in particolare la legge di bilancio per il 2023, che ha transitoriamente inasprito i requisiti e le condizioni di fruizione del RdC ⁽⁷⁶⁾ prevedendone poi l'abrogazione dal 1° gennaio 2024 ⁽⁷⁷⁾ e il decreto-legge n. 48/2023 convertito dalla legge n. 85/2023, che ha disposto, dalla medesima data, la sostituzione del RdC con un nuovo istituto più selettivo e a prestazioni ridotte, l'assegno di inclusione, che

⁽⁷⁵⁾ M. DE MINICIS, M. MARUCCI, [Reddito di cittadinanza: il problema è il lavoro povero](#), in [lavoce.info](#), 11 ottobre 2021, riportano, sulla base dell'elaborazione di dati Inps del 2020, che i tre quarti dei beneficiari occupati che richiedono il RdC sono lavoratori dipendenti che accedono alle forme di contribuzione legate alle misure assicurative contro la disoccupazione in costanza o meno del rapporto di lavoro, mentre i restanti sono soggetti occupati nel settore agricolo, nel lavoro domestico o autonomi (artigiani, commercianti); inoltre tra i lavoratori dipendenti, solo il 10,7% risulta occupato stabilmente nei due anni precedenti l'ottenimento del RdC e, tra questi ultimi, il 38% ha un contratto a tempo indeterminato.

⁽⁷⁶⁾ Art. 1, commi 313-321, l. n. 197/2022.

⁽⁷⁷⁾ Art. 1, commi 318 e 321, l. n. 197/2022, che hanno previsto rispettivamente l'abrogazione del RdC e l'istituzione del Fondo per il sostegno alla povertà e all'inclusione attiva, nel quale confluirà parte delle economie derivanti dalla soppressione del RdC e della pensione di cittadinanza.

opererà in uno con il supporto per la formazione e il lavoro, a sua volta già in vigore dal 1° settembre 2023 ⁽⁷⁸⁾.

⁽⁷⁸⁾ Artt. 1-13, d.l. n. 48/2023, convertito con modificazioni dalla l. n. 85/2023.

Tempi di lavoro povero: prevedibilità e organizzazione degli orari

di Sebastiano Castellucci

Abstract – Nella definizione di lavoro povero adottata dall’Unione europea, è importante prestare attenzione all’intensità lavorativa del singolo individuo, poiché una retribuzione oraria congrua non è in grado di riequilibrare una condizione lavorativa frammentata e saltuaria. Non è un caso che il tasso di rischio di povertà cambi a seconda dei diversi lavori atipici presi in considerazione, tra i quali spicca il c.d. lavoro a tempo parziale involontario. In materia, un ruolo importante può essere giocato dalla direttiva (UE) 2019/1152, uno strumento utile anche nell’ipotesi di pluralità di impieghi, fenomeno sempre più diffuso nell’attuale mercato del lavoro. Dal momento che la povertà nel lavoro prende in considerazione anche il nucleo familiare, accanto all’intensità lavorativa deve essere analizzato l’aumento del numero degli occupati in famiglia. Il modello *male breadwinner* fa sì che, ove si tenti di proporre delle risposte al lavoro povero, l’attenzione debba concentrarsi verso la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e alla qualità della loro occupazione.

Abstract – In the definition of in-work poverty adopted by the European Union, attention must be paid to the work intensity of the individual worker. Indeed, a fair hourly wage cannot rebalance a fragmented and irregular working condition. The at-risk-of-poverty rate, unsurprisingly, changes among different atypical workers, and involuntary part-time workers seem to be more exposed. In this context, a significant role can be played by the Directive (EU) 2019/1152. This legal instrument is also useful when the worker has several employment relationships at the same time, an increasingly common characteristic of the contemporary labour market. Since in-work poverty takes into consideration the family unit, as well as the individual, the juridical analysis must examine the number of workers within the family, as the work intensity alone is not sufficient to this end. In a male breadwinner model, tackling in-work poverty involves focusing on women’s participation in the labour market and on the quality of their jobs.

Sommario: 1. Premessa. – 2. Povero di retribuzione, di diritti, di tempi. – 3. La prevedibilità degli orari e il contemporaneo svolgimento di più attività lavorative nella direttiva (UE) 2019/1152. – 4. Il rischio di povertà delle lavoratrici attutito dalla famiglia. – 5. I tempi di lavoro come specchio delle discriminazioni. Un caso patologico e uno fisiologico di organizzazione degli orari.

1. Premessa

Due autorevoli giuristi del passato, Montesquieu e Barassi, non avrebbero forse compreso l’attenzione mediatica e scientifica dei nostri giorni verso il lavoro povero. Nella visione del primo Autore, povertà e lavoro erano concetti contrapposti, che implicavano una reciproca esclusione di ordine logico: l’uomo è povero non perché non ha

niente, ma perché non lavora (1). Nella visione del secondo, il problema maggiore sarebbe stato più di natura metodologica che teorica: la limpidezza del diritto civile e la sua autosufficienza dogmatica non tollerano che altre scienze sociali lo intorbidano (2). Eppure, anno dopo anno, l'evoluzione del diritto del lavoro avrebbe dato vita a una materia complessa, tutt'altro che limpida, tenuta a dialogare in una posizione di parità (quando non di subalternità) con la sociologia e soprattutto l'economia.

L'analisi del lavoro povero non fa altro che rispecchiare questa temperie culturale e un approccio multidisciplinare si impone fin dalla scelta dei parametri con cui individuare il fenomeno. La «povertà nonostante il lavoro» (3) può essere descritta secondo criteri di rilevazione diversi, a partire dal riferimento ad una soglia di povertà assoluta o relativa (4).

Nel primo senso, oltre agli Stati Uniti, si muove l'ILO, la quale fissa la soglia in poco meno di due dollari statunitensi al giorno. Ciò significa che sono considerati poveri quei soggetti che vivono in una famiglia con un consumo o reddito inferiore a quella cifra, calcolata su ogni singolo individuo (5).

Abbraccia invece una definizione in termini relativi il sistema statistico dell'Unione europea, dove la soglia di povertà si lega al reddito della popolazione nazionale (6). Sono dunque a rischio di povertà nel lavoro quei soggetti che abbiano dichiarato di essere al lavoro almeno 7 mesi nell'anno di riferimento, con un reddito equivalente disponibile della famiglia al di sotto del 60% del reddito equivalente disponibile mediano sul piano nazionale (7).

La combinazione del lavoro individuale con il reddito della famiglia dà vita a un indicatore complesso e condizionato dalla composizione della famiglia e dall'intensità del lavoro nel nucleo familiare. Per questa ragione, possono aversi oscillazioni nella

(1) «Un homme n'est pas pauvre parce qu'il n'a rien, mais parce qu'il ne travaille pas» (MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Edition Nourse, 1772, libro XXIII, cap. XXIX, p. 73).

(2) Cfr. M. NAPOLI (a cura di), *Lodovico Barassi. Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, Vita e Pensiero, 2003, p. 1.

(3) M. BORZAGA, C. FALERI, M. L. VALLAURI, *La povertà nonostante il lavoro. Introduzione*, in *LD*, 2019, n. 1, p. 3.

(4) Cfr. V. FERRARIS, *Una lettura economica del lavoro povero*, in *LD*, 2019, n. 1, p. 52; M. TUFO, *I working poor in Italia*, in *RDSS*, 2020, n. 1, p. 186.

(5) Cfr. R. GAMMARANO, [The working poor or how a job is no guarantee of decent living conditions](#), ILOSTAT Spotlight on Work Statistics, 2019, n. 6, p. 1: «Absolute poverty lines such as this one determine poverty status with relation to a fixed income or consumption threshold (the amount deemed necessary to afford minimal standards of living), while relative poverty lines use a relative measure of income or consumption to classify persons as “poor” or “non-poor”. That is, relative poverty is defined in relation to the incomes of the rest of the reference population. An example of a relative poverty line is 60 per cent of the median income. When measured in absolute terms, it is possible to eradicate poverty completely. However, by definition, there will always be relative poverty». Secondo lo standard definito dall'ILO, la percentuale di lavoratori non poveri nel continente europeo è pari al 98%, mentre in quello africano si ferma al 45%.

(6) Si veda ancora V. FERRARIS, *op. cit.*, p. 52.

(7) Si veda EUROSTAT, [EU statistics on income and living conditions \(EU-SILC\) methodology – in-work poverty](#), in [ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained](#), ultima modifica 10 agosto 2023. Il reddito equivalente disponibile è il reddito totale di una famiglia, al netto delle tasse e di altre deduzioni, che può essere speso o risparmiato, diviso per il numero dei familiari (a loro volta diversamente “pesati” secondo una scala di equivalenza). Cfr. sul punto il Glossario sulla pagina web di Eurostat, in [Glossary:Equivalent disposable income](#).

misurazione della povertà nel lavoro che non sono dovute al cambiamento della retribuzione o delle ore lavorate dal singolo, ma ad esempio perché si sono modificate le condizioni degli altri membri della famiglia (perdita di prestazioni sociali, disoccupazione, ecc.). La lettura di questi dati impone del resto alcune accortezze tipiche dei rilevamenti compiuti in termini relativi, necessarie per meglio contestualizzare i risultati. Si pensi a come le tendenze macroeconomiche influenzino la soglia di povertà e determinino, in maniera artificiale, un incremento o una riduzione del numero dei lavoratori computati come poveri ⁽⁸⁾. O ancora, si pensi a come la media aritmetica appiattisca condizioni materiali anche profondamente diverse tra loro, con valori numerici che non riescono a rappresentare le differenze tra le aree svantaggiate di uno Stato ⁽⁹⁾.

Questi problemi di identificazione del fenomeno sono fisiologici di un'attenzione che si è manifestata con nettezza solo di recente, tanto sul piano istituzionale (ILO, Unione europea, singoli Stati) ⁽¹⁰⁾ che su quello scientifico. Se infatti la povertà nel lavoro non è nuova ⁽¹¹⁾, ed anzi non è mancato chi, in dottrina, abbia ravvisato nel XXI secolo un parallelismo diacronico con il XIX secolo ⁽¹²⁾, una serie concomitante di fattori intervenuti negli ultimi decenni ha reso allarmante la sfaldatura del tradizionale nesso tra attività di lavoro e un reddito che consenta di evitare una condizione di indigenza.

Così le “regole” del mercato globalizzato hanno individuato nel lavoro una delle principali leve su cui incidere per essere competitivi e, quando non si è proceduto a delocalizzare le produzioni, si è assistito a una corsa verso il basso del costo del lavoro e a una frammentazione degli impieghi. Le innovazioni tecnologiche e l'enorme importanza assunta dal settore dei servizi nelle economie più avanzate hanno poi polarizzato i lavori qualificati e ad alto contenuto cognitivo, con un'ulteriore marginalizzazione dei lavoratori meno qualificati ⁽¹³⁾.

⁽⁸⁾ Cfr. D. AHRENDT ET AL., *In-work poverty in the EU*, Eurofound Research Report, 2017, p. 5, che richiama le situazioni di crescita economica o di recessione; al documento si rimanda anche per le considerazioni svolte in precedenza. Si veda inoltre E. VILLA, *Lavoro povero, inquadramento professionale e dumping contrattuale*, in E. PODRECCA, L. CHIES, M. DOLORES FERRARA (a cura di), *Le dimensioni della povertà. Aspetti economici e giuridici*, Giappichelli, 2021, p. 222.

⁽⁹⁾ Si veda V. FERRARIS, *op. cit.*, p. 53.

⁽¹⁰⁾ Cfr. M. BORZAGA, *Le politiche dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e dell'Unione Europea in tema di contrasto alla povertà*, in *LD*, 2019, n. 1, p. 63.

⁽¹¹⁾ Si veda C. ZOLI, *Giusta retribuzione e lavoro povero*, in A. LASSANDARI, E. VILLA, C. ZOLI (a cura di), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, VTDL, 2022, n. straordinario, p. 8.

⁽¹²⁾ Per A. OCCHINO, *Povertà e lavoro atipico*, in *LD*, 2019, n. 1, p. 121, la tesi per cui «la povertà sarebbe la negazione del lavoro, e il lavoro della povertà» è da riferire al XX secolo; nel XXI secolo si ripropone «il fenomeno – noto nel XIX secolo – che invece il lavoro e la povertà coesistono in determinate circostanze».

⁽¹³⁾ Pur con sottolineature diverse, C.B. TORSNEY, *In-Work Poverty*, in B. CANTILLON, F. VANDENBROUCKE (a cura di), *Reconciling Work and Poverty Reduction: How Successful Are European Welfare States?*, Oxford University Press, 2013, p. 131; G.G. BALANDI, *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito*, in *LD*, 2018, n. 4, pp. 575-576; F. FRACCAROLI, I. BARBIERI, *Le ricadute del “lavoro povero” sul benessere della persona e delle organizzazioni*, *ivi*, 2019, n. 1, p. 30; P. GUERRIERI, *Introduzione. Per una crescita inclusiva: analisi e proposte*, in C. DELL'ARINGA, P. GUERRIERI (a cura di), *Inclusione, produttività, crescita: un'agenda per l'Italia*, Il Mulino, 2019, pp. 12-15; E. VILLA, *op. cit.*, p. 223; V. FERRARIS, *op. cit.*, p. 55.

2. Povero di retribuzione, di diritti, di tempi

In uno scenario così tratteggiato si può anzitutto osservare come non sia possibile ricondurre la povertà nel lavoro entro i confini di questa o quella figura tipizzata dal diritto. La povertà si espande ovunque, dalle forme più o meno flessibili della subordinazione fino al lavoro autonomo ⁽¹⁴⁾. Questo, beninteso, non significa che le soluzioni prospettabili siano le stesse né che il grado di pervasività della povertà sia omogeneo tra le varie tipologie contrattuali. Diventa dunque opportuno restringere l'analisi secondo la prospettiva classica del diritto del lavoro e concentrarsi sul lavoro subordinato.

Qui, accanto al profilo della giusta retribuzione di cui all'articolo 36 Cost. ⁽¹⁵⁾, un ruolo importante nel determinare il rischio di povertà nel lavoro è rivestito dall'intensità lavorativa. Se infatti il parametro entro cui valutare la povertà è il reddito annuale, soffermarsi sulla congruità della retribuzione oraria può non essere sufficiente. Anche nell'ipotesi in cui il corrispettivo per le ore lavorate fosse adeguato, questo elemento da solo non è in grado di riequilibrare una condizione lavorativa saltuaria e frammentata.

La durata del rapporto e il tempo della prestazione, in particolare il numero di ore settimanali e il numero dei mesi nell'anno, diventano quindi imprescindibili per descrivere con realismo la complessità del lavoro povero ⁽¹⁶⁾. Va a questo proposito osservato come in Italia i dati occupazionali, prima della pandemia del 2020, fossero in crescita rispetto agli anni della crisi del 2008, ma senza che a ciò fosse seguito un proporzionale aumento delle ore lavorate ⁽¹⁷⁾. Una delle ragioni è da individuare nella maggiore flessibilità del nostro mercato del lavoro: la preoccupazione, sul piano nazionale ed europeo, di salvaguardare i tassi di occupazione ha molto spesso prevalso sul *lavoro*, cioè a scapito della sua qualità e delle tutele apprestate dalla legge.

La povertà nel lavoro perciò non riguarda soltanto la retribuzione ma si estende ai tempi e, di pari passo, anche ai diritti ⁽¹⁸⁾. Così avviene nei c.d. lavori "atipici", molti dei quali caratterizzati proprio da una diversa configurazione del tempo, che incide sulla struttura della fattispecie e giustifica l'applicazione di discipline peculiari: lavoro a tempo parziale, a tempo determinato, intermittente, occasionale ⁽¹⁹⁾. Non è allora

⁽¹⁴⁾ Si veda A. LASSANDARI, *Oltre la "grande dicotomia"? La povertà tra subordinazione e autonomia*, in *LD*, 2019, n. 1, p. 83. L'A. sottolinea come anche il mondo dei lavoratori autonomi sia sempre più frammentato e indebolito: l'idea che il lavoratore autonomo sia in grado di tutelarsi da solo nel contratto si rivela così, molto spesso, illusoria (p. 95). Per un approfondimento sul lavoro povero nei "lavoretti", si veda F. BANO, *Il lavoro povero nell'economia digitale*, in *LD*, 2019, n. 1, pp. 129-145.

⁽¹⁵⁾ Sui molti profili problematici cfr., tra gli altri, E. VILLA, *op. cit.*, pp. 225-234; A. LASSANDARI, *op. cit.*, pp. 83-91; G. MARCHI, *"Working, yet poor": la povertà tra bassi salari e instabilità lavorativa*, in *Sociologia del Lavoro*, 2021, n. 161, pp. 58-64.

⁽¹⁶⁾ Cfr. P. BARBIERI, *Il lavoro povero in Italia: determinanti strutturali e politiche di contrasto*, in *LD*, 2019, n. 1, p. 14; V. FERRARIS, *op. cit.*, pp. 53-54.

⁽¹⁷⁾ Cfr. E. VILLA, G. MARCHI, N. DE LUIGI, *In-Work Poverty in Italy*, in L. RATTI (a cura di), *In-Work Poverty in Europe: Vulnerable and Under-Represented Persons in a Comparative Perspective*, Wolters Kluwer, 2022, p. 123; P. GUERRIERI, *op. cit.*, pp. 39-41. Si vedano i dati forniti da Istat e consultabili sul sito web dell'Istituto, esploradati.istat.it.

⁽¹⁸⁾ Si veda G.G. BALANDI, *op. cit.*, p. 579.

⁽¹⁹⁾ Si veda A. OCCHINO, *op. cit.*, p. 105.

un caso che la Commissione europea, tramite l'Eurostat, si preoccupi di sottolineare il diverso tasso di rischio a seconda della tipologia contrattuale presa in esame, con differenze percentuali significative. Le rilevazioni statistiche nei 27 Stati membri mostrano infatti che nel 2019 gli occupati in *temporary job* avessero un rischio pari al 16,3% contro il 5,6% di quelli in *permanent job*; gli occupati in part-time al 14,4% contro il 7,5% dei full-time ⁽²⁰⁾.

All'interno di quest'ultima distinzione il rischio di povertà diventa ancora più marcato per i lavoratori a tempo parziale involontario ⁽²¹⁾, cioè coloro che sarebbero stati disponibili a lavorare a tempo pieno ma che non sono stati in grado di trovarne uno ⁽²²⁾. L'istituto del lavoro parziale si deforma nelle sue caratteristiche assiologiche: il principio di volontarietà lascia il posto ad una scelta obbligata dalla necessità economica e l'obiettivo originale di consentire una migliore conciliazione tra vita e lavoro si tramuta in uno strumento di contenimento dei costi per il datore. Capita infatti che, per evitare gli oneri degli ammortizzatori e dei licenziamenti, specie collettivi, ai datori sia più conveniente trasformare il rapporto da tempo pieno a tempo parziale, in una sorta di licenziamento "a metà" ⁽²³⁾.

Com'è naturale, rendere la prestazione ad orario ridotto ha effetti sul piano retributivo e pensionistico, riproporzionati in ragione dell'inferiore entità del lavoro prestato. Il divieto di ricevere un trattamento meno favorevole rispetto al lavoratore a tempo pieno di pari inquadramento, sancito ora dall'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo n. 81/2015, non risolve però tutti i possibili problemi. Innanzitutto non è sempre facile individuare il lavoratore comparabile a cui parametrare i trattamenti, di tal che in assenza di un *tertium comparationis* diventa impossibile rilevare la disparità di trattamento ⁽²⁴⁾.

In secondo luogo, è fondamentale che gli orari di lavoro siano prevedibili, per consentire al prestatore di svolgere eventualmente altre attività retribuite e godere di un reddito complessivo più adeguato ⁽²⁵⁾. In tal senso, l'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo n. 81/2015 stabilisce che, nel contratto di lavoro a tempo parziale, «è contenuta puntuale indicazione della durata della prestazione lavorativa e della collocazione temporale dell'orario con riferimento al giorno, alla settimana, al mese e all'anno».

⁽²⁰⁾ I dati riportati sono consultabili sul sito web di Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/databrowser. Si veda più dettagliatamente D. AHRENDT ET AL., *op. cit.*, p. 7 ss., nonché A. OCCHINO, *op. cit.*, pp. 108-109, ed E. VILLA, G. MARCHI, N. DE LUIGI, *op. cit.*, pp. 137-144. Per quanto riguarda l'Italia, i dati del 2019 sono pari al 22,5% per gli occupati in *temporary job* e all'8,2% per quelli in *permanent job*; al 18,6% per quelli in part-time e al 10,3% per quelli in full-time.

⁽²¹⁾ Cfr. F. SIOTTO, *Lavoro a tempo parziale tra contrattazione collettiva «pirata» e «alternativa»*, in RGL, 2022, n. 2, I, pp. 234-235.

⁽²²⁾ Nel 2014 il rischio di povertà nell'Unione europea per i lavoratori a tempo parziale involontario era pari a circa il 30% contro il 15,7% dello stesso anno per il tempo parziale complessivo. Sempre nel 2014, 1/3 del totale dei lavoratori *part time* era involontario. Cfr. A. A. OCCHINO, *op. cit.*, p. 110.

⁽²³⁾ Si veda M. MISCIONE, *I lavori poveri dopo l'economia "a domanda" per mezzo della rete*, in CG, 2018, n. 6, p. 819.

⁽²⁴⁾ In questi termini A. OCCHINO, *op. cit.*, pp. 119-120. Questione identica, come sottolinea l'A., si pone per il lavoro a tempo determinato.

⁽²⁵⁾ Si veda V. FERRANTE, *Il cumulo dei "lavoretti": quale tutela per le attività discontinue o saltuarie?*, in LD, 2018, n. 4, p. 618.

Quest'ultimo aspetto è di stringente attualità e travalica i confini del lavoro a tempo parziale.

3. La prevedibilità degli orari e il contemporaneo svolgimento di più attività lavorative nella direttiva (UE) 2019/1152

Dall'idea del lavoro come "attività unitaria", che accompagna l'individuo per buona parte della sua esistenza, si è passati, per via della frammentazione degli impieghi, ad una moltitudine di attività diverse, che richiedono un coordinamento dei tempi ⁽²⁶⁾. Coordinamento che però non è facile da raggiungere: lavoratori poco qualificati e facilmente sostituibili sul mercato avranno una debolissima forza contrattuale, incapace di incidere sulle scelte datoriali relative all'orario. Inoltre, l'interesse mostrato dalla contrattazione collettiva, quando presente, e dalla giurisprudenza al contemporaneo svolgimento di più lavori è sempre stato marginale, se non inesistente ⁽²⁷⁾.

Neppure le direttive europee concernenti «taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro» (direttiva 93/104/CE, modificata dalla direttiva 2000/34/CE e ora codificata nella direttiva 2003/88/CE) né la disciplina nazionale di attuazione offrono un utile supporto per garantire condizioni di lavoro prevedibili e limitare lo stato di soggezione del prestatore. In questi atti normativi, la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori viene declinata attraverso disposizioni flessibili e derogabili, funzionali ad un'organizzazione dell'orario di lavoro attenta alle ragioni dell'impresa. In coerenza con tale impostazione di fondo, nessuna disposizione impone al datore di informare il lavoratore su quali siano i suoi diritti in materia.

La regolamentazione è poi tutta proiettata verso un unico rapporto di lavoro con uno stesso datore, rendendo difficile assicurare effettività ai limiti e ai diritti ivi previsti al di fuori dello specifico rapporto considerato. Ricadrà ad esempio in capo al lavoratore la scelta – solo apparente, se determinata dal bisogno – di godere delle undici ore di riposo o impiegarle in altre attività lavorative. Non mancano peraltro normative di settore che hanno disciplinato in maniera diversa questo profilo, a riprova di come scelte regolatorie differenti potessero essere fatte anche nella direttiva del 2003 ⁽²⁸⁾. La direttiva 2002/15/CE, concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto, dispone che gli Stati provvedano affinché «la durata della prestazione lavorativa per conto di più datori di lavoro sia pari alla somma di tutte le ore di lavoro effettuate» e che il datore chieda per iscritto al lavoratore il numero di ore prestate ad un altro datore (articolo 4, lettera *b*). Ancora più chiara la direttiva 94/33/CE relativa alla protezione dei giovani sul lavoro: «Allorché un giovane viene impiegato da diversi datori di lavoro, vengono addizionati i giorni e le ore di lavoro svolti» (articolo 8, § 4).

L'opportunità di un intervento dallo sguardo generale ha finalmente trovato la luce nella direttiva (UE) 2019/1152, relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili

⁽²⁶⁾ Ivi, p. 615; si veda anche A. LASSANDARI, *op. cit.*, p. 82.

⁽²⁷⁾ Si veda V. FERRANTE, *op. cit.*, p. 617 e p. 622.

⁽²⁸⁾ Si veda C. SPINELLI, *Il riposo giornaliero e la durata massima della giornata lavorativa*, in V. LECCESE (a cura di), *L'orario di lavoro. La normativa italiana di attuazione delle direttive comunitarie. D.Lgs. n. 66/2003, come modificato dal D.Lgs. n. 213/2004*, Ipsoa, 2004, pp. 299-300.

nell'Unione europea ⁽²⁹⁾. L'obbligo di comunicare al prestatore gli elementi essenziali del contratto o del rapporto di lavoro era già contemplato dalla direttiva 91/533/CEE, a cui «per la scarsa rilevanza al momento della sua adozione» era stato attribuito il significativo epiteto di “Cenerentola” ⁽³⁰⁾. In effetti l'informativa non era incisiva e, per gli aspetti che qui interessano, circoscritta solo ad alcuni profili legati al tempo, tra cui la data di inizio del contratto o del rapporto, la durata prevedibile del lavoro temporaneo o la durata normale giornaliera o settimanale del lavoro, senza menzionare la collocazione oraria della prestazione ⁽³¹⁾ o la possibilità di una pluralità di impieghi. Per colmare la frattura tra il quadro giuridico e il mercato del lavoro circostante, profondamente cambiato nel corso dei quasi trent'anni intercorsi, la direttiva del 2019 decide di abrogare quella del 1991 per, da un lato, consolidarne i contenuti e, dall'altro, stabilire “nuovi” diritti minimi per tutti i lavoratori ⁽³²⁾.

Nel passaggio qualitativo tra le due normative, che certo si inserisce nella più generale evoluzione del diritto sociale dell'Unione, il legislatore europeo presta attenzione ai tempi di lavoro, sicché la prevedibilità dell'occupazione deve valutarsi soprattutto rispetto all'articolazione degli orari, da comunicare per iscritto in forma cartacea o elettronica.

Gli Stati sono però liberi di non applicare gli obblighi della direttiva ai lavoratori il cui rapporto di lavoro sia predeterminato nel tempo e sia di breve durata, pari o inferiore a una media di tre ore a settimana in un periodo di riferimento di quattro settimane consecutive (articolo 1, § 3) ⁽³³⁾. Questa previsione è sorprendente perché, per non appesantire troppo la posizione datoriale, esclude proprio coloro che si trovano ai margini del mercato in una condizione di debolezza, ma non si spinge sino a lambire quei rapporti dove non sia stata stabilita una quantità garantita di lavoro retribuito prima dell'inizio del lavoro (articolo 1, § 4). Di conseguenza, i contratti c.d. a zero ore

⁽²⁹⁾ Cfr. A. ZILLI, *La trasparenza nel lavoro subordinato. Principi e tecniche di tutela*, Pacini, 2022, pp. 128-142.

⁽³⁰⁾ J.M. MIRANDA BOTO, *Annotazioni sulla nuova direttiva (UE) 2019/1152. Condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea*, in M. CORTI (a cura di), *Il Pilastro europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale dell'UE*, Vita e Pensiero, 2021, p. 53.

⁽³¹⁾ Il d.lgs. n. 152/1997, nel recepire la direttiva, ne aveva meglio definito il contenuto con il riferimento a “l'orario di lavoro”, che presuppone non soltanto l'estensione temporale ma appunto anche la sua collocazione.

⁽³²⁾ Si veda il considerando 4 della direttiva (UE) 2019/1152: «Dall'adozione della direttiva 91/533/CEE del Consiglio, i mercati del lavoro hanno subito profondi cambiamenti a causa degli sviluppi demografici e della digitalizzazione, per cui sono apparse nuove forme di lavoro che hanno favorito l'innovazione, la creazione di posti di lavoro e la crescita del mercato del lavoro. Alcune nuove forme di lavoro si distanziano notevolmente dai rapporti di lavoro tradizionali in termini di prevedibilità, creando incertezza in merito alla protezione sociale e ai diritti applicabili per i lavoratori interessati. In questo mondo del lavoro in evoluzione, cresce l'esigenza che i lavoratori siano pienamente e tempestivamente informati per iscritto, in un formato per loro facilmente accessibile, in merito alle condizioni essenziali del loro lavoro. Per inquadrare adeguatamente lo sviluppo di nuove forme di lavoro, dovrebbero essere riconosciuti ai lavoratori dell'Unione anche alcuni nuovi diritti minimi intesi a promuovere la sicurezza e la prevedibilità dei rapporti di lavoro e a consentire, al tempo stesso, che si realizzi una convergenza verso l'alto in tutti gli Stati membri e che venga salvaguardata l'adattabilità del mercato del lavoro».

⁽³³⁾ L'art. 1, comma 4, lett. b, del d.lgs. n. 104/2022 recepisce testualmente l'art. 1, § 3, della direttiva (UE) 2019/1152. Cfr. A. TURSI, “Trasparenza” e “diritti minimi” dei lavoratori nel decreto trasparenza, in *DRI*, 2023, n. 1, p. 14.

saranno ricompresi dalla direttiva e a questi lavoratori sarà assicurata la trasparenza⁽³⁴⁾.

La direttiva (UE) 2019/1152 definisce poi cosa sia “organizzazione del lavoro”, che si deve intendere come «la forma di organizzazione dell’orario di lavoro e la sua ripartizione conformemente a una determinata organizzazione stabilita dal datore di lavoro», e differenzia la disciplina a seconda che questa sia o meno prevedibile. Nel primo caso il lavoratore deve essere informato sulla durata normale della giornata o della settimana di lavoro, sullo straordinario e sulle condizioni relative ai cambi di turno (articolo 4, § 2, lettera *l*).

Quando invece la natura dell’impiego non consenta di predeterminare i giorni e le ore della prestazione, il datore deve in ogni caso fornire una serie di informazioni sulle modalità di determinazione dell’orario, per limitare lo stato di incertezza del lavoratore. Il datore è tenuto a comunicare al prestatore che la programmazione è variabile, il numero di ore retribuite garantite, le ore e i giorni nei quali può essere imposto al lavoratore di lavorare, il periodo minimo di preavviso prima dell’inizio di un incarico e l’eventuale termine per annullarlo (articolo 4, § 2, lettera *m*)⁽³⁵⁾. Qualora tali requisiti non siano rispettati, il lavoratore ha il diritto di rifiutare un incarico senza il timore di conseguenze a lui pregiudizievoli (articolo 10, § 2). Nell’ipotesi in cui gli Stati consentano ai datori di annullare l’incarico, il lavoratore dovrà comunque ricevere una compensazione ove l’annullamento arrivi oltre un termine ragionevole (articolo 10, § 3).

La sensibilità verso i cambiamenti del mercato si nota anche nell’espresso richiamo all’ipotesi di una pluralità di impieghi (articolo 9), per quanto si tratti di una disposizione che, come tutte quelle contenute nel capo III della direttiva, può essere derogata *in peius* dalle parti sociali mediante contratti collettivi, «nel rispetto della protezione generale dei lavoratori» (articolo 14)⁽³⁶⁾.

Il datore non può vietare che un prestatore abbia altri impieghi al di fuori degli orari di lavoro, né per questo riservargli un trattamento sfavorevole. Viene però demandato agli Stati membri il compito di stabilire eventuali condizioni di incompatibilità per motivi obiettivi, come ad esempio per proteggere la salute e la sicurezza dei lavoratori «anche mediante limitazioni dell’orario di lavoro»⁽³⁷⁾.

Si crea così un dialogo con la direttiva 2003/88/CE che viene confermato dal legislatore italiano sul piano interno, con il decreto legislativo n. 104/2022. Ai sensi dell’articolo 8 del decreto citato, il datore può ora limitare o financo negare che il prestatore svolga un altro impiego se ciò possa pregiudicare la salute e la sicurezza, condizione entro cui va ricompreso «il rispetto della normativa in materia di durata dei riposi». L’integrazione delle normative consente di superare quella visione improntata all’effettività dei diritti entro i confini del singolo rapporto, in favore di una prospettiva che tenga conto della persona nel complesso delle sue attività di lavoro subordinato, coerente con l’articolo 35, primo comma, Cost.

⁽³⁴⁾ Cfr. J.M. MIRANDA BOTO, *op. cit.*, p. 58; A. ZILLI, *La via italiana per condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili*, in *DRI*, 2023, n. 1, p. 28.

⁽³⁵⁾ L’art. 5 della direttiva (UE) 2019/1152 stabilisce che queste informazioni devono essere fornite individualmente al lavoratore entro una settimana di calendario dal primo giorno di lavoro. Se questi aspetti del rapporto di lavoro subiscono delle modifiche, il datore deve comunicarle per iscritto al lavoratore entro il primo giorno di decorrenza dei loro effetti (art. 6).

⁽³⁶⁾ Cfr. J.M. MIRANDA BOTO, *op. cit.*, p. 66.

⁽³⁷⁾ Così il considerando 29 della direttiva (UE) 2019/1152.

Nel cumulo di impieghi sono inoltre ricomprese le collaborazioni di cui all'articolo 409, n. 3, c.p.c. e di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 81/2015 (articolo 8, comma 3, decreto legislativo n. 104/2022) ⁽³⁸⁾. In proposito è interessante richiamare una circolare dell'Ispettorato nazionale del lavoro del 2020 la quale, proprio con riferimento all'applicazione della disciplina dei tempi di lavoro alle collaborazioni organizzate dal committente, ne aveva sottolineato due criticità applicative, che rimangono attuali anche nella molteplicità di impieghi ⁽³⁹⁾.

Anzitutto, la mancanza di adeguati sistemi di tracciamento delle attività rende l'accertamento delle violazioni molto complicato in concreto, perché presupporrebbe la ricostruzione del numero di ore registrate su libri unici del lavoro tenuti da diversi datori/committenti. Questo problema sarebbe stato agevolmente superato con il libro unico del lavoro telematico, di cui al decreto legislativo n. 151/2015. Come noto, le forti resistenze degli operatori del settore, timorosi delle difficoltà esecutive nella compilazione del libro unico, hanno portato prima a posticipare l'entrata in vigore della disposizione, poi alla sua definitiva abrogazione con l'articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 135/2018.

In secondo luogo, anche ove fosse disponibile un sistema di consultazione accessibile a tutti i soggetti interessati, non è chiaro quale sia il creditore da cui esigere il comportamento doveroso e quindi chi sia da ritenere responsabile in caso di superamento dei limiti.

4. Il rischio di povertà delle lavoratrici attutito dalla famiglia

Molto spesso la povertà del nucleo familiare è dovuta alla scarsa intensità lavorativa dei vari componenti e/o alla concentrazione del reddito in capo a un unico percettore ⁽⁴⁰⁾, di conseguenza la prevedibilità degli orari, ora rinforzata dalla direttiva (UE) 2019/1152, può avere effetti significativi per la povertà nel lavoro tanto nella sua dimensione individuale che in quella familiare.

Da quest'ultimo punto di vista, l'aumento del numero degli occupati riduce il rischio di povertà, anche a prescindere dalla circostanza che il secondo percettore abbia una posizione lavorativa precaria o a basso salario. Quando cioè vi sia una compensazione tra i redditi, la famiglia svolge un ruolo di "ammortizzatore sociale" e sottrae dalla povertà anche il lavoratore povero, e i dati statistici dimostrano come questa dinamica si verifichi pure nell'ipotesi in cui entrambi i partner siano "precari" ⁽⁴¹⁾. Se al contrario, ed in maniera speculare, non avviene tale compensazione, la famiglia si trasforma in un diffusore della povertà, e il lavoratore che, singolarmente preso, non sarebbe povero, può comunque essere a rischio di povertà.

⁽³⁸⁾ Cfr. A. TURSI, *op. cit.*, p. 7, che osserva come la scelta di ricomprendere i collaboratori continuativi coordinati costituisca «una estensione oltre il campo di applicazione della direttiva».

⁽³⁹⁾ Cfr. circ. INL 30 ottobre 2020, n. 7; cfr. S. ROSSI, *Due anni di applicazione della disciplina sui riders: ancora pochi punti fermi e tanti dubbi*, in *LG*, 2022, n. 5, p. 485.

⁽⁴⁰⁾ Si veda V. FERRARIS, *op. cit.*, pp. 57-58.

⁽⁴¹⁾ Si veda P. BARBIERI, *op. cit.*, p. 15. L'A. dunque sostiene che «l'occupazione – quale che sia – dei membri del nucleo familiare rappresenta la miglior *policy* contro il lavoro povero».

La scelta di strutturare la nozione di povertà nel lavoro «al crocevia di due diverse unità statistiche»⁽⁴²⁾ è la ragione che spiega l'apparente paradosso che riguarda le lavoratrici. Le donne hanno un rischio di povertà inferiore a quello degli uomini, sebbene siano in generale pagate meno e siano più spesso destinatarie di contratti atipici⁽⁴³⁾. Questo perché, all'interno della famiglia, “beneficiano” del reddito dell'uomo, secondo un modello di divisione sessuale del lavoro e dei compiti di cura tanto arretrato quanto ancora diffuso, specie in alcune regioni d'Italia⁽⁴⁴⁾. Le conseguenze si riflettono sulla qualità dell'occupazione femminile, con attività frammentate e sincronizzate ai tempi della famiglia, o sulla minore partecipazione al mercato del lavoro⁽⁴⁵⁾. Si omettono poi considerazioni – per la verità non trascurabili nella società del presente – che individuano nel lavoro dignitoso una preziosa occasione di formazione dell'identità sociale e di benessere personale⁽⁴⁶⁾, oltre che per raggiungere un'indipendenza economica.

L'indicatore della povertà nel lavoro mostra dunque tutti i suoi limiti rispetto alle condizioni di vulnerabilità delle donne, che anziché emergere appaiono neutralizzate nella situazione familiare. Del resto, quando le donne sono escluse dal mercato, non rientrano neppure nei confini tracciati dalla definizione, la quale prende a riferimento i lavoratori occupati almeno sette mesi all'anno⁽⁴⁷⁾.

Tuttavia, nel momento in cui si abbandona la fase descrittiva del fenomeno e si tenta di proporre delle misure per contrastarlo, la prospettiva di genere è ineludibile. Intervenire sulla ridotta intensità occupazionale o lavorativa nel nucleo familiare significa infatti, almeno nel nostro ordinamento, affrontare la questione della partecipazione femminile al mercato del lavoro⁽⁴⁸⁾.

⁽⁴²⁾ A. TONARELLI, M.L. VALLAURI, *Povertà femminile e diritto delle donne al lavoro*, in *LD*, 2019, n. 1, p. 173.

⁽⁴³⁾ Si veda G. MARCHI, *La questione di genere nella prospettiva di contrasto al lavoro povero: tra esigenze di conciliazione, discriminazioni e gender pay gap*, in A. LASSANDARI, E. VILLA, C. ZOLI (a cura di), *op. cit.*, p. 65. A titolo di esempio, secondo i dati forniti da Eurostat, nell'Unione europea nel 2019 il 29,9% delle donne era occupata a tempo parziale contro l'8,4% degli uomini.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. E. VILLA, G. MARCHI, N. DE LUIGI, *op. cit.*, p. 122; A. TONARELLI, M.L. VALLAURI, *op. cit.*, pp. 174-175. Si tratta del noto modello familiare *male breadwinner/female homemaker*.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. H. COLLINS, K.D. EWING, A. MCCOLGAN, *Labour Law*, Cambridge University Press, 2019, p. 398; G. MARCHI, *La questione di genere nella prospettiva di contrasto al lavoro povero: tra esigenze di conciliazione, discriminazioni e gender pay gap*, *cit.*, pp. 65-66. Il tasso di occupazione femminile in Italia è pari a circa il 50% ed è penultimo in Unione europea, solo seguito dalla Grecia. La situazione è ancora più drammatica se si considera l'enorme squilibrio tra le regioni del nord e quelle del sud, dove la percentuale si ferma a poco sopra il 30%. Più dettagliatamente, si vedano le serie storiche fornite da Istat e consultabili sul sito web dell'Istituto, esploradati.istat.it.

⁽⁴⁶⁾ Si veda F. FRACCAROLI, I. BARBIERI, *op. cit.*, p. 30, ove ulteriori riferimenti.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. A. TONARELLI, M.L. VALLAURI, *op. cit.*, p. 174; G. MARCHI, *La questione di genere nella prospettiva di contrasto al lavoro povero: tra esigenze di conciliazione, discriminazioni e gender pay gap*, *cit.*, p. 66.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. G. MARCHI, *“Working, yet poor”: la povertà tra bassi salari e instabilità lavorativa*, *cit.*, p. 65; P. BARBIERI, *op. cit.*, p. 18.

5. I tempi di lavoro come specchio delle discriminazioni. Un caso patologico e uno fisiologico di organizzazione degli orari

Tra i vari strumenti volti a favorire, o quantomeno non ostacolare, il lavoro delle donne, in linea con il problematico articolo 37, primo comma, Cost., riletto alla luce dell'articolo 3, secondo comma ⁽⁴⁹⁾, è qui di interesse fare un breve richiamo al Codice delle pari opportunità, per l'accortezza maturata nei confronti dei tempi di lavoro.

La legge n. 162/2021 ha modificato l'articolo 25, comma 2, del decreto legislativo n. 198/2006 specificando che si ha discriminazione indiretta anche in quei comportamenti «di natura organizzativa o incidenti sull'orario di lavoro» i quali, sebbene in apparenza neutri, possono mettere un determinato sesso in una posizione di particolare svantaggio. Inoltre, costituisce discriminazione «ogni trattamento o modifica dell'organizzazione delle condizioni e dei tempi di lavoro» che, per una serie di ragioni legate anche alle esigenze di cura, può porre il lavoratore in una posizione di svantaggio rispetto agli altri lavoratori, può limitare la partecipazione alla vita aziendale o può limitare l'avanzamento nella carriera (articolo 25, comma 2-*bis*) ⁽⁵⁰⁾.

Il merito del legislatore, in entrambi i casi, è quello di aver riconosciuto come alcuni fattori di rischio si diramino sui tempi di lavoro e trovino, lì, una zona d'ombra non facile da scrutinare. La portata generale delle disposizioni consente quindi alla giurisprudenza di spingersi più a fondo nel vaglio delle scelte organizzative datoriali, per quanto non fossero mancate pronunce che avessero riconosciuto profili discriminatori nelle pieghe dell'articolazione degli orari anche prima della novella legislativa del 2021 ⁽⁵¹⁾.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. A. TONARELLI, M.L. VALLAURI, *op. cit.*, pp. 182-183. Le AA., riprendendo il pensiero di Ballestrero, ricordano come sia compito della Repubblica «porre in essere tutte le condizioni, giuridiche e materiali, necessarie “perché siano le donne, libere da condizionamenti, a decidere se subordinare la propria attività lavorativa agli impegni familiari, eventualmente rinunciando al lavoro in favore della famiglia”».

⁽⁵⁰⁾ Cfr. G. MARCHI, *La questione di genere nella prospettiva di contrasto al lavoro povero: tra esigenze di conciliazione, discriminazioni e gender pay gap*, cit., pp. 82-83. I fattori di discriminazione elencati dall'art. 25, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 198/2006 sono il sesso, l'età anagrafica, le esigenze di cura personale o familiare, lo stato di gravidanza nonché quello di maternità o paternità, anche adottive.

⁽⁵¹⁾ Cfr. S. SCARPONI, *Legge n. 162/2021 “Modifiche al Codice di Pari Opportunità”: un tassello importante verso l'eguaglianza uomo-donna nel lavoro*, in www.labourlawcommunity.org, 7 dicembre 2021; M.L. VALLAURI, *Prime osservazioni critiche sulla legge n. 162/2021*, in www.italianequalitynetwork.it, 3 gennaio 2022, la quale apprezza come i fattori di rischio, e in particolare l'assolvimento dei compiti di cura, siano indipendenti dal sesso. La previsione dunque tutela anche gli uomini «esposti a trattamenti discriminatori in ragione dell'assolvimento di compiti di cura» sebbene «in un contesto come l'attuale [...] finirà per interessare prevalentemente le lavoratrici».

Si prendano ad esempio l'ordinanza 22 ottobre 2019 del Tribunale di Firenze ⁽⁵²⁾ o il decreto 31 dicembre 2021 del Tribunale di Bologna ⁽⁵³⁾, provvedimenti con i quali è stata affermata la discriminatorietà di una condotta datoriale concernente proprio l'organizzazione dell'orario di lavoro.

Soffermando l'attenzione sulla vicenda bolognese, si osserva come i fatti di causa nascessero in occasione di un cambio di appalto: la società subentrante, pur avendo assorbito tutto il personale del precedente appaltatore, decideva di modificare l'orario di lavoro fino a quel momento applicato. Da un orario "centrale", cioè dalle 8:30 alle 17:30, si era passati a un doppio turno, il primo con inizio alle 5:30 e termine alle 13:30, il secondo dalle 14:30 alle 22:30.

Nel ricorso proposto dalla Consigliera regionale di Parità, veniva sottolineato come le lavoratrici madri si trovassero in una posizione di particolare svantaggio rispetto agli altri dipendenti, in quanto la conciliazione delle esigenze di cura dei minori di 12 anni era di fatto impraticabile con i nuovi orari. La società convenuta sosteneva invece come la modifica dell'orario fosse necessaria per due ragioni. La prima, perché il magazzino nel quale si era trasferita l'attività era di dimensioni sensibilmente inferiori a quello precedente; la seconda, perché le altre aziende della filiera lavoravano in concatenazione oraria, dalle 6 alle 22, e in stretta correlazione tra di loro. I mezzi adottati dal datore erano dunque legittimi e appropriati per assicurare il raggiungimento delle finalità perseguite, peraltro rese ancor più delicate con la diffusione della pandemia dal marzo 2020.

Il giudice ha però ritenuto che non fosse strettamente necessario estendere all'intera forza lavoro il nuovo regime orario, sicché doveva assegnarsi alle madri di figli non autosufficienti un turno centrale, nei limiti degli spazi disponibili. La pronuncia, nell'accertare la discriminazione indiretta delle lavoratrici madri ⁽⁵⁴⁾, si apprezza perché tutela il loro diritto al lavoro senza costringerle a rinunciare alla cura della prole, e viceversa, con conseguenze che altrimenti sarebbero pregiudizievoli anche per il benessere psico-fisico dei figli minori.

⁽⁵²⁾ In RIDL, 2020, n. 4, pp. 659-665, con note di D. IZZI, *Discriminazioni verso i genitori e risarcimento dei danni in funzione sanzionatoria*, e di G. PACCHIANA PARRAVICINI, *Brevi note sui profili processuali della discriminazione indiretta: onere della prova ed apparato sanzionatorio*. L'adozione, da parte dell'Ispettorato territoriale del lavoro di Firenze, di una rigida organizzazione dell'orario (quanto all'ingresso in servizio e alla fruizione del riposo compensativo o di altre forme di flessibilità) aveva indotto la Consigliera di Parità della Regione Toscana a promuovere un ricorso in giudizio per farne accertare la natura indirettamente discriminatoria in danno dei genitori lavoratori e, in particolare, delle lavoratrici madri.

⁽⁵³⁾ In www.questionegiustizia.it, 17 marzo 2022, con commento di L. CURCIO, *Lavoratrici madri e discriminazione per genitorialità in caso di modifiche di orario lavorativo: la cura dei figli riguarda soprattutto le donne...*. Cfr. M. MIRACOLINI, *Discriminazione indiretta e orario di lavoro*, in ADL, 2022, n. 5, pp. 1099-1107; M. PERUZZI, *Orario di lavoro e discriminazione per genitorialità: la soluzione giurisprudenziale prima della l. n. 162/2021*, in RIDL, 2022, n. 2, pp. 265-272; G. MARCHI, *La questione di genere nella prospettiva di contrasto al lavoro povero: tra esigenze di conciliazione, discriminazioni e gender pay gap*, cit., pp. 84-85; S. SCARPONI, *Discriminazione e cura genitoriale: la modifica dell'orario imposta dal datore di lavoro è rilevante?*, in www.italianequalitynetwork.it, 4 maggio 2022.

⁽⁵⁴⁾ All'accertamento della discriminatorietà della condotta datoriale segue l'ordine di cessare il comportamento pregiudizievole e di rimuoverne gli effetti, con la fissazione dei criteri da osservare («assegnazione delle lavoratrici madri con figli in tenera età (fino a 12 anni) ad un turno centrale o ad altro orario concordato, a scorrimento e nei limiti della capienza massima dei locali aziendali, in forme comunque compatibili con la funzionalità aziendale e salvo il rispetto delle normative emergenziali anti-Covid di tempo in tempo vigenti»), oltre alla condanna al risarcimento del danno.

Non mancano peraltro esperienze virtuose che hanno trasformato i medesimi fattori di rischio della genitorialità e della maternità in un'opportunità per ripensare l'organizzazione degli orari di lavoro.

Nel principale distretto calzaturiero dell'Emilia-Romagna, per rispondere al declino di attrattività occupazionale, specie femminile, è nato nel 2013 un progetto che ha coinvolto imprese, parti sociali e amministrazioni comunali. Sono stati introdotti alcuni modelli flessibili di orario, a beneficio di circa un migliaio di lavoratori, e sono stati armonizzati i tempi di lavoro con quelli di diversi servizi, dalle scuole per l'infanzia alle case di residenza per anziani, dai medici di base agli sportelli bancari ⁽⁵⁵⁾.

L'iniziativa ha unito, integrandoli, i tempi della città con quelli del lavoro, con un approccio che a ben vedere non è sconosciuto alla legge: un'apertura ai tempi esterni al rapporto di lavoro si trovava già nel capo VII della legge n. 53/2000, intitolato proprio ai *Tempi delle città*. Favorire la vita sociale e familiare dei lavoratori ha dato risposte efficaci sul piano dell'occupazione femminile e ha salvaguardato un comparto manifatturiero economicamente rilevante e con grande propensione all'esportazione.

La riscoperta di tutti i tempi di cui si compone una vita significa abbandonare una prospettiva attenta solo ai tempi influenzati dal lavoro e forse questa potrebbe essere una risposta utile anche sul piano normativo, per fare fronte ai cambiamenti del mercato e non limitarsi a subirli passivamente.

⁽⁵⁵⁾ Per informazioni più dettagliate sul progetto, denominato *Distretto della felicità*, si veda ildistrettodellafelicità.it; le amministrazioni comunali coinvolte sono quelle di San Mauro Pascoli e di Savignano sul Rubicone, insieme con la Regione Emilia-Romagna.

Il lavoro povero nella *platform economy*. Problemi e prospettive

di Caterina Pareo

Abstract – Il contributo si propone di indagare il fenomeno della povertà del lavoro nella *platform economy*, dedicando ampio spazio al profilo delle modalità di determinazione dei compensi per le prestazioni svolte attraverso piattaforme digitali. Partendo dall'esame delle criticità rilevate, l'obiettivo del contributo è quello di fornire alcune indicazioni di policy volte, se non a risolvere, quantomeno ad attenuare il problema del lavoro povero nelle piattaforme digitali.

Abstract – The essay examines the phenomenon of in-work poverty in the platform economy, focusing in particular on the issue of how remuneration is determined for work done through digital platforms. Starting from the examination of the critical issues detected, the paper aims to provide some policy suggestions aimed at, if not solving, at least mitigating the problem of in-work poverty in digital platforms.

Sommario: 1. Le declinazioni del concetto di povertà nell'economia delle piattaforme: una premessa. – 2. Le incertezze qualificatorie connesse alla multiforme varietà di prestazioni rese nel mercato del lavoro digitale. – 3. La determinazione del corrispettivo nelle prestazioni svolte attraverso piattaforme digitali. – 3.1. L'inadeguata remunerazione dei c.d. "lavoretti". – 3.2. Le speciali forme di determinazione del compenso nel settore della *creator economy*. – 4. Il contributo dell'autonomia collettiva nella determinazione di corrispettivi adeguati: profili critici. – 5. Come riconoscere piena cittadinanza sociale agli invisibili della rete? Tre linee di indirizzo.

1. Le declinazioni del concetto di povertà nell'economia delle piattaforme: una premessa

Da alcuni anni, ormai, l'aumento della povertà è oggetto di studio e approfondimento, anche in considerazione del suo progressivo radicamento realizzatosi in contesti sociali precedentemente estranei al fenomeno ⁽¹⁾.

A ben vedere, la povertà non risparmia né chi è provvisto di un lavoro remunerato né, come vedremo nelle prossime pagine, le nuove figure professionali create dalla c.d. *economia delle piattaforme*.

Per questi lavoratori si potrebbe dire che il fenomeno è addirittura amplificato dalla forte volatilità delle relazioni contrattuali instaurate tra collaboratore e piattaforma, perfettamente in linea con il modello assunto a referente dell'economia dei lavoretti.

(1) Sulla trasversalità del problema cfr. già A. LASSANDARI, *Oltre la "grande dicotomia"? La povertà tra subordinazione e autonomia*, in *LD*, 2019, n. 1, p. 81 ss.

Come è stato condivisibilmente osservato, nel contesto dell'economia digitale il concetto di *lavoro povero* assume «un ventaglio semantico ampio, in quantità e qualità, non riconducibile ad una mera questione economico-retributiva» ⁽²⁾, ma inquadrabile, più in generale, nella dimensione di un vero e proprio «depotenziamento dei dispositivi simbolici, culturali e giuridici che hanno sinora “raccontato”, prima ancora che regolato, il lavoro» ⁽³⁾.

Una conferma di tale depotenziamento risiede proprio nella scelta di porre al centro del nuovo modello economico non più il lavoro ma i *lavoretti*, con l'intento di sminuire il valore, anche economico, delle prestazioni aventi natura personale rese nell'interesse delle piattaforme.

In verità, tale intento può dirsi piuttosto mal riuscito almeno per due distinti ordini di ragioni.

In primo luogo, perché gli sforzi compiuti negli ultimi anni dalla letteratura scientifica hanno dimostrato la rilevanza economica del lavoro svolto attraverso piattaforme digitali ⁽⁴⁾, riuscendo persino a individuare le modalità attraverso cui le piattaforme riescono ad estrarre *valore* dalle prestazioni rese dagli utenti e, in particolare, dal tempo – non remunerato – dedicato dagli utenti allo svolgimento dell'incarico affidato dalle committenti ⁽⁵⁾.

In secondo luogo, perché le statistiche confermano che questi lavoretti non sono né lavori secondari – rappresentando, in molti casi, la principale fonte di reddito – né tantomeno lavori che producono un volume di affari trascurabile ⁽⁶⁾.

È stato, infatti, recentemente dimostrato che le piattaforme di lavoro sono divenute parti fondamentali delle economie europee, avendo registrato ricavi che, secondo le stime, sono aumentati da 3 miliardi di euro nel 2016 a circa 14 miliardi di euro nel 2020, tanto da far crescere i guadagni aggregati delle persone che lavorano mediante piattaforme digitali da 2,6 miliardi di euro nel 2016 a 6,3 miliardi nel 2020 ⁽⁷⁾.

⁽²⁾ F. BANO, *Il lavoro povero nell'economia digitale*, in *LD*, 2019, n. 1, p. 129.

⁽³⁾ Ivi, p. 130.

⁽⁴⁾ Tra i primi contributi che si sono focalizzati sul tema è possibile segnalare V. DE STEFANO, *The Rise of the “Just-in-Time Workforce”: On-Demand Work, Crowdwork, and Labor Protection in the “Gig Economy”*, in *CLLPJ*, 2016, pp. 471-504; J. PRASSL, *Humans as a Service. The Promise and Perils of Work in the Gig Economy*, Oxford University Press, 2018.

⁽⁵⁾ L. CINI, [How algorithms are reshaping the exploitation of labour-power: insights into the process of labour invisibilization in the platform economy](#), in *Theory and Society*, 2023, vol. 52, n. 5. Sul punto cfr. anche V. BAVARO, *Sul concetto giuridico di «tempo del lavoro» (a proposito di ciclo-fattorini)*, in *Labor*, 2020, n. 6, p. 671 ss., il quale già nel 2020 osservava che nei rapporti *on demand* si rileva una forte alternanza tra lavoro effettivo (nel caso dei ciclofattorini, l'attività di consegna) e disponibilità (l'attesa della chiamata) che non consente di valorizzare adeguatamente quella «disponibilità continuativa nel tempo al potere dell'organizzazione sul tempo del lavoratore».

⁽⁶⁾ Si stima che in Europa più di 28 milioni di persone abbiano lavorato fin od oggi, almeno per una volta nella loro carriera, attraverso piattaforme digitali e che tale dato è destinato a salire, almeno fino al 2025. Sul punto cfr. E. BARCEVIČIUS, V. GINEIKYTĖ-KANCLERĖ, L. KLIMAVIČIŪTĖ, N. RAMOS MARTIN, [Study to support the impact assessment of an EU initiative to improve the working conditions in platform work. Final Report](#), European Commission, 2021, pp. 5 e 82-86.

⁽⁷⁾ Si veda EUROPEAN COMMISSION, [Joint Employment Report 2023. As adopted by the Council on 13 March 2023](#), 2023, p. 83.

L'espansione incontrollata di questo segmento *digitalizzato* del mercato del lavoro non ha realizzato un aumento di occupazione di qualità ⁽⁸⁾, essendosi invece tradotta nella creazione di posti di lavoro precari e privi di adeguate tutele economiche e sociali, sulla scorta di un illusorio sostegno ad una falsa autoimprenditorialità.

Muovendo da queste considerazioni preliminari, il presente contributo si propone di indagare più da vicino alcune delle principali cause alla base del fenomeno della povertà del lavoro nella *platform economy*, nel tentativo di fornire delle minime indicazioni di policy volte a rispondere ai bisogni di tutela di una classe lavoratrice ancora troppo nascosta nel cono d'ombra dell'*invisibilità digitale*.

2. Le incertezze qualificatorie connesse alla multiforme varietà di prestazioni rese nel mercato del lavoro digitale

Nei mercati digitali le piattaforme fungono generalmente da intermediari fra due o più agenti economici con l'obiettivo di coordinare domanda e offerta di un determinato bene o servizio ⁽⁹⁾.

Come accennato in premessa, una delle principali cause di povertà – da intendersi come carenza di tutele adeguate – è legata il più delle volte all'incertezza dell'inquadramento giuridico del rapporto che intercorre tra utenti e piattaforme digitali.

Gli utenti delle piattaforme vengono spesso qualificati come «*independent contractor* oppure come *partners, sellers, providers*» ⁽¹⁰⁾ e in molti casi sono essi stessi beneficiari di servizi resi dalle piattaforme, dando luogo ad una “ibridazione” di ruoli (talvolta etichettata con termini nuovi come “*prosumer*”) che, soprattutto nelle piattaforme di lavoro, sminuisce lo status di lavoratore in quanto «sostituito da quello di utente, di fornitore di servizio o di soggetto che collabora a un progetto condiviso» ⁽¹¹⁾.

Sebbene le vicende processuali che hanno interessato i ciclo-fattorini del settore del *food delivery* abbiano contribuito a stimolare anche l'azione delle parti sociali e del *policy maker*, resta ancora molto difficile operare delle scelte classificatorie ben definite in considerazione della mutevole fisionomia delle piattaforme su cui transitano le prestazioni di lavoro e, conseguentemente, anche sulla fisionomia di relazioni contrattuali instaurate tra utenti e piattaforme.

⁽⁸⁾ Considerata una delle principali “indiziate” del fenomeno della povertà lavorativa. Sul punto cfr. G. MARCHI, “*Working, yet poor*”: la povertà tra bassi salari e instabilità lavorativa, in *Sociologia del Lavoro*, 2021, n. 161, p. 54 ss.

⁽⁹⁾ Si veda A. QUARTA, G. SMORTO, *Diritto privato dei mercati digitali*, Le Monnier Università, 2020, p. 117. Tra le ricerche riguardanti, più da vicino, i profili giuslavoristici, cfr. A. DONINI, *Il lavoro attraverso le piattaforme digitali*, Bononia University Press, 2019; A. ALOISI, V. DE STEFANO, *Il tuo capo è un algoritmo. Contro il lavoro disumano*, Laterza, 2020.

⁽¹⁰⁾ A. DONINI, *op. cit.*, p. 67.

⁽¹¹⁾ Ivi, p. 82-83.

Si consideri, infatti, che oltre alle piattaforme in cui la prestazione è svolta integralmente on-line ⁽¹²⁾ o in un ambiente virtuale *parallelo* ⁽¹³⁾ esistono piattaforme che facilitano l'incontro tra domanda e offerta di prestazioni da svolgere off-line, consistenti in lavoretti come trasporto di merci e persone, lavori domestici (riparazioni, montaggio e smontaggio mobili), attività di *pet sitting*, ecc. ⁽¹⁴⁾.

Partendo da tale distinzione, l'ILO propone di distinguere tra *on-line web-based platforms* e *location-based platforms*, ricomprendendo nella prima categoria tutte quelle piattaforme in cui la prestazione viene svolta on-line o da remoto e nella seconda quelle prestazioni che invece vengono svolte materialmente in luogo fisico ⁽¹⁵⁾.

Gli studi condotti a livello europeo dimostrano un utilizzo delle piattaforme digitali di lavoro in svariati comparti. Si segnala, in particolare, una tendenza alla crescita nei settori della consulenza medica, dei servizi domestici e del mercato dei servizi resi da freelance ⁽¹⁶⁾, anche se ad oggi i settori che registrano il maggior utilizzo di piattaforme digitali sono quelli della logistica e del trasporto di persone.

Non è un caso, dunque, se in molti ordinamenti europei, compreso il nostro, la prima casistica giurisprudenziale concernente la qualificazione giuridica dei rapporti tra prestatori del servizio e piattaforme ⁽¹⁷⁾ nonché le controversie riguardanti il

⁽¹²⁾ Si pensi, ad esempio, alle piattaforme create con l'obiettivo di mettere in contatto imprese o privati con professionisti particolarmente qualificati, come architetti, ingegneri, progettisti, provenienti da tutto il mondo (tra le altre: Freelancers, Upwork, Peopleperhour, Guru, Toptal, WorkNHire, attiva principalmente nel mercato indiano). Nel contesto dei lavori svolti integralmente attraverso la rete non deve essere trascurato lo sfuggente fenomeno del *crowdwork* che è caratterizzato dal fatto che la prestazione lavorativa può essere svolta da remoto da una folla di lavoratori connessi da tutto il mondo. Sul punto cfr. L. LAZZERONI, *Crowdwork*, in S. BORELLI ET AL., *Lavoro e tecnologie. Dizionario del diritto del lavoro che cambia*, Giappichelli, 2022, pp. 56-64. Con riguardo al particolare caso di Amazon Mechanical Turk cfr. L. IRANI, *Difference and Dependence among Digital Workers: The Case of Amazon Mechanical Turk*, in *South Atlantic Quarterly*, 2017, vol. 114, n. 1, pp. 225-234.

⁽¹³⁾ Il riferimento, com'è evidente, è al c.d. metaverso su cui V. DE STEFANO, A. ALOISI, N. COUTOURIS, *The Metaverse is a labour issue*, in www.socialeurope.eu, 1° febbraio 2022; cfr. anche il numero monografico della rivista *LLI*, 2022, n. 2, e in particolare il contributo di A. DONINI, M. NOVELLA, *Il metaverso come luogo di lavoro. Configurazione e questioni regolative*, p. 4 ss.

⁽¹⁴⁾ Si pensi in tal senso a Taskrabbitt e a Jobby.

⁽¹⁵⁾ Cfr. ILO, *World employment social outlook 2021. The role of digital labour platforms*, 2021, p. 43.

⁽¹⁶⁾ Si veda EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*, p. 84.

⁽¹⁷⁾ Ripercorre la giurisprudenza in materia F. CARINCI, *Il percorso giurisprudenziale sui rider. Da Tribunale Torino 7 maggio 2018 a Tribunale Palermo 24 novembre 2020*, in *ADL*, 2021, n. 1, p. 1 ss. Ci si limita in questa sede a ricordare che nell'ordinamento italiano le prime pronunce di merito hanno escluso la sussistenza del vincolo di subordinazione tra piattaforma e ciclo-fattorino (Trib. Torino 7 maggio 2018, n. 778, in *ADL*, 2018, n. 4-5, p. 1220 ss., con nota di M. BIASI, *Il Tribunale di Torino e la qualificazione dei riders di Foodora*), mentre un orientamento ormai in via di consolidamento ha intrapreso un diverso indirizzo, riconoscendo esplicitamente la natura subordinata del rapporto di lavoro. La prima pronuncia a muoversi in questa direzione è quella di Trib. Palermo 24 novembre 2020, n. 7283, in *RIDL*, 2020, II, p. 802 ss., con nota di P. ALBI, *La subordinazione algoritmica nell'impresa piattaforma*, e V. NUZZO, *Sulla subordinazione dei rider: una innovativa pronuncia del Tribunale di Palermo*. Sul punto cfr. anche i seguenti commenti: A. RICCOBONO, *Lavoro su piattaforma e qualificazione dei riders: una «pedalata» verso la subordinazione*, in *RGL*, 2021, n. 2, p. 241 ss.; M. BARBIERI, *Il luminoso futuro di un concetto antico: la subordinazione nell'esemplare sentenza di Palermo sui riders*, in *LLI*, 2020, n. 2, R., p. 63 ss. Nel medesimo solco si inseriscono Trib. Milano 20 aprile 2022, n. 1018, e Trib. Torino 18 novembre 2021, entrambe in *DeJure*. L'ultima sentenza, in particolare, si segnala per aver letto in chiave evolutiva la nozione di subordinazione, chiarendo che «il paradigma dell'art. 2094 c.c. non può che essere interpretato in modo evolutivo al fine di renderlo applicabile alle nuove modalità di svolgimento di attività lavorativa

riconoscimento delle tutele collettive ⁽¹⁸⁾ abbiano interessato, seppure con esiti talvolta dissimili, proprio i fattorini delle consegne a domicilio e gli autisti che si occupano del trasporto delle persone ⁽¹⁹⁾.

Ed è sempre al settore del trasporto merci attraverso piattaforme digitali che hanno guardato i legislatori nazionali per introdurre una pur minima regolazione del fenomeno. Esemplificativa in tal senso è la legislazione italiana del 2019 che per i collaboratori etero-organizzati mediante piattaforme ha previsto l'estensione dello statuto giuridico del lavoro subordinato, mentre ai collaboratori considerati autonomi (si veda il capo V-bis del decreto legislativo n. 81/2015) ha dedicato una cornice regolativa destinata a trovare concreta attuazione attraverso la contrattazione collettiva (si veda il § 4).

Non sono mancati neppure interventi delle parti sociali volti ad introdurre una minimale forma di tutela, in alcuni casi con il proposito di superare il problema dell'inquadramento giuridico dei *riders* e della disciplina ad essi applicabile ⁽²⁰⁾.

Come accennato, però, anche prestazioni di lavoro svolte mediante piattaforme digitali afferenti a settori diversi rispetto a quello della logistica necessitano delle attenzioni degli operatori giuridici, considerato anche il ristretto ambito di applicazione del citato capo V-bis del decreto legislativo n. 81/2015, limitato ai soli soggetti che, tramite piattaforme anche digitali, effettuano nel contesto urbano consegne di beni avvalendosi di velocipedi o determinati veicoli a motore.

Tra le attività prive di protezione giuridica è possibile annoverare quella avente a oggetto la creazione di contenuti digitali ⁽²¹⁾, al centro di una indagine conoscitiva avviata dalla Commissione XI Lavoro pubblico e privato presso la Camera dei Deputati con l'obiettivo di «approfondire le caratteristiche, l'inquadramento giuridico e le forme di tutela dei creatori di contenuti digitali che svolgono tale attività in modo non amatoriale e traggono parte o tutto il proprio reddito dalle attività svolte on line nell'ambito delle piattaforme di condivisione di contenuti» ⁽²²⁾.

consentite e rese possibili dall'evoluzione tecnologica che ha permesso la disgregazione del posto di lavoro e dei suoi luoghi fisici e che rende inevitabile un processo di “ammodernamento” della nozione di subordinazione».

⁽¹⁸⁾ È importante ricordare che, sempre nel settore delle piattaforme di consegne a domicilio, la giurisprudenza italiana si è pronunciata in merito al riconoscimento dei diritti sindacali alle coalizioni di lavoratori delle piattaforme: un tema, questo, particolarmente spinoso se solo si considera la stretta correlazione sussistente fra accesso alle libertà e ai diritti sindacali e qualificazione dei rapporti di lavoro. Per una rassegna delle questioni sia consentito il rinvio a C. PAREO, *L'attualità dell'art. 28 St. Lav. nell'era delle piattaforme digitali*, in *RGL*, 2022, n. 2, II, p. 177 ss.

⁽¹⁹⁾ Molte pronunce hanno infatti interessato la piattaforma Uber: cfr. D. CABRELLI, *Uber e il concetto di worker nel Regno Unito: la pronuncia della Corte Suprema*, in *DRI*, 2021, n. 2, pp. 576-581; G. DE LUCA, *Uber: ormai è un assedio. Prospettive future sul diritto del lavoro nella gig economy alla luce della sentenza della Corte d'Appello di Londra*, *ivi*, 2018, n. 3, pp. 977-992; A. DONINI, *Secondo la Cassazione francese Uber è datore di lavoro*, in *LLJ*, 2020, n. 1, R., p. 3 ss. Per una panoramica degli orientamenti registrati nei paesi di *civil law*: cfr. M. BARBIERI, *Della subordinazione dei ciclofattorini*, *ivi*, 2019, n. 2, I., p. 21 ss.

⁽²⁰⁾ Tra le tante si pensi all'esperienza dell'[accordo integrativo aziendale Takeaway.com Express Italy](#) con il quale le parti avevano deciso di qualificare i fattorini come lavoratori subordinati, con applicazione del contratto collettivo nazionale Logistica, trasporto, merci e spedizione.

⁽²¹⁾ Si veda A. ROTA, *I creatori di contenuti digitali sono lavoratori?*, in *LLJ*, 2021, n. 2, I., p. 3 ss.

⁽²²⁾ [Documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva sui lavoratori che svolgono attività di creazione di contenuti digitali](#), approvato nella seduta del 9 marzo 2022.

Più nello specifico, quella dei c.d. *content creators* rappresenta una macro-categoria ⁽²³⁾ all'interno della quale è possibile ricondurre una serie di distinte professionalità, tra cui quella degli *influencers* ⁽²⁴⁾, degli *streamers* ⁽²⁵⁾ o, ancora, dei *gamers* ⁽²⁶⁾.

In linea di massima, l'attività dei creatori di contenuti digitali si traduce nella elaborazione di contenuti scritti, immagini, registrazioni video e/o audio, anche prodotti in diretta, che vengono distribuiti e resi accessibili alla collettività attraverso piattaforme digitali. Spesso la creazione dei contenuti digitali è accompagnata dall'attività di promozione commerciale e pubblicitaria attraverso social network.

Le prestazioni intellettuali svolte dai creatori di contenuti digitali sono generalmente connotate da una elevata dose di autonomia nella creazione dell'opera intellettuale e ciò potrebbe indurre *prima facie* ad escludere in radice la necessità di invocare l'applicazione, totale o parziale, delle tutele proprie della subordinazione ⁽²⁷⁾.

A ben vedere, però, il fatto che la piattaforma eserciti in molti casi una ingerenza più o meno intensa, avvalendosi di sistemi algoritmici che di fatto limitano l'autonomia operativa e decisionale del professionista ⁽²⁸⁾, impone di adottare soluzioni regolative volte a tutelare il professionista da possibili decisioni arbitrarie (ad esempio, quella di sospendere temporaneamente o definitivamente l'account del *creator*) o quantomeno di intercettare strumenti atti a mitigare tale ingerenza, nel tentativo di riequilibrare l'evidente squilibrio tra le parti del rapporto.

Alla luce di quanto rappresentato, viene naturale riporre grandi aspettative nel quadro di tutele che sarà delineato dalla futura direttiva relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali ⁽²⁹⁾, anche se occorre prendere atto che altre misure già varate dalle istituzioni europee, in particolare la legge sui mercati digitali dell'UE e la legge sui servizi digitali ⁽³⁰⁾, sebbene non siano focalizzate sui profili lavoristici, sembrano destinate a condizionare in modo irreversibile la posizione dominante esercitata dalle piattaforme c.d. *gatekeeper* ⁽³¹⁾.

⁽²³⁾ A. ROTA, *op. cit.*, p. 6.

⁽²⁴⁾ P. IERVOLINO, *Sulla qualificazione del rapporto di lavoro degli influencers*, in *LLJ*, 2021, n. 2, I., p. 29 ss.

⁽²⁵⁾ A. ROTA, *op. cit.*, p. 7.

⁽²⁶⁾ Cfr. il [Documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva sui lavoratori che svolgono attività di creazione di contenuti digitali](#), cit., p. 8.

⁽²⁷⁾ Anche a fronte dell'instabilità dei rapporti che caratterizzano questo segmento di mercato. Sul punto cfr. P. TULLINI, *Quali regole per il lavoratore-utente del web? Scambio economico e tutele*, in P. TULLINI (a cura di), *Web e lavoro. Profili evolutivi e di tutela*, Giappichelli, 2017, p. 145.

⁽²⁸⁾ Le forme di ingerenza rilevate nelle principali piattaforme sono ben descritte da A. ROTA, *op. cit.*, pp. 12-17, e, con riguardo al rapporto degli *influencers*, da P. IERVOLINO, *op. cit.*, pp. 36-41 ss.

⁽²⁹⁾ Sul punto cfr. la proposta di direttiva del 9 dicembre 2021, COM(2021)762 final.

⁽³⁰⁾ Si tratta, rispettivamente, del regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali) e del regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali).

⁽³¹⁾ Sul tema cfr. anche C. BARNARD, *The Serious Business of Having Fun: EU Legal Protection for Those Working Online in the Digital Economy*, in *IJCLLR*, 2023, n. 2, p. 125 ss.

3. La determinazione del corrispettivo nelle prestazioni svolte attraverso piattaforme digitali

Nell'ambito della *platform economy* il problema della povertà è legato in larga parte anche alla mancanza di meccanismi di tutela aventi a oggetto la determinazione del corrispettivo della prestazione resa nell'interesse della piattaforma.

Sin dalle prime indagini condotte a livello europeo è stato messo in luce come gran parte del tempo dedicato al lavoro dai lavoratori delle piattaforme non venga quasi mai remunerato, poiché spesso i compensi vengono determinati solo in base alla prestazione svolta con importanti oscillazioni derivanti dal tipo di attività prestata ⁽³²⁾.

Non potendo focalizzarci, anche a causa della mancanza di dati certi, su tutte le possibili forme di remunerazione dell'attività lavorativa nel contesto dell'economia delle piattaforme, nelle pagine che seguono proveremo a concentrare l'attenzione sulle modalità di determinazione dei compensi nel mercato dei c.d. *lavoretti* e nel settore della *creator economy*.

3.1. L'inadeguata remunerazione dei c.d. "lavoretti"

Come dimostrato dalle indagini statistiche appena citate, nella *gig economy* i lavoretti non sono adeguatamente remunerati anche e soprattutto a causa dell'adozione da parte delle piattaforme di modelli di organizzazione del lavoro fondati su micro-prestazioni e su rapporti discontinui.

Tuttavia, il richiamo a casi studio e, in particolare, alla casistica giurisprudenziale che ha coinvolto in Italia i ciclo-fattorini del settore del *food delivery* può offrirci dei dati ancora più solidi ai quali agganciare la riflessione qui proposta ⁽³³⁾.

La sentenza resa nel novembre del 2020 dal giudice del lavoro di Palermo è stata la prima a dimostrare che i *riders* spesso percepiscono «un compenso a cottimo predefinito dalla piattaforma che varia da città a città, integrato su base chilometrica e da un forfait per i tempi di attesa, senza alcuna possibilità di negoziazione» ⁽³⁴⁾.

⁽³²⁾ Molto interessanti sul punto i dati e le analisi esposti in M.C. URZÌ BRANCATI, A. PESOLE, E. FERNÁNDEZ-MACÍAS, [New evidence on platform workers in Europe. Results from the second COLLEEM survey](#), JRC Science for Policy Report, 2020, pp. 35-38.

⁽³³⁾ Merita, però, ricordare che le prime sentenze in materia si sono concentrate prioritariamente sul tema della qualificazione dei rapporti intercorsi tra *rider* e piattaforma, trascurando il profilo dell'esiguità dei compensi riconosciuti ai fattorini e limitandosi ad affermare che la scelta di optare per forme di corrispettivo tarate sul risultato produttivo fosse idonea ad escludere la natura subordinata del rapporto. In questo senso, Trib. Milano 10 settembre 2018, n. 1853, in *DeJure*, in cui si sottolineava che il fattorino «non percepiva un corrispettivo mensile fisso e predeterminato, ma variabile, in funzione del numero e della tipologia di consegne effettuate mese per mese e dunque correlato non al tempo di messa a disposizione delle energie lavorative, bensì ai risultati conseguiti».

⁽³⁴⁾ Trib. Palermo n. 7283/2020, cit. Nel caso di specie, precisa la sentenza: «I parametri di calcolo del compenso per la città di Palermo sono anch'essi standard (doc. 28) e, salvo quelli previsti in caso di promozioni, sono i seguenti: – €. 1,75 a consegna; – €. 0,45 per ogni kilometro considerando una distanza totale, calcolata in automatico e unilateralmente dal sistema che corrisponde alla somma dei due seguenti itinerari A) Il tragitto più breve tra il punto in cui riceve l'ordine e il punto di ritiro; B) Il tragitto più breve tra il punto di ritiro e il punto di consegna (doc. 29) – €. 0,05 per ogni minuto di attesa presso il punto di ritiro con una franchigia di 5 minuti, (per la città di Palermo oltre il 6 minuto

Ad un'altra pronuncia va riconosciuto il merito di aver messo in luce il profilo dell'estrema variabilità del corrispettivo, legato all'applicazione unilaterale di trattative dal compenso (alla stregua di vere e proprie *penali*) per il mancato rispetto dei parametri di accettazione imposti dall'applicazione gestita dalla piattaforma ⁽³⁵⁾.

Secondo gli approdi più recenti l'adozione di sistemi di *ranking* reputazionale avrebbe incoraggiato il ricorso a forme di compenso parametrize in base alle sole consegne effettuate, in luogo degli originari modelli retributivi fondati su un minimo orario integrato da una premialità per ogni consegna effettuata ⁽³⁶⁾.

Il problema della irrisorietà dei compensi dovuti ai *riders* delle piattaforme di *food delivery* sembra, inoltre, essere esacerbato dal fatto che generalmente i fattorini operano secondo un regime orario ridotto, in virtù del tipo di servizio erogato dalla piattaforma, attivo esclusivamente o prevalentemente in alcune fasce orarie nel corso della giornata.

Non può, infine, considerarsi secondario l'impatto sul reddito complessivo esercitato dalle spese sostenute per lo svolgimento della prestazione, che nel caso dei ciclo-fattorini è rappresentato dalle spese per il carburante e per la manutenzione del mezzo utilizzato per effettuare le consegne.

Il caso dei *riders* induce a ritenere che il valore economico generato dai c.d. lavoretti non sarà adeguatamente riconosciuto e conseguentemente remunerato, fino a che le piattaforme continueranno a ricorrere a modelli di organizzazione del lavoro fondati su micro-prestazioni, legittimando l'utilizzo di criteri di determinazione del compenso elusivi o comunque non adeguatamente remunerativi dei tempi di attesa e disponibilità al lavoro ⁽³⁷⁾.

3.2. Le speciali forme di determinazione del compenso nel settore della *creator economy*

Si prestano a considerazioni un po' diverse le peculiarità che caratterizzano le forme di determinazione del corrispettivo delle prestazioni rese dagli operatori della *creator economy* ⁽³⁸⁾ e che riflettono l'articolato quadro delle piattaforme attive in questo mercato.

(doc. 30 e cfr. infra doc. 28). – nelle giornate di pioggia intensa, il ricorrente ha anche percepito in aggiunta al compenso così come sopra calcolato, il cd. bonus pioggia pari ad €. 1,20 su ogni consegna effettuata; – Per gli ordini cd raggruppati sono previste altre tariffe».

⁽³⁵⁾ Si veda Trib. Torino 18 novembre 2021, cit.

⁽³⁶⁾ Si veda Trib. Milano n. 1018/2022, cit. Nel caso di specie è stato dimostrato che inizialmente veniva erogato un compenso orario di 7 euro in base alla disponibilità a cui si aggiungeva un euro per ogni consegna effettuata.

⁽³⁷⁾ Sul tema cfr. già V. BAVARO, *Questioni in diritto su lavoro digitale, tempo e libertà*, in *RGL*, 2018, n. 1, I, p. 35 ss. Tali criticità sono rilevabili anche in recenti esperienze della contrattazione collettiva. Sul punto cfr. A.A. SCELISI, *L'altra contrattazione di secondo livello dei rider: il modello Runner Pizzeria e il perdurante equivoco fra discontinuità oraria e intermittenza*, in *DRI*, 2022, n. 2, p. 566.

⁽³⁸⁾ Peculiarità ben evidenziate da C. BARNARD, *op. cit.*, p. 125 ss.

L'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione Lavoro della Camera dei Deputati ha, infatti, rilevato diverse modalità di remunerazione dell'attività svolta dai *content creators*, variabili nel tempo e in base alle policy adottate da ciascuna piattaforma ⁽³⁹⁾.

Una prima forma di remunerazione è quella corrisposta direttamente dalla piattaforma all'autore del contenuto creativo. Spesso il *quantum* del corrispettivo è condizionato dalla sua esposizione mediatica oppure dalle visualizzazioni del contenuto digitale o, infine, anche dalla frequenza con cui vengono pubblicati contenuti digitali ⁽⁴⁰⁾.

In altri casi, invece, il compenso può essere corrisposto all'autore del contenuto dai fruitori del contenuto digitale mediante intermediazione della piattaforma, ad esempio mediante la sottoscrizione di abbonamenti per l'accesso a contenuti esclusivi ⁽⁴¹⁾. In questi casi, la piattaforma trattiene una percentuale.

Un altro metodo per remunerare l'attività svolta dal *content creator*, utilizzato soprattutto nel settore dell'*influencer marketing*, è quello che fa gravare l'erogazione del compenso direttamente sul brand. È quest'ultimo che propone al *creator* una collaborazione commerciale, prevedendo il pagamento di un compenso per la promozione di un marchio o di un prodotto o, in alternativa, la cessione di beni o servizi ⁽⁴²⁾. Anche in tal caso il corrispettivo è di norma condizionato dalla esposizione mediatica dell'*influencer* e, in particolare, dal numero di follower, tanto da essere tratto peculiare del rapporto in considerazione proprio della capacità di influenzare le decisioni di acquisto di beni e servizi di una molteplicità non trascurabile di utenti ⁽⁴³⁾.

È importante sottolineare che in molti casi le relazioni tra *creators* e piattaforme sono caratterizzate da un forte squilibrio, in termini di forza economica e contrattuale, tra le due parti del rapporto tanto da «porre spesso il creatore che svolga tale attività in modo professionale in una condizione di dipendenza economica dalla piattaforma digitale» ⁽⁴⁴⁾.

Talvolta tale dipendenza non si traduce necessariamente in una dipendenza di tipo economico, quanto piuttosto in una interferenza che può incidere in modo significativo sulle potenzialità di guadagno di un *creator*. Tale fenomeno si realizza soprattutto nel settore dell'*influencer marketing*, ove la visualizzazione del profilo di un *influencer* è demandata all'operatività di un algoritmo che decide – in modo il più delle volte non trasparente – se e quali contenuti rendere maggiormente visibili all'utenza.

In ogni caso, ciò che emerge in modo inconfutabile anche dall'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione Lavoro della Camera dei Deputati è che tali lavoratori intellettuali sono molto vincolati alla piattaforma che «predispone l'infrastruttura

⁽³⁹⁾ Di seguito si prenderà in esame la classificazione operata all'interno del [Documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva sui lavoratori che svolgono attività di creazione di contenuti digitali](#), cit.

⁽⁴⁰⁾ Simile meccanismo di funzionamento è quello adottato da piattaforme come YouTube.

⁽⁴¹⁾ Adotta tale policy la nota e criticata piattaforma OnlyFans.

⁽⁴²⁾ Un esempio di tal fatta sono le collaborazioni pubblicate su Instagram e segnalate, rispettivamente, con le diciture “Adv” o “Supplied”. Per un approfondimento sulle modalità di esecuzione del rapporto si rinvia a P. IERVOLINO, *op. cit.*, p. 36 ss.

⁽⁴³⁾ Interessante a tal fine il “listino” di compensi degli *influencers* pubblicato annualmente sul sito di DeRev (azienda italiana che si occupa di strategia e identità digitale, *fintech* e *crowdfunding*, *community engagement* e comunicazione sui social media). Per il listino 2023 si rinvia a DEREV, [Compensi degli influencer in Italia: il listino 2023 di DeRev](#), in *derev.com*, 5 luglio 2023.

⁽⁴⁴⁾ [Documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva sui lavoratori che svolgono attività di creazione di contenuti digitali](#), cit., p. 3.

indispensabile per svolgere l'attività e ne stabilisce tutte le condizioni» (45), imponendo in alcuni casi all'utente un vincolo di esclusiva.

Allo stato non vi sono dati certi in merito al fatturato registrato dai *content creators* in questo particolare segmento di mercato, ma è plausibile ipotizzare una crescita del volume d'affari del settore, soprattutto per quanto riguarda il mercato italiano dell'*influencer marketing*.

Ad ogni buon conto, parlare di lavoro povero nel settore della *creator economy* e in particolare in quello dell'*influencer marketing* non è questione affatto banale. Infatti, i compensi degli *influencers* in Italia possono raggiungere cifre anche molto alte per ogni contenuto pubblicato, come dimostrano i dati contenuti nel listino dei compensi degli *influencers* (46) pubblicato ormai con cadenza annuale da DeRev, azienda italiana che si occupa di «strategia, identità e posizionamento digitali, community engagement, e di comunicazione e marketing su web, social media e ambienti virtuali, sviluppando progetti e soluzioni innovative per brand, soggetti istituzionali, Pubblica Amministrazione, personaggi pubblici e politici» (47).

Analizzando tale listino è possibile scorgere innanzitutto una classificazione tra *nano*, *micro*, *mid-tier*, *macro*, *mega-influencer* e, infine, *celebrity* che dipende dal numero di seguaci presenti sulle varie piattaforme: ad esempio, per essere considerati *mega-influencers* su Instagram occorrono tra un milione e 5 milioni di follower, mentre per potersi dichiarare tali su YouTube sono sufficienti dai 500.000 a un milione di follower. La capacità dei *mega-influencers* di indirizzare le scelte di mercato di una consistente fetta del proprio pubblico consente a tali figure di fissare un compenso che può oscillare dagli 8.000 ai 20.000 euro per contenuto pubblicato mediante post sulla piattaforma Instagram oppure dai 20.000 ai 35.000 euro per i contenuti veicolati tramite YouTube.

A ben vedere, i compensi calano drasticamente al diminuire del numero di follower: ad esempio, il corrispettivo per la prestazione resa da un *micro-influencer* che su Instagram o su YouTube può vantare tra i 10.000 e i 50.000 follower potrà oscillare tra 300 e 850 euro per contenuto creativo pubblicato mediante post su Instagram o tra 1.500 e 5.000 euro per ogni contenuto pubblicato su YouTube.

Come già accennato, in tale settore il corrispettivo è strettamente legato alla popolarità dell'*influencer*, che può aumentare o calare drasticamente anche in un arco temporale ridotto, determinando, rispettivamente, un migliore o peggiore posizionamento sul mercato. Di contro, assume pressoché totale irrilevanza sia il tempo dedicato dall'*influencer* alla *manutenzione* del proprio profilo (necessaria per avere una buona visibilità sulla piattaforma e dunque maggiore popolarità) sia il tempo impiegato per la creazione dei contenuti commerciali.

Alla luce dei dati appena citati il fenomeno del lavoro povero sembra potersi escludere almeno per quei professionisti dell'*influencer marketing* che godono di un seguito così ampio e consolidato da permettere loro di intrattenere rapporti di collaborazione ben remunerati. Ovviamente il problema non si pone neppure per i molti *influencers* che, grazie al seguito creato sulla piattaforma, svolgono una attività di impresa e propria. Diverso discorso invece si potrebbe fare per *nano* e *micro-influencers* che potrebbero trovarsi in posizione di particolare debolezza o perché la remunerazione della

(45) Ivi, p. 12.

(46) Il listino è liberamente consultabile in DEREV, *op. cit.*

(47) Cfr. derev.com, sezione [About](#).

collaborazione consiste nella cessione di un bene/servizio oppure per le difficoltà ad intrattenere rapporti di collaborazione con altri committenti in considerazione, ad esempio, della presenza di vincoli di esclusiva.

Ancor più deboli e privi di qualsiasi riconoscimento restano, invece, coloro che tentano, senza successo, di affacciarsi in questo mercato: probabilmente si tratta della fetta più ampia di utenti.

4. Il contributo dell'autonomia collettiva nella determinazione di corrispettivi adeguati: profili critici

Le criticità esaminate con riguardo alla determinazione dei corrispettivi nel lavoro prestato attraverso piattaforme digitali possono essere corrette attraverso un intervento dell'autonomia collettiva?

Soprattutto (ma non solo) la casistica giurisprudenziale in materia di ciclo-fattorini evidenzia una incertezza di fondo in merito alla modalità di determinazione del corrispettivo, il più delle volte relegata all'algoritmo che governa la piattaforma e che in modo del tutto opaco decide unilateralmente modi e tempi di erogazione del compenso.

In verità, nell'ordinamento interno, già dal 2019 il legislatore affida all'autonomia collettiva il delicato compito di contribuire al governo di un fenomeno tanto complesso quale quello del lavoro svolto attraverso piattaforme digitali, secondo una tecnica legislativa piuttosto consolidata, ma non per questo priva di profili problematici.

Si rammenta, infatti, che per i collaboratori organizzati dalle piattaforme possono intervenire accordi collettivi nazionali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale contenenti discipline specifiche riguardanti il trattamento economico e normativo (in deroga alle tutele proprie della subordinazione), ma solo in presenza di particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore (articolo 2, comma 2, lettera *a*, decreto legislativo n. 81/2015).

Anche per i collaboratori delle piattaforme ritenuti autonomi, le disposizioni contenute nel capo *V-bis* del decreto legislativo n. 81/2017 demandano alla contrattazione collettiva il compito di definire nel dettaglio la disciplina concretamente applicabile, nel solco dei livelli minimi di tutela e dei principi comuni tracciati dal legislatore.

In particolare, il comma 1 dell'articolo 47-*quater*, decreto legislativo n. 81/2015, demanda ai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale il compito di definire criteri di determinazione del compenso complessivo, tenendo conto delle modalità di svolgimento della prestazione e dell'organizzazione del committente. Tali contratti devono anche determinare, a norma del terzo e ultimo comma dell'articolo 47-*quater*, una indennità integrativa non inferiore al dieci per cento per il lavoro notturno e festivo o svolto in condizioni meteorologiche sfavorevoli.

Nel caso in cui manchino tali contratti il comma 2 dell'articolo 47-*quater* stabilisce un divieto di cottimo puro, grazie al quale i lavoratori non possono essere retribuiti solo in base alle consegne effettuate: ad essi, infatti, deve essere garantito un compenso minimo orario parametrato ai minimi tabellari stabiliti da contratti collettivi nazionali di settori affini o equivalenti sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

Il rinvio alla contrattazione collettiva operato all'articolo 47-*quater*, unitamente al rinvio contenuto nel comma 2, lettera *a*, dell'articolo 2, decreto legislativo n. 81/2015, desta non pochi dubbi di natura applicativa e interpretativa.

Un primo ordine di problemi è dato dalla concreta individuazione dei sindacati comparativamente più rappresentativi.

Sul punto è stato condivisibilmente sottolineato che l'espressione utilizzata dal legislatore «è difficile da “calare” nell'ambito dell'autonomia, dove le forme di rappresentanza collettiva non hanno ancora una struttura organizzativa paragonabile a quella del lavoro subordinato»⁽⁴⁸⁾.

Secondo tale prospettiva, il ricorso a una simile espressione sembra quasi voler forzare sul piano normativo un processo sociale ancora incompiuto⁽⁴⁹⁾, con il rischio di affidare ai sindacati confederali e alle associazioni datoriali tradizionali il monopolio della contrattazione collettiva, in pregiudizio delle nascenti organizzazioni⁽⁵⁰⁾.

Le vicende processuali riguardanti l'accordo collettivo stipulato da AssoDelivery e UGL-Rider il 20 settembre 2020 hanno alimentato i dubbi prospettati in dottrina proprio alla luce dell'accertata insussistenza dei requisiti richiesti dalla legge per la sottoscrizione di accordi derogatori *ex* articolo 47-*quater*, comma 1, decreto legislativo n. 81/2015⁽⁵¹⁾.

Infatti, seppure con diverse argomentazioni, la carenza di valido potere negoziale – necessario per poter produrre l'effetto derogatorio voluto dal combinato disposto degli articoli 2, comma 2, lettera *a*, e 47-*quater* del decreto legislativo n. 81/2015 – è stata accertata da una pluralità di pronunce che hanno finito di fatto per inibire l'applicazione del contratto AssoDelivery⁽⁵²⁾.

Merita, inoltre, ricordare che l'“artificiosità” del processo che ha portato alla sottoscrizione di tale accordo⁽⁵³⁾ è stata messa in evidenza anche dall'Ufficio legislativo del ministero del Lavoro, che nella famosa nota del settembre del 2020 indirizzata ad AssoDelivery sottolineava proprio la mancanza del requisito della “maggiore rappresentatività comparata” delle organizzazioni stipulanti, richiesto dall'articolo 47-*quater*, comma 1, del decreto legislativo n. 81/2015, ai fini del legittimo esercizio del potere

⁽⁴⁸⁾ E. VILLA, «*Gli amori difficili*»: *contrattazione collettiva e lavoro autonomo*, in A. LASSANDARI, E. VILLA, C. ZOLI (a cura di), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, VTDL, 2022, n. straordinario, p. 108.

⁽⁴⁹⁾ Si veda F. SCARPELLI, *Autonomia collettiva e autonomia individuale nella regolazione del rapporto dei lavoratori parasubordinati*, in LD, 1999, p. 561.

⁽⁵⁰⁾ Si veda O. RAZZOLINI, *Organizzazione e azione collettiva nei lavori autonomi*, in *Politiche Sociali*, 2021, n. 1, p. 61.

⁽⁵¹⁾ Sin dal primo momento dubitava della genuinità dell'accordo F. MARTELLONI, *CCNL Assodelivery – Ugl: una buca sulla strada dei diritti dei rider*, in www.questionegiustizia.it, 22 ottobre 2020; *contra* P. ICHINO, *Contratto per i rider: è davvero “pirata”?*, in lavoce.info, 21 settembre 2020, il quale sottolineava che «per i rider, oggi, c'è solo questo contratto stipulato il 16 settembre. E non è poco, visto che l'alternativa è il nulla».

⁽⁵²⁾ Sul punto cfr. Trib. Firenze 24 novembre 2021, in RGL, 2022, n. 2, II, con nota di C. PAREO, *op. cit.*; Trib. Bologna 30 giugno 2021, in RGL, 2021, n. 4, II, p. 485 ss., con nota di F. MARTELLONI, *Art. 28 St. lav. e rito antidiscriminatorio: il sindacato chiama le piattaforme di food delivery a rispondere della discriminazione per motivi sindacali*.

⁽⁵³⁾ Sinteticamente ma efficacemente ricostruita da F. MARTELLONI, *CCNL Assodelivery – Ugl: una buca sulla strada dei diritti dei rider*, *cit.*

negoziale di regolazione delle modalità di determinazione del compenso dei lavoratori autonomi delle piattaforme ⁽⁵⁴⁾.

Non è un caso, peraltro, se a destare maggiore allarme siano stati proprio i contenuti dell'accordo e in particolare le disposizioni in materia di compenso (articoli 10 e 11) che derogavano al criterio legale, commisurando il corrispettivo alle sole consegne effettuate, senza garanzia di un compenso orario minimo.

Il secondo problema, invece, riguarda il possibile conflitto con la disciplina *antitrust* di matrice euro-unitaria alla luce dell'ampia nozione di impresa adottata a livello europeo e comprensiva di una larga fetta di lavoratori autonomi ⁽⁵⁵⁾.

È stato osservato, infatti, che i contratti collettivi conclusi dalle organizzazioni sindacali rappresentative dei lavoratori autonomi potrebbero rientrare fra le intese restrittive della concorrenza vietate dall'articolo 101 TFUE, in quanto considerate accordi tra imprese o tra associazioni di imprese, ingenerando un possibile contrasto fra diritto interno e diritto euro-unitario della concorrenza ⁽⁵⁶⁾.

Il problema può tuttavia considerarsi in parte sdrammatizzato dall'adozione di alcuni orientamenti della Commissione europea che ridefiniscono il campo di applicazione del diritto della concorrenza e dedicano una speciale attenzione proprio allo sviluppo della contrattazione collettiva nell'ambito del lavoro autonomo ⁽⁵⁷⁾.

Secondo il documento della Commissione europea devono considerarsi esclusi dall'ambito di applicazione dell'articolo 101 TFUE gli accordi stipulati nell'interesse di quei lavoratori autonomi senza dipendenti che siano comparabili ai lavoratori subordinati: ad esempio, nel caso in cui prestano la propria attività in regime di monocommittenza esclusiva o prevalente, oppure se svolgono prestazioni assimilabili a quelle svolte nello stesso contesto da lavoratori subordinati o, ancora, se svolgono la prestazione per conto o attraverso piattaforme digitali. Inoltre, il regime delineato dal diritto della concorrenza non si applicherebbe neppure agli accordi stipulati nell'interesse di quei lavoratori autonomi senza dipendenti che si trovino in una condizione di dipendenza economica.

⁽⁵⁴⁾ Interessante sul punto constatare come la nota ministeriale del 17 settembre 2020 abbia precisato che il possesso del criterio della maggiore rappresentatività storica della organizzazione stipulante non sarebbe comunque sufficiente, in quanto rileverebbe il diverso e ulteriore requisito selettivo costituito dal parametro comparativo su base nazionale, sul presupposto per cui «il requisito della maggiore rappresentatività comparata presuppone un raffronto appunto di natura comparativa, specifico e concreto e di tipo eminentemente quantitativo, nell'ambito – che è qui il livello generale nazionale – considerato dalla legge».

⁽⁵⁵⁾ Decisivo, in tal senso, il contributo della giurisprudenza europea: C. giust. 4 dicembre 2014, causa C-413/13, *FNV Kunsten Informatie en Media c. Staat der Nederlanden*.

⁽⁵⁶⁾ Contrasto che secondo E. VILLA, *op. cit.*, p. 122, dovrebbe «essere risolto alla luce del primato del secondo sul primo, sempre che la contrattazione collettiva non sia da considerare un diritto costituzionale fondamentale che può quindi rappresentare un controlimite al primato del diritto eurounitario».

⁽⁵⁷⁾ Si veda la Communication from the Commission, *Guidelines on the application of Union competition law to collective agreements regarding the working conditions of solo self-employed persons*, 29 settembre 2022, C(2022)6846 final.

5. Come riconoscere piena cittadinanza sociale agli invisibili della rete? Tre linee di indirizzo

Affrontare il tema della povertà nella *platform economy* significa prima di tutto scontrarsi con il macigno della *colpevolizzazione* della povertà: è sufficiente frequentare social network come Instagram o TikTok per accorgersi che il messaggio veicolato è quello per cui *le occasioni offerte dalle piattaforme digitali, unite al duro lavoro, consentono a tutti di diventare ricchi*. Tuttavia, tale messaggio lascia trapelare un non detto di fondo secondo il quale *se non si colgono le occasioni offerte dalle piattaforme e se non si lavora duro, allora non ci si può lamentare di rimanere poveri*.

Orbene, l'analisi condotta nelle pagine precedenti consente di scardinare l'assunto secondo cui la povertà deriverebbe dall'incapacità di intercettare occasioni di lavoro ben remunerate, necessarie per far fronte ai bisogni emergenti nell'epoca del *consumismo digitale*.

Come è stato dimostrato, infatti, nel mondo della *platform economy* la povertà discende direttamente da contratti precari, dall'incertezza derivante dalla qualificazione dei rapporti tra lavoratore e piattaforma, dalla bassa intensità lavorativa, dalle basse retribuzioni o da compensi unilateralmente imposti dalle piattaforme e, ancora, dalla pressoché totale assenza di adeguate tutele di tipo previdenziale.

Si rivela, dunque, indispensabile tracciare alcune indicazioni di politica del diritto volte, se non a risolvere, quantomeno ad arginare il problema del lavoro povero nelle piattaforme ⁽⁵⁸⁾.

La prima indicazione è quella di promuovere occupazione di qualità anche nell'ambito dell'economia delle piattaforme. In altri termini, l'obiettivo che dovrebbe muovere l'intervento legislativo è quello di garantire stabilità, riducendo la discontinuità lavorativa e assicurando un maggior grado di certezza con riferimento alla qualificazione giuridica dei rapporti di lavoro tra piattaforma-committente e lavoratore.

In questa prospettiva, la proposta di direttiva relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali ⁽⁵⁹⁾ sembra muoversi nella giusta direzione, ma sarà necessaria una adeguata implementazione e soprattutto sarà fondamentale intensificare i controlli ispettivi per ridurre al minimo i tentativi di elusione.

Più difficile sarà risolvere il problema dell'instabilità dei rapporti nell'area dell'autonomia dove la discontinuità sortisce il duplice effetto di determinare «l'oscillazione quantitativa e l'intermittenza del reddito» nonché di contribuire alla «frammentazione contributiva, che ha conseguenze significative sull'accesso alle prestazioni previdenziali» ⁽⁶⁰⁾.

La seconda linea di intervento, non più rinviabile, dovrà guardare al versante degli strumenti di sostegno all'autonomia collettiva ⁽⁶¹⁾, soprattutto alla luce degli indirizzi espressi dalle istituzioni europee nella direttiva UE relativa a salari minimi adeguati n.

⁽⁵⁸⁾ Sul punto già M. RAITANO, *Lavoratori poveri e implicazioni di policy: il caso italiano*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Giappichelli, 2023, p. 331 ss.

⁽⁵⁹⁾ COM(2021)762 final, cit.

⁽⁶⁰⁾ A. M. ALAIMO, *Povertà, lavoro autonomo e tutela del corrispettivo*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 472/2023, p. 12.

⁽⁶¹⁾ Sulla necessità di un intervento di sostegno alla contrattazione collettiva cfr. anche C. ZOLI, *Giusta retribuzione e lavoro povero*, in A. LASSANDARI, E. VILLA, C. ZOLI (a cura di), *op. cit.*, pp. 35-37.

2022/2041 ⁽⁶²⁾ e nella comunicazione che ha escluso dall'ambito di applicazione dell'articolo 101 TFUE gli accordi stipulati nell'interesse dei lavoratori autonomi senza dipendenti assimilabili ai lavoratori subordinati.

Infine, per conferire concretezza al Pilastro europeo dei diritti sociali ⁽⁶³⁾ sarà fondamentale agire sul versante delle tutele sociali, fornendo più solide garanzie di accesso alle prestazioni previdenziali ⁽⁶⁴⁾ e introducendo misure volte a proteggere la persona che lavora dai rischi sociali ⁽⁶⁵⁾.

Più in generale, per superare il problema della povertà nella *platform economy* occorrerà mettere in campo azioni di contrasto all'esclusione sociale dei lavoratori delle piattaforme, riconoscendo tutele previdenziali *ad hoc* che guardino proprio al dato della forte volatilità e discontinuità dei rapporti che intercorrono con le piattaforme committenti.

⁽⁶²⁾ Sul tema si segnala il volume di recente pubblicazione P. ALBI (a cura di), *op. cit.*

⁽⁶³⁾ Il riferimento è in particolare al principio numero 12 in cui si dichiara che, indipendentemente dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro, i lavoratori e, a condizioni comparabili, i lavoratori autonomi hanno diritto a un'adeguata protezione sociale.

⁽⁶⁴⁾ In un recente saggio V. CANGEMI, *Lavoro povero e non dignitoso. Il caso dei lavoratori delle piattaforme digitali*, in *ADL*, 2023, n. 1, pp. 55-56, propone di valorizzare uno strumento di sostegno alle famiglie come l'assegno unico universale, in virtù della sua vocazione universalistica. Sul tema cfr. anche V. FILÌ, *Assegno unico universale e inverno demografico tra ideale e reale*, in *LG*, 2022, n. 3, p. 222.

⁽⁶⁵⁾ P. LOI, *Principio di adeguatezza salariale e reciprocità non di mercato nella cittadinanza sociale*, in P. ALBI (a cura di), *op. cit.*, p. 313 ss.

Filiere fragili, tutela del lavoro e relazioni sindacali nell'agroalimentare

di Piera Campanella

*Abbiamo bisogno di contadini, di poeti,
gente che sa fare il pane, che ama gli alberi e riconosce il vento (...).*

(F. ARMINIO, *Cedi la strada agli alberi. Poesie d'amore e di terra*, Chiarelettere, 2017)

Abstract – Il contributo, muovendo dallo scenario globale entro cui si collocano oggi le filiere agroalimentari, mira ad analizzare gli elementi di fragilità di tali filiere, acuiti come sono dall'incerto contesto geopolitico, nonché da guerre e dinamiche inflattive. Si sofferma, in particolare, sugli squilibri di potere interni alla catena del valore e ne sottolinea i riflessi in termini di “vulnerabilità” dei piccoli produttori e di “povertà da lavoro”. A partire dal caso dell'industria della carne suina, analizza altresì i fenomeni di frammentazione della filiera e le pratiche di *outsourcing* funzionali ad una riduzione dei costi di produzione, sottolineandone le conseguenze negative sul versante delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva, da cui dipendono le condizioni anzitutto salariali dei prestatori di lavoro. Auspica, in conclusione, la messa a punto di strategie sindacali ricompositive della filiera, supportate da un intervento legislativo di sostegno all'autonomia collettiva, nonché di ridimensionamento del ricorso ad appalti e subappalti, sulla falsariga dell'esperienza tedesca, maturata, nel periodo post-Covid, proprio con riferimento al comparto delle carni.

Abstract – The article, starting from the global scenario in which the food supply chains are placed today, aims at analysing the elements of fragility of these supply chains, exacerbated as they are by the uncertain geopolitical context, as well as by wars and inflationary dynamics. It dwells, in particular, on the power imbalances within the value chain and underlines their repercussions in terms of ‘vulnerability’ of small producers and ‘labour poverty’. Starting with the case of the pork industry, it also analyses the phenomena of supply chain fragmentation and outsourcing practices aimed at reducing production costs, emphasising the negative consequences in terms of industrial relations and collective bargaining, on which the conditions, above all wage conditions, of workers depend. In conclusion, it calls for the development of trade union strategies to recompose the supply chain. These strategies should be supported by a legislative intervention aimed at strengthening the collective autonomy, as well as at reducing the use of subcontracting models, along the lines of the German experience, developed in the post-Covid period, with reference to the meat sector.

Sommario: 1. Lo scenario è globale. – 2. La filiera agroalimentare, la “vulnerabilità” dei piccoli produttori, la “povertà da lavoro”. – 3. Guerra, dinamica inflattiva e filiera agroalimentare. – 4. Le distorsioni di filiera e il ricorso all'*outsourcing*: il caso dell'industria della carne suina. – 5. Relazioni sindacali nell'agroalimentare e “lavoro povero”: la contrattazione collettiva sui salari. – 6. Che fare?

1. Lo scenario è globale

Le filiere agroalimentari proiettano il sindacato e le relazioni tra gli attori collettivi entro uno scenario dalle dimensioni complesse e soprattutto globali. Ciò è vero, anzitutto, in ragione delle loro caratteristiche, di filiere (spesso) “lunghe”, articolate secondo varie fasi e molteplici passaggi, connotate dalla presenza di diversi operatori, dominate da grandi gruppi multinazionali, condizionate più complessivamente dalle scelte politiche di diversi Paesi, quindi, estremamente esposte all’effetto di guerre e di crisi internazionali ⁽¹⁾. Poi, è altrettanto vero alla luce delle relazioni intercorrenti tra il modello attualmente imperante di produzione del cibo e alcuni dei principali problemi che affliggono oggi il pianeta, tra cui l’eccessivo consumo di risorse energetiche, il cambiamento climatico e la c.d. *food in security* ⁽²⁾, oltremodo acuita dalla speculazione finanziaria sui prezzi delle materie prime alimentari ⁽³⁾. La crescente insostenibilità di tale modello⁽⁴⁾ – che ha catapultato la vecchia civiltà contadina all’interno di un sistema produttivistico evidentemente segnato da limiti strutturali ⁽⁵⁾ – insieme alla menzionata tendenza alla internazionalizzazione dei mercati agroalimentari sono entrambi dati di scenario sufficienti a offrire indicazioni strategiche preziose al sindacato, sollecitandolo ad allargare l’orizzonte delle proprie politiche e a valorizzare, soprattutto, il livello sovranazionale dell’agire collettivo ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Cfr. M. OMIZZOLO, R. LESSIO, *Crisi alimentare: non è colpa della guerra ma della globalizzazione*, in www.micromega.net, 13 giugno 2022; E. VIGANÒ, *Guerra e sostenibilità alimentare globale*, in [Fuoricollana.2022, n. 3](http://Fuoricollana.2022.n.3); sul cibo come strumento e/o arma di guerra, CARITAS ITALIANA, *Cibo di guerra. Quinto rapporto sui conflitti dimenticati*, Il Mulino, 2015.

⁽²⁾ Si veda FAO ET AL., *The state of Food Security and Nutrition in the World 2023. Urbanization, agrifood system transformation and healthy diets across the rural-urban continuum*, FAO, 2023; nella letteratura giuridica italiana, per una ricostruzione evolutiva e una valutazione di scenario dei problemi sottostanti il fenomeno della *Food insecurity*, cfr. A. JANNARELLI, *Cibo e diritti. Per un’agricoltura sostenibile*, Giappichelli, 2015.

⁽³⁾ Si veda UNITED NATIONS, *Trade and Development Report 2023. Growth, Debt and Climate: Realigning the Global Financial Architecture*, UN, 2024, pp. 52 ss. e 76 ss., 2024; sul tema, J. GHOSH, *How to address global hunger*, in www.ips-journal.eu, 16 ottobre 2023, che sottolinea come siano proprio i Paesi più indebitati quelli nei quali i prezzi salgono ben sopra ai livelli globali e propone un *mix* di ricette a riguardo: non solo il tentativo di controllare l’attività finanziaria nei mercati globali, ma anche politiche di autosufficienza delle produzioni agricole nei singoli Stati, nonché interventi di protezione sociale; J. GHOSH, *The Myth of Global Grain Shortages*, in www.project-syndicate.org, 11 agosto 2023; nella letteratura italiana, sulla questione più generale della speculazione finanziaria attorno a beni essenziali, A. VOLPE, *Prezzi alle stelle. Non è inflazione è speculazione*, Laterza, 2023.

⁽⁴⁾ Nel momento in cui si scrive, le c.d. proteste dei trattori, dilaganti a livello europeo, benché proiettate verso la critica al *Green Deal* (su cui v. oltre in testo), su posizioni prettamente conservatrici, sovraniste e negazioniste (Á. SZEGÓFI, *Beware climate populism*, in aeon.co, 25 gennaio 2024), sottolineano, in realtà, proprio l’insostenibilità dell’attuale modello agroalimentare: T. PIKETTY, *Paysans: la plus inégale des professions*, in *Le Monde*, 11-12 febbraio 2024; L. MARTINELLI, *I trattori in strada raccontano la fine di un modello agricolo*, in Altreconomia.it, 31 gennaio 2024; P. PILERI, *Cari trattori, l’agricoltura industriale che difendete è il problema, non la soluzione*, *ivi*, 8 febbraio 2024; COLLETTIVO LE GAUCHE, *Mappatura delle lotte del movimento dei contadini in Europa*, in www.legauche.net, 4 febbraio 2024.

⁽⁵⁾ V. COMITO, *L’agricoltura e l’ambiente hanno perso la partita. I trattori contro l’Europa, mentre il settore è a fine corsa*, dattiloscritto, di prossima pubblicazione in sbilanciamoci.info, febbraio 2024.

⁽⁶⁾ Per una sollecitazione in tal senso si veda l’ultimo documento adottato dalla Confederazione europea dei sindacati al congresso di Berlino, tenutosi in occasione del suo 50° anniversario: ETUC,

Di recente, l'azione congiunta delle organizzazioni sindacali, per l'apertura della Politica agricola comune (PAC) 2023-2027 a considerazioni di ordine sociale, ha dato, nel complesso, una buona prova di sé, dimostrando che un coordinamento delle politiche sotto l'ombrello del sindacato europeo non solo è possibile, ma è anche essenziale e dirimente. Ha rappresentato, infatti, un dato non certo scontato l'inserimento, per effetto della mobilitazione sindacale, di una clausola di "condizionalità sociale" nel regolamento (UE) 2021/2115 sui piani strategici della PAC. Ciò benché, poi, il carattere compromissorio della previsione – quanto a (ridotta) latitudine della clausola, dilazione del *dies a quo* del suo obbligatorio inserimento nei singoli piani strategici nazionali (7) – in uno con l'incerta effettività dell'intero meccanismo, affidato a controlli e rimedi da parte di ciascuno Stato membro – nel caso italiano, ad esigue sanzioni amministrative e a un apparato ispettivo, come noto, inadeguato (8) – abbia finito per limitarne la concreta portata (9).

Non v'è dubbio, comunque, che entro una simile cornice di respiro sovranazionale vadano oggi collocate anche le singole rivendicazioni sindacali nazionali afferenti a migliori condizioni di lavoro nelle diverse filiere (10), con attenzione, peraltro, alla possibile costruzione di alleanze tra sindacato ed enti collettivi di rappresentanza della società civile.

Un allargamento dell'orizzonte sindacale imporrebbe, infine, anche un'estensione di sguardo dal rapporto verso il mercato del lavoro, con la richiesta di interventi e investimenti pubblici cospicui lungo l'asse dell'intermediazione, riqualificazione del personale e rafforzamento delle politiche attive del lavoro, unitamente ad efficaci

ETUC Action Programme 2023-2027. Adopted by the ETUC 15th Statutory Congress (Berlin, 23-26 May 2023), 2023, p. 60.

(7) L'art. 14 del regolamento prescrive, infatti, che la clausola di "condizionalità sociale", nella forma di una sanzione amministrativa a carico degli agricoltori o di altri destinatari di contributi agricoli comunitari, sia apposta nei singoli piani strategici della PAC «al più tardi dal 1° gennaio 2025»; inoltre, ne circoscrive l'operatività all'inosservanza degli obblighi «di cui all'allegato IV» del regolamento medesimo, il quale richiama unicamente le previsioni contenute in tre direttive europee: la direttiva (UE) 2019/1152 in materia di trasparenza e prevedibilità delle condizioni di lavoro; la direttiva 1989/391/CEE in tema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; la direttiva 2009/104/CE sui requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso delle attrezzature di lavoro da parte dei prestatori. Restano, pertanto, fuori dall'applicazione della "condizionalità sociale" tutta una serie di altri rilevanti diritti, tra cui, ad esempio, quelli riguardanti la retribuzione minima e l'orario di lavoro.

(8) Sulla scorta del regolamento (UE) 2021/2115, che devolve a ciascuno Stato membro il compito di dare attuazione al principio di "condizionalità sociale" per il tramite del proprio piano strategico della PAC, e del regolamento (UE) 2021/2116 sul finanziamento, la gestione e il monitoraggio della PAC, il Governo italiano ha emanato il d.lgs. n. 42/2023, il quale subordina l'intervento della sanzione amministrativa all'accertamento in via definitiva della violazione contestata da parte delle autorità preposte (art. 2) – Ispettorato nazionale del lavoro, Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, Ministero della salute e Regioni (Asl), secondo il d.i. 28 dicembre 2022 n. 664304 – e stabilisce che detta sanzione corrisponda ad una mera riduzione del contributo PAC concesso o da concedere, per di più pari, di regola, solo «all'1 per cento, 3 per cento o 5 per cento», a seconda della gravità dell'infrazione (art. 3).

(9) In tema si veda infatti, criticamente, I. CANFORA, V. LECCESE, *La condizionalità sociale nella nuova PAC (nel quadro dello sviluppo sostenibile dell'agricoltura)*, in *Biblioteca '20 maggio'*, 2022, n. 2, p. 1 ss.; C. INVERSI, *Un lavoro di qualità per filiere agricole sostenibili: strumenti contrattuali e di autoregolazione*, in O. BONARDI, L. CALAFÀ, S. ELSÉN, R. SALOMONE (a cura di), *Lavoro sfruttato e caporalato. Una road map per la prevenzione*, Il Mulino, 2023, pp. 213-214.

(10) Da ultimo, A. MARCIANÒ, *Relazioni sindacali e previdenza sociale per un sistema agricolo sostenibile*, ESI, 2023, p. 483 ss.

strumenti di sostegno al reddito ⁽¹¹⁾. Ciò è tanto più vero, se si considera che questo modello di sviluppo dell'agroalimentare, per la sua idoneità a minacciare il futuro del pianeta, sarà inevitabilmente destinato a cambiare, causa appunto la sua insostenibilità ⁽¹²⁾.

2. La filiera agroalimentare, la “vulnerabilità” dei piccoli produttori, la “povertà da lavoro”

Si tratta di una insostenibilità anzitutto ambientale, ma non solo, come visto, se si considerano le nefaste ricadute del richiamato modello di sviluppo sullo stesso versante sociale, oggetto di una qualche attenzione già nel *Green Deal* europeo (c.d. *Farm to Fork*), ove si accenna all'importanza di «attenuare gli impatti socioeconomici sulla filiera alimentare e garantire che i principi chiave sanciti dal pilastro europeo dei diritti sociali siano rispettati, specialmente per quanto riguarda i lavoratori precari, stagionali e non dichiarati». A tal stregua, «le considerazioni sulla protezione sociale e sulle condizioni lavorative e abitative dei lavoratori, come pure sulla tutela della salute e della sicurezza, rivestiranno un ruolo fondamentale» – come può leggersi nello stesso documento – «nella costruzione di sistemi alimentari equi, solidi e sostenibili» ⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ Per «la valorizzazione della bilateralità» in funzione della «promozione della qualità del lavoro, insieme alla formazione dei lavoratori e alla gestione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro» in campo agricolo, nonché nella prospettiva di «più efficace cooperazione tra servizi pubblici e privati deputati alla gestione del mercato del lavoro (agricolo)» con «l'adozione di interventi mirati a monitoraggio e valutazione dell'ingresso e delle complessive attività svolte dai servizi per il lavoro», cfr. L. CALAFÀ, S. BATTISTELLI, *Prevenzione del caporalato e soggetti formali e informali dell'intermediazione della manodopera*, in O. BONARDI, L. CALAFÀ, S. ELSÉN, R. SALOMONE (a cura di), *op. cit.*, pp. 108-109; sulla limitata effettività dei servizi di intermediazione pubblici, ma anche privati, nei confronti della manodopera agricola migrante, cfr. V. PROTOPAPA, *Migranti, servizi per l'impiego e reti territoriali*, *ivi*, p. 157 ss.; V. PAPA, *Paradossi regolativi e patologie occupazionali nel lavoro agricolo degli stranieri*, in CARITAS ITALIANA, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, Aracne, 2018, p. 243 ss.

⁽¹²⁾ Cfr. H. LEE, J. ROMERO (a cura di), *Climate Change 2023. Synthesis Report*, IPCC, 2023; J. ROCKSTRÖM ET AL., *Identifying a Safe and Just Corridor for People and the Planet*, in *Earth's Future*, 2021, vol. 9, n. 4.

⁽¹³⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, 20 maggio 2020, COM(2020)381 final, p. 12; il documento fa evidentemente da sfondo ai regolamenti della nuova PAC, anche se molte delle considerazioni di ordine sociale che erano stato frutto degli emendamenti proposti dal Parlamento europeo ai regolamenti medesimi sono solo in parte confluite nella versione definitiva di questi ultimi; i regolamenti, poi, a propria volta, richiamano gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (ONU, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, Assemblea generale, 21 ottobre 2015, A/RES/70/1); tuttavia, è da segnalare, da ultimo, un preoccupante rallentamento nella realizzazione di tali programmi, che non fa ben sperare per il futuro: cfr. K. TAYLOR, *Il Green Deal europeo è al tramonto?*, in *euractiv.it*, 2 agosto 2023; G. MASSOBRIO, A. RODRÍGUEZ, *The world is failing to meet SDG 8: how to achieve decent work for all by 2030?*, in *www.equaltimes.org*, 6 ottobre 2023; ad un ridimensionamento del *Green Deal* sta, peraltro, contribuendo ora la stessa “protesta dei trattori”: A. M. MERLO, *Emissioni e pesticidi, la Commissione Ue fa a pezzi il Green Deal*, in *www.ilmanifesto.it*, 7 febbraio 2024; preoccupazioni emergono anche con riferimento all'assenza, nei nuovi obiettivi della Commissione Europea, di ogni riferimento alle emissioni inquinanti provenienti dall'agricoltura: F. SOUTHEY, *Commission*

In effetti, nel nostro Paese, le filiere agroalimentari contribuiscono non poco alla crescita del “lavoro povero” (14) e ciò a dispetto del fatto che le organizzazioni sindacali riescano comunque a strappare contratti collettivi di tutto rispetto, incluso da un punto di vista salariale. Si pensi solo all’ultimo rinnovo del CCNL operai agricoli e florovivaisti che si è chiuso con un incremento del 4,7% della retribuzione, da erogare in tre tranche. Evidentemente, ci sono allora altre dinamiche all’interno dell’agroalimentare che spiegano la “povertà da lavoro” propria del settore (15). Tali dinamiche sfuggono al sindacato, nel senso che quest’ultimo non è in grado, evidentemente, di garantirne il pieno governo (16).

Va detto altresì che, quando si chiama in causa la povertà e le filiere agroalimentari, bisogna tener conto del fatto che qui il problema si estende ben oltre il lavoro – subordinato e anche autonomo – per arrivare a colpire i medesimi produttori, principalmente quelle agricoli di piccole dimensioni, i quali generalmente rappresentano gli anelli deboli della catena (17). Sotto questo profilo, sarebbe riduttivo riferire la povertà al solo lavoro e non, invece, anche a una parte del mondo imprenditoriale, in

[sets 2040 climate target: is agriculture off the hook?](#), in [www.foodnavigator.com](#), 8 febbraio 2024; S. LOSITO, [Groviglio climatico. Non parliamo abbastanza delle emissioni di metano](#), in [www.linkiesta.it](#), 9 febbraio 2024.

(14) Sulla povertà lavorativa in Italia, si vedano gli esiti della [Relazione del Gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia](#), 2021 (Gruppo di lavoro istituito, nella precedente Legislatura, con d.m. n. 126/2021), richiamata anche dal CNEL, [Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia. Parte I: Inquadramento e analisi del problema. Parte II: osservazioni conclusive e proposte](#), 2023, pp. 5-6; cfr. anche M. BROLLO (a cura di), *La povertà nonostante il lavoro. Nuove eguaglianze, lavoro dignitoso, professionalità*, in [LDE, 2022, n. 1](#), con contributi di Broilo, Lambertucci, Zoli, Biasi, Bellavista, Calafà, Alessi, Proia, Lecce, Razzolini e Santucci; sempre per il caso italiano, sul lavoro agricolo povero e insicuro, quanto meno nelle sue forme patologiche più note, cfr., tra gli altri, CARITAS ITALIANA, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, cit.; L. CALAFÀ, S. IAVICOLI, B. PERSECHINO (a cura di), *Lavoro insicuro. Salute, sicurezza e tutele sociali dei lavoratori immigrati in agricoltura*, Il Mulino, 2020; C. FALERI, *Il lavoro agricolo. Modelli e strumenti di regolazione*, Giappichelli, 2020, p. 71 ss.; A. MARCIANÒ, *op. cit.*, p. 108 ss.; O. BONARDI, L. CALAFÀ, S. ELSÉN, R. SALOMONE (a cura di), *op. cit.*; in particolare, poi, per una geografia del “caporalato”, cfr. OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO, *Geografia del caporalato*, Quaderno Osservatorio Placido Rizzotto, 2022, n. 1; il problema è, peraltro, comune, in ambito UE, a molti Paesi, in primis quelli dell’Europa mediterranea (cfr. M. PANARIELLO (a cura di), [E\(u\)xploitation. Il caporalato: una questione meridionale. Italia, Spagna, Grecia](#), Terra!, 2021; N. HOUMANN MORTENSEN, S. PRANDI, *In Spain's strawberry fields, migrant women face sexual abuse*, in [www.aljazeera.com](#), 10 luglio 2021; S. TERSIGNI, C. CRENN, *L’immigrazione nei contesti rurali francesi. Ripensare l’omogeneità del bacino agricolo mediterraneo*, e F. CARUSO, *Fragole amare: lo sfruttamento del bracciantato migrante nella provincia di Huelva*, entrambi in OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO (a cura di), *Agromafie e caporalato. Terzo rapporto*, Ediesse, 2016) ma non solo (cfr. A. ANAND, [All work and low pay - Europe's migrant workforce](#), in [www.ips-journal.eu](#), 18 settembre 2023; L. PALUMBO, *Exploitation in the Agri-Food Sector in Europe. A Comparative Analysis of the Impact of Migration and Labour Regimes in Producing Migrants’ Vulnerabilities*, in *European Journal of Migration and Law*, 2022, n. 2, p. 287 ss.).

(15) Sulla discrasia fra le retribuzioni effettivamente percepite dai lavoratori agricoli e i minimi tabellari del CCNL, si veda C. DE MARTINO, M. D’ONGHIA, D. SCHIUMA, *Condizioni salariali e previdenziali. Ancora sulle patologie delle relazioni lavorative in agricoltura*, in CARITAS ITALIANA, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, cit., p. 266 ss.

(16) Si veda P. CAMPANELLA, V. PAPA, D. SCHIUMA, *Il ruolo delle relazioni sindacali nelle filiere agroalimentari italiane*, in CARITAS ITALIANA, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, cit., p. 363 ss.

(17) Si veda E. VIGANÒ, *Produttività, competitività e remunerazione del lavoro nelle filiere agroalimentari italiane*, in CARITAS ITALIANA, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, cit., p. 311 ss.

particolare, quello posto in condizione di subalternità rispetto ai grandi player delle filiere in argomento ⁽¹⁸⁾.

Non v'è dubbio che detti player si collochino prevalentemente nei settori intermedi e finali, quelli della trasformazione e, soprattutto, della distribuzione di cibo, dato il loro livello di concentrazione (si pensi ai gruppi della grande distribuzione organizzata (GDO), con il relativo sistema di intermediazione e logistica, fondato, anzitutto, sulle “centrali di acquisto”) e la minor esposizione a rischi ed incertezze, tipiche, invece, della fase di produzione del prodotto ⁽¹⁹⁾. In particolare, il peso della GDO è andato, da ultimo, ulteriormente crescendo per effetto di varie strategie di mercato, tra cui quella delle c.d. *private labels*, linee di articoli a marchio del distributore (MDD), che hanno consentito alla GDO medesima una qual sorta di “penetrazione” nello stesso campo della produzione.

È palese, stando così le cose, che una discreta parte delle responsabilità degli squilibri interni alla filiera vadano ascritte alla GDO, alle sue politiche di governo del sistema, caratterizzate da una forte pressione sul livello dei prezzi all'origine ⁽²⁰⁾. Tuttavia, non va neppure trascurata la dimensione di agguerrita competitività esistente all'interno della medesima fase distributiva. Se, da un lato, tale dimensione apre nuovi spazi alla piccola e media impresa industriale, alle imprese agricole e alle loro organizzazioni – nella misura in cui indirizza i grandi gruppi della vendita al dettaglio verso strategie di differenziazione fondate sulla qualità dei prodotti offerti e su una rinnovata centralità dei propri marchi – dall'altro, scalfisce il peso, nel suo complesso, dell'industria agroalimentare, costringendola a fronteggiare una forte competizione con la marca del distributore. A propria volta, l'entrata in scena di importanti gruppi multinazionali, con il loro formato “discount”, improntato a politiche *low cost*, finisce per inasprire ulteriormente la concorrenza interna, ora viepiù sollecitata, tra l'altro, dall'entrata in scena delle piattaforme digitali ⁽²¹⁾.

È, del resto, proprio alla luce di tali dinamiche concorrenziali che si spiega quella folle corsa, cui assistiamo quotidianamente nelle nostre città, verso l'apertura di nuovi “punti vendita” della GDO, secondo scelte ispirate a vere e proprie strategie finanziarie: i discount, quando si insediano in un determinato territorio, sanno bene di riuscire ad accaparrarsi un 20-30% circa del fatturato ivi esistente; e ciò, combinato con politiche di ottimizzazione dei volumi di vendita, è quanto basta per produrre utili necessari a realizzare grandi investimenti ⁽²²⁾.

⁽¹⁸⁾ Al tema della giusta remunerazione dei produttori agricoli è dedicata, del resto, buona parte dell'attenzione della recente politica agricola europea, come osservano I. CANFORA, V. LECCESE, *op. cit.*, p. 70 ss.; per un riepilogo dei relativi strumenti giuridici, cfr. già I. CANFORA, *Le regole del gioco nelle filiere agroalimentari e i riflessi sulla tutela del lavoro*, in *Agriregionieuropa*, 2018, n. 55; I. CANFORA, *Rapporti tra imprese e ripartizione del valore nella filiera agroalimentare*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 2022, n. 2, p. 5 ss.

⁽¹⁹⁾ Si veda E. RIGHINI, *Le relazioni commerciali nelle filiere agroalimentari*, in CARITAS ITALIANA, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, cit., p. 327 ss.

⁽²⁰⁾ Si veda E. VIGANÒ, *Produttività, competitività e remunerazione del lavoro nelle filiere agroalimentari italiane*, cit., p. 311 ss.; la letteratura in materia è, comunque, ormai ampia: cfr., tra i tanti, I. CANFORA, *Rapporti tra imprese e ripartizione del valore nella filiera agroalimentare*, cit.; E. RIGHINI, *op. cit.*, p. 331 ss.; R. PETTINELLI, *Filiera agroalimentare, caporalato e pratiche commerciali sleali*, in *LD*, 2022, n. 1, p. 179 ss.

⁽²¹⁾ Si veda G. BERTI, *La digitalizzazione e “piattaformizzazione” del cibo: opportunità e minacce*, in *AE agricoltura • alimentazione • economia • ecologia*, 2021, n. 2, p. 93 ss.

⁽²²⁾ Si veda A. MENECHINI, *Il successo dei discount non è nella conquista del consumatore, ma nella miglior gestione del conto economico*, in *www.gdonews.it*, 24 luglio 2022.

Entro questo scenario di mercato, aree urbane, anche dismesse e dimenticate, zone rurali in prossimità delle grandi città diventano luoghi d'interesse per la GDO: miopi e sconsiderate decisioni a livello locale favoriscono, in effetti, dinamiche predatorie dei territori da parte delle grandi catene di vendita al dettaglio, con tutto il corredo dei loro hub logistici; e il costo per la popolazione non appare certo indifferente, considerato il consumo di suolo ⁽²³⁾, il deturpamento urbanistico e la progressiva crisi del piccolo commercio di prossimità che ne deriva ⁽²⁴⁾.

In questa cornice, non sarebbe, allora, da trascurare l'ipotesi di un intervento sindacale a guida confederale, in sinergia con le varie componenti dell'associazionismo territoriale, per la sottoscrizione di veri e propri accordi locali, una qual sorta di patti sociali, da realizzarsi in ambito urbano, metropolitano o più ampiamente territoriale. I sindacati, muovendosi in una logica diversa da quella strettamente rivendicativo-contrattuale, potrebbero così promuovere una diversa e più equa visione del consumo alimentare nel quadro di complessivi interventi di pianificazione urbanistica – semmai anche in una logica di network inter-territoriale – orientati alla rigenerazione urbana, alla valorizzazione del paesaggio, a politiche innovative di miglioramento della qualità della vita delle persone ⁽²⁵⁾.

⁽²³⁾ Come osserva M. MUNAFÒ (a cura di), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2023*, Report di Sistema SNPA, 2023, n. 37, nel 2022 il fenomeno di trasformazione del territorio agricolo e naturale in aree artificiali ha sfiorato i 2,5 metri quadrati al secondo, in tutto 77 chilometri quadrati in un anno, con un 10% in più rispetto al 2021; in particolare, si conferma la tendenza a consumare suoli «nelle aree a vocazione agricola in prossimità della frangia insediata dei grandi poli urbani. Si accentua anche la tendenza alla saturazione delle aree naturali in ambiente urbano, preziose per assicurare la qualità della vita e una maggiore capacità di adattamento ai cambiamenti climatici in corso» (p. 242). In questo contesto, «logistica e grande distribuzione organizzata figurano tra le principali cause di incremento della superficie consumata a scala nazionale degli ultimi anni in Italia» (p. 234); sovente tali processi si realizzano al di fuori degli strumenti di pianificazione territoriale, attraverso varianti o modifiche degli strumenti urbanistici – si veda L. MARTINELLI, *Consumo di suolo: il prezzo pagato alla logistica*, in *Altreconomia.it*, 25 ottobre 2023 – con progetti volutamente tenuti il più possibile ignoti alla popolazione, ma anche ad organi democratici come i consigli comunali; cfr. ad es., di recente, quanto lamentato da Comitanti e cittadini della Provincia di Padova in merito al progetto del nuovo hub logistico di Ali supermercati, destinato ad occupare 155 mila metri quadrati a Granze di Camin: L. MARTINELLI, *Il cemento invade Padova e i suoi campi. Il caso della catena Ali*, in *Altreconomia*, 2023, n. 260; di contro, non mancano, tuttavia, iniziative di *greenwashing* da parte dei colossi della logistica: P. PILERI, *A proposito di "Parco Italia" e del progetto di forestazione urbana supportato da Amazon*, *Altreconomia.it*, 16 novembre 2023.

⁽²⁴⁾ Per gli ultimi dati sul commercio al dettaglio – che, peraltro, non di rado, fa comunque capo alla GDO – si vedano le rilevazioni trimestrali Istat che, ad agosto 2023, segnalano, in generale, un declino congiunturale delle vendite al dettaglio rispetto al mese precedente e non solo in volume (-0,5), ma anche in valore (-0,4%); sempre l'Istat aggiunge che «a livello tendenziale, si continua a registrare un aumento delle vendite in valore, determinato esclusivamente dal comparto alimentare, che si contrappone ad una diminuzione di quelle in volume. Ad agosto il valore delle vendite è in crescita in tutte le forme distributive ad eccezione delle imprese operanti su piccole superfici. È ancora la grande distribuzione non specializzata a prevalenza alimentare, soprattutto i discount, a registrare l'aumento più significativo» (ISTAT, *Commercio al dettaglio. Agosto 2023*, Istat Statistiche Flash, 6 ottobre 2023).

⁽²⁵⁾ Ciò implicherebbe l'attribuzione di una rinnovata centralità, anche in termini di risorse economiche, alle politiche pubbliche di governo dei territori e degli spazi urbani, nonché una concezione delle città e delle aree metropolitane come luoghi di sperimentazione di interventi promozionali del benessere delle persone che vivono e lavorano in un'ottica di eguaglianza e giustizia sociale; entro questa dimensione il tema del consumo (e della produzione) alimentare potrebbe diventare decisivo e il ruolo delle autonomie locali sarebbe suscettibile di assumere nuova luce, sulla falsariga di alcune buone

3. Guerra, dinamica inflattiva e filiera agroalimentare

Non è escluso, peraltro, che, di fronte a guerre e cambiamenti geopolitici di ampia portata come quelli cui stiamo assistendo, a dinamiche di crescita dell'inflazione, con conseguente incremento delle sacche di povertà assoluta nel Paese ⁽²⁶⁾, e a possibili crisi economiche già ampiamente osservabili all'orizzonte, le "storture" finora viste del sistema agroalimentare rischiano addirittura di accentuarsi.

Come è stato rilevato, nel 2022 l'incremento dei prezzi delle materie prime e l'impen-nata dei costi energetici, determinati dal conflitto bellico in Europa ⁽²⁷⁾ e dalle specu-lazioni finanziarie conseguenti, hanno fatto esplodere i prezzi alla produzione e nel 2023, pur a fronte di un parziale rientro di tali costi, non si è manifestata alcuna signi-ficativa riduzione dei listini dell'industria alimentare ⁽²⁸⁾. Ne è seguito un innalzamento dei prezzi all'acquisto, che i *retailers* faticano, come vorrebbero, a scaricare completa-mente sui consumatori finali, a fronte dell'accresciuto logoramento dei redditi da parte delle famiglie. Da qui la scelta dei medesimi di concentrarsi ulteriormente sui propri prodotti a marchio (c.d. marca privata o *private label*), ossia su articoli, che, in quanto a

prassi già sperimentate a riguardo in Europa. Sul punto, cfr. SOCIAL EUROPE, [Global Cities. Social Europe Dossier](#), Friedrich Ebert Stiftung, Social Europe Publishing, 2023; si pensi anche, ad esempio, all'accordo territoriale tra Comune di Bologna, sindacati e alcune piattaforme del *food delivery* per l'ado-zione e la promozione di una Carta dei diritti fondamentali del lavoro digitale nel contesto urbano, su cui si veda F. MARTELLONI, [Individuale e collettivo: quando i diritti dei lavoratori digitali corrono su due ruote](#), in [LLJ](#), 2018, n. 1, p. 1 ss.; sarebbe, tuttavia, interessante capire quale ne sia stato, poi, il reale impatto, per evitare che simili meritorie iniziative si riducano, poi, a mere operazioni di "facciata", rilevanti essenzialmente in termini di marketing politico; lo stesso può dirsi per la Carta metropolitana per la logistica etica, sottoscritta a Bologna il 27 gennaio 2022 in continuità con gli obiettivi dell'Agenda 2030 e nell'ambito del Patto metropolitano per il lavoro e lo sviluppo sostenibile, nonché del Patto per il lavoro e per il clima della Regione Emilia-Romagna; per un riferimento, infine, a esperienze di "concertazione sociale urbana" (c.d. *Community benefit agreements*), ma in ambito nord-americano, cfr. O. RAZZOLINI, [Il lavoro povero nella catena contrattuale degli appalti. Spunti di riflessione](#), in [LDE](#), 2022, n. 1, p. 7.

⁽²⁶⁾ Cfr. ISTAT, [In crescita la povertà assoluta a causa dell'inflazione. Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2022](#), Istat Statistiche Report, 2023, che stima una crescita della povertà assoluta rispetto all'anno precedente imputabile in larga misura alla forte accelerazione dell'inflazione: versano, nella specie, in tale condizione poco più di 2,18 milioni di famiglie (8,3% del totale rispetto al 7,7% del 2021) e oltre 5,6 milioni di individui (9,7%, in aumento rispetto al 9,1% dell'anno precedente); l'incidenza della povertà assoluta raggiunge, poi, in particolare, il 28,9% tra le famiglie con almeno uno straniero, mentre si ferma al 6,4% per le famiglie composte solamente da italiani; essa colpisce altresì in modo marcato i minori (13,4%); s'innalza, infatti, per i nuclei familiari con tre o più figli minorenni, così come per le famiglie più giovani o monogenitoriali; in generale, la povertà assoluta è in rapporto inversamente proporzionale con il livello di istruzione degli individui; sulla spirale inflattiva e i rischi per i salari, cfr. M. BROLLO, [Prin "INSPIRE" e salario basso](#), in P. ALBI (a cura di), [Salario minimo e salario giusto](#), Giappichelli, 2023, p. 5 ss.; in generale, per una trattazione economica del tema, M. PIANTA (a cura di), [L'inflazione in Italia. Cause, conseguenze, politiche](#), Carocci, 2023.

⁽²⁷⁾ Sui riflessi della guerra in Europa dal punto di vista dell'occupazione e dei rapporti di lavoro, si veda G. FONTANA, ["Economia di guerra", crisi e diritto del lavoro. Note critiche](#), in [Costituzionalismo.it](#), 2022, n. 2, p. 147 ss.

⁽²⁸⁾ È quanto, almeno, lamentano i grandi della GDO: cfr., emblematicamente, il [Rapporto Coop 2023. Consumi e stili di vita degli italiani di oggi e di domani](#), 2024.

MdD, sono tali da garantire comunque al distributore un saldo governo della filiera produttiva e, di conseguenza, un controllo dei costi di fornitura delle merci ⁽²⁹⁾.

È plausibile tuttavia che simili politiche finiscano per avere contraccolpi non indifferenti sugli equilibri, già asimmetrici, interni alla filiera agroalimentare. Le strategie di contenimento dei prezzi messe in campo dalla GDO mediante valorizzazione della marca privata finiscono, infatti, per scaricarsi immediatamente e a cascata su tutti gli altri anelli della catena, condizionando in negativo le stesse condizioni della forza lavoro ⁽³⁰⁾.

Per stare solo ai produttori, essi rischiano di sviluppare, per effetto di tali politiche, forme di ancor più accentuata dipendenza economica dalla GDO, tanto più se estranei al mondo della grande industria agroalimentare. Infatti, non è raro che la GDO, nel gioco competitivo con la grande industria agroalimentare, privilegi, piuttosto, produttori minori ai fini della realizzazione dei propri prodotti a MdD ⁽³¹⁾. Dal canto proprio, gli stessi piccoli produttori nutrono un forte interesse a stipulare contratti di durata con la GDO. Questi contratti li pongono, infatti, al riparo dal mercato libero, rendendoli, peraltro, in grado di attrarre più agevolmente finanziamenti da parte del sistema bancario. L'instaurazione di relazioni stabili con la GDO può, inoltre, avere ricadute positive anche sul piano dei rapporti di lavoro, per l'esistenza di "disciplinari" a cui la produzione deve rigidamente attenersi. Di converso, va, però, considerato che le marginalità connesse a simili relazioni negoziali possono essere, in realtà, molto ridotte, per l'esistenza di asimmetrie di potere tra i partner negoziali che consentono alla GDO di imporre alla produzione prezzi di vendita particolarmente contenuti.

Oggi dette asimmetrie – che richiederebbero politiche pubbliche organiche di ripensamento e riequilibrio del sistema agroalimentare – rischiano, addirittura, di acuirsi alla luce di alcune recenti misure governative, come, ad esempio, il "patto anti-inflazione", che l'esecutivo ha promosso per contenere i prezzi al consumo di certi beni di prima necessità nell'ultimo trimestre dell'anno in corso ⁽³²⁾. L'iniziativa ha, intanto, coinvolto essenzialmente la GDO e i negozi a questa aderenti – in buona sostanza i supermercati – con ovvi vantaggi per questi ultimi, in termini di aumento dei volumi di vendite, e con buona pace per i piccoli esercizi, ancora una volta sacrificati in favore delle grandi catene commerciali. Poi, nella misura in cui ha lasciato libertà agli esercenti circa i prodotti da inserire nell'iniziativa, ha consentito ai medesimi di riproporre le proprie consuete strategie di valorizzazione della marca privata, con applicazione dei ribassi ai propri prodotti a MdD. Si profila, pertanto, all'orizzonte il rischio di un'ulteriore accentuazione di quel dominio di filiera che è garanzia di prezzi ridotti per la fornitura di merci, con ogni conseguenza negativa, però, per i soggetti

⁽²⁹⁾ *Ibidem*, cfr. anche M. DALLA CROCE, [Contro guerra e inflazione, la Coop rivoluziona i supermercati](#), in [ilmanifesto.it](#), 14 maggio 2022.

⁽³⁰⁾ Il tema, ormai, non è estraneo neppure al mondo dell'associazionismo dei consumatori: si veda L. MISURACA, [Nella sfida dei prezzi tra Gdo e produttori a rimetterci sono i lavoratori](#), in [ilsalvagente.it](#), 2 marzo 2022.

⁽³¹⁾ Si legge, ad esempio, in M. DALLA CROCE, *op. cit.*, che, con la nuova strategia di rafforzamento della marca privata, la Coop aggiungerà, ai suoi oltre 500 fornitori storici, «altri 250, per l'80 per cento imprese di medie e piccole dimensioni».

⁽³²⁾ Lo si veda illustrato in MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY, [Trimestre anti-inflazione – Cos'è](#), in [www.mimit.gov.it](#), 22 gennaio 2024.

economici più vulnerabili a valle: imprese agricole, nonché piccole e medie imprese industriali, e relativa manodopera ⁽³³⁾.

Sulla definizione (ingiusta) di tali prezzi non pare, del resto, in grado di incidere completamente neppure la direttiva (UE) 2019/633, c.d. direttiva Castro, recepita in Italia, sulla scorta dei principi e criteri direttivi di cui alla legge delega n. 53/2021, con decreto legislativo n. 198/2021 ⁽³⁴⁾. Si tratta di un intervento di *hard law*, che, muovendosi per la prima volta in una logica di filiera, punta a incidere direttamente sulle distorsioni ivi presenti, perlomeno allorché queste si traducano in vere e proprie pratiche commerciali scorrette: la direttiva ne fornisce una lista minima, ampliabile dagli Stati membri, e le vieta, in maniera assoluta (è il caso dei pagamenti oltre i termini di legge, dei ritardi nella consegna, dell'annullamento improvviso degli ordini, delle modificazioni unilaterali delle condizioni contrattuali, ecc.) o relativa (cioè allorquando dette pratiche non siano state oggetto di trattative tra le parti) (articolo 3, § 2, della direttiva) ⁽³⁵⁾. È contemplato, altresì, un sistema di contrasto alle medesime, comprensivo di un'autorità nazionale preposta allo scopo e di una tutela della riservatezza del denunciante in funzione anti-ritorsiva.

Nel caso italiano, ciò ha consentito di bandire, con un intervento legislativo di ampia portata, pratiche commerciali particolarmente invise ai produttori, specie agricoli, come ad esempio la richiesta, da parte della GDO, di un pagamento quale condizione per l'esposizione dei loro prodotti, «l'acquisto di prodotti agricoli e alimentari attraverso il ricorso a gare e aste elettroniche a doppio ribasso», «l'imposizione di condizioni contrattuali eccessivamente gravose per il venditore, ivi compresa quella di vendere prodotti agricoli e alimentari a prezzi al di sotto dei costi di produzione» (articolo 5, decreto legislativo n. 198/2021) ⁽³⁶⁾.

⁽³³⁾ S. COSIMI, *Il patto anti-inflazione servirà a poco e niente*, in www.wired.it, 2 ottobre 2023, definisce il "trimestre anti-inflazione" come «una bandierina a impatto zero».

⁽³⁴⁾ In tema cfr. I. CANFORA, V. LECCESE, *Pratiche sleali, equilibrio del valore e legalità dei rapporti di lavoro nella filiera agroalimentare*, in *DLRI*, 2022, n. 173, p. 135 ss.; G. SPOTO, *Le filiere agroalimentari e i divieti di pratiche commerciali sleali*, in *Europa e Diritto Privato*, 2022, n. 1, p. 185 ss.; R. PETTINELLI, *op. cit.*; A. JANNARELLI, *La "giustizia contrattuale" nella filiera agro-alimentare: considerazioni in limine all'attuazione della direttiva n. 633 del 2019*, in *GC*, 2021, n. 2, p. 199 ss.; A.M. MANCALEONI, *Le pratiche commerciali nella filiera agroalimentare e la tutela civilistica della parte debole alla luce della direttiva UE 633/2019 e dell'esperienza francese*, in *Osservatorio del Diritto Civile e Commerciale*, 2020, n. 2, p. 475 ss.; I. CANFORA, *Rapporti tra imprese e ripartizione del valore nella filiera agroalimentare*, *cit.*; F. LEONARDI, *La direttiva sulle pratiche commerciali sleali e la funzione di controllo nella tutela della vulnerabilità dell'impresa agricola*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente*, 2019, n. 5, p. 1 ss.

⁽³⁵⁾ Si veda I. CANFORA, *La regolazione delle filiere agroalimentari. Quali criticità?*, in OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO (a cura di), *Agronafie e caporalato. Sesto rapporto*, Futura, 2022, p. 110.

⁽³⁶⁾ L'intervento raccoglie istanze della società civile già confluite in alcune prime inchieste e in articoli giornalistici: cfr. F. CICONTE, S. LIBERTI, *Supermercati, il grande inganno del sottocosto*, in www.internazionale.it, 27 febbraio 2017; F. CICONTE, S. LIBERTI, *Come il supermercato è diventato un'industria*, *ivi*, 6 marzo 2017; F. CICONTE, S. LIBERTI, *Con le aste online i supermercati rovinano gli agricoltori*, *ivi*, 13 marzo 2017; S. LIBERTI, F. CICONTE, *I discount mettono all'asta l'agricoltura italiana*, *ivi*, 25 luglio 2018; F. CICONTE, S. LIBERTI, *Le aste dei discount nella settimana della pandemia*, *ivi*, 30 marzo 2020; in particolare, le politiche del sottocosto della GDO sono state denunciate dalla campagna #ASTEnetevi, lanciata da Flai-Cgil e da Terra! Onlus per l'abolizione delle aste al doppio ribasso e del sottocosto nei supermercati, sfociata con successo nel Patto di impegno del 28 giugno 2017 tra Mipaaf e Federdistribuzione e ANCC-Conad, per promuovere, attraverso un codice etico, pratiche commerciali leali lungo l'intera filiera agroalimentare; a riguardo, cfr. F. PANIÉ, G. MININNI (a cura di), *#ASTEnetevi. Grande distribuzione*

Se, sotto tal profilo, siamo di fronte ad un tassello significativo nel quadro di una più equa ripartizione del valore lungo la filiera agroalimentare – traducendosi, la normativa in esame, in una interdizione dal mercato di prassi patologiche capaci di incidere pesantemente sull’equilibrio dei prezzi di fornitura dei prodotti – va, d’altro canto, considerato che si tratta pur sempre di un intervento minimale, a tutela della correttezza e trasparenza di una filiera, le cui dinamiche concorrenziali interne restano completamente libere nel loro concreto dispiegarsi. La disciplina in discussione, insomma, si concentra solo sulle più eclatanti e gravi prassi patologiche, ma non tocca direttamente le fisiologiche dinamiche *business to business*, incurante del loro strutturale malfunzionamento che è, poi, al fondo delle tante fragilità della filiera ⁽³⁷⁾.

Sorprende altresì la completa assenza nella legge di ogni raccordo tra buone pratiche commerciali – che il legislatore individua e promuove, anche attraverso un richiamo a possibili strumenti pubblicitari di etichettatura dei relativi prodotti (articolo 6, decreto legislativo n. 198/2021) – e ulteriori prassi virtuose in materia fiscale, sociale e del lavoro ⁽³⁸⁾: si pensi, ad esempio, all’adesione alla rete del lavoro agricolo di qualità, che certo meriterebbe supporto, incluso sul versante di «una più capillare informazione e sensibilizzazione delle imprese e dei consumatori» ⁽³⁹⁾.

Nulla esclude, ad ogni modo, almeno in teoria, che le parti sociali si facciano autonomamente promotrici di un simile raccordo, magari valorizzando, sul piano locale, lo strumento della micro-concertazione territoriale ⁽⁴⁰⁾ oppure sfruttando quel ruolo consultivo talora riconosciutogli dalla legge nei confronti delle organizzazioni interprofessionali ai fini di un più efficace esercizio della loro attività istituzionale (articolo 3, comma 2, decreto-legge n. 51/2015, convertito dalla legge n. 91/2015) ⁽⁴¹⁾.

4. Le distorsioni di filiera e il ricorso all’*outsourcing*: il caso dell’industria della carne suina

In effetti, la normativa europea non si esime dal porre a disposizione delle filiere una serie di schemi giuridici, diretti, da un lato, a sostenere l’aggregazione dei suoi soggetti più vulnerabili, com’è nel caso delle organizzazioni dei produttori, dall’altro, a contrastare l’estrema segmentazione tra le varie fasi della produzione, della trasformazione e della commercializzazione, com’è nel caso delle organizzazioni interprofessionali

organizzata. [Dalle aste on-line all’inganno del sottocosto](#), Terra!, 2017; nella reportistica, si veda R. WILLOUGHBY, T. GORE, [Maturi per il cambiamento. Porre fine allo sfruttamento nelle filiere dei supermercati](#), Rapporto Oxfam, 2018; nella letteratura scientifica, E. RIGHINI, *op. cit.*, p. 333 ss.

⁽³⁷⁾ Si veda A. JANNARELLI, *La “giustizia contrattuale” nella filiera agro-alimentare: considerazioni in limine all’attuazione della direttiva n. 633 del 2019*, cit., p. 14 dell’estratto.

⁽³⁸⁾ Si veda I. CANFORA, V. LECCESE, *Pratiche sleali, equilibrio del valore e legalità dei rapporti di lavoro nella filiera agroalimentare*, cit., p. 149.

⁽³⁹⁾ MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, [Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022](#), 2020, p. 18, su cui cfr. I. CANFORA, V. LECCESE, *Lavoro irregolare e agricoltura. Il Piano triennale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo, tra diritto nazionale e regole di mercato della nuova PAC*, in *Diritto Agroalimentare*, 2021, n. 1, p. 39 ss.

⁽⁴⁰⁾ Si veda P. CAMPANELLA, V. PAPA, D. SCHIUMA, *op. cit.*, p. 365.

⁽⁴¹⁾ Si veda V. LECCESE, *Lavoro, sfruttamento e tutele nella filiera agroalimentare: un itinerario*, in *DLRI*, 2018, n. 158, p. 249; I. CANFORA, V. LECCESE, *Pratiche sleali, equilibrio del valore e legalità dei rapporti di lavoro nella filiera agroalimentare*, cit., p. 149.

(42). Tuttavia, a impedire un'effettiva e capillare penetrazione di tali schemi nel contesto italiano sono una serie di storiche debolezze del sistema agroalimentare, a partire da quelle riguardanti il settore primario: «frammentazione aziendale, elevata età media degli imprenditori, titolo di studio, differenze sociali, economiche e naturali lungo il paese» (43). Non di rado, tali debolezze arrivano a colpire, come, del resto, già si sottolineava, gli stessi operatori economici industriali, specie quando la filiera è particolarmente polverizzata e alcuni suoi anelli tendono a rimanere schiacciati sotto il peso degli altri, di regola la GDO e le grandi industrie di trasformazione.

Il caso della filiera della carne suina è emblematico in tal senso e rappresenta un esempio di particolare interesse proprio alla luce dei significativi mutamenti che hanno riguardato il comparto, in corrispondenza con la sua internazionalizzazione e la conseguente emersione di nuovi attori, tecnologie, mercati. Gli operatori economici hanno dovuto, negli ultimi decenni, ripensare a strategie ed organizzazione per mantenere la propria competitività; e se, da un lato, le grandi aziende, spesso a carattere multinazionale, sono riuscite a far fronte alle diverse sfide, non ultime quelle legate alla sostenibilità della filiera, al benessere animale e umano, nonché al cambiamento degli stili di consumo (44), dall'altro, gli imprenditori di minori dimensioni hanno dimostrato difficoltà di adattamento. In alcune filiere nazionali, tra cui quella italiana, ha pesato soprattutto l'incapacità di sviluppare forme di integrazione verticale, che invece le grandi multinazionali prevalentemente nord-europee sono state in grado di realizzare (45). La significativa polverizzazione della filiera suina nazionale ha acuito le asimmetrie tra i vari player posti ai diversi livelli del processo produttivo, determinando squilibri che incidono soprattutto sulla fase di macellazione e sezionamento delle carni. In quest'ambito, essi rappresentano il riflesso del costo rilevante degli animali, tanto più in periodi contrassegnati dal dilagare di malattie, come la peste suina africana, nonché dal potere delle grandi imprese della salumeria, a propria volta condizionate dalle politiche *low cost* della GDO (46).

(42) Cfr. I. CANFORA, [Rapporti tra imprese e ripartizione del valore nella filiera agroalimentare](#), cit., pp. 10-11; I. CANFORA, [Le regole del gioco nelle filiere agroalimentari e i riflessi sulla tutela del lavoro](#), cit., p. 3; I. CANFORA, [La regolazione delle filiere agroalimentari. Quali criticità?](#), cit., p. 106 ss.

(43) Così il parere Cnel 14 dicembre 2022, n. 293, in merito alla *Dichiarazione dei Ministri dell'Agricoltura dell'Ocse dal titolo "Soluzioni trasformative per un'agricoltura e sistemi alimentari sostenibili"*.

(44) Per quanto riguarda l'ambito italiano, cfr. il [Rapporto Coop 2023. Consumi e stili di vita degli italiani di oggi e di domani](#), cit., secondo cui, per effetto delle nuove tendenze a tavola, il consumo di carne tende a scendere: in particolare, il 39% del campione intervistato dichiara di essere disposto a ridurre il consumo; inoltre, «nella top 5 dei nuovi cibi che secondo gli italiani compariranno in tavola nei prossimi 10 anni figurano i prodotti a base vegetale con il sapore di carne (31%) e la carne sintetica prodotta in laboratorio (28%)», che al momento, tuttavia, è oggetto di divieto legale in Italia, per effetto della legge approvata il 16 novembre scorso.

(45) Cfr. E. BARBERIS ET AL., *Structural characteristics of the European pork value chain: a quantitative analysis*, in P. CAMPANELLA, D. DAZZI (a cura di), *Meat-up Ffire. Fairness, freedom and industrial relations across Europe: up and down the meat value chain*, Franco Angeli, 2020, pp. 19-20; E. CARLONI, A. PAGANO, *Collaborative networks for innovation in the meat supply chain*, di prossima pubblicazione in P. CAMPANELLA (a cura di), *Towards safe food: rights, rules, values in the meat value chain*, Editoriale Scientifica, 2024.

(46) Si veda S. BATTISTELLI, P. CAMPANELLA, D. DAZZI, D. FREDDI, *Structural characteristics and industrial relations in the pork value chain: the case of Italy*, in P. CAMPANELLA, D. DAZZI (a cura di), *op. cit.*, p. 139 ss.; S. BATTISTELLI ET AL., [Meat-up ffire. Dentro le relazioni industriali: il caso della filiera della carne in Europa](#), in *Boll. ADAPT*, 2020, n. 21; F. CARCHEDI, U. FRANCIOSI, *Il contesto agro-zootecnico, il comparto della macellazione delle carni e le condizioni di ingaggio e di lavoro degli stranieri. Il caso di Modena (Emilia-Romagna)*,

Nel campo della macellazione/lavorazione del prodotto, sul banco degli imputati è finito l'*outsourcing*, quale tecnica di esternalizzazione, mediante appalto, funzionale a un abbattimento dei costi del personale. In questo modo, la produzione – (tuttora) ad alta intensità di forza lavoro (nonostante la progressiva avanzata tecnologica del settore) – viene affidata a lavoratori indiretti, per lo più migranti, alle dipendenze di S.r.l. o cooperative di logistica o multiservizi ⁽⁴⁷⁾.

In casi non sporadici, purtroppo, i processi di *outsourcing* poggiano su schemi contrattuali e societari di dubbia legittimità – anche a causa dell'infiltrazione nel settore della criminalità organizzata ⁽⁴⁸⁾ – ma capaci di assicurare una decurtazione del prezzo della manodopera di oltre il 40%, oltre a un'altra ampia serie di illeciti vantaggi. In tal caso, un'azienda di macellazione/lavorazione di carni appalta le attività produttive e, così non solo evita di assumersi direttamente il costo e la responsabilità del personale, ma è anche esonerata dal versamento dell'Irap sull'imponibile previdenziale previsto per i dipendenti diretti e matura altresì un credito d'Iva da parte dello Stato.

A propria volta, l'impresa appaltatrice o le imprese subappaltatrici – qualora sia coinvolto nell'operazione un consorzio appaltatore, a propria volta subappaltante le attività in discussione – applicano ai prestatori CCNL diversi da quello dell'industria alimentare (in genere, multiservizi o trasporti e logistica), dunque impropri rispetto all'attività espletata; al tempo stesso, omettendo di versare Iva, Irap e contributi previdenziali, vengono poste dopo qualche tempo in liquidazione e così escono di scena, mostrandosi vere e proprie “scatole vuote”, costituite per frodare la collettività e lasciando dietro di sé una scia non irrilevante di debiti, anche nei confronti dei lavoratori. Su questi ultimi ricade poi, in fondo, tutto il peso dell'operazione illecita per le grosse incognite che incombono sulle operazioni di recupero dei propri crediti retributivi, previdenziali, nonché delle proprie quote sociali, versate qualora le imprese appaltatrici/subappaltatrici siano cooperative di produzione e lavoro ⁽⁴⁹⁾.

5. Relazioni sindacali nell'agroalimentare e “lavoro povero”: la contrattazione collettiva sui salari

L'*outsourcing*, per quel che comporta in termini di segmentazione della manodopera, ci traghetta direttamente al tema della frammentazione delle condizioni di lavoro nella filiera agroalimentare, causa di crescenti disuguaglianze tra i lavoratori e di un trend di progressivo impoverimento dei medesimi. Se si sorvola sui pur fondamentali aspetti

in OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO (a cura di), *Agromafie e caporalato. Terzo rapporto*, cit., p. 141 ss.
⁽⁴⁷⁾ Cfr. S. BATTISTELLI, *Legittimità e criticità delle esternalizzazioni in Italia: il caso dell'industria delle carni*, in *DRI*, 2020, n. 4, p. 974 ss.; U. FRANCIOSI, *Lo sfruttamento nell'appalto e il subappalto di manodopera*, in OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO (a cura di), *Agromafie e caporalato. Sesto rapporto*, cit., p. 52; L. DORIGATTI, *Ridotte all'osso. Disintegrazione verticale e condizioni di lavoro nella filiera della carne*, in *Meridiana*, 2018, n. 3, p. 51 ss.; V. PIRO, D. SACCHETTO, *Segmentazioni del lavoro e strategie sindacali nell'industria della carne*, in *SM*, 2020, p. 515 ss.

⁽⁴⁸⁾ Con riferimento specifico al comparto delle carni, cfr. U. FRANCIOSI, *op. cit.*; F. CARCHEDI, U. FRANCIOSI, *op. cit.*; più in generale, OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO (a cura di), *Agromafie e caporalato. Sesto rapporto*, cit.; EURISPES, *Agromafie. 6° Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia*, 2019.

⁽⁴⁹⁾ Si veda U. FRANCIOSI, *op. cit.*

relativi al trattamento normativo di tali prestatori ⁽⁵⁰⁾, per circoscrivere l'attenzione alla materia strettamente retributiva ⁽⁵¹⁾, il richiamo è senz'altro alla direttiva (UE) 2022/2041 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea ⁽⁵²⁾.

L'intervento, in coerenza con le competenze dell'Unione, non mira in realtà ad imporre un salario minimo legale a livello comunitario, bensì solo a istituire un quadro di regole affinché ciascuno Stato membro contempra minimi adeguati, negoziati – o

⁽⁵⁰⁾ Gli aspetti relativi al trattamento normativo acquistano una centralità sempre maggiore all'interno della negoziazione collettiva, se si considerano le loro ricadute più o meno indirette sul reddito familiare e sulla qualità della vita dei prestatori: si pensi alle forme di welfare aziendale, alla disciplina dei congedi, dei permessi e del tempo di lavoro che, se troppo stringente, può costringere i lavoratori a dover usufruire di servizi di cura molto costosi (babysitteraggio, badantato, asili privati, ecc.).

⁽⁵¹⁾ Per alcuni classici, M. GRANDI, *Prospettive in Italia per una legislazione sui minimi*, in *PS*, 1962, p. 102 ss.; T. TREU, *Onerosità e corrispettività nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, 1968; M. ROCCELLA, *I salari*, Il Mulino, 1986 (ed. digitale, 2023, in www.darwinbooks.it); L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, ESI, 1991; G. ROMA, *La retribuzione*, Utet, 1993; più di recente, M. MAGNANI, voce *Salario minimo*, in www.treccani.it/enciclopedia, 2015; A. BELLAVISTA, *Il salario minimo legale*, in *DRI*, 2014, n. 3, p. 741 ss.; E. MENEGATTI, *Il salario minimo legale: aspettative e prospettive*, Giappichelli, 2017; P. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro, oggi. Verso un salario minimo legale?*, Franco Angeli, 2018; M. MARTONE, *A che prezzo. L'emergenza retributiva tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale*, LUISS University Press, 2019; M. DELFINO, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*, Editoriale Scientifica, 2019.

⁽⁵²⁾ In tema, senza alcuna pretesa di completezza cfr., intanto, da ultimo, F. MARTELLONI, *Il salario minimo legale come strumento di attuazione costituzionale*, in Costituzionalismo.it, 2023, n. 3, nonché alcuni dei contributi raccolti in P. ALBI (a cura di), *op. cit.*, in particolare S. D'ASCOLA, *Genesis (politica) e contenuto (giuridico) della direttiva sui salari nel quadro della "nuova" Europa sociale*, p. 95 ss., R. GALARDI, *La direttiva salari come opportunità*, p. 115 ss., M. VITALETTI, *Il salario minimo adeguato e l'impatto della direttiva sull'ordinamento italiano*, p. 127 ss., S. BORELLI, *La direttiva sui salari minimi adeguati nell'ambito della governance economica europea*, p. 141 ss., G. ORLANDINI, *Gli obblighi di promozione della contrattazione collettiva nella direttiva sui salari minimi adeguati, tra interpretazione teleologica e uso delle fonti internazionali*, p. 157 ss., P. PASCUCCI, *La direttiva sui salari minimi... e l'Italia*, p. 259 ss.; cfr. pure P. TULLINI, *Minimi salariali adeguati ed equi: una riflessione a partire dalla proposta europea*, in LDE, 2022, n. 2; O. RAZZOLINI, *Il salario minimo adeguato verso l'approdo europeo: quale impatto per l'Italia?*, *ivi*; A. LO FARO, *La proposta europea per "salari minimi adeguati": work in progress*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – INT, 2022, n. 157; E. MASSAGLI, D. PORCHEDDU, S. SPATTINI (a cura di), *Una legge sul salario minimo per l'Italia? Riflessioni e analisi dopo la direttiva europea*, ADAPT University Press, 2022; G. SIGILLÒ MASSARA, *Prime osservazioni sulla direttiva europea sul salario minimo*, in *MGL*, 2022, n. 3, p. 603 ss.; M. BARBERA, F. RAVELLI, *La proposta di direttiva sul salario minimo adeguato: la risposta dell'Unione europea a un problema storico del diritto del lavoro*, in M. AIMO, A. FENOGLIO, D. IZZI (a cura di), *Studi in onore di Massimo Roccella*, ESI, 2021, pp. 62 ss.; P. PASCUCCI, V. SPEZIALE, *Spunti sul salario minimo dopo la Proposta di direttiva UE*, in *DLRI*, 2021, n. 172, p. 749 ss.; M. BARBIERI, *La proposta di direttiva sul salario minimo legale: opportunità e limiti*, in *DRI*, 2021, n. 2, p. 387 ss.; A. BELLAVISTA, *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati. L'Europa sociale ad una svolta*, *ivi*, p. 411 ss.; M. DELFINO, *Proposta di direttiva, tutela giuridica dei salari e modi della contrattazione collettiva in Italia*, *ivi*, p. 432 ss.; T. TREU, *La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea*, *ivi*, n. 1, p. 1 ss.; G. PROIA, *La proposta di direttiva sull'adeguatezza dei salari minimi*, *ivi*, p. 26 ss.; E. MENEGATTI, *Il salario minimo nel quadro europeo e comparato. A proposito della proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea*, *ivi*, p. 41 ss.; L. RATTI, *La proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nella prospettiva di contrasto all'in-work poverty*, *ivi*, p. 59 ss.; V. BAVARO, G. ORLANDINI, S. BORELLI, *La proposta di direttiva sul salario adeguato nell'Unione europea*, in *RGL*, 2021, I, n. 1, p. 111 ss.; O. RAZZOLINI, *Salario minimo, dumping contrattuale e parità di trattamento: riflessioni a margine della proposta di direttiva europea*, in www.lavorodirittieuropa.it, 1° maggio 2021; A. GARNERO, *Direttiva sul salario minimo: in Italia cambia poco*, in lavoce.info, 15 dicembre 2022.

comunque quantomeno condivisi con le parti sociali, se fissati *ex lege* – nonché dotati di effettività.

Su questa strada, il legislatore stabilisce specifici criteri di adeguatezza del salario unicamente per gli Stati membri dotati di apposita legge, mentre per gli altri si limita a prescrivere la necessità di intervento *ad hoc* – legale o negoziale, in ogni caso sempre promozionale dell'autonomia collettiva, almeno in prima battuta – solo ove si riscontrino una copertura contrattuale inferiore all'80%, segnale evidentemente di un sistema di contrattazione collettiva poco robusto e dunque insufficiente a garantire un'adeguata e reale applicazione generalizzata dei minimi sindacali.

La *ratio* ispiratrice non è, dunque, quella di incentivare a legiferare quegli Stati privi di una cornice normativa sul punto, quanto, invece, di promuovere e valorizzare la contrattazione collettiva a riguardo. Ciò è tanto più vero se si considera la presenza, tra gli Stati UE, di Paesi come quelli dell'Est, che una legge, invece, ce l'hanno, a differenza dell'Italia, ma prescrittiva di importi retributivi sì bassi, nonché avulsi da ogni concertazione sociale, da divenire essi stessi strumento di *dumping* all'interno dell'Unione⁽⁵³⁾.

Emblematiche in tal senso sono state, ancora una volta, le vicende che hanno interessato la filiera della carne suina, con Germania e Polonia assurte a player incontrastate del settore proprio per la capacità di offrire manodopera a buon mercato, con ovvi svantaggi per le aziende di altri Stati, tra cui quelle italiane: l'una, la Germania, in grado di captare flussi di cittadini dell'Europa orientale, non di rado ingaggiati con (basse) paghe o quantomeno con (bassi) contributi previdenziali, commisurati a quelli del Paese di origine; l'altra, la Polonia, impegnata in una dura transizione verso il capitalismo e, dunque, connotata da livelli salariali molto ridotti⁽⁵⁴⁾.

Stando così le cose, è lecito ritenere che non vi sia probabilmente un «vincolo esterno», per il nostro Paese, all'introduzione di una legge sul salario minimo⁽⁵⁵⁾. Se si guarda a quanto dichiarato dal Cnel, infatti, «i dati a disposizione» – provenienti dalle banche dati Cnel-Inps, a propria volta collegate alle comunicazioni Uniemens e al sistema di attribuzione di un codice alfanumerico unico ai CCNL – «indicano [...] un tasso di copertura della contrattazione collettiva italiana che si avvicina al 100 per cento»⁽⁵⁶⁾, benché, poi, lo stesso organo ammetta – sulla scia dei rilievi della dottrina⁽⁵⁷⁾ – la persistenza di rilevanti criticità «riguardo alla base informativa e alla esatta conoscenza dei termini del problema»⁽⁵⁸⁾. Tra dette criticità si annovera, in

⁽⁵³⁾ Cfr. Commission Staff Working Document, *Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union*, 28 ottobre 2020, SWD(2020)245 final, p. 15; O. RAZZOLINI, *Salario minimo, dumping contrattuale e parità di trattamento: riflessioni a margine della proposta di direttiva europea*, cit., pp. 2-3; sottolinea il problema, rilevando che il numero dei lavoratori poveri sotto la soglia di povertà ha raggiunto il 10% e che un lavoratore europeo su 6 è qualificabile come *low wage earner*, T. TREU, *Salario minimo: tra debolezze di sistema e frammentazione della rappresentanza*, in *LDE*, 2022, n. 2, pp. 9-10.

⁽⁵⁴⁾ Si veda P. CAMPANELLA, *Nuove sfide per le relazioni industriali in Europa: il caso della industria della carne in cinque contesti nazionali*, in *DRI*, 2020, n. 4, pp. 942-943.

⁽⁵⁵⁾ Si veda A. GARNERO, *op. cit.*, p. 2.

⁽⁵⁶⁾ CNEL, *op. cit.*, p. 14.

⁽⁵⁷⁾ T. TREU, *Salario minimo: tra debolezze di sistema e frammentazione della rappresentanza*, cit., p. 11; G. CALVELLINI, A. LOFFREDO, *Salari e copertura della contrattazione collettiva: dietro le apparenze molti dubbi*, in *RGL*, 2023, I, n. 4, p. 577 ss.

⁽⁵⁸⁾ CNEL, *op. cit.*, p. 16.

particolare, la scopertura, sul piano dei flussi informativi, proprio di alcuni settori e modelli organizzativi rilevanti per la filiera agroalimentare e per di più molto sensibili alla materia del salario: da un lato, il lavoro agricolo; dall'altro, gli appalti di servizi, che come noto «comportano l'applicazione di contratti collettivi diversi da quello del settore di appartenenza»⁽⁵⁹⁾.

In effetti, gli alti tassi di copertura del sistema contrattuale che il sistema informativo in argomento registra stridono con la situazione di generale e marcata sotto-protezione salariale emergente nel nostro Paese e ben fotografata dai crescenti tassi di povertà assoluta⁽⁶⁰⁾, nonché dal progressivo calo delle retribuzioni, il più significativo nell'area dei paesi OECD⁽⁶¹⁾. Al netto delle lacune attribuibili al sistema di monitoraggio di quei tassi, probabilmente la questione non è, allora, tanto quella di un mancato protagonismo delle parti sociali nella determinazione delle dinamiche salariali, quanto di un tendenziale declino della loro incisività di azione. Ed invero, non v'è dubbio come il sistema contrattuale, ormai eroso da processi di frammentazione interna, frutto a propria volta di un contesto sindacale non regolamentato, mostri progressivi segni di disgregazione. Il problema si riscontra anche in “casa confederale”; e non potrebbe essere altrimenti, visto il ruolo di assoluta centralità occupato in quel sistema proprio dai sindacati storici.

Spicca qui non solo il fenomeno del ritardo nei rinnovi contrattuali, che ormai tocca il 54% dei lavoratori dipendenti del settore privato⁽⁶²⁾, ma anche una certa tendenza delle organizzazioni sindacali “leader” a sottoscrivere contratti collettivi che finiscono per “smarcarsi” tra loro⁽⁶³⁾, in una sorta di concorrenza interna alle varie federazioni di categoria, segno di una sempre più marcata difficoltà nel tracciare perimetri contrattuali razionali e coordinati tra loro. Ancor più rileva, poi, il tema dell'inadeguatezza dei salari contrattati, cui contribuisce non poco, evidentemente, il pressing verso il basso esercitato dalla contrattazione esterna a quella “tradizionale”, espressione di micro-interessi categoriali se non, addirittura, di sigle “pirata”.

È una inadeguatezza, peraltro, così plateale da incrinare, da ultimo, lo stesso ruolo di “autorità salariale”⁽⁶⁴⁾ tradizionalmente riconosciuto dai giudici all'autonomia

⁽⁵⁹⁾ Ivi, p. 17.

⁽⁶⁰⁾ Si veda ISTAT, *In crescita la povertà assoluta a causa dell'inflazione. Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2022*, cit.

⁽⁶¹⁾ «Italy is the country which has seen the largest fall in real wages among the largest OECD economies. By the end of 2022, real wages were 7.5% lower than just before the pandemic»: OECD, *OECD Employment Outlook 2023. Artificial Intelligence and the Labour Market*, 2023, *Country note. Italy*, p. 2; elementi problematici emergono anche in EUROFOUND, *Minimum wages for low-paid workers in collective agreements*, European Union, 2024; in ambito giornalistico italiano, il tema resta, poi, di perdurante attualità: v. G. BALDUZZI, *Crescita infelice. Il paradosso tutto italiano di avere il record di lavoratori, ma con redditi stagnanti*, in *www.linkiesta.it*, 8 febbraio 2024; C. BRUSINI, *Ue, “2024 anno di svolta per i lavoratori a basso reddito”. Aumenti a doppia cifra dove c'è il salario minimo. Stipendi al palo? Solo in Italia – Lo studio*, in *www.ilfattoquotidiano.it*, 6 febbraio 2024.

⁽⁶²⁾ CNEL, *op. cit.*, p. 17.

⁽⁶³⁾ Si veda S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *LD*, 2020, n. 2, p. 185 ss.; cfr. altresì, tra gli altri, O. RAZZOLINI, *Il salario minimo adeguato verso l'approdo europeo: quale impatto per l'Italia?*, cit., p. 5.

⁽⁶⁴⁾ In generale, sulla crisi del ruolo di “autorità salariale” dell'autonomia collettiva, si veda T. TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, Working Paper CSDLE “Massimo D'Antona” – IT, 2019, n. 386, p. 8.

collettiva, come dimostrano le recenti vicende giudiziarie del CCNL Vigilanza privata e servizi fiduciari, con la magistratura impegnata a intervenire – a tutto vantaggio del CCNL Multiservizi – in funzione correttiva *ex* articolo 36 Cost. perché contenente minimi retributivi inferiori alle soglie di povertà assoluta Istat ⁽⁶⁵⁾.

Un quadro non diverso per quanto concerne i problemi di frammentazione contrattuale interessa anche le filiere agroalimentari italiane. Se si tralascia la fase distributiva e di commercializzazione del prodotto, per concentrarsi subito su quella produttiva, spicca, intanto, il primo anello della filiera, quello agricolo, con tutte le sue peculiarità e criticità, che ne fanno un «settore non omologabile a tutti gli altri [proprio] a partire dalle dinamiche salariali» ⁽⁶⁶⁾: l'estrema polverizzazione del tessuto economico, la stagionalità e varietà delle colture e dei territori, la presenza di manodopera prevalentemente avventizia, un sistema contrattuale unico nel suo genere, con un decentramento contrattuale spinto a favore del livello provinciale, che sottrae ogni spazio a quello aziendale ⁽⁶⁷⁾.

In linea con le tendenze generali di progressivo indebolimento del sistema sindacale, anche qui la frammentazione della struttura negoziale si realizza attraverso l'eccessiva proliferazione di CCNL insistenti sulla stessa platea di imprese e lavoratori, nonché ritagliati *ad hoc* su micro-esigenze categoriali espressione di soggetti dalla rappresentatività quantomeno dubbia ⁽⁶⁸⁾. Più ancora, però, si avverte il condizionamento, all'interno della stessa contrattazione collettiva leader, di una struttura contrattuale troppo decentrata e "sfilacciata", ove, per effetto della devoluzione al livello provinciale della materia retributiva, proliferano salari diversi per lavoratori della stessa regione o di province limitrofe di regioni diverse ⁽⁶⁹⁾. Su questo fenomeno pesa, del resto, la stessa pressione al ribasso proveniente dal mondo del lavoro irregolare; sicché non è raro rinvenire contratti provinciali sottoscritti in nome di specifiche esigenze territoriali con un rinvio a meccanismi di sostanziale adeguamento delle retribuzioni al c.d. salario di piazza, pur in un contesto di formale ancoraggio ai minimi contrattuali di categoria ⁽⁷⁰⁾.

⁽⁶⁵⁾ Cfr. Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711 e n. 27769; Cass. 10 ottobre 2023, n. 28320, n. 28321 e n. 28323; in tema, già Trib. Milano 30 giugno 2016, n. 1977; Trib. Torino 9 agosto 2019, n. 1128; Trib. Milano 25 febbraio 2020, n. 225; Trib. Milano 13 ottobre 2023, n. 2720; per alcuni primi commenti, C. DE MARCHIS GÓMEZ, *Se cinque euro vi sembrano troppi*, in centroriformastato.it, 10 novembre 2023; M. BARBIERI, *Il salario minimo tra discussione politica e giurisprudenza*, in *LDE, 2023, n. 3*, p. 6 ss.; G. BRONZINI, *Il contributo della Corte di cassazione per risolvere il tema dei "salari indecenti"*, *ivi*; P. ICHINO, *Se è il giudice a stabilire il salario minimo*, in lavoce.info, 6 ottobre 2023; A. TERZI, *Salario minimo costituzionale e sindacato del giudice*, in *Questione Giustizia*, 9 ottobre 2023.

⁽⁶⁶⁾ CNEL, *op. cit.*, p. 20.

⁽⁶⁷⁾ Si veda G. URBISAGLIA, *L'efficacia della contrattazione collettiva dei lavoratori della terra*, in *DRI, 2022*, n. 1, p. 223 ss.; sulla contrattazione collettiva nel lavoro agricolo, O. BONARDI, *Pubblico e privato nella regolazione del lavoro agricolo: attori, governance, risorse e condizionalità sociale*, in O. BONARDI, L. CALAFÀ, S. ELSÉN, R. SALOMONE (a cura di), *op. cit.*, p. 180 ss.; A. MARCIANÒ, *op. cit.*, p. 93 ss.; P. CAMPANELLA, V. PAPA, D. SCHIUMA, *op. cit.*, p. 376 ss.

⁽⁶⁸⁾ Per una indagine sulla contrattazione collettiva in agricoltura ed una comparazione dei salari di cui ai diversi CCNL del settore, specie alla luce dell'indice di sfruttamento contenuto nell'art. 603-bis, terzo comma, n. 1, c.p., v. C. M. ROVATI, *Lo sfruttamento economico alla luce della contrattazione collettiva nel settore agricolo*, in *LDE, 2022, n. 2*.

⁽⁶⁹⁾ Si veda G. URBISAGLIA, *op. cit.*, p. 246-247.

⁽⁷⁰⁾ Si veda P. CAMPANELLA, V. PAPA, D. SCHIUMA, *op. cit.*, p. 380.

Non minori problemi si avvertono se dalla fase della produzione agricola si passa, poi, a quella industriale, della produzione/trasformazione del prodotto. «La moltiplicazione del fenomeno della disparità di retribuzione a parità di lavoro» – per dirla con le parole della Suprema Corte – «e la mortificazione dei salari soprattutto ai livelli più bassi» ⁽⁷¹⁾ è chiaramente avvertibile, ancora una volta, nella filiera della carne. È, anzitutto nel passaggio da un comparto all'altro della filiera che possono percepirsi talune significative diversità di trattamento, in qualche modo connesse al diverso modello organizzativo di filiera adottato e alla conseguente scelta del contratto collettivo applicabile.

Se si guarda al comparto avicolo, dove l'affermarsi di una logica d'integrazione verticale ha favorito la concentrazione settoriale e l'emersione di pochi grandi gruppi industriali, sarà facile riscontrare l'applicazione, almeno di regola, del CCNL dell'agricoltura indistintamente a tutti i lavoratori, anche a quelli impegnati nella produzione e nella trasformazione del prodotto ⁽⁷²⁾. Ciò si deve al fatto che il processo d'integrazione della filiera ha preso avvio in partenza da piccole aziende agricole, dedite in origine all'allevamento e alla mangimistica, mentre l'ampliarsi delle attività produttive a valle si è realizzato solo successivamente, sicché oggi pochi operatori industriali sono in grado di reggere l'intero mercato e presidiare «tutte le fasi del processo, dalla produzione dei mangimi all'incubazione delle uova, dall'allevamento alla macellazione» ⁽⁷³⁾, con il sistema delle soccide chiamato a garantire il pieno controllo degli allevatori ad opera dei grandi produttori industriali ⁽⁷⁴⁾.

Se si guarda, invece, al comparto suinicolo, dove, in un contesto organizzativo estremamente frantumato, sono le industrie di trasformazione ad avere la meglio, ci si accorgerà come l'applicazione del contratto collettivo dell'industria agli addetti alla produzione di carne non dovrebbe, almeno teoricamente, essere messa in discussione. Sennonché, la frammentazione della catena produttiva incide, come già anticipato, soprattutto sulla fase di macellazione e di sezionamento del prodotto, sollecitando, pertanto, strategie di segmentazione della manodopera, funzionali ad un contenimento dei costi. Affiorano, allora, tecniche di *outsourcing* funzionali all'applicazione di CCNL diversi da quello per i dipendenti dell'industria alimentare, con la riemersione proprio del CCNL dell'agricoltura o, in altri casi, di quello degli alimentaristi artigiani

⁽⁷¹⁾ Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711, cit.

⁽⁷²⁾ Come si legge in R. PELLIZZON, *Una ricerca per il sindacato*, in V. SOLI, *Lavorare in AIA. Soggettività operaia, immigrazione e governo del lavoro*, Edizioni Cà Foscari, 2017, p. 12, nell'ambito dei tre gruppi industriali che dominano il mercato avicolo italiano, Fileni «applica il contratto dei lavoratori agricoli (il meno favorevole in termini salariali e normativi)», Amadori «applica il contratto della cooperazione agricola», mentre l'unico gruppo ad applicare, dal 2017, il CCNL Industria alimentare, anche nei confronti dei lavoratori in appalto, è AIA, ove vige un modello di relazioni industriali solido e stabile, con una storia di accordi di secondo livello piuttosto vivace; da qualche tempo AIA, che fa capo alla holding Veronesi, ha abbandonato, peraltro, Federalimentari e ha costituito una nuova associazione di categoria, UnaItalia, la quale coinvolge ora anche Fileni e Amadori, controllando ormai oltre il 90% della filiera avicunicola nazionale.

⁽⁷³⁾ V. SOLI, *op. cit.*, p. 28.

⁽⁷⁴⁾ Si veda P. CAMPANELLA, *Quality of the production process in the meat industry: weaknesses in the value chain, effects on labour relations*, di prossima pubblicazione in P. CAMPANELLA (a cura di), *op. cit.*

(75). Ancor più frequente, poi, è il richiamo al CCNL Multiservizi (76), con il conseguente paradosso che un contratto collettivo, considerato dai giudici utile parametro di riferimento per il contrasto al “lavoro povero” ex articolo 36 Cost. (77), diviene esso stesso, nelle “mani” delle imprese di lavorazione delle carni – a propria volta “schiacciate” dai grandi gruppi della trasformazione industriale e della distribuzione commerciale del prodotto – una fenomenale arma per restare a galla e scaricare sui lavoratori tutto il peso delle iniquità della filiera (78).

Per evitare questo, le forze sindacali hanno più volte tentato di correre ai ripari. Talora, in funzione anti-esternalizzazione, hanno riesumato il principio di parità di trattamento dei lavoratori in appalto rispetto a quelli dell’impresa committente (79), ovvero hanno imposto alla controparte un divieto drastico di *outsourcing* per alcune fasi del processo produttivo (80). Tal altra, in funzione (piuttosto) di governo dei processi di esternalizzazione, hanno imposto alle aziende alimentari di inserire «nei contratti di appalto apposite clausole che vincolino le imprese appaltatrici [...] all’applicazione dei Ccnl del settore merceologico delle attività appaltate, sottoscritti dalle organizzazioni maggiormente rappresentative» (81). Sempre nella stessa ottica, di controllo interno

(75) La compressione dei costi può avvenire, infatti, anche rimanendo all’interno del perimetro dei CCNL del settore alimentare, come dimostra G.A. RECCHIA, *Il prezzo del lavoro. Un’indagine sui salari nella contrattazione collettiva nazionale*, in RGL, 2023, I, n. 4, p. 567 ss.

(76) Si veda U. FRANCIOSI, *op. cit.*, p. 52.

(77) Cfr. la giurisprudenza citata in nota 65.

(78) Da ultimo, si veda, comunque, il caso del macello ex Pelissero Carni (attuale Al.pi) di Baldichieri (Asti), che ha dato luogo ad una delle più combattute vertenze degli ultimi anni in regione, con uno sciopero ad oltranza degli operai in appalto e, parallelamente, un’inchiesta della Guardia di Finanza su un presunto sistema di appalti illeciti della ex Pelissero, sfociato nell’arresto di alcune figure apicali del sistema e nel sequestro dell’azienda, successivamente, però, dissequestrata per decisione dei giudici del riesame: cfr. C. RUGGIERO, *La macellazione al lavoro*, in www.collettiva.it, 23 settembre 2023; M. PEGGIO, P. VIARENGO, *“Pelissero sapeva tutto del macello”: le accuse di sindacati e dipendenti*, in *La Stampa*, 18 ottobre 2023; D.P., *Indagine ex Pelissero Carni: i giudici del riesame smontano l’accusa di truffa all’Inps*, in lanuovaprovincia.it, 17 novembre 2023; la vicenda ha avuto un esito positivo solo dopo 155 giorni di sciopero e l’inquadramento, finalmente, dei lavoratori in appalto nell’ambito del CCNL dell’industria alimentare: v. F. NACINOVICH, *A Baldichieri vince la classe operaia*, in www.collettiva.it, 9 gennaio 2024; per un’analisi, invece, comparativa dei trattamenti retributivi previsti dai diversi CCNL dell’industria alimentare, cfr. G.A. RECCHIA, p. 567 ss.

(79) Art. 43, CCNL Industria alimentare PMI.

(80) Art. 4, CCNL Industria alimentare, che vieta l’affidamento in appalto di alcune fasi del processo produttivo, tra cui, di regola, quelle «di trasformazione e di imbottigliamento» del prodotto, «nonché quelle di manutenzione continuativa straordinaria» degli impianti.

(81) Art. 4, CCNL Industria alimentare; pertanto, ad esempio, «in caso di appalto delle attività di logistica» si applicherà «correttamente, in luogo del CCNL industria alimentare, il CCNL merce e logistica sottoscritto dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative» (si veda, in tal senso, lo «Scambio di lettere su articolo 4» allegato al CCNL medesimo). La previsione ha dato luogo a rilievi critici, anche comprensibili, da parte dei sindacati di base, per la sua idoneità a collegare la scelta del CCNL applicabile al settore merceologico dell’attività appaltata (logistica, multiservizi, ecc.), invece che – una volta per tutte – a quello dell’impresa committente (industria alimentare). Tuttavia, la clausola vorrebbe segnare in sé un passo avanti rispetto al passato, quando era sufficiente a garantire «il rispetto delle norme contrattuali confederali» relative al «settore merceologico» di afferenza «delle aziende appaltatrici», senza alcun riferimento alla natura delle attività appaltate (si veda il vecchio art. 4); sicché in caso di imprese esercenti più attività economiche, tra cui alcune accessorie o complementari (es. toelettatura, mattazione, disosso) alla principale (es. movimentazione merci o pulizia e servizi integrati/multi servizi), prevaleva sempre il CCNL relativo a quest’ultima attività (CCNL

alla filiera, hanno, infine, sottoscritto importanti accordi a carattere intercategoriale per il coordinamento sindacale lungo la filiera agroalimentare ⁽⁸²⁾.

Si tratta di esperienze di rilievo, benché inficcate, quanto al loro pieno e positivo esito, da alcuni problemi: se, da un lato, sulle sopramenzionate clausole negoziali ha probabilmente pesato il problema della loro difficile giustiziabilità ⁽⁸³⁾, dall'altro, sui tentativi di rafforzamento del dialogo tra federazioni lungo la catena del valore potrebbe forse avere inciso una certa difficoltà di bilanciare le esigenze ricompositive della filiera a livello sindacale con il bisogno di ciascuna organizzazione di difendere gelosamente le proprie autonome prerogative di categoria.

6. Che fare?

L'analisi sin qui condotta, circa il ruolo delle relazioni sindacali e la tutela del lavoro nelle filiere agroalimentari, pone evidentemente le forze sociali e lo stesso decisore politico di fronte a importanti sfide, che andrebbero colte in una prospettiva, se non di breve, quanto meno di medio termine.

Un primo aspetto su cui le organizzazioni dei lavoratori dovrebbero tornare a riflettere è proprio quello dell'urgenza di un intervento di ricomposizione sindacale della filiera, a cui peraltro, potrebbe non rimanere estraneo neppure l'ultimo anello della stessa, quello della GDO. Ciò è tanto più vero se si considerano le odierne debolezze del CCNL Commercio nel contrasto alla "povertà da lavoro" ed altresì il pressing sul costo del lavoro, esercitato, da ultimo, nei confronti della contrattazione collettiva aziendale, persino all'interno di catene commerciali notoriamente conosciute per una maggiore sensibilità verso le ragioni del lavoro ⁽⁸⁴⁾.

Non potrebbe forse essere remota neanche l'ipotesi futura di un'azione ricompositiva della filiera ad ampio raggio, capace cioè di coinvolgere la stessa contrattazione collettiva nazionale, atteso che l'ipotesi di un CCNL di filiera non è del tutto avulsa

Merce e logistica o addirittura CCNL Multiservizi), in consonanza all'art. 2070 c.c., invece che quello del settore merceologico di appartenenza dell'attività appaltata (CCNL Industria alimentare nel caso ad es. di appalto di lavorazioni di mattazione, disosso) come dovrebbe accadere ora.

⁽⁸²⁾ Si veda il protocollo intercategoriale *La forza dell'Agire Comune – le regole per Appalti e Legalità*, sottoscritto il 26 marzo 2018 da Filcams-Cgil, Filt-Cgil, Flai-Cgil per la costituzione di coordinamenti nazionali, territoriali e dei delegati aziendali nell'ambito della filiera agroalimentare, su cui, in dottrina, M. G. GRECO, *Relazioni tra imprese e rapporti di lavoro in agricoltura*, in CARITAS ITALIANA, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, cit., pp. 353-354; per la costituzione di relazioni industriali di sito produttivo o, all'opposto, nell'ambito dell'intera filiera produttiva nell'industria della carne, cfr., sempre per il caso AIA, quanto riportato da V. SOLI, *op. cit.*, p. 119, nonché, con riguardo, invece, al caso Rovagnati S.p.A. e relative imprese appaltatrici, stipulanti apposito protocollo di sito, cfr. A. ZOPPO, *Terziarizzazione dell'economia e nuove articolazioni contrattuali: il Protocollo per la contrattazione di sito in Rovagnati*, in *Boll. ADAPT*, 2020, n. 8.

⁽⁸³⁾ Si veda Trib. Modena 25 luglio 2018, inedita a quanto consta; in tema G. PIGLIALARMÌ, *I limiti alle esternalizzazioni posti dal contratto collettivo. Alcuni spunti critici*, in *Boll. Certificazione*, 2020, n. 1, p. 4 ss.

⁽⁸⁴⁾ Si veda la vicenda relativa al complesso rinnovo del contratto collettivo integrativo aziendale di Coop Alleanza 3.0 e alle scelte ivi compiute in tema di organizzazione aziendale e di salario, oggetto di rilievi critici ad opera di una parte, sia pur minoritaria, dei delegati Filcams-Cgil: cfr. S. LERI, D. DE MARCO, *Contratto COOP ALLEANZA 3.0 – c'è una terza scelta tra Integrativo e Nazionale: la lotta!*, in *giornatedimarzo.it*, 18 ottobre 2022; S. LERI, *I lavoratori di Coop Alleanza 3.0: da eroi della pandemia a carne da macello*, *ivi*, 12 marzo 2022.

dall'esperienza del sindacato confederale. Si pensi, ad esempio, al CCNL del trasporto aereo, ove le parti sociali hanno condiviso «l'utilità di un modello di Filiera», che contemplasse «una disciplina di garanzia delle tutele minime del lavoro e di contrasto a forme di concorrenza improprie», con una prima parte generale, applicabile a tutti gli operatori del settore, in quanto componenti a pieno titolo della filiera, e di ulteriori Parti Specifiche, destinate a riconoscere e valorizzare l'autonomia negoziale e le specificità di ciascuna di tali componenti ⁽⁸⁵⁾.

Non v'è dubbio che nel caso di specie abbiano giocato favorevolmente le tradizionali peculiarità del trasporto aereo, in particolare, la sua originaria natura di servizio pubblico, almeno storicamente sottratto alle leggi di mercato, con attività economiche fortemente integrate attorno alle varie compagnie di bandiera, un diffuso associazionismo di mestiere ed un'azione sindacale conseguentemente meno pervasa dalle strette logiche di categoria. Tuttavia, è significativo che, allorché la liberalizzazione del settore a livello europeo, in uno con le vicende Alitalia, hanno condotto ad una frammentazione del *business* con un nuovo protagonismo del sindacato storico, quest'ultimo abbia comunque cercato di reagire, adottando un approccio complessivo di sistema, secondo logiche innovative rispetto a quelle tipicamente categoriali ⁽⁸⁶⁾. Ciò è quanto si potrebbe forse sperimentare, pur con tutti i distinguo necessari, anche nell'ambito di alcune delle più polverizzate filiere agroalimentari italiane, dove problemi di segmentazione della forza lavoro e di concorrenza impropria tra imprese vengono analogamente a galla.

Un secondo elemento su cui varrebbe la pena di riflettere è quello di una possibile riqualificazione del modello organizzativo del sindacato storico, che contempli una crescente valorizzazione del livello confederale ⁽⁸⁷⁾. Questo, in quanto articolazione di tipo orizzontale imperniata sul dato territoriale, ben potrebbe fungere da struttura di raccordo intercategoriale, con un ruolo propulsivo, anche in ambito locale, rispetto allo sviluppo di strategie di filiera sintoniche a più generali obiettivi di sostenibilità sociale ed ambientale, da portare all'attenzione del decisore politico, in “rete” con altri importanti “spezzoni” della società civile.

Se si guarda, invece, al processo di contrattazione collettiva interno alle categorie, un ulteriore elemento di riflessione viene dall'esigenza di una revisione in senso manutentivo dei perimetri della contrattazione collettiva ⁽⁸⁸⁾, revisione senz'altro necessaria, probabilmente all'interno di un più complessivo intervento legislativo promozionale dell'autonomia collettiva, per stemperare fenomeni di *dumping* e crescenti disegualianze di trattamento anche all'interno delle filiere agroalimentari.

⁽⁸⁵⁾ Cfr. la premessa del CCNL Trasporto aereo, parte generale, sottoscritto il 30 maggio 2019 tra Assaeroporti, Assaereo, Federcatering, Assocontrol, Assohandlers, Fairò e Filt-Cgil, Fit-Cisl, Ultrasporti e Ugl Trasporto Aereo.

⁽⁸⁶⁾ Si veda P. CAMPANELLA, D. DAZZI, M. HANCOCK, M. TUFO, *Aviation industrial relations & Covid 19: the Italian perspective*, di prossima pubblicazione in F. GUARRIELLO, D. MANGAN (a cura di), *Aviation in the turbulence of the pandemic: the response of industrial relations in Europe*, Wolters Kluwer, 2024.

⁽⁸⁷⁾ Per alcune riflessioni in tema v. G.A. RECCHIA, *Il sindacato confederale dal lavoro al mercato e la ricerca del collettivo “sommerso”*, in *DRI*, 2021, n. 3, p. 640 ss.

⁽⁸⁸⁾ Per alcuni contributi monografici sull'argomento, cfr. M. FERRARESI, *Criteri di applicazione del contratto collettivo di categoria. Art. 2070*, Giuffrè, 2021; G. CENTAMORE, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bononia University Press, 2020; M. FERRARESI, *La categoria contrattuale nel diritto sindacale italiano*, Cedam, 2020.

Sarebbe un peccato non cogliere il momento di inusitata attenzione alla questione salariale offerto dall'emanazione della direttiva europea e rinunciare a porre mano ad un sistema contrattuale che necessita di un'azione legislativa di supporto ⁽⁸⁹⁾: gli eccessivi ritardi nei rinnovi, la presenza di CCNL il cui campo applicativo, eccessivamente ampio, erode al ribasso gli spazi di altri più generosi CCNL, la presenza di un numero sovrabbondante di contratti collettivi, che gli stessi sindacati storici tendono a moltiplicare anche in ragione del fenomeno di frammentazione della controparte datoriale, la persistenza di CCNL di dubbia rappresentatività se non addirittura “pirata”, ebbene, tutti questi fenomeni patologici sono capaci di minare nel profondo la solidità del sistema negoziale ⁽⁹⁰⁾. Ne è pregiudicata, anzitutto, la capacità di garantire l'esercizio effettivo del diritto costituzionale ad una giusta retribuzione, come dimostrano le difficoltà incontrate dallo stesso personale ispettivo nell'imporre alle parti un determinato contratto collettivo ⁽⁹¹⁾, difficoltà che aggravano oltremodo il problema atavico del mancato investimento statale sulla funzione essenziale di vigilanza in materia di previdenza sociale e di lavoro.

Per questo motivo è condivisibile il caldo invito al legislatore a supportare le parti sociali con un insieme essenziale di regole del gioco negoziale ⁽⁹²⁾, meglio se sullo sfondo di una legge attuativa dell'articolo 36 Cost., deputata a porre una soglia salariale minima, inderogabile *in peius* dalla contrattazione collettiva ⁽⁹³⁾, e tale da evitare un eccessivo protagonismo giudiziale in funzione sostitutiva del legislatore ⁽⁹⁴⁾.

In tema di regole, resta prioritaria, come si diceva, l'individuazione dei perimetri negoziali. A tal stregua, non sarebbe probabilmente lesiva delle prerogative

⁽⁸⁹⁾ Tra i molti, si veda O. RAZZOLINI, [Il salario minimo adeguato verso l'approdo europeo: quale impatto per l'Italia?](#), cit., p. 5, la quale nota come «la direttiva potrebbe fornire un pericoloso alibi per non mettere mano ad un sistema contrattuale che, viceversa, necessita di numerosi aggiustamenti»; lo stesso CNEL, [op. cit.](#), p. 16, rileva che «assenza di obblighi non significa ovviamente divieto della possibilità di introdurre un piano di azione a sostegno della contrattazione collettiva ovvero una tariffa di legge là dove il decisore politico intenda procedere diversamente».

⁽⁹⁰⁾ In tal senso, cfr. già lucidamente L. MARIUCCI, *Limiti e prospettive della contrattazione collettiva*, in AA.VV., [La questione salariale](#), QRGL, 2020, n. 5, p. 39 ss.

⁽⁹¹⁾ La giurisprudenza amministrativa esclude che il personale ispettivo possa imporre alle parti un determinato contratto collettivo: cfr. TAR Lombardia 4 settembre 2023; TAR Liguria 1° ottobre 2020, n. 676; C. Stato 28 maggio 2019, n. 3487.

⁽⁹²⁾ Tra i tanti, si veda O. RAZZOLINI, [Il salario minimo adeguato verso l'approdo europeo: quale impatto per l'Italia?](#), p. 7 ss.

⁽⁹³⁾ Pare orientarsi in questi termini la proposta di legge 4 luglio 2023, n. 1275, contenente *Disposizioni per l'istituzione del salario minimo*, che all'art. 2 identifica la retribuzione *ex art.* 36 Cost. con il «trattamento complessivo [...] non inferiore [...] a quello previsto dal CCNL [...] stipulato dalle associazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale», aggiungendo, poi, che «il trattamento economico minimo orario stabilito dal CCNL, non può comunque essere inferiore a 9 euro lordi»; nel corso, tuttavia, del suo esame, la proposta è stata emendata con una delega al Governo in materia di retribuzione e di contrattazione collettiva, nel cui ambito compare, tra i principi e criteri direttivi, quello di «definire, per ciascuna categoria, i contratti collettivi più applicati», cosicché il minimo retributivo possa corrispondere proprio ai trattamenti economici complessivi ivi contemplati; la nuova proposta – da cui, però, gli originari presentatori hanno ritirato la firma per l'evidente mutamento dei suoi contenuti – è stata posta alla discussione della Camera dei Deputati a partire dal 5 dicembre 2023.

⁽⁹⁴⁾ Sulla crisi della via giudiziale in tema di salario minimo, si veda C. ZOLI, [Ruolo e limiti della contrattazione collettiva e della giurisprudenza nella determinazione di livelli retributivi adeguati](#), in [LDE](#), 2022, n. 1, p. 12 ss.

dell'autonomia collettiva *ex* articolo 39, primo comma, Cost., l'attribuzione di un simile e assai delicato compito ad un qualche soggetto terzo, purché l'operazione «non si traduca» in una «intangibilità dei perimetri» individuati e sia realizzata con il coinvolgimento sindacale. Più ancora, però, sarebbe auspicabile una devoluzione dell'intervento direttamente alle parti sociali, magari nel rispetto dei principi guida dell'articolo 39, seconda parte, Cost.: da un lato, la disponibilità di ciascun sindacato interessato a dotarsi di un ordinamento interno a base democratica e a sottoporsi alla misurazione del proprio rappresentativo; dall'altro, la devoluzione del processo di contrattazione ad organismi unitari, democraticamente aperti a tutte le diverse sigle sindacali – non solo a quelle più rappresentative – benché, poi, costituiti in proporzione ai propri iscritti ⁽⁹⁵⁾.

Infine, un'ultima riflessione attiene alla questione delle esternalizzazioni e all'urgenza di rivedere la disciplina legislativa in materia di appalti, responsabile di uno spezzettamento eccessivo del regime dei rapporti di lavoro con un peggioramento vistoso delle condizioni dei prestatori nelle filiere agroalimentari. Su questa via, segnali incoraggianti vengono dal caso tedesco. Qui l'emergenza pandemica, rivelatasi esplosiva proprio nelle grandi aziende di carni, ha indotto il governo federale a intervenire direttamente nel settore – già sotto i riflettori per il suo sistema di produzione *low cost* fondato su appalti e subappalti anche tramite distacchi transnazionali ⁽⁹⁶⁾ – con una legge in materia di salute e sicurezza sul lavoro ⁽⁹⁷⁾.

La legge non solo innalza il numero delle ispezioni in tutti i settori produttivi, ma trova il suo fulcro nel divieto, indirizzato propriamente al comparto carni, di impiegare personale esterno in appalto nella macellazione, nel sezionamento e nella lavorazione del prodotto. Anche il ricorso ad agenzie interinali è stato limitato drasticamente e reso possibile, ma solo fino al 2024, con riguardo alla fase di lavorazione della carne, nei limiti massimi dell'8% del carico di lavoro annuale e nel rispetto del principio di parità di trattamento ⁽⁹⁸⁾.

L'intervento legislativo – che tra l'altro incide anche su altri aspetti, come gli orari di lavoro e le condizioni alloggiative della manodopera – non ha del tutto posto fine agli

⁽⁹⁵⁾ In termini non molto distanti, cfr. V. LECCESE, [Contratti collettivi e dignità e libertà di chi lavora](#), in [LDE, 2022, n. 1](#), pp. 13-14.

⁽⁹⁶⁾ HESAMAG, [“Mafia-like” meat industry: Germany a hotbed for contract worker exploitation](#), in [thebetter.news](#), 11 ottobre 2021; DGB, [Zur Situation in der deutschen Fleischindustrie. Standpunkte und Fallbeispiele](#), Faire Mobilität, 2017.

⁽⁹⁷⁾ In tema, cfr. F. ADJAN, [The reorganization of the German meat industry since the Labour Protection Control Law](#), in [www.effat.org](#), 31 gennaio 2023; C. BAN, D. BOHLE, M. NACZYK, [A perfect storm: COVID-19 and the reorganization of the German meat industry](#), in [Transfer](#), 2022, vol. 28, n. 1, p. 101 ss.; S. SEPSI, A. SZOT, [Das Arbeitsschutzkontrollgesetz in der Praxis. Eine erste Bilanz aus der Perspektive von Faire Mobilität](#), in [www.faire-mobilitaet.de](#), 1° giugno 2021; Ş. EROL, T. SCHULTEN, [Renewing labour relations in the German meat industry. An end to 'organized irresponsibility'?](#), WSI Report, 2021, n. 61e; B. STAUNTON, [Change a long time coming for subcontracted slaughterhouse workers](#), in [HesaMag, 2021, #23](#), p. 14 ss.; Ş. EROL, T. SCHULTEN, [An end to wage-dumping in the German meat industry?](#), in [www.socialeurope.eu](#), 26 gennaio 2021; F. SCHULZ, [Criticism of Germany's new laws in the meat and food industry](#), in [www.euractiv.com](#), 31 luglio 2020; EFFAT, [Covid-19 outbreaks in slaughterhouses and meat processing plants. State of affairs and proposals for policy action at EU level](#), EFFAT Report, 2020.

⁽⁹⁸⁾ Si veda Ş. EROL, T. SCHULTEN, [op. cit.](#)

scandali nel settore ⁽⁹⁹⁾. Tuttavia, il bilancio appare comunque positivo nel suo complesso. Ciò specie in considerazione del fatto che un numero importante di lavoratori si è visto assunto alle dirette dipendenze delle grandi imprese di carni e lo stesso sindacato è riuscito indirettamente a rafforzare la sua posizione. Lo dimostra palesemente l'avvenuta sottoscrizione, nel settore, di apposito contratto collettivo nazionale, dopo anni di totale *impasse* sul punto e di dilagante aziendalizzazione delle relazioni sindacali al limite del sindacalismo di comodo ⁽¹⁰⁰⁾.

⁽⁹⁹⁾ H.-P. SCHÖNHERR, *Tierquäler müssen Peanuts zahlen*, in *Taz.de*, 28.2.2023 che segnala, da ultimo, una grossa operazione di perquisizione di una dozzina di aziende di macellazione di polli, parte di una rete illegale e mafiosa, con ingaggio di stranieri clandestini e inflizione di brutali sofferenze agli animali.

⁽¹⁰⁰⁾ Come sottolinea F. ADJAN, *op. cit.*, il sindacato del settore è riuscito a chiudere un accordo collettivo “storico” sull’innalzamento del salario minimo, con una retribuzione che si aggira attorno ai 13,5 euro orari.

Salario minimo, *working poor* e appalti pubblici di servizi: verso una nuova sinergia fra legge e contrattazione collettiva?

di Alberto Pizzoferrato

Abstract – L’A. interviene nell’attuale dibattito in merito alle fonti regolative del salario minimo, esprimendo un’argomentata preferenza per l’integrazione normativa legge/contratto collettivo, da estendersi anche nell’ambito degli appalti pubblici di servizi.

Abstract – The A. intervenes in the current debate regarding the regulatory sources of the minimum wage, expressing an argued preference for an integrated framework of law and collective agreement, to be extended also in the context of public service contracts.

Sommario: 1. Individuazione della questione. – 2. Intervento legislativo: sì o no? – 3. Quali opzioni per un intervento legislativo? – 4. Impatti sugli appalti pubblici di servizi e conseguentemente sui bilanci della PA e sui costi delle tariffe.

1. Individuazione della questione

È fatto notorio che la povertà lavorativa è il risultato di un processo che oltrepassa il salario e che riguarda i tempi di lavoro, la composizione familiare e l’azione redistributiva dello Stato attraverso interventi sociali, assistenziali e previdenziali; tuttavia è parimenti vero che il salario minimo costituisce una componente significativa del disagio economico di strati sempre più ampi della popolazione lavorativa stante la sua riduzione in termini reali a causa dell’inflazione provocata dalla crisi energetica e geopolitica che stiamo vivendo, dalla diffusione della contrattazione c.d. pirata, dal *dumping* contrattuale realizzato da certi contratti collettivi pur leader di settore ma con minimali retributivi al limite o sotto la soglia di sopravvivenza (es. multiservizi, servizi fiduciari), e dalla incapacità di reggere l’urto esterno delle delocalizzazioni produttive da parte del nostro sistema di relazioni industriali ⁽¹⁾.

Se la diagnosi è condivisa, ossia che il sistema attuale di quantificazione del salario minimo non è in grado di tutelare le fasce più deboli del mercato del lavoro e quindi di offrire parametri che possano soddisfare esigenze di equità e di dignità del lavoro, le soluzioni divergono: da un lato vi sono i fautori di un intervento legislativo di fissazione delle soglie minime invalicabili dalla contrattazione collettiva, dall’altro vi sono coloro che propendono per il mantenimento del piano contrattuale di

⁽¹⁾ Cfr. A. ALAIMO, *Povertà, lavoro autonomo e tutela del corrispettivo*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, 2023, n. 472; A. LASSANDARI, E. VILLA, C. ZOLI, *Presentazione del volume*, in VTDL, 2022, n. straordinario, *Il lavoro povero in Italia*, p. 3 ss.

regolazione dei salari, con un irrobustimento in termini di efficacia e incentivazione statale della contrattazione collettiva leader, una ridefinizione delle categorie di applicazione e un “disboscamento” contrattuale (2). I sostenitori della prima tesi valorizzano la necessità di individuare in maniera inderogabile un minimo vitale espressivo di valori intangibili e non negoziabili; quelli della seconda enfatizzano i possibili effetti di un tale intervento sul sistema economico e produttivo e sulla finanza pubblica, con riferimento alle esternalizzazioni e agli appalti di servizi nelle pubbliche amministrazioni, nonché le possibili ricadute negative sulle dinamiche complessive del mercato del lavoro (disoccupazione, lavoro nero o irregolare, ecc.).

In tale seconda schiera si è collocato da ultimo in termini temporali, il Cnel, con la proposta formulata in data 12 ottobre 2023, che non solo respinge il modello dell'intervento diretto del legislatore nella definizione del minimo salariale ma ritiene altresì inattuale l'intervento legislativo sul versante della contrattazione collettiva riproponendo il modello passato degli accordi interconfederali: «Il CNEL raccomanda altresì di garantire il regolare funzionamento della contrattazione collettiva non attraverso interventi legislativi, bensì attraverso la valorizzazione di accordi interconfederali che, nel rispetto della libertà contrattuale, permettano di determinare a livello settoriale e di categoria il salario giusto, dando piena legittimazione alla pretesa della contrattazione collettiva, se condotta da attori qualificati e realmente rappresentativi, di concorrere alla regolazione del mercato del lavoro. Un accordo interconfederale sottoscritto da tutte le organizzazioni datoriali rappresentative sarebbe anche la via più auspicabile per risolvere il problema della sovrapposizione dei perimetri contrattuali, con soluzioni di compromesso che consentano a tutti gli attori collettivi di riconoscersi nelle regole autodeterminate» (p. 33). Orbene, con un'esperienza contrattuale quale quella attuale, così precaria e instabile, riproporre uno schema che ha raggiunto esiti positivi venti/trenta anni fa, appare frutto di una visione, al più, tradizionalista e, si teme, incapace di un'effettiva incidenza quanto al condiviso obiettivo di preservare la dignità del lavoro (3).

Peraltro, se la soluzione proposta dal Cnel appare poco efficace, se non anacronistica, l'analisi è estremamente interessante e puntuale e mette in luce, con rilevanti indicatori statistici, che: 1) il contratto collettivo in Italia è applicato al 95% dei lavoratori dipendenti secondo le denunce mensili rese dai datori di lavoro all'Inps per mezzo del flusso Uniemens che copre tutti i settori del lavoro privato, con l'eccezione dei lavoratori dipendenti agricoli e dei lavoratori domestici; 2) la contrattazione collettiva c.d. pirata

(2) Cfr. A. BELLAVISTA, *I perimetri contrattuali e la misurazione della rappresentatività degli attori negoziali della contrattazione collettiva*, in [LDE, 2022, n. 3](#); G. CENTAMORE, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bononia University Press, 2020; L. LAZZERONI, *La sposa contesa: la rappresentatività sindacale tra interventi a sostegno e prospettive di regolazione eteronoma*, in [RGL, 2022, n. 2](#), pp. 155-173; M. MARAZZA, *Perimetri e rappresentanze sindacali (dei datori di lavoro e dei lavoratori)*, in [LLI, 2018, n. 2](#), pp. I-XVIII.

(3) Cfr. AA.VV., *Rappresentanza e rappresentatività del sindacato. Atti delle Giornate di studio di diritto del lavoro. Macerata, 5-6 maggio 1989*, Giuffrè, 1990; I. ALVINO, *I rinvii legislativi al contratto collettivo: tecniche e interazioni con la dinamica delle relazioni sindacali*, Jovene, 2018; P. CAMPANELLA, *Rappresentatività sindacale: fattispecie ed effetti*, Giuffrè, 2000; R. DE LUCA TAMAJO, *Le criticità della rappresentatività sindacale «misurata»*, in [RIDL, 2020, n. 3, I](#), pp. 377-398; B. DE MOZZI, *Il magistero di Mario Grandi sul rapporto tra legge e libertà sindacale e i recenti disegni di legge in materia di rappresentanza, rappresentatività, salario minimo. Una lettura critica*, in [VTDL, n. straordinario, 2020](#), pp. 1325-1349; F. DI NOIA, *Rappresentatività e contratto collettivo: libertà, pluralismo ed esigenze regolative*, Giappichelli, 2022; V. PAPA, *L'attività sindacale delle organizzazioni datoriali: rappresentanza, rappresentatività e contrattazione*, Giappichelli, 2017.

è applicata in via marginale nella larga maggioranza dei settori produttivi, pur essendo chiaro che costituisce un fattore di grave perturbazione del sistema di relazioni industriali e anche di corretta concorrenza tra le imprese con particolare riferimento ad alcuni settori produttivi e ad alcune aree geografiche del Paese; in particolare «le categorie che aderiscono a CGIL, CISL, UIL firmano 211 contratti collettivi nazionali di lavoro, che coprono 13.364.336 lavoratori dipendenti del settore privato (sempre con eccezione di agricoltura e lavoro domestico); gli stessi rappresentano il 96,5 per cento dei dipendenti dei quali conosciamo il contratto applicato, oppure il 92 per cento del totale dei dipendenti tracciati nel flusso Uniemens. I sindacati non rappresentati al CNEL al momento attuale (X consiliatura) firmano 353 CCNL che coprono 54.220 lavoratori dipendenti, pari allo 0,4 per cento dei lavoratori di cui è noto il CCNL applicato»; 3) i ritardi nei rinnovi dei contratti collettivi sono cronici e interessano percentuali molto ampie dei lavoratori (al 1° settembre 2023 risulta che al 54% dei lavoratori dipendenti del settore privato si applicano contratti collettivi nazionali di lavoro tecnicamente scaduti), pur con la precisazione che «non sempre ritardo è sinonimo di non adeguatezza del salario o di assenza di meccanismi di vacanza contrattuale, concessioni una tantum (si pensi al rinnovo del contratto del terziario dove sono state introdotte misure “ponte” che risolvono il problema almeno per tutto il 2023), ovvero meccanismi di adeguamento all’andamento della inflazione che, in effetti, sono presenti in numerosi contratti collettivi nazionali di lavoro»).

2. Intervento legislativo: sì o no?

Il tema è assunto alla ribalta politica negli ultimi mesi, non solo per il crescente livello di insoddisfazione rispetto all’attuale sistema di regolazione dei salari, ma anche perché si è valutata la necessità dell’intervento alla luce dell’attuazione interna della direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativa a salari minimi adeguati nella Unione europea.

Come noto, la direttiva non istituisce un unico meccanismo di determinazione salariale ma lascia i diversi Stati membri liberi di scegliere le modalità di attuazione con cui garantire tale trattamento minimo adeguato quali la contrattazione collettiva e il salario minimo legale. La finalità di un simile intervento è quella di contrastare il diffondersi dei bassi trattamenti retributivi e del dumping salariale in ambito europeo e quindi evitare che la competitività e la concorrenza fra imprese si fondi principalmente sul parametro del costo del lavoro, senza peraltro intervenire direttamente sull’armonizzazione dei salari europei o sull’individuazione di un meccanismo uniforme di determinazione. La direttiva in tal senso prevede che gli Stati membri in cui è presente un salario minimo legale debbano adottare misure necessarie atte a garantire criteri stabili e chiari per la determinazione e l’aggiornamento del trattamento retributivo minimo, anche con la partecipazione delle parti sociali. Con l’accordo del 7 giugno 2022 il Consiglio e il Parlamento europeo hanno stabilito, poi, che i salari minimi legali dovranno essere aggiornati al massimo ogni due anni (quattro anni laddove i paesi utilizzino un meccanismo di indicizzazione automatica). Mentre per gli Stati membri in cui la retribuzione adeguata è garantita tramite contrattazione collettiva, senza imporre una generalizzazione o applicazione universale, si pongono due diverse discipline in funzione del tasso di copertura dei contratti collettivi: se superiore all’80% dei

lavoratori vengono previste alcune misure e iniziative molto blande e sfumate, se inferiore si introduce un obbligo, a carico dello Stato membro, di adozione di uno strutturato piano d'azione pubblico volto alla promozione dello strumento contrattuale, sentite le parti sociali (più specificamente lo Stato membro interessato deve prevedere «un quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva, per legge a seguito della consultazione delle parti sociali o mediante un accordo con queste ultime» e definire altresì, previa consultazione delle parti sociali o sempre mediante un accordo con queste ultime, «un piano d'azione per promuovere la contrattazione collettiva»). In sostanza la UE richiede agli Stati membri di risolvere internamente e tramite soluzioni autonome l'equilibrio tra miglioramento dell'adeguatezza dei salari minimi ed impatti e rischi economici che l'innalzamento dei salari può determinare in specifici settori, regioni e PMI, ma obbligandoli a farsi carico della questione dell'equità e adeguatezza dei salari per arginare il fenomeno dei *working poor* e implementare la coesione ed il progresso sociale.

Il nostro assetto interno appare in linea con il modello proposto dalla direttiva, la presenza di un robusto ed esteso sistema di contrattazione collettiva non richiede ulteriori verifiche o adempimenti sul presupposto che il trattamento retributivo previsto da un contratto collettivo qualificato (cioè sottoscritto da soggetti realmente rappresentativi) sia per ciò stesso adeguato. Dato l'elevato grado di copertura della contrattazione collettiva, l'assoluta dominanza dei contratti collettivi siglati da organizzazioni datoriali e sindacali più rappresentative, l'incidenza residuale dei contratti collettivi che fissano minimali in importi inferiori al 50% del salario medio e il 60% del salario mediano (i dati ufficiali di Istat stimano in 7,10 euro il 50% salario medio e in 6,85 euro il 60% salario mediano in Italia per il 2019), l'impianto nazionale risulta conforme alle prescrizioni europee.

In tal senso si è espresso anche il Cnel che ha sconsigliato al Governo di percorrere la strada legislativa sia in tema di determinazione del minimale sia in tema di revisione dei criteri di rappresentatività degli agenti negoziali e di efficacia del contratto collettivo. Ma si tratta di scelta opportuna?

A prescindere dalla capacità dell'attuale sistema di relazioni sindacali non solo di far fronte al problema ma anche di tenere insieme un modello unitario condiviso tramite autoregolamentazione, rilanciato dal Cnel ma nei fatti difficilmente ipotizzabile, rimane in ogni caso che la situazione attuale è governata da estrema incertezza a seguito di sei arresti della Suprema Corte ⁽⁴⁾ che ha giudicato in violazione dei parametri di proporzionalità e sufficienza di cui all'articolo 36 Cost. le previsioni relative al salario minimo previste dal contratto collettivo leader, ossia sottoscritto dalle organizzazioni sindacali e datoriali più rappresentative del settore servizi fiduciari. Il principio espresso è dirompente poiché, superando la pregressa presunzione di legittimità della quantificazione contrattuale, sottrae il dominio della determinazione retributiva alle parti sociali assegnandolo, *case by case*, alla giurisprudenza. È evidente che l'esito è stato determinato dai valori estremamente bassi assunti dallo specifico CCNL, ma la portata

⁽⁴⁾ Cfr. Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711, n. 27713 e n. 27769; Cass. 10 ottobre 2023, n. 28320, n. 28321 e n. 28323. Per tutti si veda M. MISCIONE, *Il salario minimo costituzionale affermato dalla Cassazione*, in www.altalex.com/quotidiano-giuridico, 20 ottobre 2023, che sottolinea come il concetto di giusta retribuzione affermato dall'art. 36 Cost. sia una variabile indipendente.

espansiva del principio è difficilmente prevedibile e rimessa alla sensibilità sociale di ciascun giudice di merito.

Ora, la presenza di un siffatto orientamento giurisprudenziale non solo alimenterà un nuovo e diffusivo contenzioso, ma soprattutto genererà un clima di precarietà nelle aziende, con un senso di sfiducia nei lavoratori e di incertezza sui budget del personale, e quindi sugli sviluppi di attività e business. In tal senso appare non rinviabile un intervento legislativo sulla materia che restituisca certezze al sistema e lo possa debitamente sostenere, nella direzione promossa dallo stesso Cnel di un consolidamento e disboscamiento del sistema contrattuale.

3. Quali opzioni per un intervento legislativo?

Le soluzioni che sembrano realisticamente prospettabili, senza intervenire sul nodo gordiano della revisione dell'articolo 39 Cost. o della determinazione dei criteri di rappresentatività sindacale, sono pertanto sostanzialmente tre (qui riprodotte in termini essenziali) ⁽⁵⁾: una che punta a identificare il contratto leader, di applicazione necessaria, con il contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative il cui ambito di applicazione sia «strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto», tramite una generalizzazione della portata degli articoli, prima gli articoli 30, comma 4, e 50 del decreto legislativo n. 50/2016, poi l'articolo 11 del decreto legislativo n. 36/2023 ed il riconoscimento della categoria "oggettiva"; l'altra che limita l'intervento legislativo ai soli settori c.d. "fragili", identificati dalle parti sociali con l'ausilio delle istituzioni competenti (Ministero del lavoro, Ispettorato nazionale del lavoro, Cnel), dove i livelli retributivi risultino particolarmente bassi, con applicazione di un principio di estensione erga omnes dei minimi salariali stabiliti dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative; infine, una terza via che preveda un intervento legislativo solo sul versante della determinazione del salario minimo adeguato, da specificarsi se in versione minimo tabellare o minimo onnicomprensivo delle voci indirette e differite, che sia di valenza generale in quanto tarato sul *minimum* vitale dignitoso ma di applicazione di fatto circoscritta a quei settori o a quelle aziende che non applichino i minimali della contrattazione collettiva nazionale maggioritaria oppure che applichino minimali della contrattazione collettiva nazionale maggioritaria inferiori alla soglia di povertà lavorativa identificata per legge ⁽⁶⁾.

Tutte e tre le soluzioni sul tappeto sono largamente inappaganti perché non sciolgono i nodi dell'efficacia del contratto collettivo associata all'effettiva rappresentatività degli agenti negoziali e sono dunque del tutto parziali e limitate, ma hanno comunque il pregio di perseguire un obiettivo condiviso e di fornire un riscontro inderogabile alle istanze di tutela dei lavoratori in condizioni precarie.

⁽⁵⁾ Si veda A. PIZZOFERRATO, [Rappresentatività sindacale e salario minimo adeguato: quali strade sono realmente percorribili?](#), in [LDE, 2022, n. 3](#).

⁽⁶⁾ Cfr., fra gli altri, M. MISCIONE, [op. cit.](#); P. TOSI, [L'adeguamento delle categorie merceologiche e l'autoregolamentazione delle parti contraenti](#), in [LDE, 2022, n. 3](#); T. TREU, [Salario minimo: tra debolezze di sistema e frammentazione della rappresentanza](#), [ivi, n. 2](#); T. TREU, [Le proposte sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea](#), in [DRI, 2021, n. 1](#), p. 1 ss.

All'interno delle tre alternative, ritengo preferibile l'ultima, poiché per la prima l'individuazione della "stretta connessione" ha dato luogo, ad esempio con riguardo alle cooperative sociali, ad un articolato contenzioso non ancora definitivamente composto; mentre la seconda implica un'ingerenza delle Istituzioni del lavoro nella scelta dei settori fragili e dei contratti di riferimento che pare eccessiva alla luce della libertà di autodeterminazione sindacale. La terza, invece, ha il pregio di non incidere sulla libertà sindacale, di mantenere il pluralismo sindacale, ma di poterlo censurare, ritenendo le previsioni della contrattazione collettiva applicabile nulle e/o illegittime laddove in contrasto con i parametri di adeguatezza minima legale. La legge costituirebbe la rete di salvaguardia minima per tutti i settori e per l'intero mercato del lavoro italiano, mentre la contrattazione collettiva, all'interno dei rispettivi campi di applicazione definiti esclusivamente dalle parti sociali, costituirebbe la sede incrementale di tutele basata sullo stato di salute economica e sulla produttività di settore/azienda. Si garantirebbe così un supporto esterno, eteronomo, alla contrattazione collettiva, che tuttavia rimarrebbe l'autorità salariale per antonomasia del nostro ordinamento. La soluzione dovrebbe poi estendersi anche nell'ambito del lavoro autonomo, quanto meno di quello economicamente dipendente, come statuito per i lavoratori delle piattaforme digitali (si veda l'articolo 47-*quater*, comma 2, del decreto legislativo n. 81/2015).

Dunque, si tratterebbe di una soluzione minimalista, ma utile e concretamente fattibile, stante la necessaria presa in carico della direttiva UE da parte del nuovo Governo ai fini della sua trasposizione interna e per evitare imprevedibili derive giudiziali sulla retribuzione adeguata e per sviluppare una contrattazione collettiva di qualità. In sostanza, preso atto che la complessità tecnica, politica e sindacale della questione inibisce di fatto un intervento sistematico sulla materia, ritengo che valga la pena intervenire quanto meno per tamponare l'incertezza applicativa allo stato esistente, ridurre i gap retributivi e fornire una base di riferimento della retribuzione minima più decorosa e socialmente sostenibile per quei settori dove il lavoratore si colloca all'interno o a rischio povertà (non solo lavoro agricolo, lavoro domestico, multiservizi e lavoro di attesa (servizi fiduciari), ma anche settore turistico, pubblici esercizi, logistica, lavoro nelle attività di cura e assistenza alla persona, appalti di servizio).

Certo, un tale intervento non sarebbe la panacea che risolve da sé il problema dei *working poor*, intimamente legato a tanti altri fattori caratterizzanti il mercato del lavoro italiano (dalla diffusione di schemi giuridici o contrattuali che escono dal campo di applicazione della contrattazione collettiva, ai differenziali retributivi a livello territoriale – non solo Nord-Sud ma anche aree metropolitane e aree periferiche –, dal lavoro irregolare e sommerso all'efficacia dell'azione ispettiva, dall'abuso dei contratti di apprendistato e di tirocinio formativo al lavoro nero dei migranti clandestini), ma servirebbe come argine e come base minima invalicabile nella gestione delle risorse umane e delle relazioni sindacali. È vero, come sostiene il Cnel, nelle proposte del 12 ottobre 2023 che «negli ultimi decenni le stesse parti sociali hanno concentrato, specie in alcuni comparti, le risorse dei rinnovi contrattuali sempre meno sul minimo tabellare, quale elemento di misurazione della professionalità rispetto alle scale retributive, per introdurre nuove forme di distribuzione del valore economico del contratto in direzione della valorizzazione della produttività, della flessibilità organizzativa, del welfare contrattuale e della bilateralità. Il sistema di contrattazione collettiva italiano si muove dunque, nel complesso, in una direzione diversa da quella della tariffa oraria e del

potenziamento minimo tabellare», ma, come più sopra riportato, il minimo salariale per legge, almeno nell'opzione proposta, non svolgerebbe una funzione sostitutiva alla contrattazione collettiva e nemmeno di valenza generalizzata, operando solo nei limitati ambiti e settori in cui la contrattazione collettiva, perché troppo moderata o perché pirata o perché assente, non sia in grado di garantire al lavoratore una soglia minima di sopravvivenza (7).

4. Impatti sugli appalti pubblici di servizi e conseguentemente sui bilanci della PA e sui costi delle tariffe

Le resistenze al modello proposto, di coesistenza della legge e del contratto collettivo quali fonti di regolamentazione del salario minimo, non riguardano solo il settore privato e quindi non si fondano solo sulle cennate possibili ricadute negative sul mercato del lavoro e sulla produttività delle imprese italiane, ma concernono anche i possibili impatti sui costi dei servizi pubblici derivanti dall'introduzione di minimali legali superiori a quelli contrattuali. Dunque, le remore si appuntano anche sull'innalzamento della spesa pubblica, soprattutto dello Stato e degli enti locali, che una tale modifica normativa potrebbe determinare.

Ora, la riforma del codice degli appalti (decreto legislativo n. 36/2023) si è mossa nella direzione di confermare il meccanismo della clausola sociale, ma rafforzando il principio di parità di trattamento tra i lavoratori addetti all'appalto (applicazione del contratto unico di filiera) e tra possibili concorrenti alla gara (tutti tenuti ad applicare il contratto collettivo, nazionale e territoriale, di settore e zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, sottoscritto dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ovvero «quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente» (articolo 11, comma 1)). In tal senso, da un lato, si è affermato il principio per cui i subappaltatori sono tenuti ad applicare ai propri dipendenti le stesse condizioni contrattuali valide per i dipendenti dell'appaltatore (articolo 11, comma 5, vuoi tramite l'applicazione dello stesso contratto collettivo, vuoi attraverso l'applicazione di condizioni equivalenti a quelle assicurate dal contratto leader previsto nel bando, essendone in caso contrario responsabile solidalmente l'appaltatore, si veda l'articolo 119, comma 6); dall'altro si è stabilito che le stazioni appaltanti possano imporre di fatto ai partecipanti alla gara l'applicazione di un determinato contratto collettivo, in ossequio peraltro alla regola di settore e zona o di stretta connessione (articolo 11, commi 2 e 3: «Nei bandi e negli inviti le stazioni appaltanti e gli enti concedenti indicano il contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato nell'appalto o nella concessione, in conformità al comma 1», «Gli operatori economici possono indicare nella propria offerta il differente contratto collettivo da essi applicato, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente»; nonché articolo 57, comma 1) (appoggia il dettato normativo l'INL con nota 19 aprile 2023, n. 687: «richiede che vengano applicate le medesime tutele normative ed economiche

(7) Si veda G. PROIA, *Il contratto collettivo tra libertà di scelta e standard minimi di trattamento*, in MGL, 2020, n. 4, pp. 945-967.

oggetto della dichiarazione di equivalenza di cui al comma 4 del medesimo art. 11 e delle verifiche di cui al successivo art. 110. Ne consegue che, qualora nell'ambito dell'attività di vigilanza svolta nei citati settori emergano circostanze diverse, ad esempio relative all'applicazione di contratti collettivi privi dei citati requisiti, il personale ispettivo informerà la stazione appaltante e provvederà ai necessari recuperi contributivi e retributivi»).

Tali principi sono stati accompagnati dalla previsione della facoltà in capo alla stazione appaltante di esclusione dalla procedura di gara per gravi e accertate infrazioni degli obblighi scaturenti dai contratti collettivi applicabili (articolo 95) ovvero per offerta anormalmente bassa (articolo 110) perché non rispetta gli obblighi stabiliti dai contratti collettivi ovvero perché il costo del personale è inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle ministeriali (di cui all'articolo 41, comma 13: si veda l'articolo 110, comma 5); nonché dalla previsione della responsabilità solidale per crediti retributivi e contributivi ex articolo 29, decreto legislativo n. 276/2003, lungo tutta la filiera dell'appalto.

La riforma è stata, almeno su tali temi, generalmente ben accolta perché l'intendimento, largamente condiviso, di garantire uguali condizioni di lavoro in tutti i segmenti della filiera e quindi per tutti i subappalti attivati, si muove in una logica di rispetto e considerazione della dignità del lavoro e della parità di trattamento negli appalti pubblici. Tuttavia, essa manifesta alcuni limiti, il principale dei quali è sicuramente quello di non valorizzare debitamente le specificità di settori virtuosi (almeno nella versione fisiologica) quale quello della cooperazione sociale, dove i più bassi minimali retributivi sono giustificati dalle iniziative di inserimento, formazione, assistenza al lavoro realizzati dalle cooperative per scopi di utilità e progresso sociale, che rischiano fortemente l'espulsione dal mercato perché non in grado di competere sul versante economico tanto più in assenza di procedure riservate che consentano espressamente l'utilizzo del CCNL cooperative sociali (purtroppo, esistono casi di procedure riservate alle cooperative sociali in cui si pretende l'applicazione del contratto collettivo di settore con esclusione quindi del CCNL di riferimento pur essendo strettamente connesso all'oggetto dell'appalto). Altro limite è quello di rimettere alla stazione appaltante la valutazione in ordine all'ambito strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto, con ciò consentendo l'ingresso di CCNL "minori" (principalmente multiservizi e servizi fiduciari) e quindi ammettendo minimali retributivi molto bassi. Di fatto quindi, o per discutibili scelte della PA o comunque per l'evoluzione degli appalti pubblici che hanno interessato sempre di più il c.d. *global service*, l'effetto è stato una stabilizzazione delle tariffe sui costi del lavoro più bassi, con un risparmio per il settore pubblico a scapito dei lavoratori più vulnerabili.

Le preoccupazioni in tal senso non sono pertanto infondate, poiché l'introduzione di un salario minimo legale di ammontare necessariamente superiore a quello previsto nei contratti collettivi citati potrebbe determinare un aumento apprezzabile dei costi di realizzazione delle opere e dei servizi pubblici, con ulteriore ricaduta ai danni dell'utenza per il possibile aumento delle tariffe e della imposizione fiscale.

Mi sembra tuttavia che, nel bilanciamento dei valori in gioco, la protezione di un lavoro dignitoso e sostenibile debba prevalere in versione redistributiva, tanto più ora che i parametri si sono abbassati a livelli vitali minimali, mettendo a rischio il grado di civiltà sociale raggiunto dal nostro ordinamento giuridico.

Lavoro pubblico, povertà lavorativa e ruolo del contratto collettivo

di Sandro Mainardi

Abstract – Il fenomeno della povertà lavorativa, pur meno diffuso, si manifesta anche nel settore pubblico, nelle forme della stagnazione salariale e della progressiva perdita di potere d'acquisto dei trattamenti retributivi. Lo studio affronta i principali nodi della contrattazione collettiva in materia economica, individuando gli ambiti nei quali il contratto collettivo del pubblico impiego, specie di livello integrativo, può contribuire a temperare gli effetti del fenomeno. Trattandosi in particolare di misure collegate al salario di produttività e a soluzioni di welfare contrattuale integrativo, vengono segnalate le principali criticità di sistema che le parti sindacali possono superare solo attraverso nuove modalità di relazioni sindacali, anche di tipo partecipativo.

Abstract – The phenomenon of in-work poverty, although less widespread, also manifests itself in the public sector, in the forms of wage stagnation and the progressive loss of purchasing power of remuneration. The study addresses the main issues of collective bargaining in economic matters, identifying the areas in which the public employment collective agreement, especially at an integrative level, can contribute to mitigating the effects of the phenomenon. Since these are in particular measures linked to productivity wages and supplementary contractual welfare solutions, the main system critical issues are highlighted which the trade union parties can only overcome through new methods of trade union relations, including participatory ones.

Sommario: 1. Lavoro nelle pubbliche amministrazioni e rischio di povertà lavorativa. L'impegno contrattuale nella tornata 2019-2021. – 2. Una contrattazione collettiva diversa. La possibilità di contrastare la povertà lavorativa con misure di governo elaborate ai tavoli negoziali. – 3. Gli spazi di intervento della contrattazione collettiva del pubblico impiego: a) salario di produttività e benefici fiscali. – 4. *Segue:* b) il welfare integrativo delle pubbliche amministrazioni. – 5. Conclusioni. Quali modalità e quale ruolo per il soggetto sindacale, nel contenimento della povertà lavorativa del settore pubblico.

1. Lavoro nelle pubbliche amministrazioni e rischio di povertà lavorativa. L'impegno contrattuale nella tornata 2019-2021

Si ritiene comunemente che i dipendenti pubblici siano categoria all'interno della quale non dovrebbero essere numerosi i "lavoratori poveri", a parte alcune figure professionali con contratti molto intermittenti. L'osservazione è certamente vera e confortata dai dati e dalle rilevazioni, che appunto tendono ad escludere il settore dal novero dei *working poor*, almeno nella accezione formale, che comunque stabilisce una linea di distinzione concettuale netta tra individui a rischio di povertà lavorativa e i *low-wage workers*, ovvero i lavoratori con retribuzioni basse (inferiori al 60% del salario mediano

nazionale) ⁽¹⁾. Inoltre il pubblico dipendente, se non si trova nella condizione di precario delle pubbliche amministrazioni, affrontata a livello rimediabile dalla legislazione di stabilizzazione dell'ultimo ventennio, non conosce il fenomeno della instabilità della condizione lavorativa, elemento o fattore che può essere determinante nel sostanziare la nozione di lavoratore povero.

Se però si guarda alla accezione che nel dibattito pubblico associa la condizione di povertà lavorativa a un livello basso di retribuzione ed alla stagnazione salariale, allora certamente il lavoro nelle pubbliche amministrazioni può diventare territorio di indagine per gli osservatori del fenomeno.

Vero che il lavoro povero è una condizione più complessa, che non si limita alla componente retributiva e che non può essere risolta (questa è una opinione condivisa) dalla sola introduzione di un salario minimo. A questa considerazione è arrivato anche il Gruppo di lavoro, presieduto da Andrea Garnero dell'Ocse, istituito nel 2021 dal Ministro Andrea Orlando, il cui rapporto conclusivo è uno degli argomenti più citati a sostegno del salario minimo. Il concetto di *in-work poverty* (IWP) – secondo il documento – «comprende dunque due dimensioni: la prima, individuale, connessa all'occupazione del singolo e a caratteristiche quali la stabilità occupazionale e salario del lavoro svolto, la seconda connessa alla struttura demografica e alla composizione occupazionale del nucleo familiare stesso. Per questo è necessario aver chiara la distinzione fra *in-work poverty* e *low-pay worker*, cioè occupato a bassa retribuzione: nonostante possano sembrare strettamente collegati, i due concetti sono analiticamente diversi e la bassa retribuzione individuale è solo una delle possibili cause della povertà lavorativa» ⁽²⁾.

Non va dimenticato che nel settore pubblico sono impiegati lavoratori essenziali (specie nei settori della sanità e della sicurezza) e che le cattive condizioni di lavoro dei lavoratori essenziali aggravano gli effetti del turnover del personale e la carenza di manodopera, mettendo a rischio l'erogazione dei servizi di base. I rapporti internazionali più recenti dimostrano come nel mondo il 29% dei lavoratori essenziali non è adeguatamente retribuito e che, in media, i lavoratori essenziali guadagnano il 26% in meno rispetto agli altri lavoratori, e solo i due terzi di questo divario è attribuibile all'istruzione e all'esperienza ⁽³⁾.

Inoltre, ma è tema tangenziale a quello della povertà lavorativa, i bassi salari della pubblica amministrazione determinano la scarsa attrattività del lavoro pubblico rispetto a quello privato ⁽⁴⁾, alimentando un dibattito innescato dalle rinunce di candidati vincitori nei concorsi banditi dalle pubbliche amministrazioni, fenomeno non ancora adeguatamente approfondito, ma di cui cominciano a cogliersi alcune prime evidenze anche sul piano statistico ⁽⁵⁾.

Certo le oscillazioni salariali del settore pubblico, meno sensibile rispetto al privato alle fluttuazioni del mercato del lavoro esterno, ma esposto a cicli di crescita

⁽¹⁾ E. VILLA, *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, in www.questionegiustizia.it, 16 settembre 2021.

⁽²⁾ *Relazione del Gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, 2021, p. 6.

⁽³⁾ Cfr. ILO, *The value of essential work. World Employment and Social Outlook 2023*, 2023.

⁽⁴⁾ Sul tema cfr. da ultimo G. NICOSIA, *Professionalità e managerialità: percorsi e strumenti per rendere attrattivo il lavoro nelle amministrazioni italiane*, in *LPA*, 2023, n. 2, p. 281 ss.

⁽⁵⁾ Cfr. ARAN, *Rapporto semestrale aran sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, 2022, n. 2, p. 3.

disordinata dei trattamenti economici, cui corrispondono politiche pubbliche di forte restrizione e contenimento della spesa, rendono oggettivamente difficile la lettura dei dati e delle analisi sezionali. Di sicuro però, il dato di evidenza è che nel pubblico impiego siano poco remunerate le competenze di chi lavora, con appiattimento delle paghe e dei trattamenti premiali sui profili più bassi ⁽⁶⁾; inoltre la parità di trattamento retributiva affidata dal legislatore ai contenuti dei contratti collettivi innesca in alcuni settori forti diseguaglianze, date dall'incapacità della retribuzione percepita a sostenere i costi di sostentamento in determinate realtà territoriali (si veda ad es. il caso del personale infermieristico o dei docenti delle scuole, spesso impossibilitati a svolgere la prestazione nelle città del Nord per i costi troppo elevati delle locazioni rispetto al reddito derivato dalla prestazione lavorativa a favore dell'amministrazione di appartenenza).

I dati delle retribuzioni contrattuali del settore privato e della pubblica amministrazione, aggiornati al comunicato Istat del 28 aprile 2022 ⁽⁷⁾, che riporta le informazioni del trimestre gennaio-marzo dimostrano che la crescita retributiva tendenziale nell'ultimo trimestre 2021, ha superato di poco l'1,0% nei settori agricolo e industriale, si è fermata appena sopra lo 0,6% in quello dei servizi privati ed è stata nulla nel pubblico impiego, mentre nel primo trimestre 2022 è rimasta molto contenuta. Data la tempistica dei rinnovi contrattuali, i meccanismi di determinazione degli incrementi attualmente seguiti e considerata la persistenza della spinta inflazionistica, a fine 2022, secondo lo studio, e dunque al lordo degli eventi bellici e della crisi energetica, si giunge ad una perdita di potere d'acquisto valutabile in quasi cinque punti percentuali che riguarderebbe tutti i settori del lavoro subordinato, e dunque anche quello delle pubbliche amministrazioni.

I rinnovi contrattuali del triennio 2019-2021 hanno rappresentato quindi un tassello importante della strategia di rilancio della PA avviata con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), sia per le implicazioni dei contratti collettivi sul piano dell'organizzazione e della gestione delle amministrazioni pubbliche, sia come elemento di coesione del Paese, in un contesto appunto dominato dall'emergenza pandemica, bellica ed energetica ⁽⁸⁾. Nel complesso, erano interessati dalla tornata contrattuale circa 2.600.000 addetti cui vanno aggiunti i 600.000 dipendenti pubblici non contrattualizzati (per i quali gli accordi sono negoziati direttamente dal Dipartimento della Funzione pubblica in coerenza con gli incrementi del lavoro contrattualizzato). In questo quadro, dominato dall'emergenza, ma anche dall'esigenza di potenziamento della PA, in funzione di supporto e sostegno agli obiettivi di rilancio del Paese, ha costituito un passaggio importante la conclusione della prima trattativa avviata già nel corso dell'anno 2021, quella relativa al comparto delle Funzioni centrali (225.000 addetti), contratto del 9 maggio 2022, tradizionalmente "apripista" rispetto a tutti i rinnovi contrattuali del pubblico impiego.

⁽⁶⁾ Fenomeno percepito anche in alcuni settori del lavoro privato. Cfr. E. VILLA, *Lavoro povero, inquadramento professionale e dumping contrattuale*, in L. CHIES, M.D. FERRARA, E. PODRECCA (a cura di), *Le dimensioni della povertà. Aspetti economici e giuridici*, Giappichelli, 2021, p. 221 ss.

⁽⁷⁾ Cfr. ARAN, *Retribuzioni contrattuali: aggiornamento al comunicato stampa Istat del 28 aprile 2022 (gennaio/marzo 2022)*, in www.aranagenzia.it, 19 maggio 2022.

⁽⁸⁾ Sul tema cfr. T. TREU, P. MICHE'TTI, *PNRR e rinnovamento delle amministrazioni pubbliche*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2023, n. 466.

Lo stanziamento di risorse per la tornata contrattuale è avvenuto in modo progressivo, a sintomo di una sensibilità della parte pubblica verso contingenze che richiedevano interventi salariali immediati, proprio per limitare l'impatto inflazionistico sulle buste paga dei dipendenti pubblici (privatizzati e non).

Il monte totale delle risorse disponibili per i rinnovi è venuto progressivamente a definirsi a partire dalla legge di bilancio per l'anno 2019, che ha previsto un primo stanziamento a carico del bilancio dello stato, in applicazione dell'articolo 48, comma 1, del decreto legislativo n. 165/2001.

Tali risorse, pari a 4.300 milioni complessivamente per il triennio 2019-2021, sono state destinate alla contrattazione collettiva nazionale del personale dipendente dalle amministrazioni statali, nonché ai miglioramenti economici del personale in regime di diritto pubblico dipendente dalle medesime amministrazioni. La legge di bilancio per l'anno 2019 ha inoltre previsto, in coerenza con l'articolo 48, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, la copertura a carico dei rispettivi bilanci degli oneri per i rinnovi contrattuali delle amministrazioni non statali, con rinvio della quantificazione delle relative risorse agli atti di indirizzo emanati dai comitati di settore ai sensi dell'articolo 47, comma 1, del citato decreto legislativo. In attesa della definizione dei contratti collettivi nazionali di lavoro, la medesima legge di bilancio ha inoltre previsto l'erogazione, a valere sulle risorse stanziato, dell'anticipazione di cui all'articolo 47-*bis*, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001 nella misura percentuale, rispetto agli stipendi tabellari, dello 0,42% dal 1° aprile 2019 al 30 giugno 2019 e dello 0,70%, a decorrere dal 1° luglio 2019.

A valere sulle medesime risorse, è stata altresì disposta, con decorrenza 1° gennaio 2019, l'erogazione dell'elemento perequativo *una tantum* previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro riferiti al triennio 2016-2018, nelle medesime misure e con le stesse modalità previste dai CCNL. In proposito, giova ricordare che, in base alla disciplina contrattuale, l'erogazione del suddetto elemento perequativo, coerentemente con la sua natura di elemento retributivo *una tantum*, sarebbe dovuta cessare il 31 dicembre 2018. Per effetto della disposizione prevista in legge di bilancio, ne è stata invece prevista l'erogazione oltre la data limite prevista dai contratti 2016-2018, realizzandosi, pertanto, un'ulteriore anticipazione del beneficio contrattuale del nuovo triennio.

Successivamente, la legge di bilancio per il 2020 ha innalzato lo stanziamento destinato ai rinnovi del settore statale di ulteriori 2.000 milioni di euro, quasi raddoppiando le risorse a regime disponibili. Per effetto di tale nuova disposizione, il quadro delle risorse per i rinnovi contrattuali 2019-2021 del settore statale ha raggiunto gli importi annuali di 1.100 milioni, 1.750 milioni e 3.375 milioni, rispettivamente per il triennio 2019-2021. Conseguentemente, si è aggiornato anche il quadro delle risorse disponibili per il settore non statale, stante il rinvio dinamico ai criteri previsti per la quantificazione delle risorse statali di cui al citato articolo 1, comma 438, della legge n. 145/2018, in linea con le previsioni di cui all'articolo 48, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001.

Nel frattempo, il 10 marzo 2021 è stato sottoscritto il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, accordo di natura politica tra Governo e maggiori organizzazioni sindacali, nel quale sono stati condivisi una serie di obiettivi di rilancio della pubblica amministrazione e di investimento nel suo capitale umano, nel

solco del rilevante impegno finanziario, progettuale ed attuativo richiesto alla pubblica amministrazione per centrare gli obiettivi del PNRR. Il Patto ha individuato specifici obiettivi – alcuni dei quali propedeutici all'apertura dei tavoli negoziali – tra i quali, la trasmissione all'Aran degli atti di indirizzo per l'avvio della stagione contrattuale, la definizione nei futuri contratti nazionali di una disciplina per il lavoro agile, la revisione della disciplina contrattuale dei sistemi di classificazione professionale, la messa in campo di politiche formative di ampio respiro, con particolare riferimento al miglioramento delle competenze digitali e di specifiche competenze avanzate di carattere professionale, l'adeguamento del sistema di partecipazione sindacale, e, soprattutto, per quanto si vedrà, l'implementazione degli istituti di welfare contrattuale.

A sua volta il PNRR, pur non innescando una riforma generale della pubblica amministrazione né della disciplina del lavoro pubblico, prevede varie misure dirette a rafforzare la capacità amministrativa per governare le risorse e gli investimenti previsti al fine di un miglioramento della funzionalità degli apparati pubblici specie con azioni, che agiscano sulla struttura organizzativa; ben consapevole però, il Piano, che il capitale umano deve essere valorizzato, specie sotto il profilo delle competenze, delle loro proiezioni nel sistema di inquadramento, nonché dei trattamenti economici incentivanti ⁽⁹⁾.

Il quadro delle risorse finanziarie disponibili, con le trattative relative ai tre comparti già in corso, è venuto ulteriormente definendosi con la legge di bilancio per il 2022. In proposito, è opportuno ricordare che il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale aveva declinato l'obiettivo della revisione dei sistemi di classificazione, indicando alcune più specifiche esigenze di rivisitazione della disciplina contrattuale e di valorizzazione delle professionalità, anche attraverso lo stanziamento di risorse aggiuntive nella legge di bilancio per il 2022. Lo stesso Patto aveva altresì indicato l'obiettivo di sviluppare la contrattazione integrativa, attraverso idonee misure legislative, volte in particolare al superamento dei limiti di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017.

È poi intervenuto il decreto-legge n. 80/2021, altro rilevante tassello per l'attuazione degli obiettivi condivisi nel Patto e per la definizione di alcune, necessarie condizioni di contesto normativo atte a sostenere le scelte della contrattazione nazionale. Da segnalare, in particolare, in questo provvedimento normativo, per quanto qui interessa, l'articolo 3, rubricato *Misure per la valorizzazione del personale e per il riconoscimento del merito* ⁽¹⁰⁾, ove si prevede, oltre alle indicazioni sulla modifica dei sistemi di inquadramento e su forte richiesta sindacale, la possibilità di superare i limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017 (il quale, come ancora si dirà, stabilisce che l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001 non possa superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016).

⁽⁹⁾ Cfr. A. BELLAVISTA, *La privatizzazione del pubblico impiego trent'anni dopo. Dal disastro verso l'ignoto... e ritorno?*, in *LPA*, 2023, n. 1, p. 11 ss.

⁽¹⁰⁾ Cfr. V. TALAMO, *I sistemi "resilienti" di inquadramento professionale del personale pubblico dopo il Decreto Reclutamento ed i CCNL 2019-21*, in *LPA*, 2023, n. 3, p. 473 ss.

Guardando i dati riportati nel [Documento di economia e finanza \(DEF\)](#) approvato ad aprile 2023, il 2022 è stato l'anno di picco degli investimenti sul personale della PA: pesano, su questa forte crescita del 2022, alcuni degli interventi disposti nei decreti Covid e dalla legge di bilancio per il 2021, come l'incremento dell'indennità di esclusività dei dirigenti medici, veterinari e sanitari e l'istituzione di una indennità riconosciuta agli infermieri dipendenti delle strutture pubbliche del SSN.

Di fronte a questi dati di spesa, la Corte dei Conti, nella memoria sul DEF 2022 ⁽¹¹⁾, esprime alcune importanti raccomandazioni di merito, rilevando che è impellente:

- rafforzare le componenti variabili della retribuzione, privilegiando istituti contrattuali incentivanti e premiali;
- attuare un graduale superamento delle differenze retributive tutt'ora presenti nei trattamenti accessori tra i vari enti confluiti nei nuovi comparti di contrattazione;
- mettere in atto efficaci politiche di reclutamento di nuovo personale destinato a colmare le consistenti riduzioni determinate dai vincoli sul ricambio generazionale, imposti dalla crisi iniziata nel 2008;
- provvedere a nuove assunzioni in misura mirata agli effettivi fabbisogni, adottando criteri fortemente selettivi che puntino ad individuare nuove figure professionali, maggiormente utili alle mutate esigenze delle singole amministrazioni.

2. Una contrattazione collettiva diversa. La possibilità di contrastare la povertà lavorativa con misure di governo elaborate ai tavoli negoziali

Questo andamento e questi scenari di complessivo investimento sulle politiche salariali del settore pubblico, sono rappresentativi di pre-condizioni legali di incidenza sui trattamenti economici del personale assai diverse, allo stato, rispetto al settore privato. Si tratta, per le pubbliche amministrazioni, di un ambito in cui il decisore politico può mediare direttamente con i sindacati misure volte a contrastare i fenomeni di povertà lavorativa, anche in relazione ai diversi contesti sociali e territoriali di riferimento, non solo intervenendo sulle dinamiche salariali.

Senza pretesa di completezza rispetto a dati positivi arcinoti di finanza e contrattazione collettiva pubblica e nei limiti di spazio del mio intervento:

- a. ai sensi dell'articolo 48 del decreto legislativo n. 165/2001, è il Ministero dell'economia e delle finanze, che quantifica, in coerenza con i parametri previsti dagli strumenti di programmazione e di bilancio, l'onere derivante dalla contrattazione collettiva nazionale a carico del bilancio dello Stato con apposita norma da inserire nella legge finanziaria. Allo stesso modo sono determinati gli eventuali oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato per la contrattazione integrativa delle amministrazioni dello Stato e così pure avviene per le risorse relative agli incrementi retributivi per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali delle amministrazioni regionali, locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, definite dal Governo, nel rispetto dei vincoli di bilancio, del patto di stabilità e di analoghi strumenti di contenimento della spesa, previa consultazione con le rispettive rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie;

⁽¹¹⁾ [Audizione della Corte dei conti sul Documento di economia e finanza 2022](#), 14 aprile 2022.

- b. la distribuzione di queste risorse alla contrattazione collettiva nazionale avviene attraverso un procedimento di legge, nel quale la parte pubblica è sempre rappresentata dall'Aran e dai rispettivi Comitati di settore, i quali agiscono negozialmente nei limiti di disponibilità finanziaria fissati dalla legge. Il vincolo alla negoziazione è reale, non nel minimo ma nel massimo, tanto che, dopo la riforma Brunetta del 2009, l'Aran non può sottoscrivere l'accordo laddove l'ipotesi non abbia ricevuto dalla Corte dei Conti certificazione di compatibilità dei costi contrattuali con le risorse messe a disposizione dalla legge. Non sussistono dunque, qui, problemi di "concorrenza" tra contratti dello stesso livello all'interno del comparto nel medesimo arco di vigenza contrattuale, fenomeno che, invece, nel settore privato, è all'origine di trattamenti economici non adeguati secondo il parametro costituzionale dell'articolo 36 Cost., contribuendo ad alimentare situazioni di insufficienza retributiva diffusa, specie in alcuni settori ⁽¹²⁾. Si tratta, piuttosto, nel settore pubblico, data anche l'efficacia *erga omnes* dei contratti, di perequazione dei trattamenti tra i vari comparti e di razionalizzazione degli interventi ⁽¹³⁾;
- c. le amministrazioni, ai sensi dell'articolo 45 garantiscono ai propri dipendenti di cui all' articolo 2, comma 2, «parità di trattamento contrattuale e comunque trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi», così interamente trasferendo sulla fonte contrattuale il parametro al quale attenersi nelle previsioni economiche dei dipendenti ⁽¹⁴⁾; elemento cui si associa quello per cui, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, i contratti collettivi sono *fonte esclusiva* di determinazione e distribuzione dei trattamenti economici ai dipendenti collegati al rapporto di lavoro, con esclusione sia della fonte legale, che di quella unilaterale, statutaria e/o regolamentare;
- d. è però un dato quello per cui appunto la legge e, a livello di singola amministrazione, la parte pubblica sulla base dei propri bilanci, determinano il *quantum* di risorse disponibili per la contrattazione collettiva; dunque, a mente di ciò che oggi si dibatte nel settore privato, nel pubblico impiego, per evidenti ragioni, si è già stabilito un livello retributivo obbligatorio che non si limita a dare copertura ai settori che non ne hanno uno adeguato, ma che diviene base per miglioramenti salariali generalizzati, innestando un meccanismo semiautomatico di adeguamento delle retribuzioni rispetto ad eventuali meccanismi inflattivi;
- e. questo meccanismo è da sempre nelle mani del Governo e/o del vertice politico di ogni amministrazione, e quindi di un decisore che è più influenzabile e disponibile

⁽¹²⁾ Per un quadro sistematico cfr. G. CENTAMORE, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bonia University Press, 2020, p. 149 ss.; cfr. anche da ultimo le sintesi di V. LECCESE, *Contratti collettivi e dignità e libertà di chi lavora*, in *LDE*, 2022, n. 1, e di C. ZOLI, *Ruolo e limiti della contrattazione collettiva e della giurisprudenza nella determinazione di livelli retributivi adeguati*, *ivi*.

⁽¹³⁾ Si veda P. SEDITTO, *Carriera, incentivi e ruolo della contrattazione collettiva*, in C. DELL'ARINGA, G. DELLA ROCCA (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività, organizzazione*, Il Mulino, 2017, p. 117.

⁽¹⁴⁾ Cfr. Cass. 18 maggio 2018, n. 12332; Cass. 31 luglio 2017, n. 19043; Cass. 15 settembre 2015, n. 18096; Cass. 20 gennaio 2014, n. 1037. Si veda anche Cass. 23 settembre 2016, n. 18714, nella quale si afferma che l'art. 45 «non vieta ogni trattamento differenziato nei confronti delle singole categorie di lavoratori, ma solo quelli contrastanti con specifiche previsioni normative, restando escluse dal sindacato del giudice le scelte compiute in sede di contrattazione collettiva». Sul punto cfr. già C. ZOLI, *Il trattamento economico dei dipendenti pubblici "privatizzati"*, in *GI*, 1994, p. 3 ss.

delle associazioni imprenditoriali del settore privato. Per quanto nel pubblico impiego, anche nella lettura della Corte costituzionale ⁽¹⁵⁾, si sia celebrata la insostituibile funzione della contrattazione collettiva proprio nella determinazione e distribuzione dei trattamenti economici in relazione non solo all'articolo 36, ma anche all'articolo 97 Cost., di fatto l'assetto retributivo di fatto del pubblico impiego ha eroso la funzione di "autorità salariale" dei sindacati e dell'Aran, ed anzi ci si deve chiedere se questa, anziché "funzione" esclusiva dell'autonomia collettiva del pubblico impiego, non sia in realtà, ormai, una "finzione" tecnico-giuridica: non è un mistero per nessuno che i grandi momenti di adeguamento dei trattamenti economici alle dinamiche inflattive siano avvenuti non attraverso trattative svolte tra Aran e sindacati rappresentativi, bensì attraverso grandi accordi politico sindacali del tutto *extra ordinem*, tra Ministri (specie quelli per la Funzione Pubblica: si vedano gli accordi Fini-Frattini, Nicolais, Patroni Griffi, Brunetta, Renzi-Madia, Draghi-Brunetta) e i (soli) sindacati confederali;

- f. vero è che l'ultima stagione contrattuale, come previsto dalla Corte dei Conti, sta producendo differenze significative tra i diversi comparti circa gli incrementi retributivi. Ad esempio il nuovo accordo sul rinnovo del contratto del comparto Sanità 2019-2021, includendo anche le indennità, permette di riconoscere incrementi medi, calcolati su tutto il personale del comparto, di circa 175 euro medi mensili, corrispondenti a una percentuale di rivalutazione del 7,22% che riguarda 545 mila dipendenti del Servizio sanitario nazionale. Per la Scuola le stabilizzazioni hanno portato a riconoscere e a confermare l'elemento perequativo anche se qui l'incremento è poco significativo perché è basato in percentuale su retribuzioni diverse tra comparti e tra categorie e quindi a beneficiare in modo significativo degli incrementi sono le categorie più alte e i dirigenti (diversamente da quanto fece la legge Madia che ebbe a stabilire l'incremento salariale sulle retribuzioni medie).

Anche il Patto per la coesione sociale Draghi-Brunetta del 10 marzo 2021 non si è sottratto a queste dinamiche, per così dire, *praeter legem*, seppure in una dialettica più rispettosa del ruolo della contrattazione collettiva, fra l'altro con ampi spazi regolativi rilasciati alla contrattazione integrativa. In un sistema (iper)regolato e assai differenziato rispetto al settore privato, un sistema dove, per dirla con Giuliano Cazzola, si sono già da molto tempo "nazionalizzati i salari" ⁽¹⁶⁾, i grandi temi sul tappeto sono la salvaguardia delle retribuzioni, le ricadute economiche e normative dei nuovi sistemi di inquadramento, la contrattazione collettiva integrativa, particolarmente valorizzata dall'accordo sia con riguardo agli incentivi che rispetto a nuove materie di regolamentazione.

Vi sono poi contenuti della contrattazione collettiva pubblica che certamente possono contribuire a costituire «un antidoto rispetto alla povertà lavorativa» ⁽¹⁷⁾, quali la valorizzazione e lo sviluppo delle professionalità e la formazione professionale, che dovrebbe riguardare tutti i livelli di inquadramento, anche quelli di contenuto professionale meno elevato, «tradizionalmente meno interessati da interventi formativi, in una

⁽¹⁵⁾ Si veda C. cost. 14 luglio 2016, n. 175.

⁽¹⁶⁾ G. CAZZOLA, *Il salario minimo e la nazionalizzazione delle relazioni industriali*, in *Boll. ADAPT*, 2023, n. 25.

⁽¹⁷⁾ Cfr. C. ALESSI, *Alcune osservazioni sul progetto di ricerca "WORKING POOR N.E.E.D.S.: NEW Equity. Decent work and Skills"*, in *LDE*, 2022, n. 1.

prospettiva di sviluppo delle competenze che dovrebbe portare al miglioramento della carriera lavorativa e, consequenzialmente, all'incremento della retribuzione»⁽¹⁸⁾. Vero è che tale sviluppo, tale valorizzazione e tale accrescimento delle competenze, hanno da muoversi in un mercato del lavoro pubblico ancora fortemente caratterizzato da rigidità, sia per quanto riguarda i meccanismi di progressione di carriera, anche a seguito di mobilità verso altri enti, sia per quanto riguarda gli sviluppi economici interni⁽¹⁹⁾. Quindi non è affatto scontato che la cura contrattuale di competenze e formazione determini effetti immediati sulla condizione lavorativa ed economica del dipendente pubblico, in quanto i meccanismi concorsuali/selettivi di accesso ed il vincolo dato dai profili professionali, rendono indubbiamente meno fluidi passaggi di carriera e stipendiali rispetto al settore privato⁽²⁰⁾.

3. Gli spazi di intervento della contrattazione collettiva del pubblico impiego: a) salario di produttività e benefici fiscali

Gli spazi per un reale impatto sui temi di cui stiamo trattando, si rinvencono allora in altri luoghi della disciplina contrattuale pubblica, significativamente nel salario di produttività/risultato e nel (nuovo) welfare integrativo delle pubbliche amministrazioni. Su entrambi il Patto interviene delimitando e specificando l'ambito di intervento della contrattazione integrativa.

Sul primo tema – salario di produttività – sembra essere ancora la legge la vera protagonista, in quanto il Patto afferma che i meccanismi di detassazione sulla retribuzione di risultato del settore privato devono essere esportati anche al settore pubblico: si dice debbano essere valorizzati (quindi nel vero senso economico della parola) «i sistemi di premialità diretti al miglioramento dei servizi, estendendo anche ai comparti del pubblico impiego le agevolazioni fiscali previste per i settori privati a tali fini». Ed è chiaro che il valore reale della retribuzione di risultato regolata dalla contrattazione collettiva nazionale e integrativa dipenderà sostanzialmente dalla volontà del legislatore di estendere i benefici fiscali previsti per l'impresa privata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche.

Si tratta delle note previsioni della legge n. 232/2016 e della legge n. 205/2017 circa la detassazione del premio di produttività nel caso in cui venga corrisposto con strumenti di welfare aziendale, ed imposta sostitutiva del 10% con massimale di reddito percepito di 80.000 euro e di 3.000 euro di premio di produttività elevabili a 4.000 euro nel caso di introduzione di strumenti di partecipazione sindacale all'organizzazione delle imprese⁽²¹⁾. Più di recente, per il solo 2023, con l'intenzione di ridurre il

⁽¹⁸⁾ [Ivi](#), p. 5.

⁽¹⁹⁾ Sia consentito il rinvio a S. MAINARDI, *Inquadramenti pubblici atto II. Appunti dai Ccnl tra organizzazione e tutela della professionalità*, in *LPA*, 2023, n. 3, p. 449 ss.

⁽²⁰⁾ Si deve apprezzare lo sforzo dei contratti collettivi di comparto della tornata 2019-2021 di collegare la formazione alla certificazione delle competenze acquisite, proprio ai fini delle progressioni di carriera e dei differenziali stipendiali. Cfr. ad es. art. 55, commi 2 e 3, CCNL Funzioni locali 16 novembre 2022.

⁽²¹⁾ Cfr. circ. AE 29 marzo 2018, n. 5. Sul tema si veda L. MONTEROSSO, *I premi di risultato e i criteri di misurazione degli incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza e innovazione*, in I. ALVINO, S.

cuneo fiscale, la tassazione dei premi di produttività è scesa al 5%, in attuazione dell'articolo 1, comma 63, della legge di bilancio per il 2023 (legge n. 197/2022), a condizione che vi sia un accordo territoriale o di secondo livello con le parti sindacali che preveda espressamente la possibilità di usufruirne per la totalità dei lavoratori.

Per quanto riguarda il rapporto con il welfare aziendale ⁽²²⁾, vi è la «possibilità che [il premio di risultato] *non venga tassato* affatto. Infatti [...] il lavoratore, qualora espressamente indicato all'interno dell'accordo negoziale, ha la facoltà di scegliere che il premio venga, parzialmente o totalmente, convertito in prestazioni di welfare per coprire ad esempio spese mediche, assistenza a familiari anziani o non autosufficienti, tasse universitarie, libri di testo, mense, asilo nido, buoni pasto, ecc. In questo caso, *l'importo non è soggetto ad alcuna tassazione o onere contributivo*, né per il dipendente, né per l'azienda», «purché il premio *non ecceda i 3.000€ lordi annui e il reddito da lavoro dipendente dell'anno precedente non superi gli 80.000€*», limiti «che si possono superare solo qualora il dipendente opti per particolari forme di welfare quali l'assistenza sanitaria integrativa e la previdenza complementare». «Esiste però un'altra forma di welfare che offre il vantaggio della *detassazione totale* [del premio di risultato], ma senza le limitazioni» appena illustrate. «Si tratta del *Welfare Puro*, detto anche *Welfare Premiale (o On Top)*. L'azienda, al raggiungimento di obiettivi prefissati, offre beni, opere o servizi di welfare a tutti o a specifiche categorie di lavoratori in aggiunta [...] alla normale retribuzione. Questo avviene senza la necessità di un accordo territoriale o sindacale di 2° livello (come nei due casi precedenti), ma semplicemente con un *Regolamento Aziendale interno*». Il premio, in questo caso, «*non è soggetto ad alcun limite di importo o di retribuzione annua e non concorre alla determinazione del reddito da lavoro ai fini ISEE*» ⁽²³⁾.

Le misure sono di grande interesse, non solo sul versante delle strategie salariali atte a rendere “più pesante” la busta paga dei dipendenti, specie a fronte di dinamiche inflattive più o meno strutturali; ma anche sul versante della promozione della contrattazione collettiva di secondo livello, investita di un nuovo ruolo rispetto al salario di produttività, in una logica avanzata di relazioni industriali ormai da tempo promossa dal legislatore ⁽²⁴⁾.

Nel settore pubblico, interventi legislativi di questo tipo, pur auspicati dal Patto Draghi-Brunetta, tardano a maturare ed anzi, la legge di bilancio per il 2023 (articolo 1, comma 63, legge n. 197/2022) nel dimezzare (dal 10 al 5%) l'imposta sostitutiva dei premi di produttività, ha espressamente escluso l'applicazione del beneficio ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001.

La ragione è piuttosto comprensibile in quanto sia il trattamento di risultato che il beneficio fiscale, diversamente dal settore privato, graverebbero qui interamente sulle

CIUCCIOVINO, R. ROMEI (a cura di), *Il welfare aziendale. Una prospettiva giuridica*, Il Mulino, 2019, spec. p. 171 ss.

⁽²²⁾ Sulle interrelazioni fra istituti del welfare e fiscalità cfr. F. LAMBERTI, *Finalità e nozione del welfare aziendale*, in I. ALVINO, S. CIUCCIOVINO, R. ROMEI (a cura di), *op. cit.*, spec. p. 95 ss.

⁽²³⁾ NOI!WELFARE, *Welfare aziendale e premio di risultato: aggiornamento 2023*, in noiwelfare.com, 28 Febbraio 2023.

⁽²⁴⁾ Si vedano al riguardo le positive osservazioni sul fenomeno, nel rapporto tra legge e contrattazione collettiva, che già avanzavo in S. MAINARDI, *Le relazioni collettive nel “nuovo” diritto del lavoro*, in AA.VV., *Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario. Atti delle Giornate di studio di diritto del lavoro. Napoli 16-17 giugno 2016*, Giuffrè, 2017, p. 248 ss.

casce pubbliche e dunque occorre attentamente valutare la sostenibilità economica delle misure. Inoltre, nella logica qui considerata, i benefici, pur contrattati in sede sindacale, avrebbero un reale impatto sul trattamento economico complessivo dei lavoratori pubblici solo se estesi a tutti i dipendenti, ad esempio con le forme sopra considerate di traduzione dei premi in misure di welfare universale: si tratterebbe, cioè, di svincolare l'erogazione del premio, e quindi del beneficio, dalla logica della valutazione della performance che oggi descrive, quale presupposto imprescindibile, ogni momento del salario integrativo del dipendente pubblico.

Non mancano tuttavia, anche nel settore pubblico, segnali atti quanto meno a rappresentare la fattibilità tecnica delle misure. Con [risposta ad interpello n. 223/2021](#), l'Agenzia delle entrate ha accolto interpretazione che si traduce in una forma di beneficio fiscale, sotto forma di detassazione dei premi in busta paga dei dipendenti pubblici. Secondo l'autorità fiscale, quando un compenso viene corrisposto l'anno successivo a quello in cui è maturato, come usualmente avviene per i premi di risultato, il suo ritardo è dovuto ad una "causa giuridica" (ciclo di misurazione e valutazione della performance e distribuzione tramite contratto integrativo) e pertanto deve sfuggire all'Irpef ordinaria ed essere assoggettato a tassazione separata. Tale tassazione separata è data dall'aliquota calcolata sul reddito medio dei due anni precedenti, aliquota ovviamente più bassa rispetto alla marginale, cioè alla più alta in base al reddito, che si applica di solito alle componenti aggiuntive degli stipendi. Tale meccanismo, oltre ad abbassare l'aliquota Irpef applicata perché tiene conto anche delle prime fasce di reddito, determina una tassazione che garantisce benefici su detrazioni e bonus, attestandosi l'aliquota sotto il 19%, con un reale dimezzamento delle tasse che gravano sui premi di risultato.

4. Segue: b) il welfare integrativo delle pubbliche amministrazioni

Per quanto riguarda il welfare integrativo nelle pa il percorso è assai risalente, essendosi manifestate proprio nel settore pubblico le prime forme di welfare autofinanziato da parte dei dipendenti tramite contributo obbligatorio (c.d. welfare pseudo-aziendale), dedicato al benessere individuale e collettivo perché rivolto anche a figli, genitori e altri soggetti a carico del prestatore ⁽²⁵⁾. Tali tipologie di beneficio o di servizio non hanno carattere universale, ma sono condizionate dal possesso di una anzianità minima, dalla tipologia contrattuale a tempo indeterminato, dalla erogazione di un reddito familiare non eccedente una determinata soglia reddituale, da requisiti di merito e quindi più in generale da una selettività nell'accesso che descrive l'impossibilità per taluni dipendenti di avvalersi delle misure, con conseguente deviazione dallo schema mutualistico ⁽²⁶⁾.

⁽²⁵⁾ Cfr. art. 1, comma 245, l. n. 662/1996; d.m. 28 luglio 1998, n. 463 Gestione Inps; contributo 0,35% della retribuzione Gestione Dipendenti pubblici (ex Inpdap); contributo 0,80% Gestione Assistenza magistrale (ex Enam); contributo 0,40% Gestione ex Ipost; contributo 0,15 % del trattamento di pensione per pensionati che aderiscono a Gestione Credito per il finanziamento di prestiti e muti agevolati; sussidi assegni integrativi; borse di studio; aggiornamento professionale; contributo spese sanitarie; ospitalità in convitti; ospitalità in case protette; soggiorni estivi e invernali.

⁽²⁶⁾ Cfr. M. SQUEGLIA, *Welfare aziendale e pubblica amministrazione: prove di dialogo?*, in *LPA*, 2018, n. 4, p. 41 ss.; R. RUFFINI, G. SCANSANI, *Il welfare aziendale è possibile anche nel settore pubblico?*, in [www.](#)

Solo con i CCNL del periodo 1990-2000 si può parlare di avvento del welfare integrativo nelle amministrazioni pubbliche, inteso come complesso dei benefici di natura assistenziale e sociale che originano dalle previsioni della contrattazione collettiva integrativa di ente nell'ambito dei principi generali dettati dalla legge e dai contratti collettivi nazionali di comparto ⁽²⁷⁾, con vincoli relativi sia alla tipologia di benefici che di tipo finanziario.

Forte impulso verso una nuova prospettiva di welfare nelle pubbliche amministrazioni è derivato dalla legge Madia (articolo 14, legge n. 124/2015) la quale collega le misure e l'erogazione di servizi di welfare aziendale alla promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle pubbliche amministrazioni ⁽²⁸⁾. Secondo la norma, Le amministrazioni pubbliche, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, procedono, al fine di conciliare i tempi di vita e di lavoro dei dipendenti, a stipulare convenzioni con asili nido e scuole dell'infanzia e a organizzare, anche attraverso accordi con altre amministrazioni pubbliche, servizi di supporto alla genitorialità, aperti durante i periodi di chiusura scolastica, così coniugando l'esigenza di erogazione a minor costo di servizi a favore del personale alla possibilità di una migliore combinazione dei tempi di lavoro e famigliare.

Altrettanto forte impulso è poi derivato dalle previsioni dell'accordo Renzi-Madia e Cgil, Cisl e Uil 30 novembre 2016, dove si legge dell'impegno del Governo «a sostenere la graduale introduzione anche nel settore pubblico di forme di welfare contrattuale, con misure che integrano e implementano le prestazioni pubbliche, di fiscalità di vantaggio – ferme le previsioni della legge di bilancio 2016 – del salario legato alla produttività e a sostenere lo sviluppo della previdenza complementare».

La contrattazione nazionale, prima nella tornata 2016-2018 ⁽²⁹⁾ e poi nell'attuale 2019-2021 non ha particolarmente brillato nella definizione delle possibili voci di welfare, che sostanzialmente riproducono l'elenco dell'articolo 51, comma 2, lettera *f-bis*, del

secondowelfare.it, 28 febbraio 2017. Più in generale sull'evoluzione storica degli istituti, cfr. W. CHIAROMONTE, M.L. VALLAURI, *Trasformazioni dello Stato sociale ed ascesa del welfare aziendale. L'esperienza italiana*, in W. CHIAROMONTE, M.L. VALLAURI (a cura di), *Modelli ed esperienze di welfare aziendale*, Giappichelli, 2018, p. 7 ss.

⁽²⁷⁾ Sul tema, B. CARUSO, *"The bright side of the moon": politiche del lavoro personalizzate e promozione del welfare occupazionale*, in RIDL, 2016, n. 2, I, p. 177 ss. Cfr. ad es. art. 27, CCNL Epne 14 febbraio 2001, *Benefici di natura assistenziale e sociale*: «1. Gli Enti disciplinano, in sede di contrattazione integrativa nazionale di ente, la concessione dei seguenti benefici di natura assistenziale e sociale in favore dei propri dipendenti: a) sussidi; b) borse di studio; c) contributi a favore di attività culturali, ricreative e con finalità sociale; d) prestiti; e) interventi derivanti dall'applicazione dell'art. 46 del CCNL 6 luglio 1995, assicurando anche la permanenza degli enti interessati ai processi descritti nell'art. 1, comma 4, del CCNL 16/02/99; f) mutui edilizi. 2. L'onere complessivo a carico del bilancio degli Enti per la concessione dei benefici previsti dal punto a) al punto e) del comma 1 non può superare un importo pari all'1% delle spese per il personale iscritte nel bilancio di previsione».

⁽²⁸⁾ Su questi temi da ultimo, G. NICOSIA, *Limiti al potere datoriale/gestionale, management umanistico e benessere della persona nel lavoro pubblico: la lezione evergreen dello statuto*, in A. BELLAVISTA, M. MARINELLI (a cura di), *Studi in onore di Alessandro Garilli*, Giappichelli, 2023, p. 877 ss.

⁽²⁹⁾ Gli studi dimostrano una diffusione assai contenuta del welfare integrativo dopo i CCNL del 2016, con importanti squilibri fra comparti di contrattazione, sia per quanto riguarda le risorse impiegate, sia per quanto concerne la tipologia di misure erogate. Cfr. L. BORDOGNA, A. BOSCATI, [La contrattazione integrativa nelle pubbliche amministrazioni italiane dopo i rinnovi dei contratti collettivi nazionali di comparto per il triennio 2016-2018. Rapporto finale](#), Aran, 2022, p. 111.

decreto del Presidente della Repubblica n. 987/1986 con riguardo ad opere e servizi utilizzabili dalla generalità dei dipendenti o da categorie di dipendenti, «per specifiche finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria o culto» cui è certamente esteso il beneficio di cui all'articolo 1, comma 190, lettera a, n. 1, della legge n. 208/2015, e cioè il valore di tali opere e servizi non concorre ai redditi di lavoro dipendente non solo quando tali spese siano sostenute “volontariamente” dal datore di lavoro, ma anche quando l’offerta di prestazioni a “contenuto sociale” sia oggetto di un piano di welfare aziendale realizzato «in conformità a disposizioni di contratto o di accordo o di regolamento aziendale».

L’elenco contrattuale (es. Sanità 2022) prevede dunque la concessione di benefici di natura assistenziale e sociale in favore dei propri dipendenti, tra i quali: a) iniziative di sostegno al reddito della famiglia (sussidi e rimborsi); b) supporto all’istruzione e promozione del merito dei figli; c) contributi a favore di attività culturali, ricreative e con finalità sociale; d) prestiti a favore di dipendenti in difficoltà ad accedere ai canali ordinari del credito bancario o che si trovino nella necessità di affrontare spese non differibili; e) polizze sanitarie integrative delle prestazioni erogate dal servizio sanitario nazionale anche a copertura di particolari eventi avversi (es. ictus, infarto, ecc.); f) contribuzione delle spese per l’attivazione di convenzioni per asili nido ove non presenti in azienda.

Ma l’elenco non è tassativo: nella passata tornata contrattuale l’Università di Bologna ha riconosciuto il contributo alle spese odontoiatriche e sanitarie dei componenti del nucleo familiare, diversi dal dipendente, con indicazione tassativa dei possibili beneficiari; il Comune di Cagliari ha previsto l’attivazione di corsi di lingua (inglese/francese) a favore dei dipendenti impegnati a contatto con il pubblico a qualsiasi livello, così associando il beneficio economico a quello di carattere formativo ⁽³⁰⁾.

Certamente, in linea con il settore privato e con soluzione di continuità rispetto all’esperienza pregressa delle pubbliche amministrazioni, si assiste ad una forte incentivazione dello strumento contrattuale, del resto promosso al riguardo dal Patto del marzo 2021, per il quale «Le parti concordano inoltre sulla necessità di implementare gli istituti di welfare contrattuale, anche con riguardo al sostegno alla genitorialità con misure che integrino e implementino le prestazioni pubbliche, le forme di previdenza complementare e i sistemi di premialità diretti al miglioramento dei servizi, estendendo anche ai comparti del pubblico impiego le agevolazioni fiscali previste per i settori privati a tali fini».

In tale ambito, il dato di interesse sviluppato dalla contrattazione nazionale, consiste nell’opportuno ed integrale rinvio che il CCNL fa alla contrattazione collettiva integrativa, sia con riguardo alla scelta degli strumenti, sia con riguardo ai criteri di accesso ai benefici: si tratta cioè di materia interamente demandata alla contrattazione integrativa, rispetto alla quale non è indifferente il ruolo istruttorio svolto in sede di partecipazione sindacale, sia attraverso le procedure di “informazione”, sia attraverso l’attività degli “organismi paritetici per l’innovazione”, che, laddove costituiti, proprio su questi temi si occupano stabilmente di instaurare «relazioni aperte e collaborative su progetti di organizzazione e innovazione, miglioramento dei servizi, promozione della legalità, della qualità del lavoro e del benessere organizzativo – anche con riferimento alle politiche e ai piani di formazione, al lavoro agile, alla conciliazione dei tempi di

⁽³⁰⁾ Si veda ancora L. BORDOGNA, A. BOSCATI, *op. cit.*, pp. 141-142.

vita e di lavoro –, sulle misure di prevenzione dello stress lavoro-correlato e di fenomeni di burn-out [...] al fine di formulare proposte all’Azienda o Ente o alle parti negoziali della contrattazione integrativa»⁽³¹⁾.

Il carattere di sistema è che, diversamente dal settore privato, l’amministrazione non può unilateralmente costruire un piano di welfare aziendale, che tenga conto dello sviluppo dell’ente, del tipo di organizzazione del lavoro, delle evoluzioni delle esigenze familiari e professionali del personale, in quanto nel settore pubblico, *ratione materiae*, il collegamento tra pubblica amministrazione e welfare aziendale è dato unicamente dalla contrattazione collettiva (nazionale e integrativa) con i limiti da questa derivanti, a pena di nullità delle (diverse) previsioni introdotte al secondo livello. Ciò costituisce probabilmente una rigidità, perché, al di là del dato finanziario di cui subito si dirà, le amministrazioni non possono adattare il modello alle specifiche esigenze della popolazione dipendente, variabili nella dimensione temporale e territoriale di riferimento. Particolare importanza rispetto alle finalità qui osservate, assume tuttavia il carattere universale dei trattamenti, nel senso che essi interessano la generalità dei dipendenti a tempo indeterminato, determinato (con spese ammissibili solo se sostenute nel periodo di effettivo servizio), pieno, parziale, in comando (a condizione che non usufruiscano di analoghi contributi da parte dell’amministrazione presso cui sono comandati) ed anche dei dirigenti.

Per lo più, fino a questo momento, si è però trattato della perpetuazione di misure storiche, aventi la tipica natura di sussidi, in ragione della difficoltà di instaurare nuovi percorsi in un sistema connotato da una indubbia carenza di risorse. Le ragioni sono da ricercare infatti nella difficoltà per le pubbliche amministrazioni di stanziare risorse economiche per il welfare aziendale; si è dunque proceduto sulle base delle previsioni di spesa storiche, già stanziata dall’amministrazione per le medesime finalità o previste da norme di legge.

La novità, che appare confermata in alcuni comparti, è quella della possibilità (Funzioni centrali) o addirittura dell’obbligo (Sanità) di finanziare il welfare aziendale con le risorse del fondo per la retribuzione di risultato o meglio per i trattamenti accessori⁽³²⁾.

⁽³¹⁾ Art. 8, comma 2, CCNL Sanità 2 novembre 2022.

⁽³²⁾ Con risposta a quesito CFL.222 relativo all’art. 82 (*Welfare integrativo*) del CCNL Funzioni locali 16 novembre 2022, l’Aran ha ritenuto che gli oneri per la concessione dei benefici sono sostenuti mediante utilizzo delle disponibilità già previste, per le medesime finalità, da precedenti norme, ma anche mediante utilizzo di quota parte del Fondo, nel limite definito in sede di contrattazione integrativa; pertanto, secondo l’Agenzia, a differenza di quanto in precedenza previsto dall’art. 72 del CCNL 21 maggio 2018, con la nuova disciplina, anche in assenza di specifica disposizione che avesse già consentito agli enti di poter destinare a welfare integrativo apposite risorse di bilancio, gli enti potranno, nel limite di quanto stabilito in sede di contrattazione integrativa, destinare quota parte del Fondo risorse decentrate alle politiche di welfare integrativo. Precedentemente infatti, e cioè sulle previsioni del CCNL Funzioni locali del 2018, l’Agenzia aveva ritenuto (CFL.29) che gli oneri per la concessione al personale di benefici di natura assistenziale e sociale potessero trovare copertura nelle disponibilità già stanziata dagli enti sulla base delle vigenti e specifiche disposizioni normative in materia. Pertanto, se l’ente non avesse già in passato stanziato risorse a tale finalità, sulla base di specifiche norme vigenti nel tempo, non avrebbe potuto applicare la citata disciplina del CCNL 21 maggio 2018 in quanto la stessa non prevedeva altre e diverse forme di finanziamento, neppure attraverso l’utilizzo delle generali risorse decentrate degli istituti di welfare integrativo.

Si innesta qui una prima criticità, perché se il finanziamento del welfare integrativo delle pa deve essere alimentato dalle risorse del fondo per la contrattazione integrativa, l'erogazione dei benefici può trovare limitazione nei vincoli e nei tetti di utilizzo delle risorse cui il legislatore ci ha abituato a partire dal decreto-legge n. 78/2010 fino alla nota previsione dell'articolo 23, comma 2, della legge n. 75/2017, per la quale l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001 non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. Con riguardo a tale ultima norma la giurisprudenza contabile ha tuttavia ritenuto che «la spesa per il welfare integrativo non è una componente del trattamento economico, né fondamentale né accessorio e, come tale, non rientra nell'ambito di operatività del vincolo dell'art. 23, d.lgs. n. 75/2017 in quanto le risorse impiegate per la realizzazione della finalità previdenziale, pur rientrando nella spesa per il personale, non hanno natura retributiva, bensì contributivo-previdenziale»⁽³³⁾, così sostanzialmente abilitando le parti a previsioni di spesa in materia di welfare anche eccedenti il tetto del fondo.

Il problema dei tetti all'utilizzo dei fondi da parte della contrattazione è reale, se è vero che più di recente anche il legislatore, complice l'occasione post-pandemica, ha cercato di incentivare l'utilizzo di risorse ai fini della contrattazione integrativa sugli istituti di welfare, svincolando il finanziamento dal blocco dell'articolo 23 della legge Madia.

La legge di bilancio per il 2021 (legge n. 178/2020), all'articolo 1, comma 870, ha previsto che in considerazione del periodo di emergenza epidemiologica da Covid-19, le risorse destinate, nel rispetto dell'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, a remunerare le prestazioni di lavoro straordinario non utilizzate nel corso del 2020, nonché i risparmi derivanti dai buoni pasto non erogati nel medesimo esercizio, previa certificazione da parte dei competenti organi di controllo, possano finanziare nell'anno successivo, nell'ambito della contrattazione integrativa, in deroga all'articolo 23, comma 2, i trattamenti economici accessori correlati alla performance e alle condizioni di lavoro, ovvero agli istituti del welfare integrativo⁽³⁴⁾.

Chiaro che la soluzione preferibile sarebbe stata quella di svincolare stabilmente una parte delle risorse utilizzabili dal fondo, ad esempio riportandole tra i costi a bilancio, mantenendo, in ipotesi, un collegamento percentuale tra capienza del fondo e risorse spendibili extra-fondo. In difetto di tale previsione si determina un cambio di prospettiva nell'azione negoziale a livello di amministrazione, con possibili criticità/conflicti di ordine sindacale e nel rapporto con i dipendenti rappresentati: in sostanza, quanta parte del fondo trasferire sul welfare, privando così proporzionalmente di risorse altre parti del trattamento accessorio, dai differenziali stipendiali orizzontali ai trattamenti di risultato?

⁽³³⁾ Deliberazione Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, n. 27/2019/PAR.

⁽³⁴⁾ Per un commento alla norma cfr. M. COLUCCI, *Welfare integrativo nelle PA: le novità della legge di bilancio 2021*, in *Azienditalia*, 2021, n. 5, p. 953 ss.

5. Conclusioni. Quali modalità e quale ruolo per il soggetto sindacale, nel contenimento della povertà lavorativa del settore pubblico

Insomma, senza poter contare stabilmente, per le ragioni anzidette, su benefici legali di ordine fiscale con riguardo ai trattamenti accessori di risultato dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, eleggere il welfare integrativo di amministrazione a componente delle politiche retributive, significa comunque “rinunciare” ad una quota delle risorse economiche stanziata ai fini dell'erogazione della retribuzione accessoria, comunque denominata.

Se così è, credo sia indispensabile, da parte degli attori sindacali, un diverso approccio di natura programmatica alle misure di welfare, la cui attuazione, al momento, avviene in modo sporadico, senza seguire processi analitici di costruzione dei piani di welfare aziendale, con individuazione dei portafogli dei servizi offerti in relazione agli effettivi bisogni e all'offerta di prestazione a livello territoriale e nazionale.

Anche seguendo esperienze avanzate del settore privato, appaiono indispensabili indagini preliminari sui bisogni del personale, che potrebbero essere molto differenziati in ragione della tipologia di popolazione dipendente ed al contesto territoriale di riferimento, magari sfruttando nell'istruttoria le strutture CUG, che anche di questo dovrebbero occuparsi nonché gli strumenti partecipativi a carattere paritetico previsti dai CCNL. Occorre poi introdurre una seria analisi delle risorse e dei servizi disponibili, anche parametrata al finanziamento degli altri istituti della contrattazione integrativa, con l'introduzione di criteri per la negoziazione da parte dell'amministrazione, cui il sindacato dovrebbe attivamente e proficuamente contribuire (individuazione dei beni e servizi, criteri qualitativi di selezione dei providers anche in termini di affermazione di valori sostenibilità ed inclusione sociale, modalità di erogazione dei benefici e priorità per soggetti fragili e/o svantaggiati, ecc.).

Infine, per poter orientare al meglio benefici e/o servizi, occorre predisporre un monitoraggio sul funzionamento e sul gradimento dei piani di welfare, per calibrare in modo corretto le erogazioni, non solo perché insistenti sul fondo per la contrattazione accessoria, ma anche nella dimensione per cui le stesse possono concretamente aspirare a divenire misure stabili e strutturali di contrasto alla povertà lavorativa del settore pubblico.

I “luoghi” della rappresentanza e della contrattazione: sindacato e inclusività

di Giuseppe Antonio Recchia

Abstract – Il contributo prende in esame il processo di rinnovamento sindacale, alla luce delle strategie adottate dalle principali confederazioni per contrastare, nella rappresentanza e nella contrattazione, la frammentazione del lavoro e la povertà dei salari. Nella crescente e consapevole problematizzazione dei cambiamenti in atto, si scorgono interessanti elementi che vanno nella direzione della inclusività, intesa come capacità di riunificare ciò che il contesto economico-sociale sembra invece mostrare diviso; il percorso, dagli esiti per nulla scontati, dovrebbe in ultima analisi condurre a un profondo ripensamento dello stesso modello di rappresentanza del lavoro.

Abstract – The article examines the process of trade union renewal, in the light of the strategies adopted by the main confederations to combat, in representation and bargaining, the fragmentation of labour and wage poverty. In the growing and conscious problematisation of the changes underway, interesting elements can be discerned moving towards the idea of inclusiveness, as the capacity to reunify what the economic-social context instead seems to show as divided; the process, whose outcomes are by no means taken for granted, should ultimately lead to a profound rethinking of the labour representation model itself.

Sommario: 1. Premessa. – 2. Rappresentare *chi*: il sindacato di fronte al lavoro *vulnerabile*. – 3. Rappresentare *dove*: la contrattazione *inclusiva*. – 4. Rappresentare *come*: spunti di un cambiamento organizzativo.

1. Premessa

Sociologi ed economisti ci hanno abituato da tempo a espressioni come *segmentazione* e *dualizzazione* dei mercati del lavoro, usate spesso (ma impropriamente) come sinonimi, a descrivere sostanzialmente – si perdoni qui la semplificazione – l’ineguale posizionamento normativo, economico, e sociale tra una forza lavoro primaria, e dunque più garantita, perché in qualche modo centrale nei processi di produzione del capitalismo avanzato e post-industriale, ed una forza lavoro secondaria e sotto-tutelata, perché utilizzata ora come strumento di contenimento dei costi del lavoro, ora come galleggiante occupazionale.

Se altrettanto pacifica è l’identificazione, tra i fattori chiave del fenomeno, della globalizzazione e di strategie imprenditoriali sempre più aggressive, unitamente all’ampia deregolamentazione che tutti i sistemi occidentali hanno conosciuto dalla metà degli anni Novanta, le organizzazioni sindacali, quantomeno quelle tradizionali, vengono spesso chiamate in causa come “complici” più o meno inconsapevoli. La tesi è che

esse avrebbero adottato (e mantenuto) strategie di difesa tarate prevalentemente sull'occupazione standard, di cui avrebbero garantito la posizione privilegiata, e operato invece sull'occupazione non-standard solo nell'ottica di un traghettaggio verso traguardi più lontani e forse poco realistici – si pensi, ad esempio, alle clausole di stabilizzazione e al loro valore spesso solo simbolico, rispetto a turnover occupazionali sempre più rapidi ⁽¹⁾ –, finendo nei fatti per mantenere l'irriducibile separazione. È la celebre della teoria *insider/outsider*, penetrata anche nel *mainstream* lavoristico, ma che le condizioni socioeconomiche e politiche dell'ultimo quindicennio hanno superato, se non proprio del tutto smentito. Ed invero, il susseguirsi delle crisi, da quella economica globale del 2007 a quella sanitaria del 2020, ha fatto dell'utilizzo dei contratti di lavoro atipici solo una delle ragioni dell'aumento dei tassi di povertà e della crescente esclusione sociale.

È tutto il lavoro ad aver perso valore (e non solo economico) ⁽²⁾, ponendo le organizzazioni di rappresentanza di fronte a nuove sfide, rese più complesse dalla difficoltà di muoversi dentro processi produttivi che si scompongono e ricompongono in modo rapido e certamente non lineare, come esternalizzazioni e internazionalizzazioni, mobilità delle imprese sul territorio, sviluppo di siti produttivi intersettoriali, distretti e filiere produttive, luoghi fisici e “virtuali”, in cui coesistono molteplici contratti di lavoro.

A questo si aggiungono le spinte all'austerità, le riforme governative, e persino la concorrenza “interna” nella rappresentanza portata da (nuove) sigle, non sempre realmente rappresentative, che hanno finito per determinare una contrazione del ruolo del sindacato confederale italiano come interlocutore sia dell'attore politico che della controparte datoriale.

Per la verità, la rappresentanza e l'azione collettiva sono ciclicamente, e da sempre, costrette a ridefinirsi, ma forse mai come oggi appaiono sottoposte a così tante pressioni rispetto a una (percepita) marginalizzazione mentre, al contempo, soffrono gli attriti di una struttura organizzativa che risente di un modello tradizionale fondato sul fondamentale connubio federazione/agente contrattuale, prevalente rispetto alla ridotta funzione della struttura orizzontale come centro di mobilitazione e rappresentanza sociale.

La stessa prospettiva di una rivitalizzazione sindacale non è affatto un risultato scontato, se è altrettanto plausibile che un contesto complessivamente *anti-labour* potrebbe ridurre la capacità di innescare strategie di rinnovamento ⁽³⁾. Eppure, come è stato già efficacemente analizzato, il sindacato italiano ha mostrato forte capacità di resilienza

⁽¹⁾ Cfr. L. ZOPPOLI, *Valori, diritti e lavori flessibili: storicità, bilanciamento, declinabilità, negoziabilità*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, 2019, n. 400, 28. Per una più ampia analisi economica, D. DARUICH, S. DI ADDARIO, R. SAGGIO, *The effects of partial employment protection reforms: evidence from Italy*, Temi di discussione Banca d’Italia (Working Paper), 2022, n. 1390.

⁽²⁾ Cfr. V. BAVARO, G. ORLANDINI, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, in M. AIMO, A. FENOGGIO, D. IZZI (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, ESI, 2022, p. 97 ss.; in una prospettiva sociologica, C. SARACENO, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, 2015, e F. COIN, *Le grandi dimissioni. Il nuovo rifiuto del lavoro e il tempo di riprendersi la vita*, Einaudi, 2023.

⁽³⁾ Cfr. J. VISSER, *I sindacati in transizione*, Documento OIL ACTRAV, 2020, p. 10.

(⁴) che, se opportunamente indagata, sembra contenere importanti elementi di rivitalizzazione.

Dare conto della varietà di tali risposte, o dei loro tentativi, non è semplice, se si considera non solo che possono talvolta apparire contraddittorie, ma che andrebbero analizzate attraverso diverse ma complementari prospettive, come la modalità di mobilitazione dei lavoratori, la struttura organizzativa, l'assistenza e la fornitura dei servizi, la relazione con le organizzazioni di rappresentanza dei datori, l'azione politica e le dinamiche realizzate con gli altri movimenti sociali, e persino i collegamenti internazionali. Si rischia di offrire una casistica priva di qualunque sistematicità, che dovrebbe tenere insieme, per esempio, la capacità del sindacato di dominare la trasformazione tecnologica anche per mezzo della digitalizzazione delle relazioni industriali (⁵) e l'emergere più marcato di istanze proprie di un *sindacalismo sociale*, ovvero di politiche solidaristiche oltre la dimensione lavorativa, ormai evidente nelle strategie di Cgil, Cisl e Uil a partire dall'esperienza della rete Alleanza contro la Povertà, che dal 2013 raggruppa un ampio numero di soggetti sociali per la costruzione di politiche pubbliche adeguate contro la povertà assoluta.

Ai fini del presente contributo, appare invece più utile rintracciare solo alcuni di questi elementi, utili tuttavia a dare il senso della complessiva azione di rinnovamento sindacale nella lente del contrasto al lavoro povero; essi verranno inquadrati rispondendo a tre quesiti: rappresentare *chi*, *dove* e *come*.

2. Rappresentare *chi*: il sindacato di fronte al lavoro *vulnerabile*

Il tema della rappresentanza degli interessi è centrale per l'analisi dell'azione sindacale, ma esso viene più spesso indagato in relazione alla sua dimensione giuridica, ad esempio nell'ottica del mandato a contrattare per il gruppo rappresentato, e meno nella sua prospettiva pre-giuridica, nel suo doppio significato della mediazione interna tra i diversi interessi degli iscritti e quella esterna con gli interessi "altri" (⁶). Ciò che fa il sindacato dipende (anche) da chi sono i suoi membri, ma i processi di rappresentanza sono assai più complessi, dovendo non solo selezionare e aggregare le domande degli iscritti, ma fare i conti con il proposito di rivolgersi, in maniera più o meno accentuata,

(⁴) Cfr. L. MARIUCCI, *Giuslavorismo e sindacati nell'epoca del tramonto del neoliberismo*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2020, n. 407.

(⁵) Si veda, sul tema, C. FALERI, *Social network e nuove modalità di autotutela degli interessi collettivi*, in *Labor*, 2023, n. 3, p. 229 ss.

(⁶) Ancor prima, peraltro, l'indagine – più sovente condotta dai sociologi – riguarda le ragioni che spingono i lavoratori a iscriversi (o a non iscriversi) al sindacato, e rispetto alle quali vengono spesso invocate le categorie weberiane della razionalità (strumentale, valoriale, relazionale, tradizionale) come spinta all'azione sociale. Anche questi aspetti non possono mai essere dati per scontato e segnalano anzi la necessità di un continuo "reinsediamento" da parte del sindacato, come capacità di intercettare i nuovi gruppi sociali presenti nel mercato del lavoro, ma anche come ridefinizione delle strategie di tesseramento rispetto ai riferimenti sociali già consolidati. In tal senso, cfr. A. BELLINI, B. SARACINO, *Meglio soli? Nuovi profili della partecipazione sindacale nell'Italia che cambia*, in A. BALDISSERA, F. CORNALI (a cura di), *Generazioni al lavoro. Differenze, disuguaglianze e giustizia distributiva*, Franco Angeli, 2013, p. 161 ss., e, da ultimo, l'interessante ricerca a cura di D. DI NUNZIO, *"Inchiesta nazionale sulle condizioni e le aspettative delle lavoratrici e dei lavoratori". Primi risultati*, Fondazione Giuseppe Di Vittorio, Cgil, 2023.

a tutti coloro che hanno in comune la condizione di lavoratori (7), nonché contemporaneamente anche (ulteriori) interessi organizzativi, distinti da quelli degli iscritti, attuali o potenziali (8).

Sono proprio questi processi che rendono la definizione della rivendicazione, e quindi il posizionamento dell'attore sindacale, un punto di arrivo per nulla predeterminato e che risente inevitabilmente dei rapporti (anche di forza) tra le istanze portate al tavolo di questa ideale mediazione. È, in fondo, l'antica questione della democrazia sindacale (9), riemersa in modo più evidente nell'ultimo decennio, seppure nella più limitata prospettiva della ricerca dell'equilibrio tra democrazia mediata e partecipazione diretta del Testo Unico della rappresentanza Confindustria 10 gennaio 2014, che, come si ricorderà, ha spinto verso il maggior coinvolgimento dal basso nella costituzione delle RSU (con il superamento del c.d. terzo riservato) e istituzionalizzato una procedura di consultazione fra i lavoratori come condizione di validità del contratto collettivo nazionale, o per (eventualmente) abrogare l'accordo aziendale sottoscritto a maggioranza dalle RSA (10).

Sotto entrambi i versanti della mediazione degli interessi e della costruzione dell'interesse collettivo si deve partire da un dato. La geografia interna della rappresentanza sindacale è profondamente cambiata nel corso degli anni. Al netto del numero delle tessere dei lavoratori in pensione (stimate intorno ai 5 milioni), più del 30% degli iscritti di Cgil, Cisl e Uil sono nel settore dei servizi, e meno del 20% nella manifattura tradizionale, un declino registrato a partire dagli anni Ottanta e che ha condotto anche a una significativa diminuzione nel settore dell'agricoltura e dell'industria agroalimentare (11%), mentre il peso relativo delle costruzioni è rimasto sostanzialmente stabile (10%) (11). Naturalmente, il dato va contestualizzato rispetto al singolo settore produttivo: se, ad esempio, l'adesione sindacale nel commercio è quella che ha conosciuto la crescita maggiore (anche in ragione dell'aumento dell'occupazione nel settore) (12),

(7) Cfr. I. REGALIA, *Democracy and Unions: towards a Critical Appraisal*, in *Economic and Industrial Democracy*, 1988, n. 3, p. 352.

(8) Cfr. L. DORIGATTI, *Difendere il "core"? I sindacati di fronte alla segmentazione del mercato del lavoro*, in *Sociologia del Lavoro*, 2015, n. 140, p. 22.

(9) Cfr. B. CARUSO, *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, Giuffrè, 1986, e, più di recente, C. CRISTOFOLINI, *Profili organizzativi e trasparenza finanziaria dei sindacati rappresentativi*, Franco Angeli, 2021, spec. p. 27 ss.

(10) Soprattutto su quest'ultimo aspetto si rinvia alle osservazioni di V. BAVARO, *Il principio maggioritario nelle relazioni industriali*, in *LD*, 2014, n. 1, p. 15 ss., che parla di principio di maggioritario deliberativo.

(11) Le percentuali sono fornite, per l'anno 2019, da S. LEONARDI, R. PEDERSINI, *Trade unions in Italy: Pluralism and resilience*, in J. WADDINGTON, T. MÜLLER, K. VANDAELE (a cura di), *Trade unions in the European Union. Picking up the pieces of the neoliberal challenge*, Peter Lang, 2023, p. 640, attraverso l'elaborazione dei dati sull'adesione sindacale raccolti direttamente dalle tre principali Confederazioni. L'andamento in senso dinamico del tasso di sindacalizzazione è analizzato nel database ICTWSS (*Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts*) dell'OECD e riferito anch'esso, nella sua ultima rilevazione, all'anno 2019. Tanto disegna un complessivo tasso di sindacalizzazione per il nostro Paese che dovrebbe aggirarsi intorno al 30%, dei lavoratori attivi e dunque a un valore più alto della media europea; di recente, tuttavia, tale stima è stata messa in discussione, basandosi su altre analisi (con campioni più piccoli) i cui dati, aggregati in un orizzonte temporale quinquennale, sono alla base dello studio di C. BATUT, U. LOJKINE, P. SANTINI, *"Which Side Are You On?" A Historical Study of Union Membership Composition in Seven Western Countries*, in *IR*, 15 agosto 2023.

(12) A titolo esemplificativo, la Filcams-Cgil – che rappresenta i settori terziario, turismo e servizi – contava nel 2002 circa 280mila tesserati, un dato che nel 2019 appare più che duplicato (615.197;

il tasso di densità resta comunque relativamente basso, in ragione della frammentazione non solo delle imprese ma anche delle figure professionali dell'ambito di riferimento (13).

Il che induce a fare due osservazioni.

La prima è che tali spostamenti non possono non influire inevitabilmente sull'interesse rappresentato ovvero, per dirla in maniera più pragmatica, sull'idealtipo del lavoratore da proteggere, la figura sociale egemone, attorno alla cui organizzazione l'azione sindacale deve essere convogliata: con una certa lungimiranza, la dottrina più attenta alle dinamiche sindacali sottolineava come le grandi organizzazioni sindacali sono obbligate da tempo ad «essere il momento unificante di larghe masse di lavoratori così impedendo che la frantumazione delle figure sociali impegnate nell'attività produttiva dell'epoca post-fordista si traduca immediatamente in frammentazione della rappresentanza» (14). Tanto semmai, deve avvenire oggi con una maggiore attenzione, anche solo per ragioni numeriche, a lavoratori e lavoratrici caratterizzati da contratti discontinui, o poco professionalizzati.

La seconda osservazione riguarda più da vicino l'indagine delle ragioni del relativo successo nell'organizzare sindacalmente gli spazi di attività così frammentate: è proprio la precarietà e l'instabilità del lavoro a fare da forza attrattiva, giacché i lavoratori hanno, in questo più che in altri ambiti, bisogno di servizi che proprio le strutture sindacali possono fornire (15). Un riflesso lo si può trovare nell'accordo interconfederale 26 novembre 2015 tra Confcommercio e le tre principali confederazioni sindacali, che nel definire gli indicatori della rappresentatività, aggiunge ai due criteri previsti dal Testo Unico 2014 (numero degli iscritti desunto dalle deleghe per la trattenuta in busta paga, voti ottenuti nelle elezioni per le RSU) due criteri ulteriori tarati proprio sulla dimensione del sindacato di servizio (numero delle vertenze individuali, plurime e collettive trattate nel triennio precedente; pratiche di disoccupazione certificabili dall'Inps).

entrambi i dati sono tratti dai bilanci Filcams). Più in generale sugli andamenti occupazionali e la terziarizzazione anche della rappresentanza sindacale, cfr. M. DELEIDI, D. ROMANIELLO, L. SALVATI, *La posizione dei lavoratori nella contrattazione salariale*, in E.S. LEVRERO, R. PARIBONI, D. ROMANIELLO (a cura di), [Rapporto Astril 2022. Mercato del lavoro, contrattazione e salari in Italia: 1990-2021](#), RomaTrE-Press, 2023, p. 70.

(13) Nel [Rapporto annuale 2015](#), l'Istat rilevava un'ampia forbice nei tassi di sindacalizzazione dei diversi settori, dal 18,8% del commercio, al 31,4 % dell'attività manifatturiera, sino al 55,5% delle attività finanziarie. È appena il caso di rilevare peraltro, che il calcolo veniva operato prendendo in considerazione le imprese con più di 10 addetti, e dunque escludendo nel complesso circa 5 milioni di occupati, molti dei quali proprio nel settore del commercio.

(14) Così M.G. GAROFALO, *Un profilo ideologico del diritto del lavoro*, in DLRI, 1999, p. 29.

(15) P. FELTRIN, [L'evoluzione del sistema di offerta dei sindacati italiani nel dopoguerra](#), in *Poliarchie*, 2018, n. 1, p. 107 ss., parla a tal proposito di un "sistema Ghent", secondo il modello seguito prevalentemente nei paesi nord-europei. A. BELLINI ET AL., [Break up to get back together. L'impatto dei servizi innovativi sulla membership sindacale e le relazioni industriali. Rapporto Nazionale Italia](#), Commissione europea, 2022, offrono una approfondita analisi di alcuni casi studio legati alle strategie sindacali di *servicing*, tra cui va menzionato certamente lo Sportello Lavoro Cisl Firenze-Prato, attivato nel 2018 come spazio per chi è in cerca di un sostegno all'inserimento o al reinserimento lavorativo, tramite quattro diversi tipi di attività (orientamento e consulenza, gestione delle informazioni su una piattaforma dedicata, valorizzazione della formazione presso enti accreditati, servizi di sostegno al reddito).

In maniera più significativa, si può dire, è lo stesso “discorso” sindacale sulla rappresentanza a dare segnali di una torsione verso il superamento delle differenze tra condizioni di lavoro divenute sempre più plurali e insieme ineguali. Tale percorso, compiuto prima a livello confederale, comprensibilmente per sindacati legati da una tradizione di rappresentanza per settore occupazionale, si è evoluto dall’originario intento di creare una identità collettiva ai “nuovi lavori” ⁽¹⁶⁾ – che offre il beneficio sì di rappresentarne trasversalmente le istanze, ma corre il rischio di farne una specie di riserva indiana, soprattutto al tavolo contrattuale, nella misura in cui il soggetto negoziale è quasi esclusivamente la federazione di categoria – sino alla trasformazione dello stesso significato del termine *precarietà*. Quest’ultimo è sempre più slegato dall’iniziale sinonimo *flessibilità*, e con crescente frequenza accompagnato invece, nella pubblicistica sindacale (e non solo) ⁽¹⁷⁾, a *vulnerabilità* o *irregolarità*. L’accostamento non testimonia tanto una strategica neutralità, anche ideologica, volta a evitare divisioni tra gruppi (e interessi) diversi ⁽¹⁸⁾, quanto piuttosto la consapevolezza della pervasività della condizione di instabilità del lavoro e trova molti punti di contatto con le esperienze di altre confederazioni, come in Germania e in Gran Bretagna.

Basteranno, in questa sede, un paio di esempi. La campagna di mobilitazione della Uil per il 2023, *Mandiamo in pensione il precariato*, sviluppa il suo significato attraverso l’accostamento di alcune cifre esplicative: in particolare, al numero dei disoccupati tra i 15 e i 34 anni e quello dei rapporti di lavoro a tempo determinato attivati con giovani con meno di 29 anni, si accompagna il dato relativo ai morti sul lavoro nell’anno 2022 e ai lavoratori in attesa del rinnovo del contratto collettivo, a giustificare dunque una polisemia del termine *precarietà*, che vuol dire anche *insicurezza*, *sottoccupazione* e *povertà salariale*. Ancora più diretto appare un passaggio della relazione della Segreteria generale al XVI Congresso Filcams-Cgil del febbraio 2023 in cui si tracciano le linee di un’azione sindacale di «contrasto alla precarietà diventata una condizione

⁽¹⁶⁾ Come è noto, superato l’iniziale atteggiamento, non univoco, ma certamente diffuso, di netta opposizione alle operazioni di frammentazione dell’impresa e del lavoro, tutte le confederazioni si sono mosse nella direzione di intercettare la domanda di rappresentanza di un crescente numero di lavoratori, interessati non più solo da forme flessibili di occupazione, ma posti al di fuori dello schema della subordinazione, e di certo non meno esposti a fenomeni di instabilità occupazionale o ad una ridotta protezione sociale (collaboratori, lavoratori con partita IVA mono-committenti). La risposta è stata quella di rafforzare le strutture associative *ad hoc* già attivate verso la fine degli anni Novanta per (e con l’apporto de)i lavoratori flessibili, determinandone il salto a vere e proprie federazioni di categoria: alla Nidil-Cgil (Nuove identità di lavoro), fondata nel 1998, si sono aggiunte, con lo status di federazione, Felsa-Cisl (Federazione lavoratori somministrati autonomi ed atipici) nel 2009 (che ha sostituito Alai e Clacs) e Uiltemp-Uil (Categoria nazionale dei lavoratori atipici temporanei autonomi e partite IVA) nel 2010 (in sostituzione dei Comitati per l’occupazione). Su questi profili, si rinvia a F. COLELLA, *Dal sindacato tradizionale al sindacato «atipico»? Strategie per la rappresentanza dei “nuovi” attori nel mercato del lavoro italiano. Il caso di NIdiL-CGIL*, in *Sociologia del Lavoro*, 2015, n. 140, p. 49 ss.

⁽¹⁷⁾ Un recentissimo *spillover* è nel testo della [Audizione Istat dell’11 luglio 2023](#) con riferimento alle proposte di legge in materia di giusta retribuzione e salario minimo (C 141 Fratoianni, C 210 Serracchiani, C 216 Laus, C 306 Conte, C 432 Orlando, C 1053 Richetti e C 1275 Conte), in cui l’Istat parla esplicitamente di “vulnerabilità” del lavoro, con riferimento al lavoro non-standard, al lavoro povero e al lavoro a bassa retribuzione.

⁽¹⁸⁾ Cfr. G. MEARDI, M. SIMMS, D. ADAM, [Trade unions and precariat in Europe: Representative claims](#), in [European Journal of Industrial Relations](#), 2021, vol. 27, n. 1, p. 48.

stabile di vita. Una precarietà fortemente condizionata dal salario, anche quando si ha un contratto a tempo indeterminato»⁽¹⁹⁾.

Lo stesso dibattito sulla possibile introduzione di un salario minimo legale, reso nuovamente attuale dalla implementazione della direttiva (UE) 2022/2041⁽²⁰⁾ – al di là dei suoi contenuti specifici, o della diversità delle proposte avanzate e delle reazioni, in alcuni casi antitetiche, delle confederazioni sindacali – può essere letto come l'allargamento ulteriore della prospettiva di rappresentanza a favore di una figura sociale assai lontana dall'operaio-massa per il settore privato o dall'impiegato amministrativo per il pubblico. Puntare sul rafforzamento e sull'effettività della contrattazione collettiva nazionale, con o senza intervento legislativo, significa richiamare l'attenzione sul ruolo del sindacato come autorità salariale, ma anche sui suoi attuali affanni⁽²¹⁾, soprattutto nei (tanti) settori dove la contrattazione o non c'è o non decolla: per ogni rinnovo del CCNL Metalmeccanici (febbraio 2021) che ha riconosciuto un aumento superiore a quello che sarebbe derivato dal mero richiamo all'indice Ipc, ce n'è uno come il CCNL Imprese di pulizia e multiservizi che arriva addirittura a otto anni dalla scadenza del precedente (luglio 2021).

La consapevolezza del cambiamento quali-quantitativo del lavoro passa, da ultimo, anche da forme "ibride" della sua rappresentanza. Il *chi* rappresentare si interseca dunque al *come* e dalla strategia politica si passa a quella dell'*organizing*, della mobilitazione, o, più spesso, della creazione di alleanze con gruppi e forze sociali diversi, che possano irrobustire il sindacato in un reale confronto con i propri interlocutori. Alcune esperienze recenti, per quanto assai eterogenee, appaiono significative.

Da una parte, infatti, viene sempre più spesso percorsa la strada di una mobilitazione a maglie larghe, dove si ritrovano insieme sigle federative diverse anche di più confederazioni – si ricorderà la mobilitazione per il *Black Friday* di Amazon del 2017, supportata da tutti i sindacati confederali da tutte le categorie dei lavoratori dei servizi e dei lavoratori atipici, che condurrà prima all'accordo sperimentale siglato nel 2018 per il sito di Castel San Giovanni con Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil e Ugl Terziario, e tre anni più tardi a un vero e proprio protocollo per la definizione di un sistema condiviso di relazioni industriali (15 settembre 2021)⁽²²⁾ – o si dà vita a inedite alleanze con il sindacalismo autonomo e informale, che nei fatti assume le sembianze di proto-organizzazioni di mestiere, come è avvenuto per la rete Rider X i Diritti, dal c.d. *no delivery day* del 26 marzo 2021, sino alla importante sponda fornita poi alla

⁽¹⁹⁾ [Relazione della Segretaria Generale Maria Grazia Gabrielli](#), XVI Congresso Filcams-Cgil nazionale, Rimini, 14-16 febbraio 2023, p. 13.

⁽²⁰⁾ Tra i molti commenti alla direttiva, si veda almeno P. PASCUCCI, V. SPEZIALE, *Spunti sul salario minimo dopo la Proposta di direttiva UE*, in *DLRI*, 2021, n. 172, p. 749 ss., e L. RATTI, *La riduzione della povertà lavorativa nella direttiva sui salari minimi adeguati*, in *VTDL*, 2022, n. straordinario, *Il lavoro povero in Italia*, p. 39 ss.

⁽²¹⁾ Si veda in particolare, sul punto, C. ZOLI, [Ruolo e limiti della contrattazione collettiva e della giurisprudenza nella determinazione di livelli retributivi adeguati](#), in *LDE*, 2022, n. 1.

⁽²²⁾ Analizzano il contesto e le condizioni nel quale tale alleanza si realizza M.C. AMBRA, M. D'ONOFRIO, *Il sindacalismo italiano alla prova di Amazon: tra vecchie strategie e rinnovamento organizzativo*, in *Sociologia del Lavoro*, 2020, n. 158, p. 225 ss.

sottoscrizione dell'accordo integrativo aziendale Takeaway.com Express Italy e Filt-Cgil, Fit-Cisl e Uil Trasporti 29 marzo 2021 ⁽²³⁾.

Dall'altra parte, invece, su specifiche vertenze legate alla chiusura di importanti stabilimenti, come GKN di Campi Bisenzio (agosto 2021) o Saga Coffee di Gaggio Montano (febbraio 2022), la rivendicazione segnala una, se non proprio inedita, rinnovata capacità di coinvolgere e mobilitare l'opinione pubblica, intercettando le istanze sociali del territorio, dalle associazioni studentesche, alle rappresentanze dei commercianti o ancora alle associazioni per i diritti delle donne ⁽²⁴⁾.

3. Rappresentare *dove*: la contrattazione *inclusiva*

La frammentazione del lavoro spinge naturalmente anche sul quadro delle regole dello scambio lavoro/controprestazione (non solo economica), laddove la maggiore e più consapevole capacità di pressione della parte imprenditoriale nella richiesta di una libertà di azione rispetto ai vincoli imposti dalla legge e dalla contrattazione collettiva si declina, a seconda della dimensione aziendale, nell'istanza di adattamento delle previsioni al proprio contesto ovvero nella messa in discussione e nella prospettiva di un loro completo superamento. Le piccole imprese guardano infatti al contesto territoriale per il loro sviluppo, le grandi imprese al livello sovranazionale, ed entrambe dichiarano di "soffrire" della uniformità imposta dal contratto collettivo nazionale di categoria.

Se l'orizzonte, temuto o invocato, dell'*aziendalizzazione* delle relazioni industriali ha conosciuto nell'esperienza italiana un vero e proprio terremoto con la vicenda Fiat, esso continua a manifestarsi in fenomeni solo apparentemente più carsici, come la costituzione di nuovi settori (ad es., la grande distribuzione organizzata, che negli stessi anni ha realizzato un analogo strappo con la fuoriuscita di Federdistribuzione da Confcommercio) o la proliferazione di nuove coalizioni di associazioni imprenditoriali/sindacali ⁽²⁵⁾, alternative rispetto ai tradizionali protagonisti e che si propongono come un riferimento diverso per la contrattazione, pur rappresentando in realtà poche aziende ⁽²⁶⁾, e mostrando tutta la vulnerabilità di un sistema di relazioni industriali basato sui rapporti di forza nel contesto di un mercato globale.

⁽²³⁾ Cfr. F. MARTELLONI, *Quali diritti sindacali per le Unions dei riders?*, in *LLI*, 2021, n. 1, R., p. 212 ss., e G.A. RECCHIA, *The collective representation of platform workers: struggles, achievements and opportunities*, in A. LO FARO (a cura di), *New Technology and Labour Law*, Giappichelli, 2023, pp. 167-168.

⁽²⁴⁾ Resta, tuttavia, un deficit di rappresentanza del lavoro autonomo, perlomeno di quello caratterizzato da dipendenza economica. Al momento in cui si scrive, solo la Cgil, con la modifica all'art. 1 dello Statuto associativo approvata nel 2019), prevede la promozione della «libera associazione e [dell']autotutela solidale e collettiva delle lavoratrici e dei lavoratori dipendenti o eterodiretti, di quelli occupati in forme cooperative e autogestite, dei *parasubordinati*, degli autonomi non imprenditori e senza dipendenti, dei disoccupati, inoccupati, o comunque in cerca di prima occupazione, delle pensionate e dei pensionati, delle anziane e degli anziani» (corsivo aggiunto), avendo da ultimo incluso il lavoro autonomo non imprenditoriale.

⁽²⁵⁾ Cfr. L. BELLARDI, *L'associazionismo dei datori di lavoro: un elemento di fragilità delle relazioni industriali?*, in *DLRI*, 2016, n. 151, p. 403 ss.

⁽²⁶⁾ Si spiega così perché siano addirittura 1.037 i CCNL depositati nell'Archivio nazionale del Cnel (dato aggiornato al 30 giugno 2023).

Naturalmente, la spinta verso una prevalenza – quando non proprio l'unicità – del contratto aziendale determina una torsione della stessa funzione della contrattazione collettiva, che rischia così di dismettere il valore sociale di solidarietà, in favore di un'interpretazione della stessa quale strumento di (mera) gestione dei problemi organizzativi dell'azienda. In questo caso, è d'obbligo chiedersi, laddove alla contrattazione collettiva vengano attribuiti funzione e valori non propri, quale possa essere il suo prodotto. Più in generale, e soprattutto perché nella maggior parte dei casi la prospettiva di anarchia regolativa non è ricercata, o alla portata, dalle stesse imprese, la spinta verso l'aziendalizzazione si sostanzia nella pressione verso un decentramento contrattuale, invocando margini crescenti di autonomia ai livelli negoziali decentrati, in un sistema che, pur rimanendo a doppio livello, possa poi trovare tra i livelli maggiore o minore articolazione ⁽²⁷⁾.

Sennonché, come è noto, il sistema economico italiano si regge fortemente su piccole e addirittura micro imprese, ma sconta anche una scarsa diffusione della rappresentanza sindacale in azienda ⁽²⁸⁾: il che equivale a dire che spingere – anche nella delega di importanti istituti economici – sul secondo livello di contrattazione laddove di quest'ultimo si stima una copertura intorno al 20% delle imprese italiane ⁽²⁹⁾, è una beffa che si aggiunge al danno di un sistema negoziale che, proprio perché claudicante, ingenera un legame perverso tra salari e produttività: anche dove la produttività cresce, la scarsa diffusione della contrattazione di secondo livello determina che «i guadagni di produttività vadano ad aumentare la quota del capitale nel reddito» ⁽³⁰⁾.

Rispetto a tale contesto, l'azione sindacale si muove per un verso in difesa e per altro verso prova a spingersi più in avanti.

Sotto il primo profilo, infatti, è da più di un decennio che il sistema delle regole contrattuali ha conosciuto un processo di “auto-ricomposizione” e trova con le più rappresentative organizzazioni di rappresentanza datoriale la conferma di una articolazione su due livelli di contrattazione, con un decentramento coordinato dal centro, poiché legato agli spazi di articolazione concessa dal contratto collettivo nazionale di categoria, secondo il modello previsto dal Testo Unico sulla rappresentanza Confindustria del 2014 e gli analoghi modelli adottati negli altri settori produttivi ⁽³¹⁾. Si tratta di un approccio che, pur rimanendo in una dimensione endogena, volontaristica e

⁽²⁷⁾ Si tratta di una prospettiva comune a tutti i sistemi europei, come analizzata da P. MARGINSON, *Coordinated bargaining in Europe: From incremental corrosion to frontal assault?*, in *European Journal of Industrial Relations*, 2015, vol. 21, n. 2, p. 97 ss.

⁽²⁸⁾ Le RSU operano in appena il 12% delle imprese italiane (una percentuale che sale al 23% se si includono anche le RSA, ma che scende all'8% se il dato considera esclusivamente le imprese che occupano sino a 50 dipendenti). I dati sono contenuti nella ricerca CNEL, ISTAT, [Progetto CNEL-ISTAT sul tema “Produttività, struttura e performance delle imprese esportatrici, mercato del lavoro e contrattazione integrativa”](#). *Report intermedio*, 2016.

⁽²⁹⁾ Cfr. CNEL, [XXIV Rapporto. Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2022](#), 2023, p. 185; come è noto, non esiste un'unica banca dati in cui siano presenti tutti gli accordi aziendali sottoscritti.

⁽³⁰⁾ Così L. BELLARDI, *La recente riforma della struttura contrattuale: profili critici e incoerenze*, in *DLRI*, 2014, n. 144, p. 748.

⁽³¹⁾ Al TU 20 gennaio 2014 sono infatti seguiti, tra gli altri, il TU sulla rappresentanza Confservizi 10 febbraio 2014, l'accordo interconfederale Agci, Confcooperative, Legacoop 28 luglio 2015, l'accordo interconfederale Confcommercio 26 novembre 2015, l'accordo interconfederale Confartigianato imprese, CNA, Casartigiani, Claii 23 novembre 2016, e, ancora, l'accordo interconfederale Confesercenti 8 settembre 2017.

legata al reciproco riconoscimento dei soggetti collettivi che vi danno vita ⁽³²⁾, consente, comunque, di regolare uno spazio comune e, in caso di divisione, «di tenere sotto controllo danni maggiori e lacerazioni eccessive» ⁽³³⁾.

E tuttavia, è un approccio che non incide, se non marginalmente, sul problema dei perimetri contrattuali ⁽³⁴⁾, dove la concorrenza e il *dumping* non è portato sempre e solo dalla contrattazione pirata, ma (involontariamente) dagli stessi CCNL siglati dalle federazioni della medesima federazione: la vicenda del CCNL Servizi fiduciari, come succedaneo del CCNL Multiservizi, opportunisticamente utilizzato magari per contenere il costo del lavoro e meglio posizionarsi in un appalto pubblico, è sin troppo nota ⁽³⁵⁾. Invero, la necessità di una «riduzione dei contratti collettivi esistenti, spesso insistenti sui medesimi settori/comparti» viene menzionata nell'accordo interconfederale 24 novembre 2016 tra Confcommercio e Cgil, Cisl e Uil e nell'accordo interconfederale 7 settembre 2017 tra Confesercenti e Cgil, Cisl e Uil, non a caso accordi interconfederali del terziario dove il fenomeno della proliferazione contrattuale è più evidente, ma non sembra ancora essere matura come una vera e propria strategia confederale. Anche quando fa capolino nel Patto della fabbrica del 9 marzo 2018, siglato da Confindustria, Cgil, Cisl e Uil, esso sembra collegato indissolubilmente alla ricognizione dei soggetti firmatari e alla correlazione tra CCNL applicato e attività di impresa ⁽³⁶⁾. Nondimeno, nella prospettiva del contrasto al *dumping* salariale e più in generale al lavoro povero ⁽³⁷⁾, lo schema contrattuale è ancora oggi quello per cui al livello nazionale spetta il compito di recuperare (quasi) il potere d'acquisto dei salari, perso in virtù della dinamica inflattiva, mentre quello di accrescerne il potere d'acquisto spetta al

⁽³²⁾ Cfr. F. DI NOIA, *Rappresentatività e contratto collettivo*, Giappichelli, 2022, p. 146 ss.

⁽³³⁾ M. CARRIERI, F. PIRRO, *Relazioni industriali*, 2016, Egea, p. 84.

⁽³⁴⁾ Cfr. M. FAIOLI, S. BOLOGNA, *Preliminary investigations on indirect competition among Italian employers' associations, and the relevant effects on collective bargaining*, Working Paper Fondazione Giacomo Brodolini, 2022, n. 21; G. CENTAMORE, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bononia University Press, 2020, p. 173 ss.

⁽³⁵⁾ Ci si riferisce a quell'orientamento giurisprudenziale, sempre più diffuso, che, proprio con riferimento ai due citati contratti collettivi, supera la presunzione di adeguatezza ai principi di proporzionalità e sufficienza della retribuzione del contratto collettivo sottoscritto da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative, usando come parametro della sufficienza *ex art.* 36 Cost. i minimi stabiliti in un altro contratto collettivo. Cfr. G.A. RECCHIA, *Se anche il Ccnl comparativamente più rappresentativo si rivela inadeguato a garantire la retribuzione sufficiente ex art. 36 Cost.*, in RGL, 2019, II, p. 480 ss.; G. CENTAMORE, *I minimi retributivi del CCNL confederale Vigilanza privata, sezione Servizi fiduciari, violano l'art. 36 Cost.: un caso singolare di dumping contrattuale e una sentenza controversa del Tribunale di Torino*, in DRI, 2020, n. 3, p. 848 ss.; da ultimo, S. ROCCISANO, *La retribuzione sufficiente tra ruolo del giudice e contrattazione collettiva*, in *Labor*, 2023, n. 3, p. 324 ss.

⁽³⁶⁾ Si si veda il punto 4 del Patto (*Democrazia e misura della rappresentanza*) in cui viene dato mandato al Cnel di: «a) effettuare una precisa ricognizione dei perimetri della contrattazione collettiva nazionale di categoria al fine di delinearne un quadro generale e consentire alle parti sociali di valutarne l'adeguatezza rispetto ai processi di trasformazione in corso nell'economia italiana. La ricognizione dei perimetri contrattuali potrà consentire alle parti sociali, se del caso, di apportarne i necessari correttivi, intervenendo sugli ambiti di applicazione della contrattazione collettiva nazionale di categoria, anche al fine di garantire una più stretta correlazione tra CCNL applicato e reale attività di impresa; b) effettuare un'attenta ricognizione dei soggetti che, nell'ambito dei perimetri contrattuali, risultino essere firmatari di contratti collettivi nazionali di categoria».

⁽³⁷⁾ Cfr. T. TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2019, n. 386, e gli studi ivi citati sulla dispersione delle retribuzioni nel settore privato.

livello decentrato, in relazione alla crescita della produttività ivi maturata. Qualche segnale di cambiamento lo ha portato il Patto della fabbrica del 2018, con la istituzione del trattamento economico minimo (TEM) e trattamento economico complessivo (TEC), il primo come potenziale fattore di incremento della base di calcolo salariale e il secondo come valorizzazione di tutto il trattamento retributivo spettante ai lavoratori, anche eventualmente sostituendo la contrattazione di secondo livello ⁽³⁸⁾.

Restano, tuttavia, le difficoltà di implementazione tanto degli accordi sulla rappresentanza quanto del Patto della fabbrica, certamente complicate dalle crisi degli ultimi anni, tanto da determinare una vera e propria “pandemia salariale” ⁽³⁹⁾, cui si aggiunge la perdurante latitanza del secondo livello di contrattazione, che, a regole date, si riferisce quasi esclusivamente all’ambito aziendale, anziché a quello territoriale, come invece propugnato da chi suggeriva così di ovviare agli effetti della “neutralizzazione” negoziale di gran parte delle imprese italiane.

In queste difficoltà si è andata consolidando l’idea di una strada diversa, che prende il nome di *contrattazione inclusiva*. Essa compare dapprima nei documenti sindacali delle federazioni che rappresentano i lavoratori precari, nel significato precipuo di innestare le relative rivendicazioni nelle piattaforme negoziali di cui sono responsabili le diverse categorie, con l’obiettivo di estenderne i benefici anche ai lavoratori non standard e, soprattutto, istituzionalizzare percorsi di stabilizzazione a tempo indeterminato ⁽⁴⁰⁾; tuttavia, diviene presto un approccio innovativo alla contrattazione. Come si legge nel documento conclusivo della Conferenza di Organizzazione Cgil del 14 maggio 2015, «la contrattazione inclusiva non rappresenta una variante secondaria della contrattazione, ma ne costituisce la nuova impronta, un asse lungo il quale ridefinire gli assetti contrattuali, anche alla luce di una lettura aggiornata dei sistemi produttivi, pubblici e privati, ed il rapporto fra i diversi livelli contrattuali, dei quali la stessa contrattazione territoriale e sociale costituiscono sempre più terreni complementari all’azione di tutela nei luoghi di lavoro».

Quella intuizione è stata più compiutamente sviluppata nel documento, siglato unitariamente da Cgil, Cisl e Uil il 14 gennaio 2016, *Un moderno sistema di relazioni industriali. Per un modello di sviluppo fondato sull’innovazione e la qualità del lavoro*. In esso si individua innanzitutto il ripensamento delle forme organizzative delle organizzazioni sindacali e la realizzazione di una prospettiva di sintesi della rappresentanza dei lavoratori, con il fine di «esercitare la rappresentanza e la tutela di tutte le forme contrattuali presenti nello stesso luogo di lavoro, superando le divisioni tra lavoro maggiormente tutelato

⁽³⁸⁾ Si veda il punto 5 (*Principi per regolare assetti e contenuti della contrattazione collettiva*), lett. E-F, del Patto. Come sottolinea A. LASSANDARI, *Retribuzione e contrattazione collettiva*, in *RGL*, 2019, I, p. 227, «sembra che si torni qui a conferire importanza al contratto nazionale di categoria. Ciò risultando peraltro in linea con indirizzi (*rectius*: ripensamenti) da ultimo emergenti presso l’Unione europea nonché in sede internazionale. Allo stesso tempo, gli indicatori individuati per stabilire il periodico incremento retributivo al livello nazionale sono meno strettamente collegati all’inflazione, non sembrando pertanto formalmente precluso introdurre aumenti reali del salario in questa sede».

⁽³⁹⁾ Si veda S. LEONARDI, *Inflazione, salari, contrattazione: un’introduzione al tema*, in *QRS*, 2023, n. 1, p. 17.

⁽⁴⁰⁾ Un primo esempio è da rinvenire nel progetto denominato *Spartaco*, condotto dalla Camera del lavoro di Modena, unitamente a Nidil-Cgil e diverse categorie, che circa un decennio fa ha inteso mettere i delegati sindacali in grado di rispondere alle istanze dei lavoratori somministrati, provando dunque a ricomporre a unità la rappresentanza all’interno delle aziende.

e le forme più precarie», rivedendo quindi non solo il ruolo delle RSA/RSU ma anche valorizzando meccanismi di partecipazione dei lavoratori nelle imprese, ad esempio attraverso la creazione di un rappresentante di filiera o di sito, con compiti di raccordo. Corrispondentemente, la (ri)regolazione della rappresentanza si accompagna alla revisione dell'articolazione funzionale del sistema contrattuale: il documento unitario assume una visione “multidimensionale” del secondo livello di contrattazione, che non si traduce esclusivamente in quella aziendale (qui declinata anche con la previsione di opportuni raccordi con la contrattazione transnazionale per le aziende di tali dimensioni) ma che valorizza in funzione di sistema il livello territoriale, nonché il distretto e la filiera ed un corposo ampliamento delle materie oggetto di attenzione (politiche attive per la valorizzazione del lavoro e gestione negoziata dell'organizzazione del lavoro, flessibilità dei rapporti di lavoro, gestione delle crisi aziendali, appalti, bilateralità, welfare contrattuale, politiche salariali e produttività, partecipazione). L'idea, in altri termini, è quella di provare a riunificare ciò che il mercato sembra dividere.

È significativo che il documento unitario sia rimasto un'ideale *roadmap* tutta endosindacale, non avendo ricevuto alcun avallo, e neppure alcuna apertura, da parte delle organizzazioni datoriali – ne è riprova il fatto che il Patto della fabbrica continua a parlare di contrattazione territoriale «laddove esistente, secondo le prassi in essere»; e tuttavia vi sono esempi, benché in numero ancora esiguo ⁽⁴¹⁾, di pratiche di contrattazione inclusiva ⁽⁴²⁾. Allo stato attuale, le esperienze più significative sembrano, principalmente, riguardare progetti di ricomposizione delle relazioni sindacali su tutto il gruppo (ad esempio, l'accordo del Gruppo Iren 21 novembre 2017 o l'accordo del Gruppo Burgo 27 settembre 2022, con il riconoscimento in quest'ultimo caso di un organismo partecipativo denominato Esecutivo di Gruppo) o di ricomposizione delle condizioni contrattuali sulla filiera (ad esempio, l'accordo di Ferretti Group 18 ottobre 2017, sull'osservanza delle clausole contrattuali relative al settore merceologico di riferimento e delle norme di sicurezza aziendali per le ditte esecutrici). Vanno però rimarcate alcune esperienze che coniugano il senso della inclusività in un orizzonte più ampio di quello strettamente aziendale, o che intercettano importanti alleanze con l'attore pubblico: nella prima direzione va l'accordo di programma 4 febbraio 2020 tra Assosistema Confindustria, Filctem-Cgil, Femca-Cisl e Uiltec-Uil che intende arginare fenomeni di concorrenza sleale fra le imprese attraverso la predisposizione di linee guida da diffondere presso le aziende del settore e le strutture di rappresentanza territoriale, unitamente ad attività di formazione a carico dell'ente bilaterale del settore; nella seconda, invece, si muove la Carta metropolitana per la logistica etica, siglata a Bologna il 27 gennaio 2022 da trenta tra enti pubblici, organizzazioni sindacali e associazioni di categoria, ma anche da una decina di imprese di autotrasporto e logistica dell'Interporto di Bologna, con l'obiettivo tra l'altro di migliorare la qualità del lavoro nella catena degli appalti.

⁽⁴¹⁾ Cfr. N. BRACHINI, B. DE SARIO, S. LEONARDI, M. CAVALLINI (a cura di), [Terzo rapporto sulla contrattazione di secondo livello](#), Fondazione Giuseppe Di Vittorio, 2022, p. 75.

⁽⁴²⁾ Una serie di casi studio sulla contrattazione inclusiva è offerta da S. MARCHI, M.G. BALDUCCI, *La contrattazione inclusiva. Modelli, esperienze, strumenti*, Socialmente, 2018, p. 105 ss.

4. Rappresentare *come*: spunti di un cambiamento organizzativo

Nel gestire tali cambiamenti e cercare soluzioni più adeguate, si corre naturalmente il rischio – lo scriveva già Ida Regalia un decennio fa – che «vi siano tanti episodi di innovazione localizzati, ma che la linea che ne emerge, quella che si vede e che viene di fatto comunicata all'esterno, rimanga sostanzialmente quella di prima, dando l'impressione che nulla stia cambiando» (43). In altri termini, perché la risposta sia duratura, bisogna incidere sulla *istituzione* sindacato, sulla sua struttura organizzativa, e forse anche sullo stesso modello di rappresentanza. Qui, inevitabilmente, il percorso si fa in salita; in questa sede, si possono tuttavia offrire due spunti.

Il primo riguarda le risorse (umane, in primo luogo) su cui il sindacato può contare e la formazione (44). Il reclutamento sindacale richiede non solo nuove strategie di affiliazione ma anche di selezione dei quadri e dei vertici sindacali. In tal senso, non può che apprezzarsi un progetto come quello che la Fim-Cisl ha lanciato nel biennio 2015/2016 (*FIM 4.0: Un sindacato completamente diverso. Giovani in attività di formazione al cambiamento*), con l'obiettivo di rinnovare il personale politico-sindacale con personale più giovane e con competenze più avanzate (e digitali); nello stesso solco, si iscrive il recente percorso di formazione, condotto unitariamente dalle tre principali confederazioni, e denominato *Dialogo Sociale in UE per lo Sviluppo Sostenibile (DISCUSS)* che ha inteso fornire, a più livelli di approfondimento, conoscenze su temi come la transizione digitale e green, l'industria 4.0, la contrattazione inclusiva e il welfare (45). Lo "svecchiamento" non è tanto una questione anagrafica, quanto evidentemente culturale.

Il secondo spunto riguarda, invece, il modello organizzativo. Nonostante gli sforzi già realizzati in termini di riorganizzazione interna e (ri)accorpamento di molte federazioni, il modello di rappresentanza resta comunque rigido, con una «rigida divisione dei ruoli fra strutture di categoria e struttura confederale territoriale, per cui le strutture verticali di categoria si occupano della fabbrica e la struttura orizzontale si occupa del territorio (inteso come tutto ciò che sta fuori della fabbrica)» (46). Per le molteplici ragioni sin qui evidenziate – moltiplicazione tipologica dei rapporti di lavoro, scarsa penetrazione sindacale nelle imprese, scomposizione dei processi produttivi – è un modello che mostra evidenti affanni e chiede di non essere, se non sostituito, quanto meno affiancato da processi (ri)organizzativi più duttili e adattabili ai diversi contesti, immaginando meccanismi di relazione e di rivendicazione che attraversino e riallacino categorie e luoghi del lavoro. Uno degli elementi di maggior interesse della mobilitazione nel caso Amazon Italia è stato rappresentato dalla strutturazione di un vero e proprio "coordinamento Amazon" dentro la Cgil, certamente rispondente all'orientamento più generalista della confederazione, ma in effetti in grado di rafforzare

(43) I. REGALIA, *Quale rappresentanza. Dinamiche e prospettive del sindacato in Italia*, Ediesse, 2009, p. 133.

(44) Cfr. R. GRANDINETTI, A. MATTEI, *Sindacato e territori in transizione. Intervista a Andrea Pasa – Cgil Savona*, in *Economia e Società Regionale*, 2022, n. 1, p. 102.

(45) Cfr. N. BAI ET AL. (a cura di), *Formare saperi e competenze per negoziare lo sviluppo sostenibile. Report di monitoraggio e valutazione*, Net In Progress, 2023.

(46) Così M. SALVATO, *Nuova domanda di rappresentanza e tutela: le sfide organizzative per il sindacato*, in *QRS*, 2008, n. 1, p. 54.

l'azione congiunta tra le sue diverse categorie, e migliorare così la capacità di rappresentanza di tutti i lavoratori ⁽⁴⁷⁾. Questo, in fondo, è il senso dell'inclusività.

⁽⁴⁷⁾ Sulle concrete modalità di strutturazione del coordinamento, si rinvia a M.C. AMBRA, M. D'ONOFRIO, *op. cit.*

In-work poverty e azione sindacale: il problema della selezione giurisprudenziale del contratto collettivo

di Giulio Centamore

Abstract – La negoziazione tra le parti sociali delle condizioni di impiego della manodopera è indispensabile per la tutela del lavoro ed il contrasto alla povertà, anche lavorativa. Da alcuni anni, tuttavia, la contrattazione collettiva sembra aver perso, in relazione ai segmenti periferici del mercato ed ai settori più deboli della forza lavoro, la capacità di garantire che il lavoro venga prestato in condizioni di paga e di trattamento dignitose. Le ragioni di questo vanno ricercate in processi sia interni sia esterni al sistema di relazioni industriali, ma anche sul piano del diritto vigente persistono nodi problematici. È il caso del problema della selezione da parte del giudice del contratto collettivo da applicare al rapporto di lavoro per determinare il trattamento retributivo dovuto al lavoratore o, più in generale, le condizioni di lavoro, anche nei casi in cui sia la legge a rinviare alla contrattazione collettiva. Il contributo approfondisce tale questione alla luce della giurisprudenza della Cassazione, provando a ridimensionare, in relazione a questo tipo di contenzioso, il problema della limitazione della libertà sindacale del datore di lavoro (art. 39, primo comma, Cost.), ed offrendo qualche argomento per spostare il discorso sul tema diverso della limitazione della libertà di iniziativa economica privata (art. 41, secondo comma, Cost.).

Abstract – This chapter deals with the issue of how to pick the “right” collective agreement in case there are more than one whose scope of application is compatible with the employment relationship. The collective bargaining of the working conditions between the social partners is key to protect the workforce and tackle in-work poverty. Yet, in recent years, collective bargaining in Italy seems to have weakened its ability to promote decent working condition, at least when it comes to intervene in the most peripheral sectors of the market and of the workforce. There are a variety of reasons that may contribute to explain these processes. Some of them deals with the industrial relations system, while others are exogenous. However, when it comes to address certain specific issues of the collective bargaining, such as the choice of the “right” collective agreement, a different approach from that followed in the past may help to ameliorate the very functioning of the industrial relations system. More specifically, the chapter maintains that forcing an employer to respect an industry-wide collective agreement which is consistent with its economic activities does not violate its freedom of association, under article 39 of the Constitution, and should be considered a legitimate limitation of the freedom to conduct a business (article 41, subsection 2, of the Constitution).

Sommario: 1. Le politiche di contrasto al lavoro povero: rilievi introduttivi. – 2. La contrattazione collettiva delle condizioni di lavoro come argine alla povertà: una correlazione da proteggere e rafforzare. – 2.1. I ritardi nei rinnovi contrattuali (tra scarsa crescita dei salari e aumento del costo della vita). – 2.2. Il punto sulla contrattazione pirata. – 2.3. Contrattazione “povera” e sovrapposizione tra gli ambiti di applicazione dei contratti collettivi del sistema confederale. – 3. La selezione del contratto collettivo da applicare ai rapporti di lavoro. L’orientamento delle sezioni unite sull’inapplicabilità dell’articolo 2070 c.c. ai contratti collettivi di diritto comune. – 4. Critica dell’orientamento delle sezioni unite e spunti per una sua revisione. – 5. Conclusioni.

1. Le politiche di contrasto al lavoro povero: rilievi introduttivi

Questo contributo, dedicato al problema della selezione giurisprudenziale del contratto collettivo da applicare ai rapporti di lavoro, si colloca in una riflessione più ampia sul tema delle *Politiche di contrasto al lavoro povero*, che è stato affrontato – da una varietà di prospettive di studio tra loro complementari – dall’unità di ricerca dell’Università di Bologna, nell’ambito del progetto PRIN 2017 *Working Poor NEEDS: New Equity, Decent work and Skills*.

Il lavoro povero è un problema sociale tra i più urgenti. In questi anni, vi viene data attenzione sia negli studi scientifici, a livello nazionale ⁽¹⁾ e internazionale ⁽²⁾, sia in approfondimenti, di taglio giornalistico, pubblicati dalla stampa ⁽³⁾ o andati in onda in televisione ⁽⁴⁾. Il fenomeno in sé non è nuovo. Si pensi agli esiti dell’indagine svolta dalla Commissione parlamentare d’inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia (1955-1958): documentando l’esistenza di condizioni di vita miserabili per le persone impiegate in alcuni settori economici e territori del Paese, essa contribuì, negli anni seguenti, a spingere il Parlamento a intervenire, con provvedimenti incisivi in materia di politica sociale, della casa, sanitaria e del lavoro. Da quella stagione riformatrice scaturì una delle convinzioni più potenti e, al tempo stesso, più fragili del ‘900: dopo la distruzione delle Guerre mondiali, il lavoro, posto a fondamento della ricostruzione costituzionale, avrebbe rappresentato una via di uscita dalle condizioni di povertà ed emarginazione sociale in cui si trovavano i ceti subalterni (articolo 3, secondo comma, Cost.), consentendo a fasce via via più larghe della popolazione di condurre esistenze libere e dignitose (articolo 36, primo comma, Cost.) ⁽⁵⁾.

Tuttavia, in Italia come (ma forse più che) in altre economie capitalistiche avanzate, anche dell’UE, il rischio di trovarsi in condizioni di povertà *nonostante il lavoro* si è, con gli anni, acuito e nuovamente radicato ⁽⁶⁾, con implicazioni su una serie di piani che vanno dalla situazione abitativa, all’accesso alle cure del sistema sanitario, al raggiungimento di livelli minimi di istruzione, alla partecipazione ai processi politici, alla

⁽¹⁾ Cfr. la parte tematica di LD, 2018, n. 4 (*Diritto del lavoro, garanzie previdenziali e assistenziali per la tutela dei lavoratori poveri*), e 2019, n. 1 (*La povertà nonostante il lavoro*); M. BROLLO (a cura di), *La povertà nonostante il lavoro. Nuove eguaglianze, lavoro dignitoso, professionalità*, in [LDE, 2022, n. 1](#); A. LASSANDARI, E. VILLA, C. ZOLI (a cura di), *Il lavoro povero in Italia*, VTDL, 2022, n. straordinario; in relazione alla tematica specifica del lavoro autonomo, cfr. V. PAPA, “*Working (and) poor*”. *Dualizzazione del mercato e lavoro autonomo povero nell’UE*, in *RDSJ*, 2021, n. 1, p. 49 ss.; A. ALAIMO, [Povertà, lavoro autonomo e tutela del corrispettivo](#), Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, 2023, n. 472.

⁽²⁾ Cfr. i contributi raccolti in *BCLR*, 2022, n. 111; L. RATTI, P. SCHOUKENS (eds.), [Working yet poor](#), Hart publishing, 2023.

⁽³⁾ Il settimanale *L’Espresso*, ad esempio, si è occupato del tema nell’edizione dell’8 maggio 2022 (p. 16 ss.), con un approfondimento dal titolo emblematico [Nuove povertà. Povere paghe](#), consultabile in [Boll. ADAPT, 2022, n. 18](#).

⁽⁴⁾ Si vedano le puntate del programma RAI [Presadiretta](#) n. 2 del 2022 (stagione 14) e n. 1 del 2023 (stagione 15).

⁽⁵⁾ Si veda U. ROMAGNOLI, *Il lavoro non è una merce, ma il mercato del lavoro è una realtà*, in *DLM*, 2019, n. 1, I, p. 17 ss.

⁽⁶⁾ Cfr. M. RAITANO, M. JESSOULA, E. PAVOLINI, M. NATILI, [In-work poverty in Italy](#), European Social Policy Network (ESPN), European Commission, 2019.

tenuta del sistema di relazioni sindacali e all'integrazione sociale in genere (7): e una delle differenze sostanziali rispetto al passato consiste proprio nel fatto che la mera partecipazione al mercato del lavoro può non essere in grado di garantire condizioni di vita e di inserimento sociale accettabili, specialmente se si è impiegati in alcuni settori dell'economia e nei casi in cui il reddito da lavoro sia intermittente nel tempo (8) ed uno soltanto (9). Complica ulteriormente le cose la drammatica spirale venutasi a creare, a partire dal 2022 con la guerra in Ucraina, tra scarsa o addirittura mancata crescita dei salari (10) e aumento del costo della vita, anche per quanto attiene ai beni energetici.

Il reddito di cittadinanza, introdotto dal decreto-legge n. 4/2019 (convertito con modificazioni dalla legge n. 26/2019), andava nella giusta direzione, di un sostegno economico diretto alle persone e alle famiglie a basso reddito (11), ma esso è stato superato in modo frettoloso e tecnicamente grossolano dall'attuale Governo, con il decreto-legge n. 48/2023 (convertito con modificazioni dalla legge n. 85/2023) (12). Sarebbe opportuna la previsione per legge di un salario minimo orario (13). Se completata da un rinvio ai contratti collettivi delle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative, tale misura contribuirebbe a migliorare le retribuzioni di

(7) L. MARIUCCI, *Giuslavorismo e sindacati nell'epoca del tramonto del neoliberalismo*, in *LD*, 2021, n. 1, p. 19 ss.

(8) Cfr. F. BANO, *Il lavoro intermittente è comunque un lavoro*, in *LD*, 2023, n. 1, p. 65 ss.; per un istruttivo confronto con il Regno Unito, N. WHITESIDE, *Before the gig economy: UK employment policy and the casual labour question*, in *ILJ*, 2021, n. 4, p. 610 ss.

(9) Dunque, per le persone sole o nelle famiglie monoreddito: si veda a questo proposito l'indagine ISTAT, *Rapporto annuale 2023. La situazione del Paese*, 2023, p. 98 ma *passim*.

(10) Cfr. ISTAT, *op. cit.*, pp. 24-25 ma *passim*. «La crescita delle retribuzioni lorde annue per dipendente è stata di circa il 12 per cento nel 2022 rispetto al 2013, pari alla metà di quella osservata nella media dell'UE27 (+23 per cento) [...]. La Spagna mostra una dinamica simile a quella italiana (+11,8 per cento), mentre quella della Francia (+18,3 per cento) e soprattutto della Germania (+27,1 per cento) sono decisamente più positive». Si veda, altresì, per una elaborazione su dati Ocse sul tema della mancata crescita dei salari in Italia rispetto a tutti gli altri Paesi UE, OPENPOLIS, *L'Italia è l'unico paese europeo in cui i salari sono diminuiti rispetto al 1990*, in www.openpolis.it, 13 ottobre 2021; nella stampa internazionale, G. JONES, *Why us? Italy seeks way out of low-wage economy trap*, in www.reuters.com, 16 gennaio 2022.

(11) Cfr. in relazione alla questione del lavoro povero, M. VINCIERI, *Reddito di cittadinanza e contrasto al lavoro povero*, in *RDS*, 2022, n. 1, p. 29 ss.

(12) Per un commento analitico alla riforma, cfr. E. DAGNINO, C. GAROFALO, G. PICCO, P. RAUSEI (a cura di), *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro", convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85*, Adapt University Press, 2023.

(13) La dottrina giuslavoristica ne discute da tempo: si veda ad es. M. MAGNANI, *Il salario minimo legale*, in *RIDL*, 2010, n. 4, I, p. 769 ss.; A. BELLAVISTA, *Il salario minimo legale*, in *DRI*, 2014, n. 3, p. 741 ss.; E. MENEGATTI, *Il salario minimo legale: aspettative e prospettive*, Giappichelli, 2017; M. DELFINO, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*, Editoriale Scientifica, 2019. Negli ultimi anni il dibattito è ripreso soprattutto a partire dalla proposta di direttiva UE sui salari minimi adeguati: cfr. V. BAVARO, S. BORELLI, G. ORLANDINI, *La proposta di Direttiva UE sul salario minimo adeguato*, in *RGL*, 2021, n. 1, I, p. 111 ss.; P. PASCUCCI, V. SPEZIALE, *Spunti sul salario minimo dopo la Proposta di direttiva UE*, in *DLRI*, 2021, n. 172, p. 111 ss.; nell'insieme, i contributi raccolti in *DRI*, 2021, n. 2, *sub sez.* Ricerche, *Ancora sulla proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nell'UE*; A. BELLAVISTA (a cura di), *Prospettive e proposte in materia di salario minimo*, in *LDE*, 2022, n. 2. Dopo l'approvazione della direttiva e a proposito delle proposte di legge di cui si discute in Italia, si vedano i contributi raccolti [ivi, 2023, n. 3](http://ivi.2023.n.3), e in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Giappichelli, 2023.

alcune centinaia di migliaia di persone impiegate nei settori marginali dell'economia e potrebbe, inoltre, essere da stimolo per la stessa contrattazione collettiva dei sindacati storici, che in quei settori hanno poca leva negoziale ⁽¹⁴⁾. Tuttavia, per quanto il tema sia sempre all'ordine del giorno – da ultimo, sulla base del progetto di legge presentato dalle forze di opposizione, del documento approvato dal Cnel e dell'intervento sul processo legislativo della stessa maggioranza parlamentare – è improbabile che una normativa con tali caratteristiche sia emanata nel corso della corrente legislatura.

In ogni caso, bisogna riconoscere che non esiste *una singola* misura, adottando la quale sia possibile invertire tendenze che vanno indietro di decenni e sono radicate nel tessuto economico-sociale del Paese. Per intervenire sulle cause del fenomeno della povertà lavorativa, o quantomeno per arginarne gli effetti sulla vita delle persone, servirebbe un intervento ad ampio raggio. Un intervento paragonabile a quelli che, negli anni '60 e '70, furono adottati per dare concretezza alle normative nazionali e sovranazionali che sancivano l'esistenza di diritti economici e sociali, con l'idea che ciò rappresentasse il necessario completamento del percorso storico che aveva portato al generale riconoscimento di diritti civili e politici ⁽¹⁵⁾.

Spostando il ragionamento sul piano del diritto vigente, occorre provare ad avanzare, mediante l'argomentazione giuridica, proposte interpretative per la soluzione di questioni problematiche che abbiano un impatto sui diritti di chi lavora, a cominciare da quelli a condizioni di impiego adeguate e a una paga dignitosa.

Il presente contributo si concentrerà su alcune questioni relative alla contrattazione collettiva, per una ragione che si spiega facilmente e che si riflette nella struttura del lavoro. La negoziazione collettiva tra le parti sociali delle condizioni di impiego della manodopera è indispensabile per la tutela del lavoro ed il contrasto alla povertà, anche lavorativa (§ 2). Da alcuni anni, tuttavia, la contrattazione collettiva sembra aver perso, in relazione ai segmenti periferici del mercato ed ai settori più deboli della forza lavoro, la capacità di garantire che il lavoro venga prestato in condizioni di paga e di trattamento complessivamente dignitose (§§ 2.1, 2.2 e 2.3). Le ragioni di questo vanno ricercate in processi sia interni sia esterni al sistema di relazioni industriali, e persino in dinamiche politiche, sociali ed economiche più ampie di quelle che riguardano il singolo Stato o la stessa UE ⁽¹⁶⁾. Sul piano interpretativo del diritto vigente, persistono comunque nodi problematici da affrontare, come quello che riguarda la selezione del contratto collettivo da applicare al rapporto di lavoro quando ciò sia controverso in giudizio. Seguendo una storica sentenza del 1997 delle sezioni unite della Cassazione sull'articolo 2070 c.c., dottrina e giurisprudenza maggioritarie ritengono che non sia possibile, per la lavoratrice o il lavoratore, ottenere in giudizio l'utilizzo di un contratto collettivo diverso da quello applicato al rapporto di lavoro, basandosi sulle caratteristiche oggettive dell'attività svolta dal datore di lavoro, se non ai fini della determinazione del trattamento retributivo minimo ai sensi dell'articolo 36 Cost. o nei casi in cui la legge rinvii, per la determinazione del trattamento retributivo o delle generali condizioni di lavoro, alla contrattazione collettiva dei sindacati più rappresentativi della categoria (§ 3). Il § 4 contiene delle argomentazioni critiche rispetto

⁽¹⁴⁾ Come sostiene P. ALLEVA, *Difesa e prospettive del salario minimo legale*, in *LDE*, 2022, n. 2.

⁽¹⁵⁾ Su tali connessioni nell'ambito della teoria dei diritti umani, cfr. A. CLAPHAM, S. MARKS, *International Human Rights Lexicon*, Oxford University Press, 2005 (voce *Lavoro*).

⁽¹⁶⁾ Si veda A. LASSANDARI, *Sul diritto del lavoro. Brevi osservazioni*, in *LD*, 2021, n. 1, p. 63 ss.

all'orientamento consolidatosi dopo l'intervento delle sezioni unite del 1997, con l'intento di provare a superare questa tradizionale posizione della giurisprudenza e di offrire una soluzione interpretativa alternativa e più convincente. Il § 5 conclude.

2. La contrattazione collettiva delle condizioni di lavoro come argine alla povertà: una correlazione da proteggere e rafforzare

Benché esistano studi che lo dimostrano – specialmente nella *political economy* e nelle relazioni industriali ⁽¹⁷⁾ – a chi si occupa di diritto del lavoro non serve provare empiricamente che la contrattazione collettiva favorisce, attraverso le retribuzioni, una distribuzione più equa della ricchezza prodotta dalle imprese e, più in generale, il conseguimento di migliori condizioni di lavoro ⁽¹⁸⁾. Appartiene, cioè, alla conoscenza comune della materia, l'idea che la parte più specializzata e richiesta della forza lavoro possa ottenere buone condizioni di impiego anche in assenza di coalizione, ma che, per tutti gli altri, solo attraverso la contrattazione collettiva sia possibile negoziare con la controparte salari più alti e condizioni di lavoro meno gravose, anche su aspetti fondamentali come l'uso delle tipologie contrattuali flessibili o l'organizzazione dei tempi di vita e di lavoro. In altri termini, la contrattazione collettiva è in sé un antidoto alla povertà in generale e alla povertà lavorativa in particolare, a condizione, però, di essere integrata in un modello di relazioni industriali ben funzionante e di essere radicata in tutto il sistema economico o, quantomeno, nella gran parte di esso ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁷⁾ Un buon punto di partenza, anche per la prospettiva comparata, è il noto studio di L. BACCARO, C. HOWELL, *Trajectories of Neoliberal Transformation. European Industrial Relations Since the 1970s*, Cambridge University Press, 2017. Più specificamente, cfr. A. CONCHON, S. CLAUWAERT, R. JAGODZINSKI, I. SCHÖMANN, *Do unions and workers representation bodies make for more or less inequalities?*, in ETUI, *Benchmarking Working Europe 2012*, 2012, p. 100 ss.; L. HAYES, T. NOVITZ, *Trade unions and economic inequalities*, in *Institute of Employment Rights Journal*, 2021, vol. 4, n. 1, p. 118 ss.; K. PINEDA-HERNÁNDEZ, F. RYCX, M. VOLRAL, *How collective bargaining shapes poverty: New evidence for developed countries*, in *BJIR*, 2022, vol. 60, n. 4, p. 895 ss.

⁽¹⁸⁾ Come sottolinea C. ZOLI, *Giusta retribuzione e lavoro povero*, in A. LASSANDARI, E. VILLA, C. ZOLI (a cura di), *op. cit.*, pp. 35-36, nella formulazione della direttiva UE sui salari minimi adeguati, è implicito il «presupposto che in genere nei paesi in cui le retribuzioni minime sono determinate dalla contrattazione collettiva la percentuale di lavoratori a basso salario è inferiore e i livelli salariali minimi sono più elevati rispetto al salario mediano».

⁽¹⁹⁾ In alcuni sistemi di relazioni industriali, come ad esempio quelli del Nord Europa, sono le parti sociali stesse a garantire livelli elevati di applicazione dei contratti collettivi nei diversi settori economici, grazie agli alti tassi di adesione alle associazioni sindacali dei lavoratori (favorite dai meccanismi di funzionamento dello stato sociale) o attraverso altri strumenti di pressione, come ad esempio lo sciopero. È anche possibile, in altri sistemi di relazioni industriali (come quello francese o quello austriaco), che sia invece la legge a imporre ai datori di lavoro l'applicazione degli accordi collettivi stipulati dalle parti sociali, sulla base di determinati criteri. Come noto, il modello italiano, che storicamente si attestava su posizioni più vicine a quelle dei Paesi nordici, pur con caratteristiche diverse sotto certi aspetti (ci accomuna, ancora oggi, l'assenza di un salario minimo orario fissato per legge), dovrebbe oggi più correttamente essere collocato in una posizione intermedia, dato l'ampio utilizzo che viene fatto da parte del legislatore di meccanismi di estensione dei contratti collettivi, sia pure di portata non generalizzata ma mirata in alcuni settori considerati meritevoli di attenzione. In generale, nella letteratura internazionale, sul tema dell'estensione dei contratti collettivi cfr. S. HAYTER, J. VISER, *Making collective bargaining more inclusive: The role of extension*, in *ILR*, 2021, n. 2, p. 169 ss.

A chi si occupa di diritto del lavoro *in Italia*, tuttavia, è anche noto che, per certi versi, la contrattazione collettiva sembra aver perso la capacità di promuovere condizioni salariali e di impiego adeguate o, addirittura, di fare da argine alla povertà ⁽²⁰⁾. È vero che, generalizzando il discorso, si farebbe un errore grossolano. Nei settori trainanti, come l'industria metalmeccanica, vengono stipulati contratti collettivi in grado di garantire alle imprese di perseguire l'innovazione ed alla forza lavoro di ottenere buone condizioni di impiego e di vita (grazie ai livelli salariali ma anche mediante il welfare contrattuale) ⁽²¹⁾. Naturalmente, si può dire lo stesso anche di altri settori, come ad esempio quello dell'industria chimica e chimico-farmaceutica, in cui le trattative negoziali tra le parti sociali sono praticamente ininterrotte e i rinnovi contrattuali intervengono di regola prima della scadenza del precedente contratto collettivo ⁽²²⁾. Laddove presente, anche la contrattazione di secondo livello può raggiungere buoni risultati, sia in termini di incremento dei trattamenti retributivi sia per quanto attiene alla complessiva condizione occupazionale; e non mancano i tentativi di portare avanti strategie negoziali volte a superare gli steccati rigidi tra i tradizionali settori merceologici, promuovendo forme di contrattazione collettiva – come quella di filiera – che si adattino meglio all'organizzazione capitalistica basata sul decentramento produttivo e l'integrazione contrattuale tra imprese ⁽²³⁾.

2.1. I ritardi nei rinnovi contrattuali (tra scarsa crescita dei salari e aumento del costo della vita)

In ogni modo, pur senza generalizzare o accomunare troppo facilmente vicende negoziali e contesti produttivi e di mercato diversi tra loro, occorre riconoscere che la contrattazione collettiva, in Italia, non versa in condizioni particolarmente positive. Ne sono una prima prova i circa 6,9 milioni di lavoratrici e lavoratori in attesa del rinnovo del contratto collettivo che regola i loro rapporti di lavoro ⁽²⁴⁾, in base a dati

⁽²⁰⁾ Più in generale, sul tema delle difficoltà del sindacato di rappresentare efficacemente la forza lavoro in un mercato del lavoro e in una società che non favoriscono l'aggregazione degli interessi collettivi professionali, M. CARRIERI, P. FELTRIN, *Al bivio. Lavoro, sindacato e rappresentanza nell'Italia d'oggi*, Donzelli, 2016.

⁽²¹⁾ Per un'analisi dettagliata del testo del contratto collettivo, cfr. V. BAVARO, F. FOCARETA, A. LASSANDARI, F. SCARPELLI (a cura di), *Commentario al contratto collettivo nazionale dei metalmeccanici*, Futura, 2023.

⁽²²⁾ Si vedano i testi dei rinnovi contrattuali raccolti nell'archivio Cnel (ricerca: archivio corrente/settore chimici/categoria B011 Chimico Farmaceutica e Affini: Industrie). Per un commento all'ultimo rinnovo, cfr. M. BIAGIOTTI, *CCNL Chimico-farmaceutico. Nuovo accordo collettivo sottoscritto il 13 giugno 2022 da Federchimica, Farindustria, Filctem-Cgil, Femca-Cisl e Uiltec-Uil*, in [Notiziario Mercato del lavoro e Archivio Nazionale dei Contratti Collettivi, 2022, n. 2](#), p. 18 ss.

⁽²³⁾ Cfr. ad es. il rapporto Ires-Cgil Emilia-Romagna curato da D. FREDDI, S. TUGNOLI, [La contrattazione di secondo livello a Bologna nel biennio 2018-2019. Dalla ripresa economica alla flessione pre-Covid](#), 2020. Per una discussione del tema della tenuta della tradizionale ripartizione della contrattazione collettiva, a fronte della diffusione di forme di organizzazione d'impresa basate su catene di appalti, si veda per qualche spunto F. SCARPELLI, *Linee e problemi dei fenomeni di esternalizzazione e decentramento produttivo*, in M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, Cedam, 2012, p. 1421 ss.

⁽²⁴⁾ Similmente, A. LASSANDARI, *Lavoro povero, salario minimo e reddito di cittadinanza*, in A. LASSANDARI, E. VILLA, C. ZOLI (a cura di), *op. cit.*, p. 129.

Istat di fine marzo 2023 ⁽²⁵⁾. In assenza di meccanismi di recupero automatico (o comunque obbligatorio) dell'inflazione, rappresenta un problema il fatto che i tempi medi di rinnovo dei contratti collettivi siano, per il totale dei dipendenti, di 13 mesi e, per i dipendenti ai quali è applicato un contratto collettivo scaduto, addirittura di 23,4 mesi ⁽²⁶⁾: tanto più, in un periodo in cui aumentano il costo della vita e quello del denaro (come misura delle Banche centrali volta a contenere l'inflazione) ⁽²⁷⁾ e in un sistema di relazioni industriali che non ha mai raggiunto quella diffusione capillare della contrattazione di secondo livello che, dai patti del 1993 in avanti, avrebbe dovuto garantire adeguamento e crescita costanti dei livelli retributivi ⁽²⁸⁾. Si considerino ad esempio il CCNL Multiservizi e il CCNL Vigilanza privata e servizi fiduciari. Si tratta di accordi significativi, da un lato, poiché applicati a un numero elevato di imprese ⁽²⁹⁾ e di lavoratrici e lavoratori ⁽³⁰⁾ e, dall'altro lato, poiché in questi ultimi anni sono stati sotto la lente della dottrina e della giurisprudenza per le condizioni salariali e, più in generale, di lavoro da essi previste. Il CCNL Multiservizi è stato rinnovato l'8 giugno 2021, con il testo precedente scaduto il 30 aprile 2013, mentre il CCNL Vigilanza privata è stato rinnovato il 30 maggio 2023 ed era scaduto dal 31 dicembre 2015.

2.2. Il punto sulla contrattazione pirata

Un secondo tema, oltre a quello dei rinnovi, riguarda la diffusione nel sistema contrattuale dei c.d. *accordi pirata*.

Il numero di CCNL depositati presso l'archivio del Cnel (in base a quanto previsto dall'articolo 17 della legge n. 936/1986) ha avuto un aumento rilevantissimo tra il 2008 (circa 400 accordi), il 2013 (circa 600), il 2019 (circa 900) e il 2022 (quando è stata superata quella che con un po' di ironia potrebbe definirsi *quota mille*) ⁽³¹⁾. Ciò si deve per lo più ad accordi stipulati da associazioni datoriali e/o dei lavoratori non affiliate alle principali confederazioni e della cui reale rappresentatività si dubita fortemente, soprattutto quando si tratta di soggetti di recente costituzione o addirittura creati *ad hoc* in vista della negoziazione di un accordo collettivo ⁽³²⁾: si è giunti, con buone

⁽²⁵⁾ Si veda ISTAT, [Contratti collettivi e retribuzioni contrattuali. Gennaio-Marzo 2023](#), Istat Statistiche Flash, 28 aprile 2023. Per dati più analitici sui singoli settori contrattuali e contratti collettivi, si veda CNEL, [16° Report periodico dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro vigenti depositati nell'Archivio CNEL](#), 2022.

⁽²⁶⁾ Si veda ISTAT, [Contratti collettivi e retribuzioni contrattuali. Gennaio-Marzo 2023](#), cit.

⁽²⁷⁾ Si veda C. ZOLI, *op. cit.*, p. 28.

⁽²⁸⁾ Sul tema, B. CARUSO, C. ZOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *La retribuzione: struttura e regime giuridico*, Jovene, 1994; più di recente, A. LASSANDARI, *Retribuzione e contrattazione collettiva*, in RGL, 2019, n. 2, I, p. 210 ss.

⁽²⁹⁾ In base a dati Cnel-Inps (tratti dal sistema Uniemens di dichiarazioni dei datori di lavoro), il CCNL Multiservizi è applicato da 9.796 imprese, mentre il CCNL Vigilanza privata e servizi fiduciari è applicato da 886 imprese.

⁽³⁰⁾ In base a dati Cnel-Inps (tratti dal sistema Uniemens di dichiarazioni dei datori di lavoro), il CCNL Multiservizi è applicato a 368.373 tra lavoratrici e lavoratori, mentre il CCNL Vigilanza privata e servizi fiduciari è applicato a 55.327 tra lavoratrici e lavoratori.

⁽³¹⁾ Per dati recenti, cfr. [Notiziario Mercato del lavoro e Archivio Nazionale dei Contratti Collettivi, 2022, n. 2](#).

⁽³²⁾ Come nella vicenda che ha portato alla conclusione di un accordo per la regolazione del lavoro dei cicofattorini (*riders*) tra Assodelivery e il sindacato UGL Rider: la costituzione di UGL Rider aveva di poco preceduto la stipulazione del contratto collettivo ed era stata favorita dall'assorbimento del

ragioni, a mettere in discussione la stessa genuina esistenza del soggetto sindacale firmatario di accordi collettivi ⁽³³⁾.

Tale fenomeno era stato osservato una prima volta negli anni '90, da chi si era occupato di alcuni “nuovi” contratti collettivi, che prevedevano un trattamento economico e normativo inferiore a quello dei contratti del sistema confederale, ravvisando, in qualche episodio, persino clausole negoziali *contra legem* ⁽³⁴⁾. Per mettere un freno a una prassi che rischiava di estendersi, o quantomeno contrastarne le ricadute sull'approvvigionamento finanziario del sistema previdenziale ⁽³⁵⁾, era stato stabilito (articolo 2, comma 25, legge n. 549/1995) che, in caso di pluralità di contratti collettivi con ambito di applicazione sovrapposto, la retribuzione base per il calcolo del minimale contributivo andasse ricavata da quelli stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative. Nei primi anni 2000 sembrava che il fenomeno si fosse «largamente ridimensionato» ⁽³⁶⁾, ma, negli anni successivi alla crisi del 2008-2010, esso è letteralmente *esploso* (si vedano i dati citati *retro*) ⁽³⁷⁾.

In tutti o quasi i settori contrattuali (con l'eccezione del pubblico, per ovvie ragioni legate all'operare della legge), sono presenti accordi con ambito di applicazione sovrapposto a quelli dei CCNL stipulati dalle associazioni aderenti alle confederazioni storiche e che a questi ultimi fanno *apertamente concorrenza*, al punto che, in alcuni settori della dottrina, ci si è spinti a parlare di un *mercato dei contratti collettivi* ⁽³⁸⁾.

Sindacato nazionale autonomo dei riders, che, in base a quanto accertato da alcune sentenze di merito, dovrebbe essere considerato un sindacato giallo, dato che la sua nascita era stata favorita ed auspicata dalle imprese del settore. Cfr., anche per i risvolti collegati all'esperienza in giudizio dell'azione per la repressione della condotta antisindacale, F. MARTELLONI, *Riders: la repressione della condotta antisindacale allarga il suo raggio*, in *LLI*, 2021, n. 2, R., p. 172 ss., spec. p. 181.

⁽³³⁾ Cfr. A. LASSANDARI, *Lavoro povero, salario minimo e reddito di cittadinanza*, cit., p. 131. Un esempio sul quale riflettere proviene dalla vicenda che nel 2014 ha portato al superamento della tradizionale unitarietà della contrattazione collettiva del settore delle agenzie assicurative in gestione libera. Quell'anno, l'Associazione datoriale Sna aveva rifiutato di rinnovare il CCNL concluso, unitamente all'altra associazione datoriale Anapa (ex Unapass), con i sindacati confederali Fiba-Cisl, Fisac-Cgil e Uilca-Uil, per stipulare un CCNL con i sindacati Fesica-Confsal e Confsal-Fisals (una breve ricostruzione dei fatti in G. PIGLIALARMI, *La rappresentatività tra libertà sindacale e categoria merceologica. A proposito di una recente riflessione di Pietro Ichino*, in *Boll. ADAPT*, 2019, n. 35). Tale vicenda negoziale ha avuto ricadute giudiziali, specialmente per la pretesa dell'Inps di continuare a utilizzare come retribuzione base per il calcolo del minimale contributivo quella prevista dal CCNL stipulato con le federazioni di categoria di Cgil, Cisl e Uil. È significativo che il Trib. Genova 1° febbraio 2019, in *RGL*, 2019, II, p. 644, con nota di Ghigiarelli, facendo uso dei poteri istruttori ex art. 421 c.p.c., non sia riuscito a trovare «traccia dei due sindacati Fesica-Confsal e Confsal-Fisals», atteso che all'indirizzo «dove ci sarebbe dovuto essere un rappresentante» è stato rinvenuto «un Club del Genoa».

⁽³⁴⁾ Cfr. A. LASSANDARI, *Pluralità di contratti collettivi per una medesima categoria*, in *LD*, 1997, p. 261 ss.

⁽³⁵⁾ Come osservava G. PERA, *Note sui contratti collettivi «pirata»*, in *RIDL*, 1997, I, p. 382.

⁽³⁶⁾ Così M. ROCCELLA, *Contrattazione collettiva, azione sindacale, problemi di regolazione del mercato del lavoro*, in *LD*, 2000, p. 355.

⁽³⁷⁾ Cfr. D. GOTTARDI, *La contrattazione collettiva tra destrutturazione e ri-regolazione*, in *LD*, 2016, p. 877 ss., spec. p. 887; G. OLINI, *I contratti collettivi nazionali: quanti sono e perché crescono*, in *DLRI*, 2016, p. 417 ss.

⁽³⁸⁾ Per tale espressione, si veda E. GRAGNOLI, *Il contratto nazionale nel lavoro privato italiano*, Giappichelli, 2021.

I contratti *pirata* ⁽³⁹⁾ prevedono, in molti casi, un trattamento economico inferiore a quello previsto dagli accordi del sistema confederale, soprattutto se si considera non soltanto la retribuzione base ma l'insieme delle voci che la compongono ⁽⁴⁰⁾. Essi sono perciò più convenienti, per l'impresa che basi la competitività sul costo del lavoro, come accade nelle attività di servizi alla persona o alle imprese svolta in modalità *labour intensive* ⁽⁴¹⁾. Oltre alla parte economica, le differenze possono riguardare, e normalmente riguardano, altri aspetti delle condizioni di lavoro ⁽⁴²⁾, come il regime di orario, il trattamento di malattia o dell'infortunio ⁽⁴³⁾, o le tipologie di lavoro flessibile ⁽⁴⁴⁾, nonostante, nella gran parte dei casi, l'intervento (attuativo o in deroga) su tali tematiche sia rimesso dalla legge ai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative: in questi casi, non dovrebbe dubitarsi del fatto che le relative clausole negoziali siano nulle per violazione di norma imperativa ⁽⁴⁵⁾.

In questa situazione, vi è il rischio che un numero crescente di imprese inizi ad applicare accordi diversi da quelli conclusi nell'ambito del sistema storico di relazioni industriali, discostandosi, così, dagli standard minimi di trattamento del lavoro considerati adeguati dalle parti sociali e mettendo apertamente in discussione la possibilità per la contrattazione collettiva di promuovere condizioni di lavoro e di vita dignitose ⁽⁴⁶⁾. Al riguardo, ci sono alcune tendenze che vale la pena evidenziare, prendendo come esempio il settore del commercio e, in particolare, la contrattazione collettiva per le

⁽³⁹⁾ La fortunata metafora dei contratti *pirata* si spiega per via di un parallelismo, se si vuole un po' azzardato ma indubbiamente efficace, tra le squadre di marinai che nei tempi antichi imperversavano nei mari meno controllati e pattugliati, mettendo a rischio la sicurezza dei traffici commerciali o addirittura delle persone, e i sindacalisti (veri o, in molti casi, presunti) che, ai giorni nostri, dotati non di sciabola e moschetto, ma di penna, smartphone e computer, redigono accordi collettivi su misura delle esigenze di una parte delle imprese, al solo fine di creare concorrenza ai veri contratti collettivi e mettere a repentaglio il funzionamento di un sistema di relazioni industriali che, evidentemente, non è in grado di *difendere adeguatamente i propri confini* (per qualche spunto in tal senso sia consentito il rinvio a G. CENTAMORE, *Contratti collettivi o diritto del lavoro pirata?*, in *VTDL*, 2018, n. 2, p. 471 ss., spec. pp. 476-477 e 481 ss.

⁽⁴⁰⁾ Si veda S. LEONARDI, *Il «dumping contrattuale» nel terziario. Spunti di analisi da una indagine comparativa fra CCNL*, in *RGL*, 2022, n. 4, I, p. 660.

⁽⁴¹⁾ «Nel settore del terziario (Tds), in cinque contratti minori su sette, lo scarto può arrivare ad attestarsi intorno ai 500 euro al mese» (così S. LEONARDI, *op. cit.*, p. 660).

⁽⁴²⁾ Si veda S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale*, in *LD*, 2020, n. 2, p. 186. Sia consentito anche il rinvio a G. CENTAMORE, *Sindacato, contrattazione e lavoro non standard*, in *RGL*, 2022, n. 2, I, pp. 228-229.

⁽⁴³⁾ Cfr. G. RIZZUTO, P. TOMASSETTI, *Il dumping contrattuale nel settore moda*, Edizioni lavoro, 2019, p. 213 ss.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. ad esempio l'analisi di F. SIOTTO, *Lavoro a tempo parziale tra contrattazione collettiva «pirata» e «alternativa»*, in *RGL*, 2022, n. 2, I, p. 232 ss.

⁽⁴⁵⁾ Per altro verso, è stato osservato (inizialmente da G. OLINI, *op. cit.*, pp. 418 e 421) che, quantomeno per alcuni di questi attori nuovi e non accreditati del sistema di relazioni sindacali, la regolazione dei rapporti di lavoro in senso più favorevole, per i datori di lavoro, rispetto a quanto previsto dagli accordi dei sindacati confederali, potrebbe costituire solo uno degli obiettivi da raggiungere: altre convenienze deriverebbero, infatti, dalla istituzione di patronati, enti bilaterali (cfr. M. MARAZZA, *Perimetri e rappresentanze sindacali (dei datori di lavoro e dei lavoratori)*, in *LLI*, 2018, n. 2, p. IX), istituti per la formazione (si veda TAR Lazio 30 giugno 2015, n. 8765, in *DRI*, 2015, n. 4, p. 1180, con nota di Vari) e così via.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. C. ZOLI, *op. cit.*, pp. 31-32.

lavoratrici e i lavoratori impiegati da aziende del terziario, distribuzione e servizi. In base ai dati diffusi dal Cnel (derivanti da elaborazioni sui flussi Uniemens delle dichiarazioni dei datori di lavoro), il CCNL più importante è quello concluso da Confcommercio imprese per l'Italia con Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs: tale contratto, infatti, è quello più applicato nel settore, sia per quanto attiene al numero di imprese (381.098), sia se si guarda al numero di lavoratrici e lavoratori (2.353.179) (dati 2022). Tradizionalmente, il secondo contratto più importante del settore è quello concluso, dalle medesime organizzazioni dei lavoratori, ma con Confesercenti (nel 2022: 9.084 imprese e 65.227 lavoratrici e lavoratori). È significativo, allora, che il CCNL Aziende del commercio, il cui ambito di applicazione è particolarmente ampio, ma tutto sommato compatibile con i due prima citati, e che viene stipulato da Anpit, Unica, Confinduttori e Cidec, con Cisl terziario e Cisl (e per adesione da altre organizzazioni), abbia avuto una crescita tra il 2018 e il 2022 che ne avvicina la rilevanza in concreto al contratto collettivo Confesercenti. Nel 2018 il contratto Cisl era applicato da 731 imprese e 12.135 tra lavoratrici e lavoratori; nel 2019 da 1.368 imprese e 19.656 tra lavoratrici e lavoratori; nel 2020 da 1.957 imprese e 29.888 tra lavoratrici e lavoratori; nel 2021 da 2.655 imprese e 37.021 tra lavoratrici e lavoratori; nel 2022 da 3.406 imprese e 45.562 tra lavoratrici e lavoratori.

È anche vero che, ad uno sguardo complessivo sul sistema contrattuale, la situazione appare più confortante.

Secondo le rilevazioni Cnel basate sui dati Uniemens, sul totale (oltre 13 milioni) di lavoratrici e lavoratori ai quali è applicato un contratto collettivo, circa il 97% sono “coperti” da un accordo stipulato dai sindacati affiliati a Cgil, Cisl e Uil⁽⁴⁷⁾. Questi dati inducono a ritenere che l'incidenza reale della contrattazione pirata sul sistema imprenditoriale sia molto inferiore a quanto si sarebbe portati a pensare sulla base del numero impressionante di accordi conclusi dal 2010 in avanti e dell'attenzione data al fenomeno nel dibattito dottrinale e dai media. Il problema sarebbe, cioè, largamente ridimensionato: si trattava quindi di un bluff?

2.3. Contrattazione “povera” e sovrapposizione tra gli ambiti di applicazione dei contratti collettivi del sistema confederale

Vi sono argomenti che inducono ad una maggiore prudenza nel giudizio. In primo luogo, se si sommano il numero di lavoratrici e lavoratori ai quali si applica – secondo le rilevazioni Cnel – un contratto collettivo estraneo all'area di rappresentanza di Cgil, Cisl e Uil ed il numero di lavoratrici e lavoratori in relazione ai quali le imprese non hanno indicato all'Inps il contratto collettivo di riferimento, si raggiunge una cifra

⁽⁴⁷⁾ Cfr., anche per una serie di opportune puntualizzazioni, G. CALVELLINI, A. LOFFREDO, *Salari e copertura della contrattazione collettiva: dietro le apparenze molti dubbi*, in *RGL*, 2023, n. 4, I, p. 577 ss.; L. VENTURI, R. AMBROSO, M. BIAGIOTTI, S. TOMARO, *Archivio CNEL dei contratti collettivi nazionali di lavoro: funzionamento e funzioni*, in CNEL, [XXIV Rapporto. Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2022](#), 2023, p. 352 ss., spec. pp. 358-359; N. GIANGRANDE, *I contratti collettivi nazionali di lavoro, il ruolo dei sindacati confederali e i lavoratori coperti*, in *Economia e Società Regionale*, 2022, n. 3, p. 34 ss., spec. p. 37 ss.

considerevole ⁽⁴⁸⁾. In secondo luogo, è bene non sottovalutare che con il tempo, specialmente in alcuni settori, le tendenze possono essere in grado di incidere sul dato assoluto, che oggi sembra ancora confortante: si pensi al caso del contratto Cisal, che sta guadagnando terreno nel terziario. Terzo, sarebbe interessante poter leggere questi dati in relazione ad altri elementi, come quello della collocazione geografica delle imprese, per poterne trarre qualche correlazione e osservare le tendenze in atto sotto il profilo territoriale. Infine, c'è da considerare un'ipotesi, che inizia a circolare nel dibattito e non sembra priva di fondamento: è possibile che una parte delle imprese che dichiarano all'Inps, mediante il modello Uniemens, di applicare un contratto collettivo confederale, lo facciano per quanto attiene al calcolo delle retribuzioni minime e – come previsto dalla legge – dei contributi previdenziali e assistenziali, utilizzando, invece, un contratto collettivo diverso, quando si tratta di definire il resto delle condizioni di lavoro e la retribuzione complessiva, o per quanto attiene all'adesione agli enti bilaterali.

In ogni caso, anche ammettendo – come i dati sembrano suggerire – che l'incidenza reale della contrattazione pirata sul sistema imprenditoriale sia, nel complesso, limitata, non si può sottovalutare il rischio che la sua stessa esistenza metta sotto pressione le organizzazioni dei lavoratori in sede di trattativa negoziale, influenzando negativamente sull'esito degli accordi ⁽⁴⁹⁾. In alcuni settori, come il commercio o le aziende di servizi, la possibilità per le imprese di ridurre facilmente i costi del lavoro rappresenta cioè un costante convitato di pietra ai tavoli negoziali.

Una conferma di questa ipotesi può essere tratta dalle vicende che hanno portato alla stipulazione, nel 2015, del CCNL Vigilanza privata e servizi fiduciari, le cui tariffe salariali – come noto – sono state considerate dalla giurisprudenza contrarie all'articolo 36 Cost. ⁽⁵⁰⁾. Alcuni retroscena delle trattative che hanno preceduto la stipulazione del contratto collettivo sono stati messi in luce in un'informativa sindacale disposta da un giudice del lavoro di Torino, in un'importante causa che si è conclusa con la dichiarazione di illegittimità delle tariffe retributive minime del CCNL confederale per contrasto con la Costituzione ⁽⁵¹⁾. Secondo un rappresentante di una delle associazioni datoriali trattanti, il CCNL in questione nasceva per dare una regolamentazione alle attività di guardiania non armata e portierato che, a partire dal 2006, iniziavano a essere esternalizzate sempre più di frequente, sia da società private sia da pubbliche amministrazioni, con tariffe non negoziabili e che rispetto al passato

⁽⁴⁸⁾ Questa è una delle ragioni per le quali, da uno dei sindacati confederali, i dati citati sono stati accolti con ottimismo da una parte, ma, dall'altra, con una certa cautela (si veda S. IUCCI, [La forza dei contratti confederali](#), in [www.collettiva.it](#), 3 aprile 2023).

⁽⁴⁹⁾ Nello stesso senso, N. GIANGRANDE, *op. cit.*, p. 41.

⁽⁵⁰⁾ Cfr. Trib. Milano 30 giugno 2016, n. 1977, in *Labor*, 2017, n. 2, p. 233 ss., con nota di Centamore; conforme, App. Milano 28 dicembre 2017, n. 1885, in *RGL*, 2019, n. 3, II, p. 480, con nota di Recchia; Trib. Milano 10 luglio 2018, n. 1613, inedita a quanto consta; [Trib. Torino 9 agosto 2019, n. 1128](#), in [Boll. ADAPT, 2019, n. 34](#), in *RIDL*, 2020, n. 1, II, p. 28 ss., con nota di Bellomo, in [LDE, 2019, n. 3](#), con nota di Imberti, in *Labor*, 2020, n. 1, p. 79 ss., con nota di Giaconi, e in *DRI*, 2020, n. 3, p. 848, con nota di Centamore; Trib. Milano 4 dicembre 2019, in *Pluris*; Trib. Vicenza 8 gennaio 2020, n. 398 (ma in senso contrario), in *DeJure*; Trib. Bologna 3 febbraio 2022, n. 60, a quanto consta inedita; Trib. Milano 22 marzo 2022, n. 673, inedita a quanto consta; [App. Milano 13 giugno 2022, n. 580](#), in [Boll. ADAPT, 2022, n. 27](#); Trib. Ferrara 17 agosto 2022, n. 65, a quanto consta inedita; [Trib. Milano 20 luglio 2023, n. 2251](#), in [Boll. ADAPT, 2023, n. 37](#); [Trib. Bari 13 ottobre 2023, n. 2720](#), *ivi*.

⁽⁵¹⁾ Si veda [Trib. Torino n. 1128/2019](#), *cit.*

diminuivano di oltre il 50-60%. In passato, a tali attività era spesso applicato il CCNL Terziario, distribuzione e servizi, ma la compressione dei costi degli appalti – verosimilmente collegata anche all’eliminazione del principio di parità di trattamento – spingeva le società aggiudicatrici ad applicare contratti collettivi *meno onerosi*, quali il CCNL Multiservizi, il CCNL Portieri di stabili o il CCNL “pirata” Unci ⁽⁵²⁾. Nel corso della medesima informativa, anche i rappresentanti delle organizzazioni sindacali sottolineavano che le tariffe salariali del CCNL Vigilanza privata erano state “calibrate” su quelle dei contratti collettivi che le imprese sarebbero state disposte ad applicare negli appalti, precisando che la decisione di stipulare comunque il contratto anche se a condizioni economiche così deboli si spiegava con le concessioni ottenute dalla controparte su altri piani, quali, specialmente, quelli dell’orario di lavoro e della continuità dell’impiego.

Si tratta soltanto di un esempio, ma che conferma l’ipotesi iniziale. Soprattutto nei settori più deboli, in cui il sindacato non ha leva negoziale, la contrattazione *pirata* ha un’incidenza indiretta sulle trattative svolte per la stipulazione dei contratti collettivi *veri*, quelli destinati cioè ad essere *effettivamente* applicati a lavoratrici e lavoratori. In ogni modo, sul piano della politica sindacale non si può trascurare un dato particolarmente rilevante. Per la prima volta da quando esiste la giurisprudenza sui minimi salariali basata sull’articolo 36 Cost. ⁽⁵³⁾, in una serie costante di sentenze, di merito ⁽⁵⁴⁾ e di legittimità ⁽⁵⁵⁾, le clausole retributive di un contratto collettivo confederale sono state considerate contrarie alla Costituzione, poiché non in grado di assicurare, in presenza di un impiego a tempo pieno, un reddito superiore alla soglia di povertà ⁽⁵⁶⁾. Spostiamo ora l’attenzione dai livelli salariali del CCNL a una questione diversa. Anche senza considerare il CCNL Unci, le imprese aggiudicatrici degli appalti avrebbero potuto applicare, ad una stessa attività di lavoro (portierato e guardiania non armata), vari contratti collettivi firmati, peraltro, dalle stesse federazioni di categoria (il multiservizi e quello dei portieri di stabili). E non si tratta di un caso isolato. Per fare soltanto qualche esempio, le attività di *facility management* degli stabilimenti dell’industria metalmeccanica sono regolate sia dal CCNL Federmeccanica-Assistal, sia dal CCNL Multiservizi ⁽⁵⁷⁾; le attività di montaggio e smontaggio di ponteggi edili rientrano sia nel CCNL Edilizia sia in quello della meccanica artigiana, oltre che nel multiservizi, per quanto attiene alla manutenzione di immobili ⁽⁵⁸⁾; negli stabilimenti dell’industria alimentare, oltre al CCNL di settore, è frequente l’applicazione del contratto multiservizi o di quello della logistica, che consente alle imprese che lavorano in appalto di

⁽⁵²⁾ Si trae tale informazione dal testo integrale di [Trib. Torino n. 1128/2019](#), cit., p. 13.

⁽⁵³⁾ Come noto, la giurisprudenza segue l’orientamento in materia di minimi salariali che si basa sull’art. 36 Cost. grosso modo dalla fine degli anni ’40; per la dottrina del tempo, cfr. S. PUGLIATTI, *La retribuzione sufficiente e le norme della Costituzione*, in RGL, 1949-1950, I, p. 189 ss.; G. PERA, *La giusta retribuzione dell’art. 36 della Costituzione*, in DL, 1953, n. 1, I, p. 99 ss.

⁽⁵⁴⁾ Si veda la giurisprudenza citata *retro*, nota 50.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711, n. 27713 e n. 27769; Cass. 10 ottobre 2023, n. 28320, n. 28321 e n. 28323.

⁽⁵⁶⁾ Sul tema cfr. *amplius* C. ZOLI, *op. cit.*, pp. 33-34 ma *passim*.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. G. CENTAMORE, *Campo di applicazione del contratto*, in V. BAVARO, F. FOCARETA, A. LASSANDARI, F. SCARPELLI (a cura di), *op. cit.*, p. 33 ss.

⁽⁵⁸⁾ Cfr. V. LECCESE, G. ROMA, M. LOZITO, *La contrattazione nazionale di categoria*, in M. MASCINI (a cura di), *L’Annuario del lavoro 2018*, Il Diario del Lavoro, 2018, p. 80.

inquadrare gli addetti come facchini, dando prevalenza sulla carta alla movimentazione dei prodotti anziché alla lavorazione alimentare ⁽⁵⁹⁾; nelle attività di pulizia delle strade, che gli enti locali per lo più affidano all'esterno mediante appalti pubblici, vi è un'aspra concorrenza tra le cooperative sociali, che molto spesso considerano applicabile il "proprio" CCNL all'insieme dei lavoratori e non soltanto a quelli svantaggiati (usufruendo così di importanti risparmi sulla parte economica e su quella delle condizioni di impiego), ed il resto delle imprese operanti nel settore, che applicano il CCNL Fise-Assoambiente delle attività di igiene ambientale, che è un *buon contratto*, sia nella parte economica che in quella c.d. normativa ⁽⁶⁰⁾.

Si potrebbe continuare, ma il punto è chiaro: la sovrapposizione tra gli ambiti di applicazione di contratti collettivi confederali, con scarti rilevanti tra le relative condizioni economiche e di lavoro, è un problema che evidenzia un funzionamento inadeguato del sistema di relazioni industriali ⁽⁶¹⁾, con ripercussioni sul contenzioso giurisprudenziale ⁽⁶²⁾. Al punto che, all'interno del sindacato, si è iniziata ad usare la locuzione *contratti corsari*, per sottolineare l'esistenza di fenomeni di *dumping* interni al sistema confederale, evitando però di sovrapporre tali situazioni a quelle, obiettivamente diverse, della *contrattazione pirata*. Le ragioni di questo sono molteplici, variabili da caso a caso e, più in generale, non sempre semplici da afferrare. Vi incidono fattori che vanno dall'assenza di una regolamentazione legale del sistema di relazioni sindacali (che ne ha favorito uno sviluppo autonomo ma da un certo momento in avanti anche poco ordinato), all'evoluzione del sistema economico verso un modello basato su servizi svolti in catene di appalti e subappalti (in cui la differenza tra le tradizionali categoria della contrattazione nazionale tende a sfumare); dalla pressione delle crisi economiche ricorrenti (che spinge le imprese a minor valore aggiunto a tagliare i costi, a partire da quelli del lavoro), alla disarticolazione del sistema storico di rappresentanza (soprattutto in questi anni dal lato dei datori di lavoro); fino allo storico indebolimento dei sindacati dei lavoratori ed ai rapporti a tratti complicati tra le principali confederazioni e tra federazioni di una stessa confederazione. Ed altro ancora.

⁽⁵⁹⁾ Cfr. S. BATTISTELLI, P. CAMPANELLA, D. DAZZI, D. FREDDI, *Structural characteristics and industrial relations in the pork value chain: the case of Italy*, in P. CAMPANELLA, D. DAZZI (a cura di), *Meat-up Ffire. Fairness, freedom and industrial relations across Europe: up and down the meat value chain*, Franco Angeli, 2020, p. 153 ss.

⁽⁶⁰⁾ Esiste su tale questione un nutrito contenzioso giurisprudenziale: si veda ad esempio il caso (Trib. Ravenna 7 giugno 2022, n. 114) commentato da S. MANGIONE, *Il Tribunale di Ravenna sul Ccnl applicabile ai fini dell'art. 36 Cost. negli appalti pubblici*, in *Labor*, 2023, n. 1, p. 95 ss.

⁽⁶¹⁾ Per un riepilogo del dibattito sia consentito il rinvio a G. CENTAMORE, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bononia University Press, 2020, pp. 41 ss., 71 ss. e 173 ss.

⁽⁶²⁾ Oltre al caso già citato di [Trib. Torino n. 1128/2019](#), nella giurisprudenza di legittimità, per non fare che qualche esempio, si veda, oltre alle sentenze citate *retro* (nota 55), anche Cass. 20 febbraio 2019, n. 4951, in *Labor*, 2019, n. 4, p. 401 ss., con nota di Imberti; Cass. 21 febbraio 2019, n. 5189, e Cass. 1° marzo 2019, n. 6143, entrambe in *Pluris*.

3. La selezione del contratto collettivo da applicare ai rapporti di lavoro. L'orientamento delle sezioni unite sull'inapplicabilità dell'articolo 2070 c.c. ai contratti collettivi di diritto comune

In breve, il sistema italiano di relazioni industriali è meno in grado, rispetto al passato, di promuovere condizioni di impiego e di vita dignitose anche per chi lavora in settori marginali del mercato. In parte, ciò si deve ad una competizione al ribasso che si è innescata tra i contratti collettivi, sia all'interno che all'esterno del sistema della rappresentanza confederale, dando luogo a insidiosi fenomeni di dumping. In pratica, ne è derivata la possibilità, per le imprese, di risparmiare sui costi della manodopera semplicemente adottando un contratto collettivo diverso rispetto a quello che veniva applicato in precedenza.

Dal punto di vista giuridico, il ragionamento non può che prendere le mosse dallo storico orientamento giurisprudenziale secondo il quale, a seguito della mancata attuazione del modello di contrattazione collettiva con effetti obbligatori *erga omnes* previsto dall'articolo 39 Cost. ⁽⁶³⁾, l'applicazione dei contratti collettivi ai rapporti di lavoro può derivare, in alternativa, o dall'affiliazione, anche del solo datore di lavoro, alle organizzazioni stipulanti, o dal rinvio rivolto dalle parti del contratto di lavoro ad uno specifico contratto collettivo o ad un sistema contrattuale nel suo complesso ⁽⁶⁴⁾. Ne deriva che, per quanto possa essere considerato, per così dire, socialmente opportuno, che le discipline collettive di lavoro siano rispettate dai soggetti che rientrano nel loro campo di applicazione, in assenza di una legge che ne preveda la generale obbligatorietà, i datori di lavoro sono liberi di applicare o meno un contratto collettivo.

In altri termini, il criterio per l'individuazione del contratto collettivo da applicare (eventualmente) al rapporto di lavoro è quello c.d. soggettivo, che si risolve in un'indagine relativa all'affiliazione alle associazioni stipulanti o alla volontà, pur restando al di fuori del circuito della rappresentanza sindacale, di dare comunque applicazione a un contratto collettivo.

Qualora, in virtù di uno di tali meccanismi, un contratto collettivo possa considerarsi applicabile al rapporto di lavoro, parrebbe scontato che debba trattarsi di quello stipulato per disciplinare proprio quella tipologia di attività, sulla base di quanto previsto dal campo di applicazione. Ciò risponderebbe, infatti, anzitutto ad un'esigenza pratica delle parti del contratto di lavoro: in quale testo contrattuale esse dovrebbero, del resto, rinvenire una descrizione delle mansioni, un trattamento economico e una disciplina del lavoro adeguate, se non in quello che si propone di regolare precisamente quel tipo di situazioni di fatto?

Tuttavia, in mancanza di una legge di attuazione dell'articolo 39 Cost., l'unica disposizione di portata generale che imporrebbe ai datori di lavoro di applicare un contratto collettivo il cui campo di applicazione sia coerente con la tipologia di attività svolta dall'impresa risale al periodo corporativo (art. 2070 c.c.) ed è considerata, dalla

⁽⁶³⁾ Cfr. sul tema M. RUSCIANO, *Il contratto collettivo*, in AA.VV., *Impresa e lavoro*, Utet, 2004, tomo I, p. 1 ss.

⁽⁶⁴⁾ Cfr. sul tema C. ZOLI, *Contratto collettivo come fonte e contrattazione collettiva come sistema di produzione di regole*, in M. PERSIANI (a cura di), *Le fonti del diritto del lavoro*, Cedam, 2010, p. 487 ss.

giurisprudenza e dalla dottrina maggioritarie, inapplicabile ai contratti collettivi di diritto comune.

Anche nel caso in cui un contratto collettivo sia applicabile al rapporto di lavoro, a determinare quale non sarà, quindi, un collegamento (o criterio) “oggettivo”, tra il tipo di attività esercitata dal datore di lavoro e il campo di applicazione dell’accordo. Ad essere determinante sarà l’affiliazione sindacale (del datore di lavoro), oppure una manifestazione di volontà desumibile esplicitamente o implicitamente dal contratto di lavoro, dalla quale trarre l’intento delle parti di applicare un certo contratto collettivo. Come affermato dalla Cassazione in una fondamentale sentenza resa a sezioni unite nel 1997, «dai vigenti principi di libertà contrattuale e di associazione sindacale può derivare [...] l’eventualità che al rapporto individuale di lavoro si applichi un contratto del tutto innaturale rispetto alle oggettive caratteristiche dell’impresa»⁽⁶⁵⁾. Da qui, il principio di diritto, consolidatosi nella giurisprudenza successiva⁽⁶⁶⁾: nell’ipotesi di contratto di lavoro regolato dal contratto collettivo di un settore non corrispondente a quello dell’attività svolta dal datore di lavoro, la lavoratrice o il lavoratore non possono aspirare all’applicazione di un contratto collettivo diverso.

Fanno eccezione, come noto, l’ipotesi in cui debba individuarsi il contratto collettivo di riferimento per la determinazione dei minimi retributivi, ai sensi dell’art. 36 Cost., e quelle in cui sia la legge ordinaria ad imporre al datore di lavoro di dare applicazione ai contratti collettivi, direttamente o indirettamente (cioè, come parametro esterno), come, ad esempio, nel caso del codice dei contratti pubblici. Tuttavia, al di fuori di queste, pur rilevanti, situazioni, la regola generale resta quella stabilita dalla sentenza delle sezioni unite del 1997.

Sintetizzando, da tale sentenza si ricavano due principali argomenti giuridici, a sostegno dell’orientamento secondo il quale la lavoratrice o il lavoratore non possono chiedere, in giudizio, l’applicazione di un contratto collettivo diverso da quello applicato al rapporto di lavoro, basandosi sulle caratteristiche oggettive dell’attività svolta dal datore di lavoro. Tali argomenti sono ricavati dai principi di libertà contrattuale (articolo 1322 c.c.) e di associazione sindacale (articolo 39, primo comma, Cost.).

Soffermiamo l’attenzione sul primo. In mancanza di una legge di attuazione del modello costituzionale di contrattazione collettiva con effetti obbligatori *erga omnes*, la decisione di applicare un contratto collettivo al rapporto di lavoro, se non deriva da vincolo associativo, dipende da una manifestazione di volontà dei soggetti che stipulano il contratto di lavoro, ossia dalla loro libertà contrattuale. Tale scelta non è vincolata per legge (art. 2070 c.c.) a conformarsi alle ripartizioni in unità negoziali del sistema di contrattazione collettiva, che, come noto, si basano essenzialmente su settori merceologici o produttivi o su certe caratteristiche dei datori di lavoro. Pertanto,

⁽⁶⁵⁾ Cass., sez. un., 26 marzo 1997, n. 2665, in *GC*, 1997, p. 1203, con nota di Pera, in *MGL*, 1997, p. 739, con nota di Scognamiglio, e in *GI*, 1998, p. 916, con nota di Marazza. Cfr. A. BELLAVISTA, *La clausola sociale dell’art. 36 st. lav. e l’art. 2070 c.c.*, in *RIDL*, 1999, II, p. 642 ss.

⁽⁶⁶⁾ Tra le molte, cfr. Cass. 8 maggio 2008, n. 11372, in *MGC*, 2008, p. 683; Cass. 13 luglio 2009, n. 16340, *ivi*, 2009, p. 1087; Cass. 18 dicembre 2014, n. 26742, in *Pluris*. Nella giurisprudenza di merito, Trib. Taranto 22 marzo 2010, in *LG*, 2010, p. 736, con nota di Collia. Cfr., per una ricostruzione degli orientamenti dottrinali e giurisprudenziali, P. BELLOCCHI, *Art. 2070 c.c.*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, A. MARESCA (a cura di), *Diritto del lavoro. Volume I. La Costituzione, il Codice civile e le leggi speciali*, Giuffrè, 2017, p. 661 ss. Tra gli studi monografici, M. FERRARESI, *Criteri di applicazione del contratto collettivo di categoria. Art. 2070*, Giuffrè, 2021.

essa può indirizzarsi verso un qualsiasi contratto collettivo, anche se “innaturale” – utilizzando le parole della Cassazione – rispetto alle caratteristiche oggettive dell’attività svolta dal datore di lavoro: in un’impresa operante nel settore dell’industria alimentare, ad esempio, i rapporti di lavoro possono essere legittimamente regolati dal contratto collettivo multiservizi o da quello della logistica.

Sotto il secondo aspetto – della libertà di associazione sindacale – il punto centrale non sembra consistere tanto nell’eventualità che il datore di lavoro aderisca ad un’associazione imprenditoriale di un comparto dell’economia diverso da quello in cui opera e che, per tale ragione, finisca per applicare un contratto collettivo “innaturale” rispetto alla propria attività. Quando si tratta di datori di lavoro aderenti alle associazioni imprenditoriali, infatti, è presumibile, oltre che logico, che l’affiliazione rispecchi il settore di attività in cui si opera e che la sindacalizzazione stessa sia un fattore di ordine e non di scompiglio del sistema contrattuale. La questione invece è un’altra. Sembra che, sottotraccia, le sezioni unite condividano l’opinione secondo la quale, pur indirizzando le scelte non delle parti sociali ma dei singoli operatori economici (le parti dei contratti di lavoro), l’applicazione generalizzata di una regola come quella posta dall’articolo 2070 c.c. provocherebbe un irrigidimento nei meccanismi di definizione delle unità negoziali della contrattazione collettiva, che, secondo la concezione corrente del principio di libertà sindacale, dovrebbero avvenire «spontaneamente nella realtà sindacale, senza alcun piano preordinato dall’alto» ⁽⁶⁷⁾. In altri termini, anche se l’art. 2070 c.c. non crea, direttamente, alcun vincolo nei confronti delle parti sociali, rispetto alla definizione delle unità negoziali della contrattazione collettiva, il fatto, in sé, di obbligare i datori di lavoro ad applicare i contratti collettivi stipulati per il settore merceologico o produttivo in cui operano, finirebbe, indirettamente, per scoraggiare le organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro a definire le unità negoziali in modo diverso, ove ve ne fosse l’esigenza politico-sindacale, in questo modo irrigidendone le dinamiche autonome.

4. Critica dell’orientamento delle sezioni unite e spunti per una sua revisione

Per quanto non siano prive di fondamento e di una loro razionalità, entrambe queste argomentazioni si espongono a considerazioni critiche.

Partiamo dalla prima, relativa alla tutela della libertà delle parti del contratto di lavoro di stabilire, senza condizionamenti esterni, quale sia il contratto collettivo da applicare al rapporto. La critica, in poche parole, consiste in questo. Se di protezione della libertà contrattuale può parlarsi, questa è propria di una soltanto delle parti del contratto: il datore di lavoro. Come ogni operatore giuridico o sindacale del settore sa perfettamente, la selezione del contratto collettivo è una scelta che non entra nelle negoziazioni tra le parti del contratto di lavoro, neppure – e questa è forse la migliore dimostrazione che si può dare dell’argomento – quando si tratti di instaurare un

⁽⁶⁷⁾ Così G. PERA, *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, Feltrinelli, 1960, p. 55. Nella giurisprudenza costituzionale si veda soprattutto C. cost. 15 maggio 1963, n. 70, e C. cost. 20 giugno 1963, n. 105, entrambe in *GCost*, 1963, pp. 585 e 820, con nota di Giugni. La formulazione più incisiva di tale posizione dottrinale rimane, probabilmente, quella di G.F. MANCINI, *Libertà sindacale e contratto collettivo “erga omnes”*, in *RTDPC*, 1963, p. 570 ss.

rapporto di lavoro con lavoratrici o lavoratori particolarmente specializzati o ad elevata professionalità: anche in tal caso, gli aspetti oggetto di confronto tra le parti riguarderanno, normalmente, la durata del contratto, gli elementi aggiuntivi della retribuzione, il patto di non concorrenza, le modalità di svolgimento delle attività, ecc., ma non il tema dell'inquadramento sindacale dell'impresa.

Né, d'altra parte, per quanto attiene alla scelta del contratto collettivo da applicare ai rapporti di lavoro, andrebbe troppo enfatizzato il rilievo della libertà sindacale del singolo datore di lavoro.

La scelta del contratto collettivo da applicare è sicuramente una manifestazione di libertà sindacale per i datori di lavoro sindacalizzati. Negli altri casi, invece, vi sarebbero argomenti per sostenere che la relativa determinazione assunta dall'impresa non derivi da una scelta di natura, per così dire, genuinamente sindacale, che sarebbe tutelata in modo rafforzato dall'articolo 39, primo comma, Cost. e dalle fonti internazionali, ma si inserisca in una valutazione ricompresa nella strategia aziendale di mercato, più vicina al cono d'ombra dell'art. 41 Cost. e, in quanto tale, suscettibile di limitazioni incisive per ragioni di tutela del lavoro.

Il caso degli appalti è emblematico. Per poter ottenere un appalto a un certo costo, l'impresa decide di applicare il contratto collettivo X invece del contratto collettivo Y o Z, avendo in tal senso ampia scelta tra quelli che, provocatoriamente, potrebbero essere definiti *prodotti negoziali*. Per fare un esempio concreto, è il caso delle cooperative sociali che, negli appalti pubblici per la pulizia delle strade, applicano a tutti i propri dipendenti il Ccnl delle cooperative sociali, dando un'interpretazione delle clausole sul campo di applicazione del contratto collettivo che è contestata dai sindacati dei lavoratori e che, da alcuni anni, sta sollevando contenzioso giudiziale ⁽⁶⁸⁾. In tal modo, queste società riescono ad essere più competitive delle società non costituite in cooperative sociali, che applicano il più oneroso contratto collettivo proprio del settore, l'igiene ambientale. Si prenda come altro esempio il settore dell'industria alimentare. In questo ramo d'industria opera un elevato numero di società, spesso con pochi dipendenti e costituite in cooperativa o in S.r.l.s., che, nella lunga e articolata filiera del cibo, lavorano in appalto o con altre modalità di integrazione commerciale. Recenti ricerche ⁽⁶⁹⁾ hanno dimostrato che, di frequente, tali società tendono ad applicare contratti collettivi meno onerosi di quello alimentari industria (come il multiservizi o la logistica con inquadramento da facchini), anche poiché sottoposte alla forte pressione economica delle catene di supermercati e degli altri grandi attori del settore, che li mettono nella condizione di avere margini di profitto estremamente limitati ⁽⁷⁰⁾.

⁽⁶⁸⁾ Cfr. S. MANGIONE, *op. cit.*

⁽⁶⁹⁾ Cfr. S. BATTISTELLI, P. CAMPANELLA, D. DAZZI, D. FREDDI, *op. cit.*

⁽⁷⁰⁾ L'argomento, sviluppato nel testo, che si basa sull'osservazione delle realtà economica e dei rapporti di mercato, è confortato da una considerazione basata sul dato normativo. Con gli anni si è andata rafforzando una linea di politica del diritto consistente proprio nell'imporre, alle imprese che intendano operare in un certo comparto del mercato, e dunque perseguire una determinata strategia commerciale, l'applicazione degli standard di trattamento del lavoro previsti dai contratti collettivi di riferimento (intendendosi, senza approfondire le implicazioni di tale espressione problematica, quelli stipulati tra le organizzazioni sindacali e datoriali più rappresentative per un certo settore di attività economiche: cfr. T. TREU, *Regole e procedure nelle relazioni industriali: retaggi storici e criticità da affrontare*, in *DRJ*, 2020, 2, p. 453 ss., spec. p. 466 ss.). Storicamente, l'esempio più importante è quello della normativa sugli appalti pubblici e sulla concessione di pubblici servizi, risalente all'art. 36 dello Statuto

La critica decisiva, comunque, riguarda la seconda argomentazione, che svolge una sovrapposizione tra il piano individuale, delle determinazioni dei singoli operatori economici relative al contratto collettivo da applicare al rapporto di lavoro, e quello sindacale, consistente nella definizione delle unità negoziali della contrattazione collettiva. Tale sovrapposizione non rappresenta un problema insuperabile.

dei lavoratori e oggi contenuta nel codice dei contratti pubblici, in una versione più articolata ed incisiva rispetto al modello statutario (Cfr. G. RICCI, *Il sistema dei contratti pubblici e le tutele (non solo) salariali dei lavoratori*, in *RGL*, 2023, 4, I, p. 602 ss. Ampiamente, D. IZZI, *Lavoro negli appalti e dumping salariale*, Giappichelli, 2018). È significativo che il principale argomento giuridico che si utilizza per affermare la costituzionalità di tale meccanismo, rispetto all'art. 39 Cost., consista nel sottolineare che l'applicazione dei contratti collettivi diviene obbligatoria solo per quelle imprese che, *volontariamente*, decidano di entrare in rapporti negoziali con la pubblica amministrazione (C. cost. 16 luglio 1987, n. 270, in *FI*, 1988, I, c. 1064, con nota di Pino). All'ingresso in tale settore del mercato, cioè, si ricollega, obbligatoriamente, il rispetto degli standard di trattamento previsti dai contratti collettivi, al fine di garantire condizioni di lavoro adeguate nei casi in cui la PA, invece di occuparsene direttamente, decida di affidare all'esterno lo svolgimento di un'attività, anche nell'ottica del buon andamento (C. cost. 19 giugno 1998, n. 226, in *GC*, 1998, p. 2423, con nota di Pera) e della qualità dei servizi offerti alla collettività (C. Stato 15 maggio 2017, n. 2252, in *Pluris*).

Una disciplina più raramente approfondita negli studi di diritto del lavoro, ma che giova menzionare ai fini del ragionamento, è quella contenuta nella legge n. 84/1994, in materia di attività portuali (cfr. S. COSTANTINI, *Il lavoro portuale: problemi del passato e sfide del futuro*, in *Il diritto marittimo*, 2019, 1, p. p. 25 ss.). L'articolo 17, comma 13, della legge impone alle Autorità di sistema portuale di inserire, negli atti di autorizzazione o di concessione che consentono alle imprese di operare in ambito portuale, «disposizioni volte a garantire un trattamento normativo ed economico minimo inderogabile ai lavoratori e ai soci lavoratori di cooperative [...] [non] inferiore a quello risultante dal vigente contratto collettivo nazionale dei lavoratori dei porti, e suoi successivi rinnovi, stipulato dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori, comparativamente più rappresentative a livello nazionale, dalle associazioni nazionali di categoria più rappresentative delle imprese portuali [...] e dall'Associazione porti italiani (Assoporti)». La logica che sorregge questo tipo di tecnica normativa e che dovrebbe consentire di affermarne la compatibilità con l'articolo 39 Cost. è simile a quella che si considera per la materia degli appalti pubblici, ma la differenza, in questo caso, è che il legislatore individua direttamente il contratto collettivo da applicare (il Ccnl unico dei porti) e persino alcune tra le parti stipulanti (Assoporti). Su tale disciplina, nella versione in vigore tra il 2001 e l'intervento legislativo del 2007, era intervenuta in senso critico la giurisprudenza amministrativa, negando che il CCNL unico dei porti potesse avere efficacia obbligatoria anche nei confronti delle imprese che, pur operando in ambito portuale, erano affiliate ad associazioni datoriali che non erano state invitate a partecipare al tavolo ministeriale di trattativa per la stipulazione del contratto collettivo (si veda C. Stato 22 giugno 2006, n. 3821, in *LG*, 2007, n. 10, p. 1009 ss., con nota di Tincani). La novella del 2007 ha modificato la normativa per tenere conto di tale giurisprudenza amministrativa, ma, nella sostanza, l'obbligo di applicare il Ccnl unico dei porti è stato confermato ed è tuttora vigente (critico in dottrina sotto tale aspetto G. PROIA, *Contrattazione collettiva e sostegno legale tra vincoli costituzionali e comunitari*, in *Agens Quaterni*, 2008, n. 1, p. 45 ss.).

Un altro caso in cui la legge impone, alle imprese intenzionate ad operare in un certo segmento del mercato, di applicare un contratto collettivo individuato in modo inequivocabile con l'indicazione dell'unità negoziale, è quello delle agenzie di somministrazione. L'articolo 5, comma 2, lettera d, del d.lgs. n. 276/2003 stabilisce che, per richiedere l'iscrizione all'albo ministeriale, le agenzie di somministrazione devono non soltanto contribuire a finanziare il fondo bilaterale di settore, ma anche rispettare gli «obblighi previsti dal contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro applicabile». In aggiunta, l'articolo 4, comma 2, della legge prevede che l'autorizzazione possa essere concessa alle agenzie di somministrazione, in via definitiva, dopo i primi due anni di attività, «previa verifica del rispetto degli obblighi di legge e del contratto collettivo».

L'articolo 2070 c.c., infatti, si limita a stabilire un criterio oggettivo, basato sull'attività svolta dal datore di lavoro, che consente alle parti del contratto di lavoro di individuare con certezza il contratto collettivo al quale dare applicazione (nel caso in cui, ovviamente, si dia applicazione a un contratto collettivo). Una regola di questo tipo, a ben vedere, opera un condizionamento modesto della libertà delle parti sociali di stabilire in autonomia le unità negoziali della contrattazione collettiva ⁽⁷¹⁾. Essa, in astratto, è compatibile con una varietà di meccanismi e di sistemi di definizione delle unità negoziali della contrattazione collettiva. È compatibile, anzitutto, con sistemi in cui le unità negoziali siano definite in un momento antecedente rispetto alla stipulazione dei contratti collettivi: tanto in via autoritativa, come avveniva nel diritto corporativo, quanto affidandosi ad accordi conclusi tra o con le parti sociali, come avviene ad esempio nell'ordinamento belga, oppure nel settore pubblico in Italia in base all'applicazione del d.lgs. n. 165/2001. Tale regola, inoltre, è compatibile anche con sistemi in cui le unità negoziali della contrattazione collettiva siano stabilite contestualmente alla stipulazione dei contratti collettivi, come avviene, ad esempio, nel vigente sistema francese e come avveniva nel sistema ideato in Italia dalla legge Vigorelli ⁽⁷²⁾. In dottrina si è osservato condivisibilmente che la norma codicistica non ha «alcun riflesso sulla libertà di autodeterminazione delle unità organizzative e contrattuali» ⁽⁷³⁾, che interviene e si conclude in un momento precedente rispetto a quello in cui si pone la questione dell'applicazione dei contratti collettivi ai rapporti individuali di lavoro.

Rispetto all'opinione sostenuta dalle sezioni unite, occorre semmai rovesciare la prospettiva, prendendo in considerazione l'ipotesi che, nel contesto attuale, un irrigidimento della libertà di scelta dei datori di lavoro circa il contratto collettivo da applicare possa divenire una norma di sostegno al sistema della contrattazione collettiva e, dunque, *servente* rispetto all'attuazione del principio costituzionale di libertà e autonomia sindacale.

L'applicazione di contratti collettivi coerenti, in base al campo di applicazione, rispetto all'attività svolta dal datore di lavoro, è regola che si pone in coerenza con il principio affermato dall'articolo 39, primo comma, Cost., per due ragioni. La prima è di ordine storico. Le parti sociali – in Italia come negli altri principali sistemi europei di relazioni industriali – hanno costruito il sistema di contrattazione collettiva sul duplice presupposto che, da un lato, le negoziazioni avvengano per settori economici delineati sulla base dell'attività svolta dalle imprese (o di altre caratteristiche delle imprese) e, dall'altro lato, che le imprese debbano adeguarsi a tali ripartizioni fondamentali del sistema

⁽⁷¹⁾ Per un maggiore approfondimento, sia consentito il rinvio a G. CENTAMORE, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, cit., pp. 94 ss. e 98 ss.

⁽⁷²⁾ È significativo che la Corte costituzionale, in una importante sentenza resa sui meccanismi applicativi della legge Vigorelli (C. cost. 26 giugno 1969, n. 105, in *GCost*, 1969, p. 1597, con nota di Flammia, e in *MGL*, 1969, p. 383, con nota di Guerrieri), abbia escluso che l'applicazione dell'art. 2070 c.c., volta a «dirimere gli eventuali conflitti tra difformi normative collettive [estese *erga omnes* per effetto dei decreti legislativi emanati in base alla legge delega del 1959], di cui sia invocata l'applicazione, ad un rapporto individuale di lavoro», violasse il principio di libertà sindacale di cui all'art. 39, comma 1, Cost., dato che la norma codicistica non poteva che rifarsi alle definizioni delle categorie contrattuali autonomamente stabilite dalle parti sociali.

⁽⁷³⁾ Così P. BELLOCCHI, *op. cit.*, p. 665.

contrattuale ⁽⁷⁴⁾. La seconda ragione è di ordine organizzativo e si ricollega a sua volta a due considerazioni. Primo: il rispetto delle unità negoziali adottate dalle parti sociali permette di regolare in modo ordinato il finanziamento degli enti bilaterali e di altri soggetti comparabili, che svolgono, oggi, un ruolo importantissimo nella gestione del mercato del lavoro. Secondo: il rispetto delle unità negoziali della contrattazione collettiva da parte dei singoli datori di lavoro permette di evitare che le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori si facciano tra di loro e al loro interno un'eccessiva competizione su quale sia il rispettivo bacino di soggetti da associare e di fruitori dei servizi di assistenza.

5. Conclusioni

In conclusione, la questione può essere riformulata in questi termini.

In assenza di una legislazione generale attuativa dell'articolo 39 Cost., i datori di lavoro non sono obbligati ad applicare un contratto collettivo. Tuttavia, se decidono di farlo ed "entrare" nel sistema di contrattazione collettiva delle condizioni di lavoro, devono farlo rispettando le regole del sistema, anzitutto per quel che riguarda la collocazione delle imprese all'interno delle unità negoziali definite dalle parti sociali, in base all'articolo 39, primo comma, Cost.

Una diversa manifestazione di volontà delle parti del contratto di lavoro sarebbe, a ben vedere, espressione, non di libertà sindacale, ma di una determinazione aziendale di tipo economico-organizzativo circa la disciplina collettiva più conveniente rispetto alla collocazione di mercato dell'impresa. Tale determinazione dovrebbe poter essere corretta in sede giudiziale, su domanda della lavoratrice o del lavoratore, facendo ricadere la scelta su un contratto collettivo il cui campo di applicazione sia coerente con l'attività svolta dal datore di lavoro. Non si tratterebbe, peraltro, di una situazione inedita, dal punto di vista dell'ordinamento giuridico. Anche la monolitica giurisprudenza sull'inderogabilità dei contratti collettivi di diritto comune, indipendentemente dal fondamento normativo che vi si voglia ravvisare, si risolve in una compressione della libertà contrattuale delle parti del contratto di lavoro (ma in sostanza del solo datore di lavoro), volta, da un lato, a impedire che il contraente debole possa cedere troppo facilmente i diritti derivanti dalla contrattazione collettiva, ma, dall'altro lato, a garantire la stessa tenuta del sistema contrattuale, sotto il profilo della affidabilità in concreto degli standard di trattamento stabiliti dalle parti sociali.

Un'eccezione a tale conclusione sarebbe da individuarsi per l'ipotesi in cui la selezione del contratto collettivo da applicare al rapporto di lavoro, pur essendo "innaturale" rispetto alle caratteristiche dell'impresa, derivi dall'affiliazione sindacale del datore di lavoro. Ciò consentirebbe di salvaguardare, nei confronti dei datori di lavoro, il nucleo essenziale della tutela della libertà sindacale, anche in base a quanto previsto dalle fonti sovranazionali. Si tratterebbe, tuttavia, sul piano pratico, di un impatto modesto, se non proprio di *un falso problema*. È presumibile, infatti, che le scelte dei datori di lavoro sindacalizzati ricadano su contratti collettivi correlati all'attività svolta dall'impresa o

⁽⁷⁴⁾ Nella manualistica di diritto sindacale, per una ricostruzione storica cfr. M.V. BALLESTRERO, *Diritto sindacale*, Giappichelli, 2023. Nella dottrina più risalente, G. GIUGNI, *Bargaining units and labor organization in Italy*, in *Industrial Labor Relations Review*, 1957, vol. 10, n. 3, p. 424 ss.

alla sua tipologia, dato che l'affiliazione alle organizzazioni datoriali è un elemento di ordine, e non di disordine, del sistema negoziale.

Questa proposta interpretativa non sarebbe risolutiva dei problemi del sistema di contrattazione collettiva italiano, dato che, in molti settori di attività d'impresa, coesistono contratti collettivi stipulati da associazioni aderenti alle maggiori confederazioni con ambiti di applicazione sovrapposti. Tuttavia, essa potrebbe comunque introdurre un minimo fattore di ordine per il sistema giuridico-sindacale, superando un orientamento delle sezioni unite che, rispetto al momento in cui è stato introdotto, nel 1997, sembra aver perso la necessaria aderenza rispetto al contesto attuale delle relazioni industriali.

Sezione IV.
La professionalità per l'occupabilità

Introduzione all'unità di ricerca dell'Università di Udine

di Marina Brollo

Nell'ambito del PRIN 2017 sul tema *Working Poor NEEDS: NEw Equity, Decent work and Skills*, dopo l'individuazione della nozione di *decent work* attraverso l'esame delle fonti nazionali e sovranazionali (sez. I), l'analisi delle dimensioni giuridico-economiche del lavoro povero, sia esso subordinato, ovvero autonomo-professionale (sez. II), e la mappatura delle politiche di contrasto alla povertà lavorativa (sez. III), all'unità di ricerca dell'Università di Udine compete il tratto finale, per affrontare una questione centrale nelle politiche attive per il lavoro sano, sicuro e dignitoso (previsto dalla nostra Carta costituzionale e dall'articolo 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

Il tema è classico nel diritto del lavoro, ma viene qui affrontato secondo una prospettiva completamente originale, indagando il ruolo rivestito dall'aggiornamento e accrescimento delle competenze per lo sviluppo personale e professionale nelle complesse e rapidissime trasformazioni del mercato del lavoro in Italia dopo l'impatto della pandemia da Covid-19, l'accelerazione delle transizioni gemelle, tecnologica ed ecologica, la crisi demografica e gli effetti sul mondo del lavoro della guerra "a pezzi", incluso un velocissimo rimbalzo dell'inflazione. Transizioni, queste, che alimentano nuove sfide ad alta complessità per tutti i lavoratori, di ogni età (e non soltanto per i giovani) cui va aggiunta, per l'Italia, la consapevolezza di una erosione pluridecennale dei salari reali dei lavoratori, con una costante crescita dei "lavoratori poveri".

Per fronteggiare le trasformazioni in corso è necessario adottare opportuni antidoti che inducono a ridefinire le politiche di contrasto al lavoro povero per garantire la sostenibilità del nostro sistema economico-sociale.

Fra essi, la tesi della nostra indagine è che primeggia l'esigenza di ridisegnare le infrastrutture formative (dai sistemi educativi alla formazione continua) in grado di sostenere e accompagnare tutti i lavoratori nelle odierne sfide imposte dalla permacrisi ⁽¹⁾. Complice la velocità impressionante del cambiamento, si può ritenere che si ha in generale una sorta di emergenza sulle competenze, che diventa drammatica per quelle digitali, da cui deriva l'esigenza di pianificare azioni di *reskilling* e di *upskilling* di lavoratori specie in tema di c.d. intelligenza artificiale. Per cui sarà necessario ripensare gli stessi obiettivi, metodi e contenuti del sistema formativo. La formazione, infatti, non costituirà più un mero accompagnamento occasionale della vita lavorativa, ma addirittura essa stessa una nuova forma di lavoro per promuovere la partecipazione

⁽¹⁾ Cfr. in ambito economico, da ultimo J. STIGLIZ, B.C. GREEBWALD, *Creare una società dell'apprendimento. Un nuovo approccio alla crescita, allo sviluppo e al progresso sociale*, Einaudi, 2018; F. TORLONE, [La formazione incorporata nei contesti lavorativi](#), Firenze University Press, 2021. Per dati recenti rinvio a INAPP, [Rapporto 2023. Lavoro, formazione, welfare. Un percorso di crescita accidentato](#), 2023.

inclusiva al lavoro, indispensabile per le persone che operano nell'attuale contesto di transizioni verso uno sviluppo sostenibile. Insomma, in termini economici, è ora di iniziare a ragionare del tempo di lavoro e del tempo di formazione come un'unica linea.

Guardando, invece, ai protagonisti, un ruolo di primo piano potrebbe essere svolto dalle parti sociali, di riscrittura dei profili professionali e salariali, nella loro veste di rappresentanti degli interessi collettivi, ove necessario anche di supplenza all'azione pubblica che, tuttavia, conserva pienamente le sue responsabilità.

Il progetto coordinato dall'Ateneo udinese intende combattere la povertà nonostante il lavoro, ricercando nuove eguaglianze, coltivando il lavoro dignitoso e valorizzando la professionalità come strumento di tutela attiva ⁽²⁾, non solo redistributiva, ma anche preventiva. In quest'ottica, la professionalità, in senso ampio e dinamico, è analizzata quale "mezzo" e non quale "fine", nel senso che è considerata sotto una luce nuova: non tanto come oggetto del contratto di lavoro subordinato, quanto, piuttosto, come potenziale antidoto non solo alla disoccupazione ma alla stessa povertà nel lavoro, quindi sia come bisogno sociale, sia come forma di riscatto dalla miseria e strumento di occupabilità.

Solo una professionalità "adeguata" alle necessità del mercato (che cambia) potrà arginare le nuove forme di asservimento dei lavoratori alle macchine. Inoltre, essa è analizzata anche quale importante leva per la competitività delle aziende. Focalizzarsi sulla professionalità come strumento di occupabilità in un mercato "liquido", significa, dunque, ragionare anche degli effetti che il lavoro, il "non lavoro" e il "lavoro povero" hanno sulla democrazia e sulla partecipazione dei cittadini alla vita politica e sociale del nostro Paese e non solo.

Come noto, il lavoro costituisce il titolo di accesso al processo di costruzione politica, sociale ed economica, ponendo un problema di giustizia sociale, allorché questo processo può essere impedito od ostacolato. Pertanto, al fine di indagare il ruolo giocato dal "fattore professionalità" nel prisma dell'occupabilità, è necessario prendere le mosse dalla rilevanza costituzionale del "lavoro", della "formazione professionale" e dell'attuale riparto di competenze legislative e amministrative tra lo Stato e le Regioni (con i contributi, rispettivamente, di Ludovico Mazzaroli e di Dimitri Girotto).

Accanto a essa, data la persistenza del forte divario tra lavoratrici e lavoratori nonostante le leggi sulla parità, si staglia l'ingombrante prospettiva di genere che restituisce una realtà, data dalla lettura dei dati del mercato del lavoro italiano, tutt'altro che conforme ai principi costituzionali e dell'Unione europea (con il contributo di Valeria Fili).

L'esame dei contenuti e, quindi, delle tendenze della più recente contrattazione collettiva (di categoria e aziendale) sui sistemi di inquadramento professionale, su mansioni e *jus variandi* alla luce della nuova delega *ex Jobs Act* (con il contributo di Anna Piovesana) delinea i (pochi) passi avanti e la (lunga) strada ancora da percorrere nel governo sociale dei temi della professionalità e della formazione.

(2) In ambito giuridico, da ultimi (anche per il rinvio alla bibliografia) V. PINTO, voce *Contratto di lavoro e professionalità*, D. GAROFALO, voce *Formazione nel contratto di lavoro*, C. CESTER, voce *Oggetto del contratto di lavoro*, tutte in *Enc. Dir. – I Tematici*, 2022, vol. VI, *Contratto di lavoro*, rispettivamente p. 324 ss. e p. 670 ss., nonché A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *La professionalità tra legge e contratti*, voll. I e II, Cedam, 2023.

D'altronde, elementi di *stress* e di perdurante ricerca di una ricomposizione delle professionalità e delle relazioni professionali permangono anche nel lavoro pubblico, come emerge da un emblematico *focus* sulla sanità pubblica (con il contributo di Anna Zilli), alla ricerca di una valorizzazione e manutenzione delle competenze in un comparto *labour intensive* colpito, per decenni, da tagli alle risorse disponibili e, da ultimo, messo sotto pressione dall'emergenza pandemica.

Timidi segnali di speranza, tuttavia, sono rappresentati dalla relazione intercorrente fra “incentivi e formazione” nella visione varia, sfaccettata e molteplice del PNRR (con il contributo di Carmela Garofalo), volta ad abbracciare una cultura della formazione (e degli investimenti sul capitale umano) in una nuova ottica di tutela c.d. transizionale, non soltanto per proteggere i lavoratori dai rischi occupazionali, ma anche per ampliare le opportunità di apprendimento di capacità innovative idonee ad aumentarne l'occupabilità.

Una ulteriore e preziosa novità positiva è data dall'evoluzione del rapporto tra “formazione e orario di lavoro” (con il contributo di Franco Focareta), vuoi per la piena assimilazione – operata dalla recente sentenza della Corte di giustizia UE – del tempo dedicato all'attività formativa all'orario di lavoro, vuoi per l'emersione di un vero e proprio diritto soggettivo alla formazione a favore del lavoratore, che potrebbe segnalare addirittura un mutamento della causa del contratto di lavoro subordinato.

Il tutto senza dimenticare alcune perduranti criticità sul piano applicativo.

A partire dai rimedi all'inadempimento datoriale del nuovo obbligo formativo del datore di lavoro nel caso di mutamento delle mansioni del dipendente previsto dal *Jobs Act* del 2015 (con il contributo di Caterina Mazzanti).

Proseguendo con la consapevolezza che la povertà aleggia non solo nei contratti di lavoro subordinato, ma anche in quelli di lavoro autonomo, mondo variegato e in costante espansione, anche grazie all'uso delle tecnologie digitali. Qui (con il contributo di Nicola Deleonardis) si avverte come molte e variegate ombre gravino sulla relazione tra le politiche per la formazione nel lavoro autonomo e la povertà lavorativa.

Per chiudere con le varie forme di sfruttamento del lavoro nell'ambito di tre settori strategici del mercato del lavoro italiano (agricoltura, servizi, assistenza domestica) caratterizzati dai c.d. *low skilled jobs* (con il contributo di Gianluca Picco) che inducono a invocare la necessità di una risposta caratterizzata dalla ricerca di maggiore legalità.

Qualche nota in tema di “lavoro” nella Costituzione italiana

di Ludovico A. Mazzaroli

Abstract – Il contributo riprende il tema del lavoro come affrontato nella parte I Cost., con particolare riguardo per il suo art. 4 e la sua peculiare collocazione tra i *Principi fondamentali* della Carta.

Abstract – The paper resumes the topic of *work* as addressed in the Part I of the Italian Constitution, with particular regard to its art. 4 and its special place among the Carta’s *Fundamental Principles*.

Sommario: 1. Premessa. – 2. Di “diritti” e “doveri” nei *Principi fondamentali* della Carta costituzionale. – 3. L’articolo 4 Cost. – 4. La particolare “collocazione” dell’articolo 4 e una (possibile) ragione.

1. Premessa

Il titolo originario del mio contributo “*Lavoro e formazione professionale nella Costituzione italiana*” costituiva il risultato finale di un compromesso tra quello originariamente pensato dalle gentili organizzatrici dell’evento “*La professionalità come strumento di occupabilità*”, tutte cultrici del diritto del lavoro, e quello con il quale a suo tempo rilanciai io, con l’animo costituzionalistico che mi caratterizza ⁽¹⁾.

E ciò perché, pensando a cosa dire in quella sede, rispettando i tempi, cercando di non ripetere cose a tutte note e senza *bruciare* argomenti affidati ad altri, avevo ritenuto di potere (anzi, meglio, di “dovere”) mischiare le carte, nonché, conseguentemente, temi e titoli.

Per la presente occasione, nel semplificare molti passaggi, l’ho fatto anche rielaborando ulteriormente il titolo.

2. Di “diritti” e “doveri” nei *Principi fondamentali* della Carta costituzionale

Vorrei infatti innanzitutto far notare un dato che emerge dalla sola interpretazione letterale (ma, ancor prima, mi verrebbe da dire, dalla sola “interpretazione” *de visu*) della Costituzione italiana.

Se si lascia perdere la parte II di quest’ultima (quella dedicata all’*Ordinamento della Repubblica* e, in quanto tale, suscettibile di essere modificata senza destare particolari

⁽¹⁾ Il contributo qui pubblicato – realizzato nell’ambito del PRIN *Working Poor NEEDS NEwEquity, Decent work and Skills* – costituisce, infatti, la rielaborazione scritta dell’intervento tenuto, il 9 aprile 2021, nel corso del *webinar* in diretta *streaming*, dal titolo *La professionalità come strumento di occupabilità*.

sussulti in chicchessia, poi, ovviamente, essendo liberi i parlamentari e, dopo di loro, eventualmente i cittadini, di concordare o no con il merito della modifica), ciò che residua sono i soli *Principi fondamentali* (di cui agli articoli 1-12) e la sola parte I della Carta, interamente dedicata ai *Diritti e doveri dei cittadini*.

Ebbene, tra i *Principi fondamentali* (dodici articoli in tutto, per soli ventidue commi complessivi (magari il legislatore di oggi fosse capace di una simile, mirabile sintesi)), avete mai fatto caso che di *diritti* non si parla se non in due sole occasioni che, assai diverse tra loro, sono, poi, le stesse due in cui si fa ivi riferimento a *diritti* e *doveri*, congiuntamente intesi?

E la prima di dette due occasioni in cui – tra i *Principi fondamentali* – si fa menzione di “diritti” e “doveri”, risulta di logicissima collocazione e non stupisce nessuno.

Perché i “diritti inviolabili dell'uomo” cui si riferisce l'unico comma dell'articolo 2 Cost., così come i “doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”, sempre li richiamati, sono palesemente *Principi fondamentali* cui, non per niente, si uniforma il resto della Costituzione in sue disposizioni le più varie, per esempio laddove richiama – ma, si noti, altrove, cioè non tra gli stessi *Principi fondamentali* – diritti o libertà qualificati, appunto, come del pari *inviolabili*, come quelli cui fanno riferimento gli articoli 13, 14, 15, 24, 32 Cost., rispettivamente dedicati alla libertà personale, a quella di domicilio, alla libertà e segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione; al diritto di difesa; al diritto alla salute che è qualificato come *fondamentale* proprio come i principi da cui siamo partiti e che stanno addirittura a monte dei diritti inviolabili dell'uomo, in un rapporto – passatemi i termini non proprio scientifici – tra *contenitore* e *contenuto* ⁽²⁾.

3. L'articolo 4 Cost.

Ora, se, come già prima accennato, tra i *Principi fondamentali*, oltre ai diritti inviolabili dell'uomo e ai doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, trovate un po' di tutto (dall'alquanto importante articolo 3, primo e secondo comma, Cost. sul “principio di eguaglianza” in senso formale e in senso sostanziale, all'apparentemente assai meno rilevante articolo 12 sulla bandiera italiana di tre colori composta ecc.), in quella sede figura solo *un* altro diritto e *un* altro dovere.

Con l'ulteriore particolarità di avere, queste posizioni giuridiche soggettive, lo stesso complemento di specificazione, perché di “diritto di lavorare” e di “dovere di lavorare” si tratta, sebbene sia letteralmente scritto, nel primo comma, del diritto «al lavoro» e, nel secondo comma, del dovere «di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione [volgarmente, un lavoro] che concorra al progresso materiale o spirituale della società» ⁽³⁾.

⁽²⁾ Non insisto sul punto, rimandando al mio *Diritti fondamentali e cittadinanza*, in G. VALDITARA (a cura di), *Sovranità, democrazia e libertà. Atti del Convegno del 14 dicembre 2018, Milano*, Aracne, 2019, pp. 107-115.

⁽³⁾ È ovviamente sterminata la lettura in argomento. Per tutti, e senza alcuna pretesa di esaustività, si rimanda, tra molti costituzionalisti e qualche lavorista, a L. GAETA (a cura di), *Costantino Mortati e “Il lavoro nella Costituzione”: una rilettura. Atti della Giornata di studio. Siena, 31 gennaio 2003*, Giuffrè, 2005 (in particolare, gli scritti di Romagnoli, p. 105 ss., Cazzetta, p. 187 ss., Loffredo, p. 207 ss., Orlandini, p. 217 ss., Novelli, p. 221 ss., Ales, p. 225 ss., e Caliandro, p. 227 ss.); M. CAVINO, I. MASSA PINTO (a

4. La particolare “collocazione” dell’articolo 4 e una (possibile) ragione

Ne consegue – almeno per me immediata – una domanda che è anche un po’ una curiosità.

Perché mai, tra i *Principi fondamentali* della Costituzione italiana, figura il “solo” diritto di lavorare e il “solo” dovere di lavorare, mentre non compare cenno al diritto all’*habeas corpus*, o a quello alla libera manifestazione del pensiero, o a quello di difesa, o a quello di voto, oppure al dovere che la Corte costituzionale ritiene il più *alto* tra quelli contenuti nella Costituzione, cioè quello di difendere la «Patria [che] è sacro dovere del cittadino»⁽⁴⁾, rispettivamente *relegati* (si fa ovviamente per dire) negli articoli 13,

cura di), *Costituzione e lavoro oggi*, Il Mulino, 2013; A. ALAIMO, *Il diritto al lavoro fra Costituzione nazionale e Carte europee dei diritti: un diritto “aperto” e “multilivello”*, in *Biblioteca ‘20 maggio’*, 2008, n. 2; G. AMOROSO, *Art. 1*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, A. MARESCA (a cura di), *Diritto del lavoro. Volume I. La Costituzione, il Codice civile e le leggi speciali*, Giuffrè, 2017; R. BONANNI, voce *Lavoro. Principi costituzionali*, in www.treccani.it/enciclopedia, 2019; F.P. BONIFACIO, *Il lavoro fondamento della Repubblica democratica: orientamenti della giustizia costituzionale*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea Costituente. 3. Rapporti sociali e economici*, Vallecchi, 1969; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, 2022; M. CAVINO, *Il lavoro nella Costituzione repubblicana*, in C. BERTOLINO, T. CERRUTI, M. OROFINO, A. POGGI (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, ESI, 2020; V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, 1952; G. DI GASPARE, *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, in AA.VV., *Studi per Franco Di Sabato. I. Diritto dell’economia*, ESI, 2009; M.S. GIANINI, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in RGL, 1949, n. 1-2, p. 3 ss.; G. GIUGNI, *Il diritto al lavoro nella Costituzione*, in F. LIVORSI (a cura di), *Stato e Costituzione*, Marsilio, 1977; E. GRAGNOLI, *I principi costituzionali*, in A. BOSCATI (a cura di), *Il lavoro pubblico*, Maggioli, 2021; M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in AA.VV., *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Giappichelli, 2011; M. MAZZIOTTI, voce *Lavoro (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, 1973, vol. XXIII; L. MENGONI, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili e doveri inderogabili di solidarietà*, in *Jus*, 1998, I; C. MORTATI, *Il diritto al lavoro nel sistema dei principi costituzionali*, in COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLA DISOCCUPAZIONE, *La disoccupazione in Italia. Studi speciali. Atti della Commissione. Vol. IV – Tomo I*, 1952, p. 79 ss., poi ripreso, in parte, come *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica (Natura giuridica, efficacia, garanzie)*, in C. MORTATI, *Raccolta di scritti – III. Problemi di diritto pubblico nell’attuale esperienza costituzionale repubblicana*, Giuffrè, 1972; C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, ivi (originariamente in DL, 1954, p. 148 ss., e ora in L. GAETA (a cura di), *op. cit.*, p. 7 ss.); C. MORTATI, *Art. 1*, in C. MORTATI ET AL., *Principi fondamentali. Art. 1-12*, Zanichelli, Il Foro Italiano, 1975, p. 1 ss.; A. NEGRI, *Il lavoro nella Costituzione*, Ombre Corte, 2009; R. PESSI, *Il diritto del lavoro e la Costituzione: identità e criticità*, Cacucci, 2019; C. PINELLI, *Lavoro e costituzione*, Editoriale Scientifica, 2021; U. PROSPERETTI, *I principi costituzionali del diritto del lavoro nell’attuazione legislativa e giurisprudenziale*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea Costituente. 3. Rapporti sociali e economici*, cit.; U. ROMAGNOLI, *I diritti sociali nella Costituzione*, in DLM, 2005, n. 3, pp. 521-536; C. SMURAGLIA, *La Costituzione e il sistema del diritto al lavoro*, Feltrinelli, 1958; G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell’art. 1*, Einaudi, 2013. Oltre a ciò, si vedano anche i commenti all’art. 4 Cost. di Apostoli, Cariola, Cavino, Cirillo, Gragnoli, Caravita Di Toritto e Mancini, rispettivamente contenuti nei commenti della Costituzione a cura di Bartole e Bin (2008), Bifulco, Celotto e Olivetti (2006), Clementi, Cuocolo, Rosa e Vigevani (2021), Amoroso, Di Cerbo e Maresca (2022), De Luca Tamajo e Mazzotta (2022), Crisafulli e Paladin (1990) e Branca (1975).

⁽⁴⁾ Si veda C. cost. 24 aprile 1967, n. 53, ove – nel *Considerato in diritto*, punto 1 – si trova scritto che «Il primo comma dell’art. 52 della Costituzione, nel proclamare che la difesa della Patria è sacro dovere del cittadino, fa una affermazione di altissimo significato morale e giuridico. Essa comporta che per tutti i cittadini, senza esclusioni, la difesa della Patria – che è condizione prima della conservazione della comunità nazionale – rappresenta un dovere collocato al di sopra di tutti gli altri, e che nessuna

21, 24, 48 e 52 Cost., cioè – tutti – nella parte I, genericamente (si rifà ovviamente per dire) dedicata ai *Diritti e doveri dei cittadini* ⁽⁵⁾?

La risposta sta, credo, nella più trascurata – oggi – porzione di disposizione costituzionale.

Quella di cui all'articolo 1, primo comma, non già ove solennemente proclama quel carattere *democratico* della Repubblica italiana che tutti continuamente, quanto incessantemente, ricordano (anche quando viene magari violato dallo stesso potere esecutivo della Repubblica, per non dire da parti del potere giurisdizionale), bensì dove, di seguito, con la separazione di una sola virgola, statuisce che l'Italia è, anche, *fondata sul lavoro*.

Formula – oggi perlopiù dimenticata, quando non irrisa ⁽⁶⁾ o messa, almeno quanto ad effettività, in forte discussione ⁽⁷⁾ – che si deve al democristiano Fanfani, allorché cercò, riuscendo nell'intento, una mediazione che potesse accontentare il comunista Togliatti (il quale voleva scrivere l'inciso, subito bocciato, *Repubblica “dei lavoratori”*) e coloro che avrebbero preferito non trattare, già in quella sede di apertura della Carta, del lavoro, magari sottolineando all'inizio, piuttosto, le (anche oggi per qualcuno indiscutibili, ma, nel 1947, tali pressoché per tutti) radici cristiane del Paese.

Ma guardare all'articolo 1 non deve far scordare che pure il già menzionato secondo comma dell'articolo 3, nel costituzionalizzare il principio di eguaglianza in senso formale sostanziale – uno degli indici più importanti del passaggio da una forma di stato *liberale*, o *di diritto*, a una forma di stato *sociale di diritto* – fa riferimento ai compiti cui la Repubblica non può sottrarsi allo scopo di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini [dei cittadini!], impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori [i lavoratori!] all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Si tratta di constatazioni che, se non mi è possibile approfondire in questa sede, mi consentono di affermare come l'intento dei Costituenti fosse, allora come ora, chiarissimo.

In apertura della Carta costituzionale ⁽⁸⁾, il principio repubblicano e il principio democratico sono coniugati insieme al c.d. principio lavorista, ancor prima di far cenno

legge potrebbe fare venir meno. Si tratta di un dovere, il quale, proprio perché “sacro” (e quindi di ordine eminentemente morale), si collega intimamente e indissolubilmente alla appartenenza alla comunità nazionale identificata nella Repubblica italiana (e perciò alla cittadinanza). Così inteso esso trascende e supera lo stesso dovere del servizio militare». Quasi vent'anni dopo, nello stesso senso (e con richiamo espresso di quella) si esprime C. cost. 24 maggio 1985, n. 164 (*Considerato in diritto*, punto 6), e, poco meno di quarant'anni dopo, lo stesso fa C. cost. 16 luglio 2004, n. 228 (*Considerato in diritto*, punto 3).

⁽⁵⁾ E a sua volta suddivisa in quattro titoli: il primo dedicato ai *Rapporti civili* (artt. 13-28); il secondo ai *Rapporti etico-sociali* (artt. 29-34); il terzo ai *Rapporti economici* (artt. 35-47); il quarto ai *Rapporti politici* (artt. 48-54).

⁽⁶⁾ Restano celebri gli aforismi, entrambi attribuiti a Montanelli, a mente dei quali, se «L'Italia è una Repubblica democratica, “seduta” sul lavoro, «Lo Stato dà un posto [mentre è l']impresa privata [a dare] un lavoro».

⁽⁷⁾ Si veda G. MATINO, *Una Repubblica fondata sul lavoro: ma solo a parole*, in www.repubblica.it, 30 aprile 2023.

⁽⁸⁾ Nell'art. 1.

(⁹) al principio dell'inviolabilità di alcuni diritti, ancor prima di far cenno a quello dell'«inderogabili[tà del dovere di] solidarietà politica, economica e sociale» (¹⁰), nonché prima, addirittura, di fare cenno al principio di eguaglianza (¹¹).

Ed è per questo, allora (per quei tre principi trattati più che insieme: congiuntamente), che il più appariscente articolo 4 Cost. dice quel che dice.

È per questo che il diritto e il dovere al lavoro sono le uniche situazioni giuridiche soggettive, per così dire *particolari*, che compaiono tra i *Principi fondamentali*.

È per questo che le parole “lavoro” e “lavoratore” sono le più citate e le più variamente declinate nella Costituzione dopo il termine “legge”.

È per questo che, a mio personalissimo (e sicuramente non da molti condiviso) avviso, la c.d. dignità del lavoro (che costituiva il tema originale che avrei dovuto affrontare nelle intenzioni di chi mi ha gentilmente invitato a parlare in questa sede) non aveva affatto a che vedere, almeno in origine, con il *quomodo* si lavora, bensì piuttosto con il lavoro in sé stesso a sottolineare la pari dignità di tutte le attività lavorative.

Ed è per questo, infine, che, a fronte di una Costituzione in continua trasformazione data la necessità di interpretarla evolutivamente, si dovrebbe smettere di trattare demagogicamente e in modo spesso politicamente orientato, il principio lavorista, non tenendo nel dovuto conto, nello scriverne e nel dirne, di fenomeni come quello, incessante, della *globalizzazione della economia* (ma anche dei virus); della vieppiù incalzante e progressiva *privatizzazione del lavoro*; del fallimento di pressoché tutte le politiche del lavoro che hanno provato ad impernarsi su una regolamentazione pubblica dell'iniziativa economica (¹²) e su una regolamentazione pubblica dell'esercizio di un'attività economica (¹³); del fallimento, forse lento ma comunque inesorabile, di un'antiquatissima politica sindacale che si dimostra totalmente incapace di seguire la trasformazione dei tempi, venendo i sindacati abbandonati, *in primis*, dai lavoratori che si sentono sempre più rappresentati da tutto tranne che da essi; dell'appartenenza dell'Italia a un'Unione europea che fa di quello della libera concorrenza uno dei suoi *Principi fondamentali*, del libero mercato e del divieto degli aiuti di Stato due dei cardini su cui si regge; dell'incapacità dello Stato di gestire anche produzioni che sarebbero, di per sé, di assoluto interesse pubblico, semplicemente perché troppo costose per il bilancio, non coperte da entrate sufficienti, nel mentre il debito pubblico non fa che crescere.

(⁹) Nell'art. 2.

(¹⁰) *Ibidem*.

(¹¹) Nell'art. 3.

(¹²) Art. 41, primo comma, Cost.

(¹³) Art. 41, terzo comma, Cost.

Regioni e formazione professionale

di *Dimitri Girotto*

Abstract – Il contributo analizza il tema del riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni per quanto attiene alla materia della formazione professionale, prima e dopo la riforma del titolo V. Sono prese in esame alcune pronunce della Corte costituzionale che sembrano confermare l'utilità della legislazione regionale in una prospettiva di differenziazione per soddisfare le esigenze della comunità territoriale di riferimento.

Abstract – The essay deals with the distribution of legislative powers between the State and Italian Regions, with regard to vocational education and training, before and after the constitutional reform of Title V. A few Constitutional Court decisions are analysed, to prove the usefulness of the regional legislation on this topic, with a prospect of differentiation in order to meet the expectations of the concerned local community.

Sommario: 1. Premessa. – 2. La formazione professionale dei lavoratori nei lavori dell'Assemblea costituente e nella giurisprudenza anteriore alla riforma del titolo V Cost. – 3. Dopo la riforma costituzionale del 2001. – 4. Linee di tendenza della giurisprudenza costituzionale e utilità della differenziazione tra enti territoriali.

1. Premessa

Benché probabilmente non idonea a cogliere tutte le sfumature di un possibile inquadramento della materia ⁽¹⁾, la lettura che tende sempre più spesso a identificare il diritto costituzionale come diritto giurisprudenziale coglie sovente nel segno, e l'affermazione è tanto più vera con riferimento a quel settore che viene pacificamente ascritto al diritto costituzionale, vale a dire il diritto regionale ⁽²⁾.

In questo ambito, in effetti, la ricostruzione dell'assetto delle competenze legislative e amministrative e del loro riparto tra lo Stato e gli enti territoriali risente particolarmente degli orientamenti della giurisprudenza, soprattutto costituzionale, per ragioni che sono ampiamente note e che si collegano in prima battuta con le difficoltà esegutiche originate dalla formulazione della riforma del titolo V Cost.: la quale ultima, se

⁽¹⁾ Per tutti, cfr. la lucida e accurata ricostruzione di M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Giuffrè, 2023, p. 16 ss., che tuttavia vede nella riduzione dell'insegnamento del diritto (in generale, non solo del diritto costituzionale) alla sola ricostruzione di casi concreti un elemento che favorisce il «soggettivismo volontaristico», essendo arduo «riconduurre a sistema le sparse membra di un ordinamento altrimenti lacerato dalle individualistiche e frammentate determinazioni giudiziali».

⁽²⁾ Sul grande rilievo assegnato alla giurisprudenza costituzionale, sino a farne «la struttura portante del sistema del diritto regionale», si veda S. BARTOLE, P. GIANGASPERO, *Diritto regionale. Una conversione*, Il Mulino, 2022, in particolare p. 73 ss.

da un lato ha incoraggiato le Regioni a tentare di ampliare il proprio margine di azione, talora forzando l'interpretazione dei disposti dell'articolo 117 Cost., d'altro lato si è prestata ad interventi correttivi del giudice costituzionale, sovente orientati verso un ridimensionamento delle potenzialità della legislazione regionale.

Ne è scaturito un contenzioso, quello fra Stato e Regioni, che continua dopo oltre un ventennio ad assorbire una parte consistente delle energie della Corte costituzionale. Ad una ricognizione compiuta nel primo trimestre 2021, ad esempio, risultava che su sessantadue provvedimenti pronunciati dal giudice costituzionale, 34 interessavano il contenzioso Stato-Regioni; e se si ripetesse l'indagine allargando il periodo di riferimento e rapportandolo all'anno appena trascorso, i dati restituiti sarebbero sì inferiori, ma ancora tutt'altro che modesti quanto ad incidenza percentuale di questa tipologia di controversie nel totale delle decisioni della Corte ⁽³⁾.

Nelle considerazioni che seguono, dedicate ad un tema specifico – l'istruzione e la formazione professionale – che, come si dirà, risente della limitatezza di indicazioni provenienti dal testo costituzionale, si dovrà giocoforza dedicare ampio spazio alla giurisprudenza della Corte; anticipando in parte le conclusioni di questo contributo, si potrà constatare come emerga una tendenza a riconoscere uno spazio non trascurabile al legislatore regionale, nel contesto di un inquadramento della potestà legislativa quale “residuale” *ex* articolo 117, quarto comma, Cost.

Preliminarmente, può comunque rilevarsi utile uno sguardo alla situazione anteriore alla riforma del titolo V, perché pure ante 2001 non sono mancati i dubbi interpretativi e gli arresti del giudice costituzionale *in subiecta materia*.

2. La formazione professionale dei lavoratori nei lavori dell'Assemblea costituente e nella giurisprudenza anteriore alla riforma del titolo V Cost.

Confinata nell'ambito dell'istruzione tecnica dalla legge Casati (legge n. 3721/1859), l'istruzione professionale, declinata con riguardo alla formazione dei lavoratori, ha fatto il suo ingresso in Costituzione prima di tutto con l'articolo 35 Cost., ai sensi del quale (secondo comma) «La Repubblica cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori».

La dottrina ha sottolineato anzitutto la felice collocazione topografica della disposizione, che funge da *trait d'union* tra le norme dedicate all'istruzione e quelle riferite ai rapporti di lavoro ed economici, a completamento di un sistema di “educazione professionale permanente” ⁽⁴⁾. In Assemblea costituente, si deve ad Aldo Moro una compiuta illustrazione delle ragioni che hanno indotto alla scelta del termine “formazione” in luogo di “istruzione”: il primo lemma traduce un ampliamento del compito che la Repubblica si assume, e che non si esaurisce nell'istruzione “in senso tecnico” ma

⁽³⁾ Dati reperibili in SERVIZIO STUDI CORTE COSTITUZIONALE, *Giurisprudenza costituzionale dell'anno 2022. Dati quantitativi e di analisi*, 2023: i giudizi in via principale hanno rappresentato, nel 2022, il 31,1% del totale delle decisioni della Corte, contro il 40,6% nel 2021. In aggiunta, quanto al conflitto intersoggettivo, esso ha occupato l'1,5% di conflitti nel 2022 contro lo 0,8 nel 2021.

⁽⁴⁾ Lo evidenzia, ad esempio, M. NAPOLI, *Art. 35*, in T. TREU ET AL., *Rapporti economici. Tomo I. Art. 35-40*, Zanichelli, Il Foro Italiano, 1979, p. 20.

ambisce a «formare la mentalità e la tecnica per il lavoro professionale», a beneficio intergenerazionale ⁽⁵⁾.

Sotto il profilo della individuazione dei soggetti che, nell'ambito della Repubblica, hanno titolo per intervenire prima di tutto a mezzo di atti normativi primari, nel testo anteriore alla riforma del titolo V rileva l'articolo 117 Cost., il quale assegna la materia "istruzione artigiana e professionale" alla potestà legislativa concorrente delle Regioni. Anche a tale riguardo risultano chiarificatrici le parole di Moro in Assemblea costituente, allorché egli sottolinea le peculiarità dell'istruzione di tipo professionale e artigiano, collegandola alle «esigenze particolari della Regione», con l'obiettivo di «dare agli allievi di queste scuole una preparazione, che non sia al di fuori dell'ambiente psicologico, sociale ed economico, nel quale essi sono nati e svolgono la loro vita» ⁽⁶⁾. Non modesto è il contenzioso sorto tra Stato e Regioni avanti la Corte costituzionale in tema di riparto delle competenze, non solo legislative ma anche amministrative, bastando notare che soprattutto nella fase successiva al primo trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni (nel caso, con il decreto del Presidente della Repubblica n. 10/1972), il giudice costituzionale è stato impugnato soprattutto nella decisione di conflitti intersoggettivi ⁽⁷⁾.

Il *leading case* in tema, per la portata delle affermazioni della Corte, è comunque rappresentato dalla sentenza 6 luglio 1989, n. 372, riguardante la legge n. 6/1989 (*Ordinamento della professione di guida alpina*), oggetto di impugnazione, quasi nella sua interezza, ad opera di alcune Regioni (Piemonte, Lombardia) e della Provincia autonoma di Trento. Prescindendo dalle obiezioni mosse dalla Provincia, inammissibili in quanto la legge in oggetto non era destinata ad incidere sulle competenze degli enti ad autonomia speciale, venivano in rilievo le censure riguardanti la lamentata violazione della competenza in tema di istruzione artigiana e professionale, nel momento in cui, elevando a "professione" l'attività della guida alpina, il legislatore ne aveva fatto uscire la disciplina dal diverso ambito del "turismo e industria alberghiera".

Non hanno trovato consenso le impugnative riferite a disposizioni della legge che regolano l'istituzione e la tenuta dell'albo professionale, e le condizioni di esercizio della professione sul territorio nazionale, per consolidata giurisprudenza riservate allo Stato.

Diversa sorte hanno avuto alcune disposizioni le quali: a) subordinavano l'abilitazione tecnica all'esercizio della professione di guida alpina alla frequenza di appositi corsi teorico-pratici e al superamento dei relativi esami, con corsi finanziati dalle Regioni ma organizzati, pur sotto la vigilanza della Regione, dai collegi regionali delle guide; b) stabilivano che i programmi dei corsi sarebbero stati definiti, al pari dei criteri per le prove di esame, dal direttivo del collegio nazionale delle guide e approvati dal Ministro del turismo e dello spettacolo; c) prevedevano che i corsi si sarebbero conclusi con esami condotti da Commissioni nominate dal direttivo del collegio delle guide

⁽⁵⁾ Assemblea costituente, 13 maggio 1947, AC II 1703.

⁽⁶⁾ Richiamato da A. POGGI, *Istruzione, formazione e servizi alla persona tra Regioni e comunità nazionale*, Giappichelli, 2002, p. 13.

⁽⁷⁾ Cfr. C. cost. 7 maggio 1975, n. 111, C. cost. 3 agosto 1976, n. 216, e C. cost. 30 maggio 1977, n. 89, richiamate da M. NAPOLI, *op. cit.*, p. 33 ss. Sul contenzioso si veda anche M. BENVENUTI, *Istruzione e formazione professionale*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Editoriale Scientifica, 2015, p. 435 ss.

alpine. Ai medesimi collegi regionali, senza prevedere alcuna partecipazione delle Regioni, veniva affidata l'organizzazione dei corsi di aggiornamento professionale che le guide alpine avrebbero dovuto frequentare ogni tre anni. In aggiunta, per quanto concerne gli accompagnatori di media montagna, era prevista una abilitazione tecnica da conseguire mediante la frequenza di appositi corsi teorico-pratici organizzati, d'intesa con la Regione, dai collegi regionali delle guide, secondo programmi e modalità stabiliti dagli stessi collegi, sempre d'intesa con le Regioni.

Appariva abbastanza marcato, in effetti, il carattere di dettaglio delle previsioni legislative statali, con lesione del ruolo riservato alle Regioni in materia di istruzione professionale, dal momento che il legislatore statale condizionava quasi integralmente l'organizzazione dei corsi professionali, per di più relegando gli enti territoriali ad una finzione ancillare e di soggetti sovventori. Con questa pronuncia la Corte ha in effetti ribadito che la definizione dei programmi e l'organizzazione dei corsi professionali spetta alla sfera delle attribuzioni regionali, salva la presenza di possibili forme di coordinamento e controllo centrale dirette a garantire standard minimi quantitativi e qualitativi, relativi ai corsi, nonché verifiche relative alla fase della valutazione finale del risultato della frequenza ai corsi, ove questa comporti il rilascio di titoli abilitanti su scala nazionale; in questo contesto, non è peraltro impedito al legislatore statale (in sede di formulazione di principi) e al legislatore regionale di coinvolgere organismi rappresentativi della categoria professionale ⁽⁸⁾.

Se si sposta l'attenzione dai contenuti dell'attività formativa professionale alle definizioni del suo ambito, anche a tale riguardo la giurisprudenza costituzionale non ha mancato di offrire importanti spunti interpretativi: come quando, in uno dei conflitti di attribuzione citati, ha precisato che, già all'esito del primo trasferimento di funzioni amministrative agli enti territoriali, l'istruzione professionale «si caratterizza per la diretta finalizzazione all'acquisizione di nozioni necessarie sul piano operativo per l'immediato esercizio di attività tecnico-pratiche, anche se non riconducibili ai concetti tradizionali di arti e mestieri»; così distinguendosi «dalla istruzione in senso lato, attinente all'ordinamento scolastico [...]»; la quale, pur se impartisce conoscenze tecniche utili per l'esercizio di una o più professioni, ha come scopo la complessiva formazione della personalità» ⁽⁹⁾. Rimaneva comunque estranea all'ambito competenziale regionale la valutazione del risultato della frequenza dei corsi di aggiornamento, siccome idonea a conseguire un titolo abilitativo all'esercizio di attività professionali nell'intero territorio nazionale.

3. Dopo la riforma costituzionale del 2001

La riforma del titolo V Cost. ridefinisce il riparto di competenze tra Stato e Regioni nella materia che qui interessa, con una tecnica redazionale che configura quella che potremmo definire come una “residualità per esclusione esplicita”: invero, l'introduzione della clausola residuale di cui all'articolo 117, quarto comma, Cost., che normalmente impone all'interprete di verificare, caso per caso, se un ambito materiale possa dirsi incluso o meno nel secondo e terzo comma, per ricavarne in caso contrario

⁽⁸⁾ Cfr. C. cost. 6 luglio 1989, n. 372, punto 5 del *Considerato in diritto*.

⁽⁹⁾ C. cost. n. 89/1977, cit., punto 4 del *Considerato in diritto*.

L'attribuzione alla potestà legislativa regionale, è accompagnata da un preciso riferimento proprio nel terzo comma, nel quale la materia istruzione viene ricondotta alla potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni, «con esclusione della istruzione e della formazione professionale», fermo restando che tali ambiti non rientrano tra le materie di potestà legislativa esclusiva statale (se non, al limite, per la parte di “norme generali sull'istruzione” che può intercettare l'aspetto professionale) ⁽¹⁰⁾.

Sono davvero troppo note, tuttavia, le varie ragioni per le quali la “residualità” delle attribuzioni competenziali agli enti territoriali non si traduce nella esclusività delle medesime; senza dare conto delle numerose pronunce della Corte costituzionale sul punto e della abbondante dottrina che si è cimentata sull'argomento, si può certamente osservare che il settore della formazione professionale non sfugge a questa conclusione, tali e tanti sono gli intrecci con altre materie, talora di competenza esclusiva statale, talora assoggettate ad una competenza di tipo concorrente: con il rischio di incompletezza dell'elencazione, basterebbe menzionare l'ordinamento civile, le norme generali sull'istruzione, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la tutela e sicurezza sul lavoro, professioni, ed ancora l'istruzione ⁽¹¹⁾.

Il catalogo di pronunce del giudice costituzionale è nutrito, ma non vi è dubbio che tra le decisioni più rilevanti figurino le sentenze 28 gennaio 2005, n. 50 e n. 51 (soprattutto la prima): sentenze che non si possono definire gemelle, in quanto aventi oggetti diversi ed affidate alla penna di due diversi relatori, ma che esprimono un coerente orientamento della Corte con riguardo a temi riconducibili al nucleo essenziale della materia, vale a dire – nel contesto di una importante legge di delega per la riforma dei rapporti di lavoro – i tirocini, l'apprendistato, l'inserimento del mondo del lavoro.

Con linguaggio non pienamente preciso, la Corte qualifica come «esclusiva» la competenza delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale, ritenendo che essa riguardi «la istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi» ⁽¹²⁾.

Nel contempo, il giudice delle leggi esclude un importante settore formativo dall'intervento normativo degli enti territoriali, precisando che «la disciplina della istruzione e della formazione professionale che i privati datori di lavoro somministrano in ambito aziendale ai loro dipendenti da ritenere essenziale con riguardo alla causa mista propria dei contratti a contenuto formativo, [...] rientra invece nel sinallagma contrattuale e quindi nelle competenze dello Stato in materia di ordinamento civile» ⁽¹³⁾.

In aggiunta, la Corte ritiene sussistere un importante collegamento tra la disciplina dei contratti di lavoro a contenuto formativo, in particolare dell'apprendistato, e l'ordinamento dell'istruzione, dunque chiamando in causa sia le norme generali sull'istruzione

⁽¹⁰⁾ Si veda M. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 437.

⁽¹¹⁾ L'elenco è certamente incompleto, come si desume ad esempio dall'accurata analisi di M. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 447 ss., il quale rileva profili di interferenza della materia “istruzione e formazione professionale” con la tutela dei beni culturali, con la tutela della concorrenza, persino con la difesa.

⁽¹²⁾ C. cost. 28 gennaio 2005, n. 50, punto 14 del *Considerato in diritto*.

⁽¹³⁾ *Ibidem*.

(articolo 117, secondo comma, lettera *n*) che la potestà ripartita in materia di istruzione.

Lasciando in disparte i profili che in tutta evidenza attengono alla tutela del lavoro (ad esempio i limiti quantitativi alla assunzione di apprendisti nelle imprese), il quadro ricostruttivo delineato nella richiamata pronuncia ritaglia, quanto alla estensione degli ambiti di intervento del legislatore regionale, spazi non propriamente esigui, pur facendo ampia applicazione del c.d. criterio di prevalenza, in una situazione caratterizzata da una concorrenza di competenze: se è vero che ad essere integralmente censurata è la sola disciplina dei c.d. tirocini estivi di orientamento, dei quali viene riscontrata l'autonomia rispetto ai rapporti di lavoro e l'appartenenza alla potestà legislativa regionale (definita esclusiva, come si è detto), anche per quanto concerne le norme sull'apprendistato il coinvolgimento delle Regioni viene ritenuto necessario (e, nel caso considerato, sufficiente) in applicazione del principio di leale collaborazione; da ultimo, quanto ai contratti di inserimento, la Corte non esclude «che le Regioni possano porre a disposizione delle parti del rapporto [lavoratori e aziende] strutture idonee a supportare l'attuazione del progetto d'inserimento».

Nella vicina pronuncia n. 51/2005 il giudice costituzionale prende in esame alcune previsioni legislative che abilitano lo Stato a destinare, con decreto ministeriale, l'allocazione di fondi a sostegno della formazione professionale: rimarcata l'illegittimità dell'erogazione di nuovi finanziamenti a destinazione vincolata in materie spettanti alla competenza legislativa, esclusiva o concorrente, delle Regioni, per non trasformare queste misure in strumenti pervasivi «di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza», non è ammessa neppure l'erogazione di finanziamenti a privati nell'ambito delle stesse materie, «poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze» (14).

Parimenti illegittima risulta la disciplina dei c.d. “fondi interprofessionali per la formazione continua”: non in senso assoluto, trattandosi di misure operanti per l'intero territorio nazionale e andando ad interessare anche la previdenza sociale, ma in quanto le disposizioni esaminate pretermettono la «competenza legislativa delle Regioni a disciplinare il concreto svolgimento sul loro territorio delle attività di formazione professionale, e in particolare prevedere strumenti idonei a garantire al riguardo una leale collaborazione fra Stato e Regioni» (15).

Per quanto attiene all'attività formativa, già da queste pronunce si ricava quantomeno l'esigenza, in capo allo Stato, di rispettare l'autonomia degli enti territoriali in campo per così dire organizzativo, oltre al divieto di finanziamenti con destinazione vincolata: l'autonomia ha intensità variabile, spaziando dalla quasi totalità quando trattasi di interventi non collegati ai rapporti di lavoro, alla garanzia di un *minimum* di esplicazione in attuazione del principio di leale collaborazione.

L'altro grande settore che incrocia il tema della formazione professionale è, come si è visto, rappresentato dalla disciplina delle specifiche figure e attività professionali, e alla loro formazione prodromica e/o permanente.

(14) C. cost. 28 gennaio 2005, n. 51, punti 3.1 e 3.2 del *Considerato in diritto*.

(15) Ivi, punto 5.2 del *Considerato in diritto*.

In questo senso, la riforma costituzionale non ha certo sottratto allo Stato la competenza esclusiva per quanto attiene alla individuazione delle figure professionali e dei titoli abilitanti alla professione, ma ha riconosciuto la possibilità per le Regioni di partecipare all'organizzazione della formazione di queste figure.

In proposito, ci si può limitare a richiamare la pronuncia 14 maggio 2010, n. 176, riguardante la disciplina del c.d. apprendistato professionalizzante; decisione che si caratterizza anche per la sua incidenza su una tematica nella quale viene in particolare rilievo la contrattazione collettiva, in aggiunta al più classico tema del riparto tra competenza statale e regionale.

In primo luogo, l'eliminazione della durata minima del contratto di apprendistato professionalizzante (in precedenza quantificata in un biennio), disposta dal legislatore statale, viene ritenuta non preclusiva per le Regioni della possibilità di «contribuire alla disciplina della formazione professionale, dettando norme che prevedano, per il conseguimento di determinate qualifiche professionali, una durata del rapporto non inferiore a due anni»⁽¹⁶⁾. Soprattutto, ed è ciò che più conta, la Corte esclude che, qualora la formazione nell'ambito dell'apprendistato si svolga esclusivamente in ambito aziendale, la sua regolamentazione sia rimessa esclusivamente alla contrattazione collettiva e agli enti bilaterali.

Alla dichiarazione di illegittimità della relativa disciplina la Corte perviene proprio muovendo dalla interferenza tra formazione aziendale e formazione pubblica, quest'ultima rimessa alle Regioni, e constatando che la previsione legislativa censurata finisce per internalizzare *in toto* la regolamentazione dell'apprendistato; inoltre, in un contesto normativo che prevede competenze regionali in materia di controllo circa il nucleo minimo della formazione, quanto all'effettiva attuazione dell'obbligo formativo, nonché in materia di certificazione dell'avvenuta formazione, non è pensabile demandare alla contrattazione collettiva la definizione, tra i vari profili, della nozione di formazione aziendale. Così disponendo, lo Stato, pur per il tramite della contrattazione, si è attribuito, osserva la Corte, una «competenza sulle competenze», perché la nozione di formazione aziendale è il presupposto per l'applicazione dell'intera disciplina e per l'intervento degli enti territoriali.

Perentoriamente, il giudice costituzionale rileva un tentativo di comprimere «senza alcun limite il potere legislativo regionale», mediante l'unilaterale attribuzione del «potere di disciplinare le fonti normative per identificare il discrimine tra formazione aziendale (la cui disciplina gli spetta) e formazione professionale extra aziendale (di competenza delle Regioni), escludendo così qualsiasi partecipazione di queste ultime»⁽¹⁷⁾. Neppure la valorizzazione del ruolo della contrattazione collettiva, notoriamente centrale e decisivo nella regolamentazione dei rapporti di lavoro, è dunque presupposto idoneo a consentire lo svuotamento della potestà legislativa regionale, in ragione del ruolo di stimolo e di controllo dell'attività formativa, che costituisce il *proprium* della competenza degli enti territoriali.

⁽¹⁶⁾ C. cost. 14 maggio 2010, n. 176, punto 4.1. del *Considerato in diritto*. La sentenza è commentata da I. ALVINO, [La Corte costituzionale interviene nuovamente sulla ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni in materia di regolazione del contratto di apprendistato](#), in [Federalismi.it](#), 2010, n. 17.

⁽¹⁷⁾ C. cost. n. 176/2010, cit., punto 8 del *Considerato in diritto*.

4. Linee di tendenza della giurisprudenza costituzionale e valorizzazione degli elementi di differenziazione tra enti territoriali

Se le citate decisioni hanno offerto coordinate interpretative imprescindibili ai fini della ricostruzione del riparto delle competenze tra legislatore statale e regionale, uno sguardo alla giurisprudenza dell'ultimo decennio conforta l'impressione che la Corte si sia rivelata più attenta a riconoscere – talora implicitamente, con un richiamo alla necessità di consentire l'esplicitarsi della competenza legislativa regionale, talora con riferimenti più espliciti – l'importanza di una differenziazione regionale nella disciplina della formazione professionale, legata alla diversità dei territori e dei contesti socio-economici di riferimento.

Due esempi si rivelano sintomatici di questa tendenza.

Con sentenza 19 dicembre 2012, n. 287, viene scrutinata una disposizione legislativa statale dedicata ai tirocini formativi e di orientamento, di cui vengono determinati la durata e i soggetti beneficiari, e rispetto ai quali la legge dispone che essi possano essere «promossi unicamente da soggetti in possesso degli specifici requisiti preventivamente determinati dalle normative regionali».

Le impugnative promosse da varie Regioni prospettano la violazione della competenza regionale residuale inerente alla “istruzione e formazione professionale”; violazione che sussisterebbe anche a fronte della pretesa statale di dettare livelli essenziali delle prestazioni (pur esplicitata nel titolo della legge), stante l'unilateralità delle previsioni ed il mancato coinvolgimento degli enti territoriali; ed in effetti è proprio questo il ragionamento condiviso dalla Corte, richiamando peraltro alcuni fra i già citati precedenti, anche anteriori alla riforma del titolo V: detto che la competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale «riguarda la istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi», si ricorda che il nucleo di tale competenza, «cade sull'addestramento teorico e pratico offerto o prescritto obbligatoriamente al lavoratore o comunque a chi aspiri al lavoro» (18).

È conseguenziale, con queste premesse, che la pervasiva determinazione dei limiti di durata dei tirocini e dei beneficiari, e financo dei promotori (nonostante il richiamo ai requisiti predeterminati dalla normativa regionale) non possa resistere a critica, essendo tra l'altro l'intervento legislativo statale totalmente estraneo al tema della formazione impartita in ambito aziendale. Quanto al titolo competenziale riferito alla determinazione dei livelli essenziali, il caso esaminato non può rientrarvi: non solo in ragione della insufficienza di una autoqualificazione del legislatore statale, ma soprattutto perché tale titolo afferisce a specifiche singole prestazioni e ai relativi standard qualitative e quantitativi, e dunque ad un livello di dettaglio non riscontrabile in disposizioni di disciplina generale e che non attengono al *quomodo* dell'attività formativa. Più significativa ancora, a sommosso avviso di chi scrive, è una pronuncia che ha interessato una legge della Provincia autonoma di Bolzano (19); proprio il fatto che, come si dirà, la sentenza chiami in causa competenze statutarie peculiari della

(18) C. cost. 19 dicembre 2012, n. 287, punto 3 del *Considerato in diritto*.

(19) Si veda C. cost. 26 maggio 2017, n. 126.

Provincia, offre elementi di spunto per un ritaglio, *de jure condendo*, di spazi di intervento a favore dei legislatori regionali, anche all'esito dell'eventuale attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost. verso l'attribuzione di una autonomia differenziata a taluni enti territoriali.

La Provincia, nel caso in oggetto, era intervenuta sul tema della formazione in ambito sanitario, dettando una qualificazione della figura dei c.d. "medici tutori" e delle condizioni per poter svolgere il ruolo, con una disciplina difforme – meno rigida quanto ai requisiti di queste figure professionali – rispetto a quella inclusa in un decreto legislativo adottato in attuazione di una direttiva dell'Unione, e così violando, ad avviso del Governo ricorrente, norme statali di principio (riconducibili alla materia «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza ospedaliera», di cui allo Statuto di autonomia, o comunque alla materia "tutela della salute" *ex* articolo 117, terzo comma, Cost.).

La difesa della Provincia invocava un diverso titolo competenziale, e cioè la propria competenza esclusiva in materia di "addestramento e formazione professionale", di cui allo Statuto speciale.

La Corte costituzionale, all'esito di un'analisi ermeneutica che muove dalla disciplina dell'Unione europea, evidenzia la prevalenza dei profili di carattere pratico nella formazione specifica in medicina generale, e richiamando alcuni precedenti di rilievo pur anteriori alla riforma del titolo V ritiene che la formazione specifica in medicina generale continui «a rientrare principalmente nella materia dell'«addestramento e formazione professionale», spettante alla Provincia autonoma in regime di potestà legislativa esclusiva» ⁽²⁰⁾.

La conclusione non è ostacolata dalla coesistenza di una possibile incidenza della disposizione impugnata sulla materia "tutela della salute", ritenendo il giudice costituzionale che il nucleo essenziale della disposizione concerne l'attività di tutorato e, in particolare, i requisiti dei medici tutori e i loro compiti durante il periodo di formazione pratica dei partecipanti ai corsi, con netta prevalenza della materia "formazione professionale".

Due casi fra loro diversi: la resistenza della potestà legislativa regionale alla pretesa di dettare livelli essenziali delle prestazioni, da un lato; la deroga alla disciplina nazionale nell'attuazione del diritto dell'Unione, mediante un titolo competenziale derivante dallo Statuto di autonomia, dall'altro. Due esiti favorevoli a Regioni e Province autonome, come peraltro non sempre è accaduto, ma due esempi nei quali vengono in evidenza possibili specificità dei vari contesti territoriali, con ciò dimostrandosi l'utilità del riconoscimento della potestà legislativa agli enti autonomi.

La materia "formazione professionale" potrebbe rivelarsi, per altro verso, un utile modello in un percorso di differenziazione a beneficio delle Regioni ordinarie che intendessero avvalersene, sfruttando l'articolo 116, terzo comma, Cost.; è noto, infatti, che la concessione di ulteriori condizioni di autonomia alle Regioni riguarda un elenco quasi interamente rappresentato dalle materie oggi devolute alla potestà legislativa concorrente, per le quali, in ipotesi, verrebbero rimossi o allentati – anche con la tecnica del ritaglio di specifici settori – i vincoli dei principi fondamentali delle leggi statali.

Ebbene, quanto alla formazione professionale, trattasi proprio di materia transitata dalla potestà legislativa concorrente alla potestà residuale, e che sotto il regime della

⁽²⁰⁾ Ivi, punto 7 del *Considerato in diritto*.

prima aveva conosciuto un lungo processo di configurazione del perimetro dell'intervento del legislatore regionale, passato attraverso i vari trasferimenti di funzioni amministrative (incluso il decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977, e fino al decreto del Presidente della Repubblica n. 112/1998) ⁽²¹⁾.

Un passaggio, quello sintetizzato, contraddistinto da un progressivo e graduale ritaglio, fino al salto di qualità rappresentato dalla diversa qualificazione della potestà legislativa; di qui una seconda fase, segnata dapprima da un regolamento dei confini in sostanziale continuità con l'esperienza precedente, a cui ha fatto seguito una maggiore attenzione del giudice costituzionale agli spazi di intervento degli enti territoriali a presidio delle rispettive esigenze e peculiarità.

È questo il percorso che potrebbe essere seguito anche con riferimento ai faticosi tentativi di attuazione del c.d. regionalismo differenziato ⁽²²⁾: partendo dallo *status quo*, procedere a una ricognizione del vigente ambito di esplicazione della potestà legislativa regionale e alla ridefinizione dello stesso - laddove le varie necessità di uniforme trattamento sull'intero territorio possano essere soddisfatte con altri mezzi (ad esempio con la definizione di livelli essenziali delle prestazioni), o con la parte della materia per la quale non muta la titolarità delle competenze - per fare spazio a discipline meglio idonee ad intercettare le peculiarità dei territori e delle comunità locali di riferimento.

⁽²¹⁾ Ricostruisce l'attuazione per via legislativa dell'art. 35, comma 2, Cost. D. BIFULCO, *Art. 35*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, 2006, vol. I, p. 729 ss. Si veda anche A. POGGI, *op. cit.*, p. 14 ss.

⁽²²⁾ Sui quali, se consentito, cfr. D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, Giappichelli, 2019.

«Mind the gap!» La professionalità per l'occupabilità in una prospettiva di genere*

di Valeria Filì

Abstract – Le leggi che sanciscono la parità sono necessarie ma non sufficienti per cambiare le dinamiche socioeconomiche che producono, ancora, un forte squilibrio di genere nel mercato del lavoro. La formazione professionale è certamente una leva indispensabile per far acquisire alle donne maggiori e migliori *chances* occupazionali, ma a questa devono affiancarsi servizi pubblici per l'infanzia, l'adolescenza e la non autosufficienza (per consentire nei fatti e non a parole la conciliazione vita-lavoro), nonché la promozione capillare della cultura delle pari opportunità e del rispetto delle differenze di genere.

Abstract – Laws promoting gender equality are important. Still, they alone are not enough to bring about a significant change in the socio-economic dynamics that are responsible for creating an unequal gender distribution in the labour market. Women need access to vocational training to improve their chances of finding better employment opportunities. However, this training should be accompanied by public services for children, adolescents, and self-sufficiency so that women can reconcile their lives and work. Additionally, it is essential to promote a culture of equal opportunities and respect for gender.

Sommario: 1. Il problema: la persistenza del divario di genere nel mercato del lavoro nonostante le leggi sulla parità. – 2. La segregazione verticale e il tetto di cristallo. – 3. La segregazione orizzontale e gli stereotipi di genere. – 4. Resiste il differenziale reddituale di genere. – 5. La formazione professionale (quale condizione necessaria ma non sufficiente) per il riequilibrio di genere.

1. Il problema: la persistenza del divario di genere nel mercato del lavoro nonostante le leggi sulla parità

Nonostante siano numerosissime in Italia le leggi che sanciscono la parità di genere e il divieto di discriminazioni per sesso, la lettura dei dati del mercato del lavoro e, più in generale, di quelli socioeconomici ci restituisce un quadro tutt'altro che conforme ai principi costituzionali e dell'Unione europea.

Il tema di fondo è sempre lo stesso: se la società è caratterizzata da un forte squilibrio, lo è anche il mondo del lavoro.

Volendo approcciarsi al fenomeno, innanzi tutto, in una prospettiva eurounitaria e comparata, basta consultare il *Gender Equality Index*, cioè l'indicatore elaborato dallo

* Questo contributo è dedicato alla memoria del compianto Prof. Riccardo Del Punta.

European Institute for Gender Equality (EIGE) ⁽¹⁾ in cui accanto al dato medio dell'UE si trova quello di ciascun Paese membro.

Nell'indice del 2023 l'Italia è tredicesima su ventisette con un punteggio di 68,2/100, rispetto alla media UE di 70,2/100. Sopra la media UE si collocano tutti i Paesi del Nord Europa e la Spagna ma, a partire dal 2010, l'Italia ha recuperato posizioni più di tutti gli altri, incrementando di 14,9 punti.

Il nostro punto di forza riguarda la tutela della salute in cui la parità di genere ha raggiunto risultati superiori alla media UE, mentre quello di debolezza resta la partecipazione delle donne nel mercato del lavoro (di quasi 9 punti inferiore alla media UE) ⁽²⁾.

Secondo i dati dell'EIGE, infatti, il lavoro femminile in Italia è ancora fortemente caratterizzato dal tempo parziale, la vita lavorativa delle donne è più breve rispetto a quella degli uomini e la segregazione occupazionale è ancora molto accentuata ⁽³⁾.

Un altro indicatore importante è quello che monitora la distribuzione del "potere" tra i generi ⁽⁴⁾. Guardando alle donne titolari di Ministeri o altri incarichi di elevato rilievo istituzionale, elette in Parlamento, in assemblee regionali o in consigli comunali, lo squilibrio di genere è ancora molto marcato, con una partecipazione femminile che si assesta tra il 24 e il 33%. Negli organi di governo delle società quotate in borsa si nota un maggior bilanciamento, verosimilmente dovuto alle positive ricadute della legge n. 120/2011, c.d. Golfo-Mosca, che ha imposto la presenza femminile con lo strumento delle quote; viceversa in altre società o organizzazioni private la percentuale di donne è sempre di molto inferiore a quella degli uomini.

Dulcis in fundo, il *Gender Equality Index* certifica un differenziale retributivo a svantaggio delle donne in tutta l'UE con l'Italia che registra un *gap* un po' più accentuato rispetto alla media dei Paesi membri ⁽⁵⁾.

A questo quadro generale si aggiungono anche ulteriori elementi che possono far comprendere *ictu oculi* come l'Italia sia molto lontana dal raggiungere, nel breve termine, gli obiettivi sanciti dalla Commissione UE nella Strategia della parità di genere 2020-2025.

I dati dell'Ispettorato nazionale del lavoro sulle dimissioni rassegnate nel 2022 ⁽⁶⁾ da parte di genitori di bambini fino ai tre anni rappresentano l'ulteriore conferma non solo del *gender gap*, ma del fatto che l'Italia continua a *non* essere un Paese per donne e specialmente per madri, situazione che ci ha condotto all'inverno demografico che stiamo vivendo ⁽⁷⁾.

Delle dimissioni convalidate, il 72,8% riguardano madri di bambini da zero a tre anni e le motivazioni sono sempre le stesse: difficoltà – *rectius* impossibilità visto l'epilogo – di conciliare lavoro e famiglia.

⁽¹⁾ Cfr. EIGE, [Gender Equality Index. Italy](#), 2023.

⁽²⁾ Cfr. EIGE, [Gender Equality Index. Country – Italy](#), 2023.

⁽³⁾ Cfr. EIGE, [Gender Equality Index. Work in Italy](#), 2023.

⁽⁴⁾ Cfr. EIGE, [Gender Equality Index. Power in Italy](#), 2023.

⁽⁵⁾ Cfr. EIGE, [Gender Equality Index. Comparing Money/Financial resources scores](#), 2023.

⁽⁶⁾ Si veda INL, [Relazione annuale sulle convalide delle dimissioni e risoluzioni consensuali delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri ai sensi dell'art. 55 del Decreto Legislativo 26 marzo 2001, n. 151. Anno 2022](#), 2023.

⁽⁷⁾ Cfr. ISTAT, [Dinamica demografica. Anno 2022. Nascite sempre in calo, movimenti migratori in ripresa](#), Istat Statistiche Report, 20 marzo 2023, e ISTAT, [Natalità e fecondità della popolazione residente. Anno 2022. Continua il calo delle nascite](#), Istat Statistiche Report, 26 ottobre 2023.

I dati sono sconfortanti ma non sconvolgenti, visto che confermano una tendenza consolidata da anni, che solo gli attori politici si ostinano ad ignorare.

L'unico indicatore che davvero mi pare estremamente significativo e spunto di ulteriori riflessioni in quanto indice di un baratro da cui sarà difficile uscire, è che le dimissioni delle donne dirigenti sono superiori a quelle degli uomini dirigenti (in numeri assoluti) pure essendo le donne sottorappresentate rispetto agli uomini nella categoria dirigenziale. Detto diversamente, la nascita di un figlio rappresenta un ostacolo non solo alla carriera ma allo stesso lavoro delle donne a qualunque livello della "scala gerarchica" ⁽⁸⁾.

Le leggi che sanciscono la parità sono dunque necessarie ma non sufficienti per cambiare le dinamiche socioeconomiche.

2. La segregazione verticale e il tetto di cristallo

Per segregazione verticale si intende la diversa concentrazione di donne e uomini nei vari livelli di responsabilità e di comando all'interno delle organizzazioni o di gruppi sociali e gli indicatori via via creati servono per verificare e monitorare la permanenza e persistenza del c.d. "tetto di cristallo", cioè di quel confine invisibile (spesso difficilmente valicabile per le donne) che separa i generi nell'ascesa verso il vertice della struttura organizzativa.

L'elaborazione periodica in molte organizzazioni complesse, pubbliche e private, di un bilancio di genere, oltre che la rilevazione biennale per le aziende pubbliche e private che occupano più di cinquanta dipendenti ai sensi dell'articolo 46 del decreto legislativo n. 198/2006 e quella annuale effettuata dai Comitati unici di garanzia delle pubbliche amministrazioni ai sensi della direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 2/2019, consentono, tramite appositi indicatori, di monitorare lo squilibrio di genere, anche in termini di potere, sui luoghi di lavoro.

Stesso discorso vale per il bilancio di genere redatto dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Tale adempimento – non si capisce perché ancora sperimentale – è previsto dall'articolo 38-*septies* della legge n. 196/2009, allo scopo di valutare il diverso impatto della politica di bilancio sulle donne e sugli uomini, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito, anche al fine di perseguire la parità di genere tramite le politiche pubbliche, ridefinendo e ricollocando conseguentemente le risorse, tenendo conto anche dell'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile.

Se si esamina proprio il bilancio di genere redatto dal MEF per l'esercizio finanziario 2021 ⁽⁹⁾ si legge che la presenza delle donne nelle amministrazioni centrali dello Stato è aumentata di circa 4 punti percentuali dal 2008 al 2020 (passandosi dal 53,5 al 57,2) ma questa diminuisce man mano che si sale nella scala gerarchica, essendo più numerosa la componente maschile nelle posizioni apicali. Emerge, inoltre, che gli uomini riescono a garantire una presenza più assidua sul luogo di lavoro se paragonati alle donne che spesso optano per il part-time oppure utilizzano congedi per soddisfare esigenze familiari e di cura.

⁽⁸⁾ Si veda INL, *op. cit.*, p. 8.

⁽⁹⁾ MEF, *Bilancio di genere 2021 – Sintesi e principali risultati*, 2023.

Tornano quindi sempre i soliti problemi di cui si parla da anni e che non vengono comunque mai efficacemente affrontati: da un lato, l'inequiva distribuzione dei ruoli nella gestione dei carichi familiari che penalizza le donne, dall'altro, la difficoltà di conciliare vita lavorativa e vita familiare da parte dei genitori che lavorano e *in primis* delle madri, che spingono queste ultime ai margini o fuori dal mercato del lavoro (come dimostrano le dimissioni di cui abbiamo già detto).

Per quanto riguarda la presenza delle donne negli organi di amministrazione e controllo delle società quotate e di quelle a controllo pubblico non quotate, la citata legge n. 120/2011, c.d. Golfo-Mosca ⁽¹⁰⁾, nel prevedere le quote di genere ha certamente dato i suoi frutti facendo aumentare in modo robusto la percentuale di presenza femminile sebbene queste, tendenzialmente, non ricoprono né la carica di presidente né l'incarico di amministratore unico e nemmeno risultino affidatarie di deleghe di rilievo ⁽¹¹⁾.

L'analisi dei bilanci di genere delle università italiane che si sono impegnate nella redazione di questo documento – accogliendo l'invito formulato dalla Conferenza dei Rettori nel 2019 ⁽¹²⁾ – confermano la tendenza per cui prevalgono gli uomini sia nei ruoli dirigenziali, con riguardo al personale tecnico amministrativo, sia tra i professori ordinari e associati ⁽¹³⁾, nonché negli organi di vertice degli atenei ⁽¹⁴⁾.

L'analisi del *gender gap* nelle università italiane diventa ancora più interessante se la consideriamo dall'angolo prospettico della professionalità.

Evidentemente, nemmeno nei luoghi di produzione di scienza e cultura, le competenze da sole bastano, intrecciandosi ad altri fattori che determinano quella che viene chiamata “la forbice delle carriere”, per cui, la percentuale della presenza femminile diminuisce e quella degli uomini aumenta con l'ascesa verso ruoli accademici di maggior rilevanza.

Dall'altro lato, secondo l'Istat nonostante le donne abbiano un tasso di istruzione superiore agli uomini e pur essendoci una proporzionalità diretta tra tasso di occupazione e titolo di studio, «il vantaggio femminile nell'istruzione non si traduce [...] in un vantaggio lavorativo: il tasso di occupazione femminile è molto più basso di quello maschile (57,3% contro 78,0%) e il divario di genere è in aumento nel 2022» ⁽¹⁵⁾.

Dal quadro sopra tratteggiato possiamo quindi trarre una lezione: se è vero che l'ingresso e la permanenza nel mercato del lavoro, in generale e delle donne in particolare, è strettamente condizionata dalle competenze acquisite, e cioè dai livelli di istruzione e formazione, dall'altro lato la carriera e il livello di reddito sono condizionati anche da molti altri fattori.

⁽¹⁰⁾ Si veda M. BROLLO, *Le quote di genere negli organi di governo delle società: dalle norme agli strumenti*, in *Labor*, 2016, n. 5-6, p. 349 ss.

⁽¹¹⁾ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Monitoraggio e controllo sulle società a partecipazione pubblica e ricognizione degli assetti organizzativi*, Servizio per il Controllo Parlamentare, 2023, n. 49, spec. pp. 18-20.

⁽¹²⁾ Cfr. CRUI, *Linee guida per il Bilancio di Genere negli Atenei italiani*, 2019.

⁽¹³⁾ Si leggano i grafici del *Bilancio di genere 2021* dell'Università degli Studi di Udine che paragonano i dati della citata università con quelli della media delle università italiane (§ 4, *Donne per area e per ruolo*, pp. 38-41). Si legga anche la *Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026*, p. 9 del documento del luglio 2021, cfr. https://www.pariopportunita.gov.it/media/2051/strategia_parita-genere.pdf

⁽¹⁴⁾ Cfr. CRUI, *Atenei associati alla CRUI*, in www.cru.it, 15 dicembre 2023.

⁽¹⁵⁾ ISTAT, *Livelli di istruzione e ritorni occupazionali. Anno 2022. Migliora il tasso di occupazione di diplomati e laureati con titolo conseguito da uno a tre anni*, Istat Statistiche Report, 6 ottobre 2023, p. 3.

La segregazione occupazionale verticale è un fenomeno pernicioso, radicato ed esteso, che, però, grazie alla normativa antidiscriminatoria e a specifiche azioni positive – ad esempio le quote di genere o meccanismi di certificazione della parità adeguatamente incentivati – può essere fronteggiato e parzialmente arginato, sebbene i progressi si vedano negli anni e non nei mesi, dovendo essere sorretti da un cambio culturale e dall'accesso in modo massiccio delle donne a tutti i livelli e in tutti gli ambiti.

La sfida è però ancora più complessa laddove la segregazione verticale sia anche connessa a quella c.d. orizzontale.

3. La segregazione orizzontale e gli stereotipi di genere

Per segregazione orizzontale si intende la diversa concentrazione di donne e di uomini in settori del mercato del lavoro o aree professionali.

Questo fenomeno è ampiamente conosciuto e studiato, anche a livello internazionale, in quanto è pacificamente considerato frutto di tradizioni culturali che affondano le loro radici negli stereotipi di genere che classificano le attività in lavori “da uomini” e “da donne”, così da ricreare un dualismo nel mercato del lavoro che è parallelo e conforme a quello presente nella società e nella famiglia, impedendo alle persone di svolgere mansioni sintoniche con i propri talenti e conseguentemente rappresentando un freno alla liberazione delle migliori energie e sinergie nel mercato del lavoro.

La segregazione occupazionale, in Europa e, in generale, nei Paesi occidentali, viene vista, dunque, come un ostacolo allo sviluppo dell'occupazione e un fattore di rallentamento per l'economia.

Uno degli indicatori presi in considerazione dal *Gender Equality Index* è infatti proprio quello della presenza delle donne nei settori considerati “femminili” per eccellenza, quali quelli dell'istruzione e formazione, salute e servizi sociali ⁽¹⁶⁾.

Ovviamente, accanto ai settori ad alta percentuale di presenza femminile esistono anche quelli considerati tradizionalmente maschili e su questi si concentra l'attenzione del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014, sebbene con un approccio apparentemente neutrale, essendosi adottata una formulazione della disposizione applicabile ad entrambi i generi. Si legge infatti all'articolo 2, punto 4, lettera f, del citato regolamento che «lavoratore svantaggiato» è anche chi si trovi nella condizione di «essere occupato in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25% la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici dello Stato membro interessato se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato». In Italia, da ultimo con il [decreto interministeriale 20 novembre 2023, n. 365](#), sono stati individuati i settori e le professioni caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che superi di almeno il 25% il tasso di disparità medio uomo-donna rilevato dall'Istat per l'anno 2022, che è pari al 9,8%. Le tabelle allegate al decreto ministeriale scattano una fotografia di quella che possiamo chiamare segregazione occupazionale orizzontale conclamata. Si tratta dell'agricoltura, dell'industria, delle costruzioni, dell'attività estrattiva, energetica, manifatturiera, dell'acqua e della gestione dei rifiuti, dei servizi di trasporto e magazzinaggio, informazione, comunicazione e servizi generali delle pubbliche amministrazioni.

(16) Cfr. EIGE, [Gender Equality Index. Comparing Work/Segregation and quality of work scores](#), 2023.

Scendendo più nel dettaglio emerge che le donne sono poco presenti, da un lato, quando si tratta di professioni poco o per nulla qualificate (ad esempio in agricoltura, nella manifattura, nell'attività estrattiva, nelle costruzioni e nei servizi) e, dall'altro, quando le professionalità richieste, anche molto elevate, sono estremamente tecniche. La carente presenza di donne in questi ambiti ha, come dicevamo, radici antiche che solo tramite l'educazione e il cambio culturale possono essere ridimensionate.

Dalla lettura dei bilanci di genere delle università italiane ma anche dai dati Alma Laurea spicca, infatti, in maniera eclatante la penuria di donne nelle aree c.d. STEM. Le scienze dure (matematica, fisica, ecc.) e l'area delle tecnologie (ingegneria, informatica, ecc.) sono ancora forte appannaggio maschile, a tutti i livelli (dalle immatricolazioni nei corsi di laurea ai ruoli della ricerca e della docenza).

Non si può però dire che le donne non siano brave, anzi, risulta che le ragazze iscritte a corsi STEM si laureino prima e con voti più alti dei colleghi maschi ⁽¹⁷⁾ e questi dati non smentiscono quelli ricavati dalle prove c.d. Invalsi, anzi li confermano, evidenziando come il sistema educativo italiano crei il *gender gap* sin dalla scuola primaria e poi lo consolidi nel tempo ⁽¹⁸⁾.

Le ragazze, quindi, concluso il ciclo delle c.d. scuole medie, avendo spesso avuto in matematica performance più basse rispetto ai compagni, optano poi per studi meno tecnici o tecnologici, così inevitabilmente riducendo le proprie *chances* occupazionali future. Infatti, nel mercato del lavoro attuale «i più favoriti sono i laureati del gruppo informatica e tecnologie ICT, così come quelli di ingegneria industriale e dell'informazione, del gruppo medico-sanitario e farmaceutico e di architettura e ingegneria civile; a questi, inoltre, si aggiungono i gruppi scientifico, agrario-forestale e veterinario, economico nonché educazione e formazione. Meno favoriti, invece, sono i laureati dei gruppi disciplinari psicologico, arte e design, letterario-umanistico, così come giuridico» ⁽¹⁹⁾.

Sebbene nel Piano nazionale di ripresa e resilienza ⁽²⁰⁾ si dia atto della scarsa presenza delle donne nei percorsi di studio riconducibili all'area STEM, le iniziative ivi previste per invertire la rotta non sono state tradotte in azioni concrete ⁽²¹⁾; viceversa, degne di nota sono le azioni positive intraprese da qualche università ⁽²²⁾ anche in sinergia con gli enti territoriali e il Governo, per la sensibilizzazioni delle studentesse delle scuole secondarie di secondo grado verso le scienze dure e le materie tecnologiche.

⁽¹⁷⁾ Si veda ALMALAUREA, *Focus Gender Gap 2023*, 2023.

⁽¹⁸⁾ Si veda INVALSI OPEN, *Le differenze di genere all'ultimo anno di Scuola secondaria di secondo grado*, in www.invalsiopen.it, 14 febbraio 23.

⁽¹⁹⁾ ALMALAUREA, *XXV Indagine. Condizione occupazionale dei Laureati. Sintesi del Rapporto 2023*, 2023, p. 4.

⁽²⁰⁾ PNRR-Italia Domani, p. 38, cfr. <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

⁽²¹⁾ Per rendersi conto della pochezza di ideazione ministeriale si legga l'unico bando emanato dal Dipartimento delle Pari opportunità "STEM2020" ancora prima dell'approvazione del PNRR (cfr. DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ, *Pubblicato l'Avviso "STEM2020": percorsi educativi nelle materie del futuro*, in www.pariopportunita.gov.it, 16 giugno 2020).

⁽²²⁾ Si pensi ad esempio al progetto realizzato nel 2023 dall'Università degli Studi di Udine con la Regione Friuli Venezia Giulia e la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche giovanili e il Servizio civile universale finalizzato a promuovere l'orientamento verso i corsi di laurea STEM e l'educazione finanziaria delle studentesse delle scuole superiori (cfr. UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI UDINE, *Pari opportunità e inclusione nelle materie STEM*, in www.uniud.it, 10 giugno 2023).

Condivide la stessa sorte del PNRR la *Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026* ⁽²³⁾, in cui si prospettano alcune misure che risulterebbero di estremo interesse ed indubbia efficacia se fossero state finanziate ma purtroppo è tutto lettera morta.

Mi riferisco ad esempio: a) all'introduzione di corsi di potenziamento nelle discipline STEM con lo stanziamento di fondi per l'erogazione di corsi facoltativi di potenziamento in discipline matematico-scientifiche e in educazione finanziaria, condotti a scuola, in classe e nei laboratori in orari extra-scolastici destinate a tutte le alunne e gli alunni iscritti presso quegli istituti scolastici superiori che risultino sotto la media dei test Invalsi-PISA; b) all'utilizzo degli spazi scolastici per "centri estivi" tematici in area STEM per gli studenti delle scuole elementari, medie e superiori volti a promuovere, fin dall'infanzia, le materie scientifiche tramite attività primariamente ludiche e pratiche (ad es., esperimenti realizzati dagli alunni, gite presso laboratori o parchi tecnologici), durante la pausa per le vacanze estive, promossi specialmente tra le studentesse; c) al rafforzamento dei programmi curricolari di matematica in termini di ore e qualità dell'insegnamento; d) al finanziamento di borse di studio pubbliche a favore di studentesse iscritte a corsi di laurea di area STEM; e) al potenziamento dei servizi di orientamento scolastico individuale per promuovere l'accesso agli studi delle materie STEM; f) alla definizione di un numero di posti riservati alle studentesse nelle facoltà STEM con test di ammissione specialmente negli atenei a bassissima presenza femminile.

Le ipotesi di azioni positive contro gli stereotipi di genere nell'istruzione e nei percorsi formativi e per contrastare la segregazione occupazionale nel mercato del lavoro non sono stati finanziati dal Governo e, di conseguenza, le buone prassi continuano ad essere rimesse alla lungimiranza di singoli istituti scolastici o atenei e al recupero occasionale di finanziamenti da destinare a questi specifici obiettivi.

4. Resiste il differenziale reddituale di genere

In ogni indice o rilevazione che riguardi il mercato del lavoro emerge sempre il dato concernente il c.d. *gender wage gap*, cioè la differenza reddituale tra donne e uomini.

Nel rapporto Alma Laurea 2023 si dà conto del differenziale salariale già a cinque anni dalla laurea, a parità di titolo di studio e settore di impiego ⁽²⁴⁾, e anche nel settore delle libere professioni, le donne guadagnano di meno rispetto agli uomini in ogni fascia di età, come risulta chiaramente dai dati a disposizione delle Casse private e dell'Inps Gestione separata ⁽²⁵⁾.

Come si è già avuto modo di evidenziare ⁽²⁶⁾, per quanto riguarda l'Italia la questione non concerne tanto la retribuzione oraria in sé (stante la copertura della contrattazione collettiva e le norme antidiscriminatorie vigenti, nel lavoro subordinato, e le tariffe professionali in quello autonomo) quanto il reddito da lavoro in senso ampio, per

⁽²³⁾ Cfr. *Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026*, pp. 8 e 15 del documento del luglio 2021, cfr. https://www.pariopportunita.gov.it/media/2051/strategia_parita-genero.pdf

⁽²⁴⁾ Si veda ALMALAUREA, *Focus Gender Gap 2023*, cit.

⁽²⁵⁾ Si veda OSSERVATORIO DELLE LIBERE PROFESSIONI (a cura di), *VII Rapporto sulle libere professioni in Italia. Anno 2022*, Confprofessioni, 2022, pp. 72-84.

⁽²⁶⁾ Si veda V. FILI, *Le difficili libertà delle donne tra gender wage gap, soffitti di cristallo e bassa fecondità*, in *LDE*, 2021, n. 2.

l'incidenza e la sinergia di diversi fattori che si riflettono sulla retribuzione globale di fatto, nell'area della subordinazione, e sul compenso, nell'area dell'autonomia.

Ad esempio, possono avere una ricaduta rilevante sulla RAL di un lavoratore o una lavoratrice la in/disponibilità a svolgere lo straordinario o ad andare in trasferta, la richiesta di permessi o congedi per l'accudimento della prole o di familiari non autosufficienti, l'utilizzo prevalente o minimale del lavoro agile, l'accettazione di incarichi di elevata responsabilità che implicano una maggiore presenza nel luogo di lavoro, la richiesta di riduzioni di orario o l'opzione per il lavoro a tempo parziale e, in generale, l'assunzione con contratti di lavoro non standard ⁽²⁷⁾.

Nel lavoro autonomo libero professionale incidono molto gli stereotipi di genere della clientela, la propensione a lavorare presso studi gestiti da altri ovvero ad esercitare in piena autonomia, la flessibilità oraria e l'adattabilità alle esigenze del cliente, il numero di ore lavorate ⁽²⁸⁾.

In definitiva, le donne non sono più "le mezze forze" ma comunque sono "le forze più povere" sia quando hanno una occupazione, subordinata o autonoma, sia quando sono disoccupate (proprio perché la Naspi e la Dis-Coll sono parametrize sia sulla retribuzione sia sulla contribuzione versata) e financo da pensionate (poiché le pensioni sono lo specchio della vita lavorativa), come segnala da anni, con seria preoccupazione, l'Inps ⁽²⁹⁾.

5. La formazione professionale (quale condizione necessaria ma non sufficiente) per il riequilibrio di genere

La lunga cavalcata tra i dati e gli indicatori utilizzati per dare una lettura in prospettiva di genere del mercato del lavoro, serve per constatare che, comunque, le donne si inseriscono e resistono di più nel mercato del lavoro, anche occupando posizioni stabili e meglio retribuite, se si collocano in profili professionali medi o elevati.

La formazione professionale è certamente una leva indispensabile per acquisire maggiori e migliori *chances* occupazionali per tutte le persone in cerca di lavoro e in particolare per le donne.

Sullo sfondo restano però ancora delle importanti zone d'ombra: quella della segregazione verticale e orizzontale e dei differenziali salariali, cui si è accennato sopra, e quelle della scarsa valorizzazione del lavoro di cura prestato in ambito familiare gratuitamente dalle donne, da un lato, e della scarsa presenza sul territorio italiano di efficienti servizi per l'infanzia e per la non autosufficienza, dall'altro.

Per quanto riguarda l'ultimo profilo, preso atto che nel nostro Paese l'inequiva distribuzione dei carichi familiari non viene bilanciata da un adeguato dispiego di servizi pubblici che possano supportare i genitori che lavorano e in particolare le lavoratrici madri ⁽³⁰⁾, il risultato cui si sta assistendo è la denatalità e, che si sta traducendo in decrescita

⁽²⁷⁾ Si veda A. ZILLI, *Di genere precario. La questione del lavoro delle donne di fronte, e oltre, la pandemia Covid 19*, in *ADL*, 2020, n. 6, I, p. 1345 ss. e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

⁽²⁸⁾ Si veda C. CARCHIO, *Le donne nelle libere professioni*, in CONSIGLIERA REGIONALE DI PARITÀ (a cura di), *Il lavoro femminile in Friuli Venezia Giulia, Rapporto 2019*, Franco Angeli, 2019, p. 129 ss.

⁽²⁹⁾ Da ultimo si veda INPS, *XXII Rapporto annuale*, 2023.

⁽³⁰⁾ Si richiamano le considerazioni già fatte in V. FILÌ, *L'impatto del decreto n. 105/2022 sul contesto. Ottimismo della volontà, pessimismo dell'intelligenza e pragmatismo visionario*, nonché gli altri saggi di

demografica irreversibile, che le aziende italiane stanno già toccando con mano stante la difficoltà di reperire la forza lavoro necessaria in termini di numero e di professionalità.

Il pur apprezzabile sforzo di rafforzare i congedi per i padri (si pensi al decreto legislativo n. 105/2022) ⁽³¹⁾ non può bastare a risolvere la situazione della sotto occupazione femminile e della scarsa natalità.

Per aumentare l'occupazione femminile, anche quella di qualità, e incidere, al contempo, sulla crescita demografica sono indispensabili, oltre ai già citati servizi pubblici per l'infanzia, l'adolescenza e la non autosufficienza a costi sostenibili e diffusi su tutto il territorio nazionale (per consentire sul serio e non solo a parole il c.d. *work-life balance*), una capillare ed efficace formazione rispettosa delle differenze di genere volta alla promozione delle pari opportunità nella scuola, di ogni ordine e grado, e nelle università. Certo, se si semina oggi si raccoglie tra 5, 10, 20 anni, mentre la politica corre di semestre in semestre.

commento al d.lgs. n. 105/2022 (e ivi ulteriori riferimenti bibliografici), tutti contenuti in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, A. TROJSI (a cura di), [*Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*](#), ADAPT University Press, 2023.

⁽³¹⁾ Mi piace ricordare che uno dei primi commentatori alla legge sui congedi parentali è stato Riccardo Del Punta: cfr. R. DEL PUNTA, *La nuova disciplina dei congedi parentali, familiari e formativi*, in *RIDL*, 2000, I, p. 149 ss., e R. DEL PUNTA, *I congedi parentali*, in *DPL*, 2005, p. XXIII ss.

La professionalità nella contrattazione collettiva

di Anna Piovesana

Abstract – Il contributo esamina i contenuti della più recente contrattazione collettiva sui temi connessi alla professionalità: sistemi di inquadramento del personale, mansioni e *ius variandi*, formazione nello *ius variandi*. In particolare, sono state analizzate le tendenze e le linee di sviluppo in materia, contenute negli accordi nazionali di rinnovo dal 2021 ad oggi, così come nella contrattazione collettiva aziendale del medesimo periodo. L'analisi svolta ha messo in luce come, seppur vi sia un crescente interesse da parte della contrattazione collettiva, sia di livello nazionale che aziendale, a governare i temi della professionalità e della formazione, si registri una diffusa reticenza delle parti sociali ad intervenire in modo concreto ed effettivo sulle dinamiche dell'organizzazione del lavoro. Solo pochi contratti collettivi, infatti, hanno rinnovato in modo sostanziale i sistemi di inquadramento contrattuale preesistenti e molti contratti hanno perso l'opportunità regolare gli ambiti loro espressamente delegati dall'art. 2103 c.c.

Abstract – The contribution examines the contents of the most recent collective bargaining on issues related to professionalism: personnel classification systems, tasks and *ius variandi*, training in the *ius variandi*. In particular, the trends and development lines on the subject were analysed, contained in the national renewal agreements from 2021 to today, as well as in the company collective bargaining agreement of the same period. The analysis carried out has highlighted how, although there is a growing interest on the part of collective bargaining, both at national and company level, in governing the issues of professionalism and training, there is a widespread reticence of the social partners to intervene in a concrete and effective way on the dynamics of work organization. In fact, only a few collective agreements have substantially renewed the pre-existing contractual framework systems and many agreements have lost the opportunity to regulate the areas expressly delegated to them by Art. 2103 of the Civil Code.

Sommario: 1. Professionalità tra legge e contratto collettivo. – 2. Professionalità e formazione nella contrattazione nazionale di categoria. – 2.1. Classificazione e inquadramento del personale. – 2.2. *Ius variandi*. – 2.2.1. ...orizzontale. – 2.2.2. ...*in peius* e *in melius*. – 2.3. La formazione professionale per lo *ius variandi*. – 3. Professionalità, *ius variandi* e formazione nella contrattazione aziendale. – 4. Qualche passo è stato compiuto, ma c'è ancora molta strada da percorrere.

1. Professionalità tra legge e contratto collettivo

La rivoluzione digitale ed ecologica in atto e la recente pandemia da Covid-19 hanno determinato una profonda rivisitazione dei modelli di produzione industriale e di organizzazione del lavoro ⁽¹⁾, con un'estrema flessibilizzazione del tempo e del luogo di

⁽¹⁾ Come documentano diversi studi e analisi, quali ad esempio R. BALDWIN, *Rivoluzione globale. Globalizzazione, robotica e futuro del lavoro*, Il Mulino, 2020, p. 168 ss.; J. ITO, J. HOWE, *Al passo col futuro. Come sopravvivere all'imprevedibile accelerazione del mondo*, Egea, 2017; F. BUTERA, *Lavoro e organizzazione*

lavoro e l'introduzione di modalità lavorative nuove (come ad esempio il "lavoro agile")⁽²⁾, la scomparsa di determinate mansioni tradizionali e l'emersione di nuove, la diffusione di nuovi lavori, mestieri, professioni, anche legati alla *green economy* e all'Industria 4.0.

In tale contesto di profonde trasformazioni, il tema della professionalità è tornato prepotentemente al centro del dibattito.

La professionalità, da intendersi come quell'insieme di competenze non solo tecnico professionali, ma anche trasversali (c.d. *soft skills*, quali empatia, comunicazione, creatività e collaborazione) e la formazione, quale strumento che permette al lavoratore di mantenere ed accrescere la propria professionalità, sono stati unanimemente individuati⁽³⁾ come la chiave per gestire i cambiamenti nel lavoro in atto, governare le transizioni occupazionali e, finanche, evitare la disoccupazione e la stessa "povertà lavorativa"⁽⁴⁾.

È stato autorevolmente osservato⁽⁵⁾, come le trasformazioni emergenti, seppur potrebbero valorizzare le risorse umane, nel contempo rendono più fragile la maggioranza delle persone che lavorano, facendo emergere l'esigenza di nuove forme di tutela della professionalità del prestatore, quale declinazione della libertà, dignità e identità sociale, nonché della personalità morale del lavoratore. Beni questi tutelati da norme costituzionali, *in primis* gli articoli 3, 35 e 41 Cost. e *in secundis*, gli articoli 2, 4, 32 e 36 Cost⁽⁶⁾.

In ambito precipuamente lavoristico, la disciplina principale di tutela della professionalità risiede nell'articolo 2103 c.c. che ha subito diverse modifiche nel corso del

nella quarta rivoluzione industriale: la nuova progettazione socio-tecnica, in *L'industria*, 2017, n. 3, pp. 291-316; F. BUTERA, voce *Automation: Organizational Studies*, in J.D. WRIGHT (a cura di), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Elsevier, 2015, pp. 296-302; A. CIPRIANI, A. GRAMOLATI, G. MARI (a cura di), *Il lavoro 4.0. La Quarta Rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*, Firenze University Press, 2018.

(2) La pandemia ha dato un'eccezionale spinta alla diffusione del lavoro agile che da modalità lavorativa marginale nella vita aziendale è diventato in poco tempo del tutto centrale. Sul punto, si veda M. BROLLO, *Smart o Emergency Work? Il lavoro agile al tempo della pandemia*, in *LG*, 2020, n. 6, p. 553. Sullo *smart working* nella nuova normalità post pandemica si rinvia a M. BROLLO, *Smart working, l'anno che verrà*, in *Boll. ADAPT*, 2023, n. 1; M. BROLLO *et al.* (a cura di), *Lavoro agile e smart working nella società post-pandemica. Profili lavoristici e di relazioni industriali*, ADAPT University Press, 2022.

(3) Cfr. *ex multis* M. BROLLO, *Quali tutele per la professionalità in trasformazione?*, in *ADL*, 2019, n. 3, I, p. 495; C. VALENTI, *La valorizzazione della professionalità nel post-pandemia: nuove opportunità*, in *LDE*, 2021, n. 3; C. ALESSI, *Professionalità, contratto di lavoro e contrattazione collettiva, oggi*, in *Professionalità Studi*, 2018, vol. II, n. 1, p. 23 ss.; C. MANCINI, S. ZORZETTO, *Industria 4.0: professionalità e formazione nella prospettiva delle relazioni industriali*, *ivi*; C. ALESSI, *Alcune osservazioni sul progetto di ricerca "WORKING POOR N.E.E.D.S.: NEw Equity, Decent work and Skills"*, in *LDE*, 2022, n. 1; D. GAROFALO, *Rivoluzione digitale e occupazione: politiche attive e passive*, in *LG*, 2019, n. 4, p. 330; G.R. SIMONCINI, *L'incidenza della rivoluzione industriale nella formazione dei lavoratori*, *ivi*, 2018, n. 1, p. 40.

(4) Come rileva M. BROLLO, *Introduzione: "PRIN" sui bisogni dei lavoratori poveri e dintorni*, in *LDE*, 2022, n. 1, che presenta i primi risultati della ricerca PRIN 2017, *Working Poor NEEDS: NEw Equity, Decent work and Skills*.

(5) Si veda M. BROLLO, *Quali tutele per la professionalità in trasformazione?*, cit., p. 501 ss.

(6) Sul punto si veda M. BROLLO, *Tecnologie digitali e nuove professionalità*, in *DRI*, 2019, n. 2, p. 468 ss., e C. ALESSI, *Professionalità, contratto di lavoro e contrattazione collettiva, oggi*, cit., p. 23 ss.

tempo, l'ultima, come noto, nel 2015, ad opera del decreto legislativo n. 81/2015 che ha integralmente revisionato la disciplina dello *ius variandi* (7).

È stato evidenziato che, anche nella versione attuale dell'articolo 2103 c.c., il bene tutelato resta, come prima, la professionalità del lavoratore, ma cambia il tipo e il valore della professionalità di riferimento, nonché il modo di tutelarla in un nuovo contesto di flessibilità funzionale (8).

Con la riforma muta anzitutto lo *ius variandi* c.d. orizzontale, che può essere esercitato dal datore non più entro i confini della c.d. equivalenza, oggetto in passato di interpretazione giurisprudenziale (9), bensì nell'ambito del medesimo "livello e categoria legale di inquadramento" di fonte contrattuale. In sostanza, la tutela si sposta dalla "professionalità acquisita", di matrice giurisprudenziale, alla "professionalità classificata", di origine contrattuale (10).

Il legislatore del 2015 amplia, rispetto al passato, l'area delle mansioni richiedibili al dipendente, comprendendovi tutte quelle, anche qualitativamente diverse rispetto alle precedenti, riconducibili al medesimo livello contrattuale e categoria legale di inquadramento.

L'articolo 2103 c.c., nella formulazione attuale, affida alla contrattazione collettiva, di qualunque livello, purché "qualificata" (11), non solo, il ruolo di delineare i confini della mobilità orizzontale, ma anche di individuare ipotesi (ulteriori rispetto a quella codicistica) in cui il lavoratore può essere spostato a mansioni inferiori (entro il limite di un solo livello), fermo restando il mantenimento formale del livello di partenza,

(7) Per un'analisi della letteratura sulla novella si rinvia, tra molti si rinvia a M. BROLLO, *Inquadramento e ius variandi*, in G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, Utet, 2017, p. 768 ss.; M. BROLLO, *La disciplina delle mansioni dopo il Jobs Act*, in *ADL*, 2015, p. 1156; M. BROLLO, *Disciplina delle mansioni*, in F. CARINCI (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo ius variandi*, ADAPT University Press, 2015, p. 29 ss. Si vedano inoltre D. GAROFALO, *Lo ius variandi tra categorie e livelli*, in *MGL*, 2022, n. 1, p. 107 ss.; M. FALSONE, *La professionalità e la modifica delle mansioni: rischi e opportunità dopo il Jobs Act*, in *Professionalità Studi*, 2018, vol. II, n. 1, p. 31 ss.; A. GARILLI, *La nuova disciplina delle mansioni tra flessibilità organizzativa e tutela del prestatore di lavoro*, in *DLRI*, 2016, n. 149, p. 129; E. GRAGNOLI, *L'oggetto del contratto di lavoro privato e l'equivalenza delle mansioni*, in *VTDL*, 2016, n. 1, p. 13; C. PISANI, *La nuova disciplina del mutamento di mansioni*, Giappichelli, 2015; G. ZILIO GRANDI, E. GRAMANO (a cura di), *La disciplina delle mansioni prima e dopo il Jobs Act. Quadro legale e profili problematici*, Giuffrè, 2016.

(8) Si veda M. MISCIONE, *Jobs act: le mansioni e la loro modificazione*, in *LG*, 2015, n. 5, p. 437. Sostiene che la riforma del 2015 ha mutato il baricentro dell'art. 2103 c.c. anche D. GAROFALO, *Lo ius variandi tra categorie e livelli*, cit., p. 107 ss.

(9) La giurisprudenza, formatasi sull'art. 2103 c.c. prima delle modifiche apportate nel 2015, riteneva che l'equivalenza delle mansioni dovesse essere verificata non tanto sotto il profilo oggettivo, e cioè in relazione alla inclusione nella stessa area professionale e salariale delle mansioni iniziali e di quelle di destinazione, quanto sotto il profilo soggettivo, che implica l'affinità professionale delle mansioni, nel senso che le nuove devono armonizzarsi con le capacità professionali acquisite dall'interessato durante il rapporto lavorativo, consentendo ulteriori affinamenti e sviluppi. In tal senso si vedano tra molte, Cass. 6 maggio 2015, n. 9119, in *MGC*, 2015; Cass. 2 maggio 2006, n. 10091, ivi, 2006, fasc. 5; Cass. 11 aprile 2005, n. 7351, ivi, 2005, fasc. 4; Cass. 30 luglio 2004, n. 14666, ivi, 2004, pp. 7-8.

(10) Si veda M. BROLLO, *Tecnologie digitali e nuove professionalità*, cit., p. 484.

(11) *Ex art. 51, d.lgs. n. 81/2015*, il rinvio è ai contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e ai contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria.

della retribuzione in godimento e previo assolvimento di un obbligo formativo, «ove necessario».

Per quanto concerne la mobilità verticale (*ius variandi in melius*) l'attuale formulazione dell'articolo 2103 c.c. rimette ai contratti collettivi l'individuazione dei limiti temporali decorsi i quali il lavoratore acquisisce il diritto al relativo inquadramento superiore.

La contrattazione collettiva è, quindi, il nuovo protagonista del sistema, responsabile della delimitazione dei compiti esigibili dal lavoratore e dei poteri del datore di variare legittimamente, in orizzontale ovvero in verticale (*in melius* o *in peius*), le mansioni del prestatore, nonché di delineare la formazione esigibile in caso di mutamenti di ruolo di tipo qualitativo.

Il legislatore ha, poi, indirettamente affidato alle parti sociali anche l'arduo compito di revisionare e rivedere i sistemi di classificazione e inquadramento professionale vigenti al giugno 2015, divenuti ormai obsoleti ⁽¹²⁾ e di adeguarli ai nuovi contenuti delle attività lavorative che presuppongono una professionalità declinata non più e non soltanto, come sopra detto, in chiave di competenze tecniche, ma anche di relazioni, attitudini, comportamenti organizzativi.

Già a distanza di qualche anno dall'entrata in vigore della novella del 2015, è stato evidenziato come la contrattazione collettiva non avesse raccolto la sfida formulata dal legislatore, in quanto la più parte dei rinnovi contrattuali post 2015 si era limitata, salvo qualche isolata eccezione, ad interventi di mero *maquillage*, che mantenevano sostanzialmente inalterate le vecchie declaratorie «pensate per graduare il mero prezzo e non (anche) il valore della professionalità» ⁽¹³⁾.

Il presente contributo vuole indagare se e come i più recenti rinnovi contrattuali nazionali (sottoscritti dal 2021 ad oggi) siano intervenuti sui sistemi di inquadramento del personale esistenti e sulla disciplina dello *ius variandi*, anche con riferimento all'obbligo formativo, contemplato dall'attuale articolo 2103 c.c.

Più precisamente, si intende verificare se e in che misura i predetti rinnovi contrattuali:

- abbiano introdotto nuovi sistemi di classificazione professionale, o modificato quelli esistenti, valorizzando la dimensione soggettiva della professionalità, cioè i c.d. comportamenti organizzativi, ovvero le c.d. *soft skills* del prestatore;
- siano intervenuti a regolare lo *ius variandi*. In proposito va evidenziato che i contratti collettivi vigenti al giugno 2015 e gran parte dei rinnovi successivi individuavano e individuano, per ogni livello, una molteplicità di figure con professionalità qualitativamente molto diverse tra loro. Valutato che l'attuale formulazione dell'articolo 2103 c.c. consente al datore di lavoro di assegnare al prestatore tutte le

⁽¹²⁾ Ad es. il CCNL Metalmeccanici industria che, sino al 2021, conteneva una classificazione professionale risalente agli anni Settanta.

⁽¹³⁾ Così M. BROLLO, *Quali tutele per la professionalità in trasformazione?*, cit., p. 504. Per un esame delle soluzioni adottate dai contratti collettivi in tema di riforma degli inquadramenti professionali, si veda F. D'ADDIO, *La tutela e lo sviluppo della professionalità nella più recente contrattazione collettiva*, in [Professionalità Studi](#), 2018, vol. II, n. 1, p. 72; P. TOMASSETTI, *Dalle mansioni alla professionalità? Una mappatura della contrattazione collettiva in materia di classificazione e inquadramento del personale*, in *DRI*, 2019, n. 4, p. 1149 ss. Molto recentemente, F. COPPOLA, *Retribuzione e professionalità 4.0: i sistemi di inquadramento e classificazione dei lavoratori nella contrattazione collettiva*, in V. BAVARO ET AL. (a cura di), *La funzione del contratto collettivo. Salari, produttività, mercato del lavoro*, ADAPT University Press, 2023, p. 164 ss., e I. ZOPPOLI, *Contrattazione collettiva e inquadramenti professionali nella prassi recente: uno stress test dell'articolo 2103 c.c.*, ivi, p. 117 ss.

mansioni/ruoli/compiti, rientranti nel medesimo livello contrattuale, si è voluto verificare se la contrattazione collettiva più recente si sia limitata a recepire le previsioni contenute nell'articolo 2103 c.c., attribuendo, quindi al datore di lavoro uno *ius variandi* dai confini molto ampi, ovvero, anche attraverso l'individuazione di "aree di professionalità omogenee" (all'interno di livelli o trasversali su più livelli), abbia provveduto a meglio delimitare/restringere l'area delle mansioni esigibili dal prestatore. Si è anche indagato se la medesima contrattazione collettiva abbia introdotto ulteriori ipotesi (rispetto a quelle previste dall'articolo 2103 c.c.) che giustificino lo spostamento del lavoratore a mansioni inferiori ed abbia definito tempi (diversi rispetto a quelli dettati dalla medesima disposizione) decorsi i quali il prestatore acquisisce il diritto al superiore inquadramento;

- nel caso di modifica della posizione professionale del lavoratore, abbiano definito i contorni dell'obbligo formativo, ovvero, delineato i confini della formazione esigibile.

Si indagheranno anche le soluzioni adottate dalla più recente contrattazione aziendale in materia di inquadramento, *ius variandi* e formazione.

Sul piano metodologico si precisa che sono stati presi in considerazione tutti i rinnovi sottoscritti dal 2021 ad oggi dalle federazioni di Cgil, Cisl e Uil e, tra questi, sono stati estrapolati ed analizzati tutti i testi contrattuali che dettano disposizioni in materia di inquadramento contrattuale, *ius variandi* e formazione. Si darà conto nel presente contributo anche di alcuni specifici contratti, sottoscritti in anni antecedenti il 2021 ⁽¹⁴⁾, in quanto particolarmente interessanti e innovativi. Quanto alla contrattazione aziendale, le intese analizzate sono quelle sottoscritte negli anni 2021-2022 e sono state individuate grazie all'apporto dei Rapporti ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia (2021) e (2022).

2. Professionalità e formazione nella contrattazione nazionale di categoria

2.1. Classificazione e inquadramento del personale

L'analisi dei rinnovi contrattuali, sottoscritti negli anni 2021-2023, ha messo in luce come buona parte degli stessi si è occupata di ridefinire o aggiornare i sistemi di classificazione ed inquadramento contrattuale.

Più precisamente, le misure previste dai predetti contratti riguardano, alternativamente o cumulativamente:

- a. l'istituzione di apposite Commissioni o di Comitati tecnici con il compito di elaborare proposte per la definizione di nuovi sistemi di inquadramento;
- b. l'introduzione di aggiornamenti o di nuovi profili all'interno delle previgenti classificazioni, senza apportare modifiche sostanziali al precedente impianto contrattuale;
- c. l'elaborazione di nuovi e innovativi sistemi di inquadramento.

⁽¹⁴⁾ Si tratta in particolare del CCNL Chimici 19 luglio 2018, del CCNL Occhialeria 17 maggio 2017, del CCNL Petrolio 19 settembre 2019 e del CCNL Turismo pubblici esercizi 15 maggio 2019.

Con riferimento all'ipotesi *a*: in tal senso si sono mossi un vasto numero di rinnovi⁽¹⁵⁾. Così, ad esempio, il CCNL Abbigliamento industria 31 gennaio 2022 in cui le parti firmatarie, riconoscendo l'influenza dei cambiamenti organizzativi e tecnologici sul sistema produttivo, sul mercato e sulle prestazioni richieste ai lavoratori, si impegnano a costituire un'apposita Commissione tecnica paritetica⁽¹⁶⁾ con il compito di: analizzare e valutare l'opportunità di introdurre nuovi criteri applicativi e/o nuove regolamentazioni che prevedano il riconoscimento e la valorizzazione della professionalità, con particolare riferimento a forme di pluralità di mansioni; a figure professionali innovative; a comportamenti organizzativi di particolare interesse aziendale. Più in generale, la predetta Commissione dovrà individuare forme di valorizzazione delle competenze richieste dall'azienda, da acquisire anche tramite idonei percorsi formativi.

Così anche il rinnovo del CCNL Gas e acqua 30 settembre 2022 che, preso atto dell'urgenza di aggiornare l'attuale sistema di inquadramento, in relazione agli importanti cambiamenti e alla trasformazione della prestazione lavorativa e delle professionalità, istituisce una Commissione nazionale per la riforma del sistema di classificazione, che avrà il compito, entro il 31 dicembre 2023, di: raggruppare le attività sulla base di tipologie omogenee di competenze e di risultati attesi e di aggiornare le declaratorie sulla base di parametri quali le conoscenze (scolastiche, esperienziali, di aggiornamento) e le capacità⁽¹⁷⁾.

Interessanti anche le previsioni contenute nel rinnovo del CCNL Cartai industria 28 luglio 2021, in cui le parti sociali, dopo aver riconosciuto che il perno centrale del modello di classificazione dei ruoli aziendali è il sistema di competenze, conseguibili anche attraverso la realizzazione di programmi formativi mirati e verificata l'inadeguatezza dell'attuale sistema di inquadramento, che necessita di essere allineato ai profondi cambiamenti dei modelli di organizzazione del lavoro, hanno condiviso l'obiettivo di costituire un Gruppo di lavoro paritetico al quale affidare la riforma del sistema di classificazione delle declaratorie e dei profili, in modo da poter meglio declinare e valorizzare il contributo dei lavoratori in termini di *know how*, autonomia, responsabilità all'interno dei ruoli, ecc. Obiettivo del Gruppo di lavoro paritetico sarà quello di riformulare, attraverso la stesura di un documento, i nuovi fattori e i nuovi criteri guida delle declaratorie, scrivendo il glossario di comprensione dei contenuti dei vari item individuati.

Il predetto rinnovo prevede inoltre che l'inquadramento previsto a livello nazionale verrà vagliato a livello aziendale, al fine di garantire ai lavoratori una maggiore

⁽¹⁵⁾ In tale senso, cfr. CCNL Vetro 10 febbraio 2023; CCNL Elettrici 18 luglio 2022; CCNL Barbieri, parrucchieri e acconciatori 10 ottobre 2022; CCNL Moda, chimica ceramica, decorazione piastrelle terzo fuoco 17 febbraio 2022; CCNL Miniere e metallurgia 13 luglio 2022; CCNL Abbigliamento industria 31 gennaio 2022; CCNL Agricoltura (operai) 23 maggio 2022; CCNL Metalmeccanici artigianato 17 dicembre 2021; CCNL Metalmeccanici PMI 26 maggio 2021; CCNL Farmacie municipalizzate 17 luglio 2022; CCNL Gas e acqua 30 settembre 2022; CCNL Cartai industria 28 luglio 2021; CCNL Tessili industria 31 gennaio 2021; CCNL Odontotecnici 21 dicembre 2021.

⁽¹⁶⁾ Si tratta di una Commissione composta da 6 rappresentanti del Sistema Moda Italia e 6 rappresentanti designati dalle OO.SS.

⁽¹⁷⁾ Da intendersi come insieme delle competenze date da abilità tecniche, metodologiche, organizzative, *soft skills* o abilità trasversali come quelle gestionali, comunicazionali, relazionali, competenze digitali, responsabilità, autonomia e padronanza dei processi.

valorizzazione delle capacità professionali e un più elevato inquadramento, anche attraverso percorsi formativi che conducono a forme di polivalenza e polifunzionalità. Per favorire questo percorso, le parti delineano i concetti di polivalenza e polifunzionalità e stabiliscono che, laddove l'organizzazione del lavoro renda concretamente possibile l'utilizzo di figure che esercitano in modo pieno e continuativo capacità polifunzionali e polivalenti, debba essere loro riconosciuta una specifica indennità di mansione, da corrispondersi per dodici mensilità.

Tra i rinnovi 2021-2023 si rinvencono anche accordi che affidano alla contrattazione di secondo livello (in particolare aziendale) il ruolo di integrare i sistemi di inquadramento declinati a livello nazionale. Ad esempio, il rinnovo del CCNL Matite e spazzole 15 aprile 2021 stabilisce che, in presenza di innovazioni tecnologiche o mutamenti strutturali nei processi produttivi ed organizzativi, tali da evidenziare una sostanziale e complessiva inadeguatezza dell'inquadramento nazionale rispetto alla nuova realtà aziendale, la Direzione aziendale effettuerà con l'RSU una verifica congiunta dell'eventuale necessità di ricorso a nuove figure professionali. La situazione verrà valutata con il coinvolgimento delle organizzazioni nazionali, allo scopo di definire, nell'ambito della contrattazione di secondo livello, la collocazione di nuove posizioni nell'assetto dell'inquadramento aziendale in atto, tenuto conto dei criteri fissati dal contratto nazionale e/o in analogia con gli stessi ⁽¹⁸⁾.

Passando poi ad esaminare i contratti che contengono previsioni rientranti nell'ipotesi *b*, un buon numero di rinnovi apportano alle classificazioni esistenti modifiche solo di dettaglio ⁽¹⁹⁾.

Così, ad esempio, il rinnovo del CCNL Grafici editoriali artigianato 16 maggio 2022 che aggiorna la classificazione esistente con l'inserimento di alcuni nuovi profili, per lo più connessi all'evoluzione tecnologica e il rinnovo del CCNL Metalmeccanici artigianato 17 dicembre 2021 che introduce tra le figure professionali quella del meccatronico.

Il CCNL Centri elaborazione dati 23 febbraio 2022 adotta invece una classificazione separata e specifica per le imprese dell'area *Information and Communication Technology* (ICT) introducendo profili in linea con quanto previsto, a livello europeo, dall'*e-competence framework* (c.d. e-CF) che fornisce un sistema di riferimento di specifiche competenze richieste e praticate nel contesto lavorativo dell'ICT ⁽²⁰⁾. L'accordo 11 giugno

⁽¹⁸⁾ Si veda anche il CCNL Credito 19 dicembre 2019 che rimette alla contrattazione di secondo livello, l'individuazione di nuovi profili professionali, sottoponendone però l'operato al vaglio di un Comitato bilaterale nazionale. Di segno opposto, il rinnovo del CCNL Nettezza urbana 18 giugno 2018, ove, all'art. 5, comma 5, si legge che la classificazione unica è di competenza esclusiva del livello nazionale e non può formare oggetto di integrazione o modificazione alcuna da parte della contrattazione di secondo livello.

⁽¹⁹⁾ Così i CCNL Panificatori Confcommercio 13 gennaio 2023; Centri elaborazione dati 23 febbraio 2022; Noleggio autobus con conducente 6 ottobre 2022; Credito 24 marzo 2022; Consorzi agrari 4 maggio 2022; Grafici editoriali artigianato 16 maggio 2022; Scuole private Aninsei, Assoscuola 14 febbraio 2022; Trasporto a fune 22 dicembre 2022; Concerie industria 21 gennaio 2021; Pompe funebri 11 marzo 2021; Gomma e plastica industria 12 aprile 2021; Penne, matite e spazzole 15 aprile 2021; Tabacco 11 febbraio 2021; Orafi e argentieri artigianato 17 dicembre 2021.

⁽²⁰⁾ Si veda anche il CCNL Turismo pubblici esercizi 15 maggio 2019 che ha elaborato un sistema di classificazione dedicato specificamente al personale delle gaming hall. Il contratto delinea e descrive compiutamente specifiche figure del predetto settore, inserendo ciascuna nei livelli previsti all'interno della classificazione generale.

2021 del settore Elettrici introduce, invece, una nuova sezione contrattuale nel CCNL per i lavoratori della filiera impegnati in contact center, *teleselling* e in nuove aziende di piccole dimensioni, impegnate nel mercato e nella produzione di fonti rinnovabili, definendo per gli stessi un'autonoma scala di classificazione, che non contiene però "evoluzioni concettuali", rispetto al passato, essendo costruita secondo la classica ripartizione in livelli, declaratorie ed esempi ⁽²¹⁾.

Va poi segnalato il rinnovo del CCNL Credito 24 marzo 2022, su cui si ritornerà nel seguito, che interviene sul precedente sistema classificatorio, risalente al 2015, articolato in tre macro-aree, accorpando la 1^a e la 2^a area professionale e attribuendo al personale ivi rientrante un unico livello retributivo.

Da ultimo, vanno menzionati quei rinnovi contrattuali che introducono nuovi sistemi di classificazione del personale dalle caratteristiche innovative.

Primo fra tutti il noto rinnovo del CCNL Metalmeccanici industria 5 febbraio 2021 che, superando il previgente sistema di inquadramento, risalente al 1973, ne ha ridisegnato completamente i contenuti ⁽²²⁾.

Il contratto individua nove livelli, suddivisi in quattro campi di responsabilità e di ruolo. I ruoli sono indicati in ordine crescente di professionalità e sono suddivisi in "Ruoli operativi" (livelli D1-D2), "Ruoli tecnico-specifici" (livelli C1 C2 e C3), "Ruoli specialistici e gestionali" (livelli B1, B2 e B3) e "Ruoli di gestione del cambiamento e innovazione" (livello A1).

L'inquadramento dei lavoratori nei nove livelli previsti è effettuato sulla base delle declaratorie generali. Ogni declaratoria è definita sulla base dei seguenti criteri di professionalità: autonomia-responsabilità gerarchico-funzionale, competenza tecnico-specifica, competenze trasversali, polivalenza, polifunzionalità, miglioramento continuo ed innovazione correlati ai nuovi sistemi integrati di gestione. Le declaratorie individuano le competenze, le relative intensità e le aree di autonomia e responsabilità distintive dei ruoli che afferiscono allo stesso livello di inquadramento, selezionate e graduate in funzione del contesto aziendale.

I lavoratori vengono collocati all'interno dei nove livelli sulla base della comunanza del grado di professionalità e quindi della comunanza di competenze specifiche, trasversali e funzionali.

Data la novità dei contenuti contrattuali e le novità anche terminologiche introdotte, le parti hanno inserito, al punto 1.4, un glossario che esplica in modo analitico, per ogni criterio di professionalità, il contenuto delle espressioni sopra richiamate.

Al punto 1.5 vengono riportati degli esempi di figure professionali suddivisi per aree funzionali (acquisti, qualità, sicurezza ambiente, amministrazione e controllo gestione,

⁽²¹⁾ Va anche segnalato l'accordo di rinnovo del CCNL Consorzi agrari 4 maggio 2022 che lascia intatta la precedente classificazione del personale articolata in declaratorie e livelli, ma sostituisce il termine "livello" con "livello di professionalità". Nonostante l'utilizzo del termine "professionalità" le declaratorie non contengono però alcun riferimento a competenze trasversali o comportamentali dei lavoratori.

⁽²²⁾ Per un approfondimento sui contenuti del rinnovo CCNL Metalmeccanici industria 5 febbraio 2021 si rinvia a G. ZILIO GRANDI (a cura di), *Commentario al CCNL Metalmeccanici 5 febbraio 2021*, Giappichelli, 2021; V. BAVARO, F. FOCARETA, A. LASSANDARI, F. SCARPELLI (a cura di), *Commentario al contratto collettivo nazionale dei metalmeccanici*, Futura, 2023. Per un puntuale commento sulle disposizioni del predetto CCNL in materia di inquadramento del personale si vedano anche i contributi di F. COPPOLA, *op. cit.*, p. 172 ss., e I. ZOPPOLI, *op. cit.*, p. 119 ss.

produzione e logistica, ricerca e sviluppo e gestione progetti, servizi commerciali e servizi informatici). Nella tabella prevista all'articolo 10, per ogni area funzionale sono indicati i vari profili professionali, declinati in funzione dei criteri di professionalità sopra indicati e inseriti ciascuno in uno dei nove livelli di inquadramento. Sono individuati 79 diversi profili professionali, molti dei quali nuovi, connessi all'evoluzione tecnologica.

La novità principale, introdotta nella classificazione del personale dal rinnovo metalmeccanici, consiste nel passaggio da un sistema progettato intorno all'astratta definizione delle declaratorie e dei profili, ad uno ove trova ingresso la professionalità, declinata in termini di competenze, ruoli, comportamenti organizzativi e polivalenza. In sostanza, viene attuata una «una valorizzazione onnicomprensiva del patrimonio delle competenze del lavoratore» ⁽²³⁾.

Anche il recente rinnovo del CCNL Studi professionali, amministratori di condominio, 16 luglio 2022 rivoluziona la classificazione del personale contenuta nel precedente CCNL. L'accordo prevede che i lavoratori vengano inquadrati in nove livelli. Ogni livello è declinato sulla base dei seguenti criteri: conoscenze, abilità, autonomia, competenze e responsabilità del lavoratore che sono graduati in modo differente.

Per ogni livello vengono riportati plurimi profili esemplificativi che sono suddivisi sulla base del ruolo aziendale ricoperto dal lavoratore. Esemplicando, nell'area quadri, descritta sulla base dei criteri sopra indicati, rientrano un lungo elenco di profili professionali, suddivisi a seconda che il lavoratore svolga un ruolo amministrativo o un ruolo tecnico. Anche nel rinnovo del CCNL Studi professionali si riscontra quindi un'articolazione dei livelli sulla base di una «pesatura delle posizioni professionali» che tiene conto, in maniera dinamica, di quegli aspetti della professionalità che comprendono non solo il saper fare, ma anche il saper essere, cioè le c.d. *soft skills*.

Va poi menzionato il rinnovo del CCNL Chimici 13 giugno 2022 che dedica un'apposita sezione dell'intesa alle linee guida sulla trasformazione digitale. Nella parte dedicata all'impatto della trasformazione digitale sul lavoro viene prevista sia la realizzazione di piani formativi per sviluppare la cultura digitale su tutta la popolazione aziendale, sia l'individuazione di nuove figure professionali con competenze correlate e nuovi modelli organizzativi. Il rinnovo del 2022 sviluppa i contenuti del contratto del 19 luglio 2018 che, unitamente ai CCNL Occhialeria 17 maggio 2017 ⁽²⁴⁾, Petrolio 19

⁽²³⁾ A. PRETEROTTI, S. CAIROLI, *Il nuovo inquadramento professionale nell'industria metalmeccanica 4.0*, in G. ZILIO GRANDI (a cura di), *op. cit.*, p. 155.

⁽²⁴⁾ Il CCNL Occhiali suddivide il personale in 4 aree professionali, che identificano un insieme omogeneo delle competenze richieste nei processi lavorativi del comparto e che sono le seguenti: I) operativa; II) qualificata; III) tecnica/gestionale; IV) specialistica/gestionale. Per ogni area sono previsti più step di sviluppo che rappresentano il livello di competenza richiesto per lo svolgimento delle attività previste nell'area medesima. Gli step di sviluppo professionale sono distribuiti su tre livelli, e cioè, in ordine crescente: base, centrato e consolidato. Il livello base è quello ritenuto indispensabile per svolgere ordinariamente l'attività; il livello centrato è quello ritenuto adeguato a svolgere le attività relative all'area di riferimento in modo autonomo; il livello consolidato è quello ritenuto adeguato a svolgere la totalità delle attività relative all'area di riferimento in modo autonomo ed anche in presenza di situazioni imprevedibili. Punto cardine dell'intesa è la tipizzazione delle competenze organizzative che il dipendente esprime nell'ambito della propria attività lavorativa. I comportamenti organizzativi, in particolare, sono 3: 1) la flessibilità professionale; 2) il trasferimento delle competenze; 3) la leadership. La valorizzazione economica delle competenze organizzative richieste dal datore di lavoro poggia sull'introduzione del premio di professionalità a valore aggiunto (PPVA), ulteriore agli elementi

settembre 2019 ⁽²⁵⁾, Lavanderie e tintorie 13 luglio 2016 e a pochi altri contratti ⁽²⁶⁾, è stato tra i primi a dare ingresso a sistemi di classificazione del personale basati su valutazione della professionalità del lavoratore, delineata in termini di competenze, ruoli e comportamenti organizzativi.

In particolare il contratto Chimici 19 luglio 2018 ha delineato un sistema di inquadramento suddiviso in sei categorie, nell'ambito delle quali sono inserite figure professionali con mansioni considerate equivalenti, distribuite su diverse posizioni organizzative. Le declaratorie individuano per ciascuna categoria le caratteristiche e i requisiti indispensabili per l'inquadramento nelle stesse, mediante l'utilizzo di otto fattori guida, di cui sei essenziali (conoscenza, capacità, competenze, esperienza autonomia e responsabilità) e due accessori (modalità di rapporto con i collaboratori, attività di gruppi di progetto). L'inquadramento del personale all'interno dei livelli avviene, quindi, attraverso una valutazione sia delle competenze tecniche che di quelle trasversali/comportamentali del lavoratore. Viene introdotto un glossario per meglio comprendere il contenuto delle declaratorie e per ogni declaratoria sono riportate figure professionali ordinate per posizione organizzativa e, nell'ambito della stessa, per area funzionale dell'impresa. Undici le aree funzionali individuate dal contratto: amministrazione e controllo, commerciale marketing e vendite, logistica e acquisti, produzione, qualità, ricerca e sviluppo, risorse umane e organizzazione, servizi tecnici, servizi vari, sicurezza salute ambiente, sistemi informativi.

2.2. *Ius variandi*

2.2.1. *...orizzontale*

Dall'analisi dei rinnovi contrattuali, sottoscritti dal 2021 ad oggi, è emerso che, dopo la riforma dell'articolo 2103 c.c., solo una parte degli accordi si è occupata esplicitamente di ridisciplinare la mobilità orizzontale.

Tra questi, buona parte si è limitata a recepire le previsioni dell'articolo 2103 c.c., ribadendo la legittimità degli spostamenti a mansioni riconducibili allo stesso "livello" e "categoria legale" rispetto alle ultime effettivamente svolte. Così, ad esempio, il

retributivi nazionali. In base all'area professionale e allo step di sviluppo professionale, oltre all'importo premiale spettante muta anche il peso attribuito a ciascun comportamento organizzativo. La valutazione dei comportamenti organizzativi avviene sulla base di una apposita ed individuale scheda professionale.

⁽²⁵⁾ Il CCNL Petrolio del 2019 separa il sistema classificatorio da quello della valutazione delle performance individuali e li rivoluziona entrambi. La classificazione del personale è articolata su sei livelli e suddivisa in aree di business e relativi comparti. Per ogni comparto si individuano ruoli professionali a titolo esemplificativo e non esaustivo, tenendo conto anche delle nuove figure professionali derivanti dall'innovazione nei processi e nelle tecnologie. Viene istituito un nuovo sistema di valutazione dell'apporto professionale, evoluzione del precedente sistema c.d. CREA, che misura le prestazioni dei lavoratori sulla base di quattro meta-fattori valutativi comuni a tutti i livelli di inquadramento, quali: l'orientamento al risultato, la flessibilità, la proattività, la valorizzazione delle risorse. Il nuovo sistema, inoltre, lega l'elemento salariale dinamico della contrattazione nazionale alla capacità di interpretare il ruolo professionale incentivando la produttività individuale.

⁽²⁶⁾ Ad esempio, CCNL Ceramica e piastrelle 16 novembre 2016; CCNL Concerie 5 aprile 2018; CCNL Vetro 27 luglio 2016.

rinnovo del CCNL Centri elaborazione dati 23 febbraio 2022 e il rinnovo del CCNL Pompe funebri 11 marzo 2021, che peraltro conservano ancora in alterati, salve piccole modifiche, i vecchi sistemi di classificazione del personale, basati su livelli, dichiarazioni ed esempi ⁽²⁷⁾.

C'è poi il CCNL Concerie 21 gennaio 2021 che, nel disciplinare la mobilità orizzontale, richiama il concetto di “mansioni equivalenti”. Tale espressione, però, alla luce della revisione del sistema di inquadramento, contenuta nell'articolo 26 del contratto ⁽²⁸⁾, va interpretata come «mansioni rientranti nel medesimo livello».

Sono stati anche rinvenuti rinnovi come quello, ad esempio, del Noleggio autobus con conducente del 6 ottobre 2022 e quello delle Penne matite e spazzole del 21 aprile 2021 che, nel regolare lo *ius variandi*, utilizzano espressioni quali “corrispondenza” e “analogia” alle mansioni da ultimo svolte. Si tratta di termini che sembrano echeggiare quello dell'equivalenza, ma non sono esattamente sovrapponibili alla stessa, sicché l'esatta “portata” di tali previsioni normative non risulta chiara.

Indubbiamente interessanti risultano le disposizioni, in punto di mobilità orizzontale, contenute nel rinnovo del CCNL Metalmeccanici industria 5 febbraio 2021 che, all'articolo 3 (sezione IV, titolo II), prevede la possibilità di adibire il lavoratore a «mansioni equivalenti, in coerenza con i criteri di professionalità di riferimento, alla ultime effettivamente svolte». Nell'interpretare tale espressione la dottrina si è divisa. Alcuni autori ⁽²⁹⁾ ritengono che le parti sociali, richiamando il concetto di “equivalenza”, abbiano inteso limitare la mobilità orizzontale datoriale ai soli spostamenti in mansioni che consentono di mantenere intatto il progresso bagaglio professionale. Secondo altri ⁽³⁰⁾ l'espressione aprirebbe alla possibilità di una mobilità datoriale più ampia, cioè consentirebbe anche spostamenti a mansioni molto diverse sul piano professionale, con il limite del livello di inquadramento (e della categoria legale), fermo restando in tal caso l'obbligo di formazione. A nostro avviso, se quest'ultima fosse stata l'intenzione del legislatore, sarebbe stato sufficiente sostituire l'espressione «mansioni equivalenti» con quella di «mansioni appartenenti allo stesso livello contrattuale». Si ritiene, invece, che le parti sociali, richiamando il concetto di equivalenza (in coerenza con i criteri di professionalità), abbiano voluto in qualche modo limitare l'ambito di manovra del datore ai soli spostamenti a mansioni equivalenti professionalmente. Tale lettura sembra trovare conferma nei contenuti delle tabelle, inserite nell'articolo 10, dalla cui lettura appare chiaro che i criteri di professionalità sono declinati in modo diverso per ciascun profilo professionale ⁽³¹⁾.

⁽²⁷⁾ All'interno di ogni livello sono contenuti plurimi profili con professionalità anche molto differenti.

⁽²⁸⁾ Il predetto art. 26 del CCNL inquadra i lavoratori in 6 categorie, precisando che le figure professionali, contenute in ciascun livello, svolgono mansioni considerate contrattualmente equivalenti.

⁽²⁹⁾ In particolare, si veda M. BARBIERI, *Art. 3. Passaggio temporaneo di mansioni*, in V. BAVARO, F. FOCARETA, A. LASSANDARI, F. SCARPELLI (a cura di), *op. cit.*, p. 329 ss.

⁽³⁰⁾ In particolare, si veda A. MARESCA, *Il nuovo sistema di classificazione: valori ispiratori e tecniche applicative*, in G. ZILIO GRANDI (a cura di), *op. cit.*, cit., p. 50 ss.

⁽³¹⁾ Anche nel CCNL Occhiali del 2017 le parti sociali sembrano aver inteso limitare lo *ius variandi* orizzontale, attribuendo al datore la possibilità di assegnare al lavoratore solo mansioni/ruoli rientranti nella medesima area e nel medesimo step.

Anche il rinnovo del CCNL Poste italiane 23 giugno 2021 detta disposizioni limitative dello *ius variandi* orizzontale del datore. Il contratto prevede, infatti, la possibilità di percorsi di mobilità esclusivamente in determinati settori aziendali ⁽³²⁾.

Di segno completamente opposto è, invece, il rinnovo del CCNL Credito 24 marzo 2022, che, nell'accorpore la prima e la seconda area professionale, ha portato a due le precedenti tre aree professionali. Considerata l'attuale esiguità delle aree e l'elevato numero di profili ivi previsti, anche qualitativamente molto diversi tra loro, lo *ius variandi* datoriale, nel livello (seppur nel limite della categoria legale di inquadramento), ne risulta evidentemente ampliato ⁽³³⁾.

Degno di nota risulta, poi, il CCNL Studi professionali, amministratori di condominio, 16 luglio 2022, che individua nel livello contrattuale il limite allo *ius variandi* datoriale in linea orizzontale. Valutato però che all'interno dei nove livelli contrattuali, declinati mediante l'utilizzo di parametri quali le conoscenze l'abilità, l'autonomia, le competenze e le responsabilità del lavoratore, sono contenuti una molteplicità di profili, anche molto diversi tra loro, è chiaro come, anche in questo caso, lo *ius variandi* datoriale ha confini molto ampi. L'articolo 224 del CCNL specifica che, in caso di mutamento delle mansioni, dovrà essere fornita al lavoratore la necessaria formazione, ma non precisa i limiti in cui la stessa è esigibile ⁽³⁴⁾.

Alla luce di quanto sopra, appare evidente che, tanto nel caso di contratti, come quello del settore del credito, che contengono pochissimi livelli contrattuali, quanto nell'ipotesi di accordi, come quello degli studi professionali, in cui i livelli contrattuali sono molteplici, ma i profili ivi contenuti sono molto numerosi e molto diversi tra loro, vi è un potenziale sacrificio della professionalità acquisita dal lavoratore, essendo possibile assegnare allo stesso ruoli anche molto diversi qualitativamente, rispetto a quello da ultimo rivestito.

Un cenno, da ultimo, merita il CCNL Cemento calce industria ⁽³⁵⁾ che ha adottato una classificazione su cinque aree professionali (direttiva, concettuale, specialistica, qualificata, esecutiva) nell'ambito delle quali sono collocati più livelli professionali ⁽³⁶⁾ a cui corrispondono dodici livelli retributivi. Il contratto attribuisce al datore la possibilità, in caso di necessità tecnico organizzative produttive, di adibire il lavoratore a

⁽³²⁾ Il CCNL Poste italiane consente esclusivamente gli spostamenti dalla funzione "recapito" a quelle "CRP/CUAS" e viceversa e dalla funzione "recapito" a quelle "servizi" e "staff di supporto al business" nonché da quella di "staff di supporto al business" a "servizi".

⁽³³⁾ Per un commento alle previsioni del CCNL Credito 24 marzo 2022 si rinvia a I. ZOPPOLI, *op. cit.*, p. 132 ss.

⁽³⁴⁾ Si segnala anche il CCNL Chimici farmaceutici industria 19 luglio 2018 che consente lo *ius variandi* orizzontale all'interno della categoria di inquadramento (categorie A-F). Considerata la molteplicità di profili riconducibili alla medesima categoria, ma a diverse aree funzionali, lo *ius variandi* appare particolarmente ampio. L'art. 5 del contratto (parte I, cap. 2) precisa che l'effettuazione di mansioni relative ad una diversa "posizione organizzativa" nell'ambito della stessa categoria, non dà luogo a passaggio di posizione solo se è motivata dalla necessità di sostituire un lavoratore con diritto alla conservazione del posto, ovvero da esigenze organizzative, tecniche produttive di mercato di durata non inferiore a mesi tre. Al di fuori di tali casi, il lavoratore adibito continuativamente a mansioni relative ad una diversa posizione organizzativa passa, dopo trenta giorni, nella diversa posizione.

⁽³⁵⁾ Il contratto è stato rinnovato il 15 marzo 2022 ma le disposizioni in punto di *ius variandi* e classificazione risalgono al testo contrattuale sottoscritto nel 2019.

⁽³⁶⁾ Si tratta di 3 livelli per area, salvo l'area qualificata che contiene 2 livelli e quella esecutiva che ne contiene uno.

qualunque mansione/ruolo collocati all'interno dell'area, anche se relativi ad altri livelli, superiori o inferiori rispetto a quello da ultimo rivestito, con il limite del mantenimento della retribuzione, ovvero con percezione delle differenze retributive nel caso di spostamento a mansioni di livello superiore.

2.2.2. ...*in peius e in melius*

Pochissimi dei contratti esaminati hanno attuato la delega contenuta nell'articolo 2103, quarto comma, c.c. disciplinando ulteriori ipotesi (rispetto a quella prevista nel terzo comma) di assegnazione a mansioni appartenenti ad un livello di inquadramento inferiore.

Così il rinnovo del CCNL Pulizie e multiservizi Conflavoro 30 giugno 2022 e i rinnovi del CCNL Abbigliamento industria e del CCNL Tessili industria (entrambi sottoscritti il 31 gennaio 2022) che stabiliscono la possibilità di adibire, anche stabilmente, il lavoratore a mansioni inferiori laddove l'impossibilità di permanenza nella mansione/ruolo di partenza sia determinata da inidoneità fisica accertata o dalla necessità di riduzioni di personale, in assenza di soluzioni nell'ambito del medesimo livello ⁽³⁷⁾. Il rinnovo del CCNL Studi professionali 16 luglio 2022, invece, rinvia alla contrattazione aziendale l'individuazione di ulteriori ipotesi di assegnazione a mansioni appartenenti al livello di inquadramento inferiore.

C'è poi il CCNL Cemento e calce industria che prevede, nel caso di spostamento a livelli inferiori, il coinvolgimento preventivo delle RSU per valutare le possibili implicazioni per il lavoratore, anche in relazione all'eventuale attività di formazione da effettuare.

Diversi contratti contemplano, infine, la possibilità di assegnare al prestatore mansioni inferiori solo in via temporanea, precisando che detto spostamento non deve comportare alcun mutamento sostanziale della posizione e quindi alcuna variazione del livello di inquadramento e del relativo trattamento retributivo ⁽³⁸⁾.

Per quanto concerne invece lo *ius variandi in melius*, va segnalato come molti contratti si limitino a ribadire il limite legale di sei mesi, decorso il quale il lavoratore matura il diritto all'assegnazione definitiva nel livello superiore ⁽³⁹⁾. Altre intese stabiliscono termini diversi, normalmente inferiori ai sei mesi (continuativi o meno) per l'acquisizione del diritto alla promozione ⁽⁴⁰⁾. Di regola, conformemente al dettato normativo, la

⁽³⁷⁾ Si tratta di ipotesi che, già nella vigenza dell'art. 2103 c.c. ante *Jobs Act*, erano contemplate dalla giurisprudenza quali ipotesi di legittima assegnazione di mansioni inferiori, allorché finalizzate ad evitare il licenziamento. Si veda, tra molte, in punto di mutamento delle mansioni *in peius* per sopravvenuta inidoneità fisica, Cass. 19 agosto 2009, n. 18387, in *GD*, 2009, n. 38, p. 35; Cass. 5 gennaio 2007, n. 43, *ivi*, 2007, n. 12, p. 56.

⁽³⁸⁾ Così, ad esempio, CCNL Agricoltura (impiegati) 7 luglio 2021; CCNL Penne, matite e spazzole 15 aprile 2021.

⁽³⁹⁾ Così CCNL Studi professionali 16 luglio 2022; CCNL Pulizia multiservizi Confsal 30 giugno 2022; CCNL Centri elaborazione dati 23 febbraio 2022; CCNL Penne, matite e spazzole 15 aprile 2021.

⁽⁴⁰⁾ Le soluzioni adottate sono le più disparate. Stabiliscono termini inferiori ai 6 mesi: CCNL Scuole private Aninsei, Assoscuola 14 febbraio 2022 (3 mesi anche frazionati in un anno); CCNL Pompe funebri 11 marzo 2021 (3 mesi); CCNL Gomma e plastica 12 aprile 2021 (30 giorni consecutivi); CCNL Concerie 21 gennaio 2021 (termini da 30 giorni a 6 mesi a seconda del livello a cui appartengono le nuove mansioni svolte); CCNL Metalmeccanici Confapi 26 maggio 2021 (termini da 30 giorni

permanenza in mansioni di livello superiore non dà diritto all'acquisizione del livello, se l'adibizione alle stesse è avvenuta per sostituire lavoratori assenti con diritto alla conservazione del posto, ma non mancano contratti che stabiliscono, anche in detta ipotesi, l'acquisizione del livello superiore alla scadenza del termine di conservazione del posto del lavoratore assente ⁽⁴¹⁾, o trascorso un diverso periodo ⁽⁴²⁾.

Vanno infine segnalati alcuni rinnovi che prevedono percorsi di crescita verticale del lavoratore, anche mediante la frequentazione di corsi di formazione.

Così, ad esempio, il CCNL Edili artigianato 4 maggio 2022, che attribuisce il superiore inquadramento agli operai che abbiano frequentato, mediante il sistema bilaterale, almeno un corso di formazione professionalizzante, con esito favorevole ⁽⁴³⁾.

In tal senso anche il CCNL Studi professionali, amministratori di condominio, nel quale le parti sociali, per valorizzare le capacità professionali dei dipendenti, hanno convenuto che il lavoratore non apprendista, assunto al livello D2, con un'anzianità compiuta di almeno ventiquattro mesi e che successivamente acquisisca le competenze richieste dal livello D1, su almeno due esemplificazioni tra loro eterogenee, passerà al predetto livello, al compiersi di altri ventiquattro mesi dalla loro acquisizione, previa positiva verifica professionale.

2.3. La formazione professionale per lo *ius variandi*

Dall'analisi effettuata sui rinnovi contrattuali, sottoscritti dal 2021 ad oggi, è possibile affermare che la formazione ha acquisito un rilievo centrale nella gran parte dei contratti.

Gli stessi prevedono disposizioni che possiamo ricondurre, per facilità di analisi, a tre macro settori: 1) norme di natura programmatica e/o istituzionale che enucleano principi generali in materia di formazione, che istituiscono Commissioni paritetiche per la formazione a vari livelli, enti bilaterali, centri di formazione, cataloghi formativi ⁽⁴⁴⁾;

continuativi a 9 mesi continuativi a seconda del livello a cui appartengono le nuove mansioni svolte); CCNL Noleggio autobus con conducente 6 ottobre 2022 (termini da 2 a 3 mesi a seconda se si tratta di operai o impiegati); CCNL Tessili industria 31 gennaio 2022 (3 mesi continuativi o frazionati nell'arco di 24 mesi). Stabilisce termini superiori ai 6 mesi il CCNL Energia (termini da 6 mesi a 12 mesi a seconda del livello a cui appartengono le nuove mansioni svolte).

⁽⁴¹⁾ Così, ad esempio, CCNL Tessili industria 31 gennaio 2022; CCNL Abbigliamento industria 31 gennaio 2022.

⁽⁴²⁾ Così, ad esempio, il CCNL Studi professionali, amministratori di condominio, che prevede per il dipendente che effettui periodicamente sostituzioni o supplenze di altri lavoratori con professionalità superiori a quelle previste per la mansione cui è prevalentemente adibito, il diritto ad essere inquadrato, entro dodici mesi, nella qualifica di categoria superiore, con diritto alla corrispondente retribuzione, se le sostituzioni o le supplenze si siano protratte per oltre il 50% del tempo sul complesso delle attività dallo stesso svolte.

⁽⁴³⁾ Più precisamente, l'operaio comune acquisisce l'inquadramento come operaio qualificato e l'operaio qualificato, l'inquadramento come operaio specializzato.

⁽⁴⁴⁾ Così, ad es., i rinnovi dei seguenti CCNL: Alimentari artigianato 6 dicembre 2021; Abbigliamento industria 28 luglio 2021; Consorzi agrari 4 maggio 2022; Casse rurali e artigiane 11 giugno 2022; Cemento e calce industria 15 marzo 2022; Chimici e farmaceutici 13 giugno 2022; Energia 21 luglio 2022; Gas e acqua 30 settembre 2022; Giocattoli 30 giugno 2021; Poste italiane 23 giugno 2021.

2) norme che istituiscono un vero e proprio diritto alla formazione continua ⁽⁴⁵⁾ e/o attribuiscono benefici direttamente ai lavoratori ⁽⁴⁶⁾; 3) norme che disciplinano la certificazione/validazione delle competenze acquisite ⁽⁴⁷⁾.

Obbiettivo del presente contributo non è quello di analizzare le predette previsioni ⁽⁴⁸⁾ bensì quello, più specifico, di verificare se i rinnovi contrattuali abbiano disciplinato la formazione in funzione, specificamente, dello *ius variandi* datoriale.

È stato affermato ⁽⁴⁹⁾ come l'attuale formulazione dell'articolo 2103 c.c., se da un lato ha indubbiamente dilatato lo *ius variandi*, rispetto alla previgente disciplina, rendendo esigibili da parte del datore in via ordinaria anche mansioni che si traducono in compiti qualitativamente differenti rispetto ai precedenti, dall'altro ha previsto un contrappeso generale (seppur «ove necessario») al rafforzamento dei poteri datoriali, dato dall'obbligo di formazione.

Proprio la formazione si rende necessaria, non solo, nel caso di assegnazione a mansioni di livello inferiore, ma, più in generale, tutte le volte che il mutamento di mansioni (orizzontale o verticale) determini la necessità di adeguare la professionalità del lavoratore alla nuova collocazione nell'organizzazione produttiva ⁽⁵⁰⁾.

La formazione, oggi, è probabilmente il limite più forte allo *ius variandi* datoriale, considerato che l'assegnazione alle nuove mansioni potrà ritenersi legittima laddove le stesse siano apprendibili con «con percorsi formativi ragionevoli e coerenti con la dote professionale complessivamente e concretamente posseduta» ⁽⁵¹⁾ dal lavoratore.

In tale contesto, il legislatore ha affidato alla contrattazione collettiva proprio l'importante compito di definire il se («ove necessario»), il quando (in quali ipotesi) e il come dell'obbligo di formazione in relazione allo *ius variandi*.

Purtroppo, la contrattazione collettiva nazionale non ha ancora raccolto questa sfida. Gran parte dei rinnovi dei CCNL analizzati, relativi al periodo 2021-2023, seppur contengono diverse disposizioni di ampio respiro in materia di formazione (del tenore dianzi ricordato), non hanno dettato alcuna disciplina specifica in punto di formazione correlata al mutamento di mansioni, limitandosi per lo più a ribadire un generale obbligo formativo nell'ipotesi di assegnazione del lavoratore a mansioni di livello inferiore, secondo quanto previsto dall'articolo 2103 c.c.

Qualche debole indicazione di segno parzialmente diverso sembra venire dal CCNL Cemento e calce industria che ha previsto il coinvolgimento delle RSU, nel caso di

⁽⁴⁵⁾ Così il noto CCNL Metalmeccanici industria 5 febbraio 2021, nonché il rinnovo del CCNL Elettrici 18 luglio 2022 che eleva le iniziali 28 ore di formazione pro capite nel triennio a 32 per il 2023 e a 40 nel 2024. Si veda anche il rinnovo CCNL Casse rurali e artigiane 11 luglio 2022.

⁽⁴⁶⁾ Alcuni contratti, ad esempio, attribuiscono al lavoratore permessi retribuiti individuali per effettuare formazione. Su punto si vedano i rinnovi dei seguenti CCNL: Alimentari artigianato 6 dicembre 2021; Agricoltura cooperative 3 agosto 2022; Cartai industria 28 luglio 2021; Giocattoli e modellismo 30 giugno 2021; Pelli e cuoio 1° marzo 2021.

⁽⁴⁷⁾ Degno di menzione il CCNL Edili industria che dà mandato ad un'apposita commissione di istituire la Carta di identità professionale edile (Cipe) che sarà rilasciata dalle Casse edili/Edilcasse e dovrà contenere tutti i dati dei singoli lavoratori relativi ai corsi formativi effettuati presso il sistema bilaterale edile e le scadenze relative alla sorveglianza sanitaria.

⁽⁴⁸⁾ Per l'analisi delle quali ci sia consentito rinviare a A. PIOVESANA, *Il contratto collettivo quale strumento per una formazione dinamica*, in V. BAVARO ET AL. (a cura di), *op. cit.*, p. 71 ss.

⁽⁴⁹⁾ Si veda M. BROLLO, *Tecnologie digitali e nuove professionalità*, cit., p. 484.

⁽⁵⁰⁾ Si veda C. ALESSI, *Professionalità, contratto di lavoro e contrattazione collettiva, oggi*, cit., p. 27.

⁽⁵¹⁾ M. BROLLO, *Tecnologie digitali e nuove professionalità*, cit., p. 484.

spostamenti a mansioni di livello inferiore, per valutare «l'eventuale attività di formazione da effettuare».

3. Professionalità, *ius variandi* e formazione nella contrattazione aziendale

La contrattazione collettiva aziendale, dal 2021 ad oggi, dedica grande attenzione al tema della classificazione del personale, così come a quello della valorizzazione della professionalità e della formazione, anche per il conseguimento di aumenti retributivi o premi di risultato.

Della riforma dell'inquadramento professionale si occupa l'accordo Carraro Group 20 settembre 2022, in cui le parti, dopo essersi date atto di aver recepito le nuove declaratorie del CCNL di settore, convengono di mappare le professionalità presenti in azienda attraverso *skill matrix* e/o *job description*, al fine di individuare possibili progressioni di carriera, in base a nuovi criteri di professionalità, quali la polivalenza e la polifunzionalità.

Di inquadramento professionale si occupano anche l'accordo Ansaldo Energia 23 novembre 2021 e l'integrativo Parmalat 16 giugno 2021 che recepiscono il nuovo sistema di inquadramento, previsto dai rispettivi CCNL di settore (Metalmeccanici industria, il primo e Alimenti industria, il secondo), con l'obiettivo di adattarlo alle specifiche realtà aziendali.

Buona parte dell'accordo Ansaldo è dedicata alle modalità di conversione dei vecchi livelli contrattuali nei nuovi. Le parti hanno anche previsto che il nuovo sistema di inquadramento sia monitorato internamente da una Commissione paritetica e hanno concordato di introdurre un "coefficiente professionale" volto a valorizzare le diverse professionalità ricondotte al livello B3 (nel quale sono stati inquadrate i precedenti livelli più alti), da riconoscersi sulla base di una valutazione delle competenze tecniche e gestionali acquisite dai dipendenti nel proprio ruolo.

Quanto all'integrativo Parmalat, l'accordo individua sette stadi retributivi intermedi a quelli previsti dal CCNL di settore e, per ogni stadio, abbina specifiche figure professionali. Per ognuna di queste figure vengono declinati degli standard attesi di competenze (tecniche, relazionali, gestionali, ecc.), per il cui raggiungimento sono definiti interventi formativi. Nel caso in cui la valutazione delle competenze abbia esito positivo, il dipendente acquisisce il diritto ad acquisire il relativo stadio retributivo.

Interessanti risultano anche le previsioni del contratto integrativo del Gruppo Intesa Sanpaolo 8 dicembre 2021, che introduce nell'organizzazione aziendale e nella scala classificatoria un nuovo profilo professionale, il c.d. "coordinatore operativo di attività", la cui figura viene definita non solo in funzione delle competenze tecniche, ma anche di quelle comportamentali richieste.

L'accordo attribuisce al predetto coordinatore una specifica indennità di ruolo e assegna alla formazione importanza essenziale per acquisire completa padronanza della funzione rivestita. Viene poi prevista la possibilità per il dipendente, che abbia percepito per almeno 24 mesi l'indennità di ruolo e abbia ricevuto valutazioni positive sulla formazione svolta, di conseguire il consolidamento della predetta indennità.

Si segnala, poi, l'accordo aziendale Terna 9 maggio 2022, in cui le parti stipulanti prevedono a modificare l'inquadramento contrattuale di alcune figure professionali. Più precisamente, in occasione della verifica del funzionamento del modello aziendale

multi-*skills* ⁽⁵²⁾, la società ha stabilito che i lavoratori con il ruolo di specialista di manutenzione delle stazioni e con compiti di coordinamento, passino dalla categoria B1s a quella BS. Alla nuova categoria BS viene abbinata la qualifica “coordinatore stazioni”.

Da ultimo vanno menzionati diversi accordi aziendali che prevedono l’istituzione di Commissioni bilaterali/paritetiche, allo scopo di verificare se le professionalità presenti in azienda corrispondono alle declaratorie del CCNL di settore e di adottare eventuali adattamenti al contesto aziendale di riferimento ⁽⁵³⁾.

Per quanto concerne la formazione professionale, va evidenziato come pressoché tutti gli accordi analizzati affrontano il tema: alcuni dettano disposizioni di carattere essenzialmente programmatico (ad es. istituiscono Commissioni paritetiche a livello aziendale alle quali viene affidato il compito di proporre iniziative formative e di coordinare l’esecuzione di progetti), altri delineano una disciplina più dettagliata, ma non strutturata, della formazione, altri ancora regolamentano la formazione in modo completo, definendo veri e propri “sistemi” di formazione ⁽⁵⁴⁾.

Con riferimento più specificamente alla formazione finalizzata all’acquisizione di nuovi ruoli, ovvero al mutamento di mansioni, va segnalato l’accordo Fincantieri 27 ottobre 2022, in cui le parti stipulanti, dopo aver riconosciuto alla formazione un ruolo strategico per la crescita e per lo sviluppo dei dipendenti e per il raggiungimento degli obiettivi aziendali, convengono sull’opportunità di adottare specifiche iniziative formative, finalizzate alla qualificazione: di figure specifiche come quella del supervisore; dell’operaio che, pur mantenendo la mansione, deve acquisire nuove metodologie e strumenti di lavoro e del personale che cambia mansione e deve ottenere le abilità operative richieste dal nuovo mestiere.

L’integrativo aziendale della Società Reale Mutua di Assicurazioni 14 luglio 2022 valorizza invece la formazione quale strumento per conseguire avanzamenti di carriera. L’accordo attribuisce infatti la possibilità per i dipendenti, a determinate condizioni, di presentare domanda per lo svolgimento di mansioni immediatamente superiori a quelle contrattualmente in atto e l’azienda, nella valutazione delle istanze tiene conto della partecipazione o meno, da parte degli stessi, a specifici corsi realizzati dalla società e degli esiti conseguiti.

Anche l’accordo integrativo di Benetton Group 9 settembre 2021 contempla attività formative finalizzate allo sviluppo professionale del personale dipendente. In particolare l’accordo prevede percorsi formativi volti all’acquisizione di ruoli di responsabilità, al cambiamento di mestiere e all’acquisizione di nuove competenze, nonché all’ampliamento delle aree gestite con maggior complessità.

L’intesa, particolarmente interessante e completa sotto plurimi profili, si segnala anche perché le parti hanno inserito la formazione all’interno del piano di welfare aziendale. Più precisamente, l’azienda ha disposto che il premio welfare possa essere convertito

⁽⁵²⁾ Si tratta di un piano formativo, risalente al 2018, avente l’obiettivo di sviluppare figure professionali operative dotate di competenze variegata.

⁽⁵³⁾ In tal senso l’accordo Stiga 9 maggio 2022, l’accordo aziendale FAR Hitachi Energy Italy 7 giugno 2022 e l’accordo FAR 28 febbraio 2022 che, tra l’altro, introduce una Carta delle competenze e della professionalità con l’obiettivo di descrivere il livello professionale raggiunto da ogni lavoratore, il suo percorso formativo, i corsi frequentati, le mansioni svolte e quelle di sua competenza in base all’esperienza maturata.

⁽⁵⁴⁾ Per un’analisi sul tema ci sia consentito rinviare a A. PIOVESANA, *op. cit.*, p. 71 ss.

dal dipendente in Credito welfare, che comprende tutta una serie di servizi (asilo nido aziendale, servizi medici, buoni sconto, ecc.) tra cui sono inclusi anche corsi di formazione (ad esempio in tema di educazione finanziaria o di sicurezza digitale) per il lavoratore e per i suoi stessi figli.

L'accordo integrativo Bonfiglioli 22 luglio 2021 inserisce invece la formazione all'interno del premio di risultato, legando una significativa percentuale dello stesso alla frequentazione, da parte dei lavoratori, di due ore di formazione tecnica e digitale e di un'ora di formazione sulla cultura della sicurezza offerti sulla piattaforma aziendale.

4. Qualche passo è stato compiuto, ma c'è ancora molta strada da percorrere

L'analisi realizzata ha messo in luce un crescente interesse da parte della contrattazione collettiva, sia di livello nazionale che aziendale, a governare e regolamentare i temi della professionalità e della formazione.

Se è vero che la molteplicità di misure adottate dai contratti denota interesse per i predetti temi, va evidenziata una diffusa reticenza delle parti sociali ad intervenire in modo concreto sulle dinamiche dell'organizzazione del lavoro e, in particolare, sui sistemi di inquadramento contrattuale.

Infatti, la maggior parte dei contratti nazionali, sottoscritti negli anni dal 2021 ad oggi, si sono limitati a rinviare a Commissioni bilaterali o a Comitati tecnici l'analisi dei trend di settore e l'elaborazione di proposte per la definizione di nuovi sistemi di inquadramento, o sono intervenuti sulle precedenti scale classificatorie con modifiche di natura non sostanziale.

Solo qualche contratto, come il notissimo CCNL Metalmeccanici industria o il meno noto CCNL Studi professionali, amministratori di condominio, anche attingendo dall'esperienza di alcuni significativi precedenti degli anni 2017-2019, hanno innovato radicalmente i previgenti sistemi di inquadramento, elaborando classificazioni del personale non più basate sull'astratta definizione di declaratorie ed esempi, ma che tengono conto del ruolo del lavoratore e delle sue competenze, sia tecniche che trasversali, comportamentali, nonché della polivalenza e della polifunzionalità del personale. Più vivace, sul tema dell'inquadramento, è risultata essere la contrattazione aziendale che è intervenuta, non tanto ad elaborare nuove classificazioni, quanto a recepire quelle delineate a livello nazionale, adattandole alle singole realtà concrete. Così, diverse intese hanno individuato livelli (anche retributivi) intermedi, rispetto a quelli delineati a livello nazionale, o definito nuovi profili e figure professionali.

Indubbiamente carenti risultano gli interventi, sia da parte della contrattazione nazionale che di quella aziendale, in punto di *ius variandi*.

Dall'indagine è infatti emerso che solo qualche rinnovo ha esercitato la delega contenuta nel quarto comma dell'articolo 2103 c.c., prevedendo ipotesi di demansionamento ulteriori rispetto alla fattispecie legale. Davvero pochi sono risultati i contratti che hanno tentato di delimitare l'area delle mansioni esigibili in linea orizzontale.

A fronte di un allargamento dello *ius variandi* orizzontale, ad opera dell'attuale formulazione dell'articolo 2103 c.c., la più parte dei contratti collettivi, da un lato, ha continuato ad inserire nei livelli una grande quantità di profili con contenuti professionali anche molto diversi tra loro, dall'altro ha regolato la mobilità interna, limitandosi a recepire le previsioni del dettato codicistico.

Nel tentativo di arginare il rischio di un'estensione irragionevole dello *ius variandi*, qualche contratto sembra aver riadottato, in via pattizia, il concetto di equivalenza, o, come nel caso del CCNL Metalmeccanici industria, aver delineato un nuovo concetto di equivalenza «in coerenza con i criteri di professionalità di riferimento».

Anche sul fronte della formazione, le parti sociali sembrano non aver ancora raccolto l'importante opportunità, loro concessa dall'articolo 2103 c.c., di delineare i confini della formazione richiedibile nel caso di mutamento delle mansioni.

Il problema della mancata regolamentazione di tale aspetto da parte dei contratti è delicato, considerato che la formazione, oltre ad essere l'argine più saldo per evitare un utilizzo indiscriminato dello *ius variandi* datoriale, sta assumendo rilevanza chiave anche nel diverso ambito, concernente i confini dell'obbligo di *repêchage*, in caso di licenziamento per motivi oggettivi.

Ed invero, la dottrina, già all'indomani dell'entrata in vigore dell'articolo 2103 c.c., non aveva mancato di evidenziare come l'ampliamento dei confini dello *ius variandi* datoriale, ad opera del legislatore del 2015 c.c., modificava radicalmente i termini del rapporto fra *repêchage*, professionalità e formazione, determinando un'estensione delle posizioni che il datore di lavoro è tenuto ad offrire al lavoratore in caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo ⁽⁵⁵⁾.

La giurisprudenza di merito più recente ⁽⁵⁶⁾, intervenuta sul tema, discostandosi dalla giurisprudenza di legittimità maggioritaria ⁽⁵⁷⁾ che, prima della novella dell'articolo 2103 c.c. del 2015, sosteneva come il *repêchage* dovesse essere limitato alle ipotesi di disponibilità di posti di lavoro non richiedenti apposita formazione, ha affermato che, laddove il licenziamento sia motivato dalla condizione di obsolescenza professionale del lavoratore, il datore non deve unicamente preoccuparsi di verificare la disponibilità di mansioni alternative nel perimetro aziendale, ma deve anche accertarsi che non sia possibile sottoporre il dipendente a un percorso di aggiornamento professionale che lo renda (nuovamente) idoneo alle mansioni per le quali era stato assunto.

Alla luce del quadro sopra delineato, risulta evidente che per dare/avere certezza sulla formazione esigibile in caso di *ius variandi* datoriale e sui correlati confini dell'obbligo di *repêchage* è indispensabile intervenga la contrattazione collettiva a regolare gli ambiti

⁽⁵⁵⁾ Per un'analisi sul rapporto tra professionalità e *repêchage* si veda M. PERSIANI, *Licenziamento per giustificato motivo oggettivo e obbligo di repêchage*, in *GI*, 2016, pp. 1166-1167. Su rapporto tra nuovo art. 2103 c.c. e obbligo di *repêchage* si vedano tra molti A. MAURO, [Con il nuovo art. 2103 c.c. cambiano anche le regole del repêchage \(?\)](#), in *Boll. ADAPT*, 2017, n. 20; M. MENEGOTTO, [La disciplina delle mansioni dopo il Jobs Act. Nuovi spazi per la flessibilità funzionale](#), Working Paper ADAPT, 2016, n. 7; R. DEL PUNTA, *Sulla prova dell'impossibilità di ripescaggio nel licenziamento economico*, e R. ROMEI, *La regola del repêchage alla luce della nuova formulazione dell'art. 2103 c.c.*, entrambi in M. CONFORTINI (a cura di), *Giuseppe Santoro Passarelli. Giurista della contemporaneità. Liber amicorum*, Giappichelli, 2018, tomo II, pp. 1189 e 1269. Si rinvia anche agli atti del convegno *I licenziamenti per giustificato motivo oggettivo. L'onere di repêchage fra ius variandi e obblighi di formazione*, tenutosi il 15 giugno 2023, pubblicati in *LDE*, 2024, n. 1.

⁽⁵⁶⁾ Si veda [Trib. Lecco 31 ottobre 2022, n. 159](#), in [LDE, 2023, n. 1](#), con nota di D. BELLINI, [L'estensione dell'obbligo di repêchage tra gli obblighi formativi e il principio di ragionevolezza. Brevi note alla sentenza del Tribunale di Lecco del 31 ottobre 2022](#), e in *LG*, 2023, n. 5, p. 501, con nota di M. DE FALCO, *Il diritto alla riqualificazione professionale per la conservazione del posto di lavoro*.

⁽⁵⁷⁾ Così Cass. 14 dicembre 2022, n. 36657; Cass. 23 febbraio 2022, n. 5981; Cass. 20 ottobre 2022, n. 30988; Cass. 3 dicembre 2019, n. 31520; Cass. 26 maggio 2017, n. 13379, tutte in *DeJure*. Si veda anche Cass. 17 novembre 2022, n. 33892, *ivi*, che riguarda una fattispecie successiva alla novella dell'art. 2103 c.c. del 2015.

che il legislatore le ha delegato, atteso che, solo laddove i contratti detteranno regole chiare e complete sul punto, si ridurranno i casi di lesioni alla professionalità, nonché i rischi fisiologicamente connessi ai contenziosi giudiziali e si amplieranno le opportunità datoriali di esercitare in modo corretto i propri poteri.

L'indagine svolta ha messo in luce che la contrattazione collettiva, ad oggi, ha mosso qualche passo in tale direzione, ma la strada da percorrere è, indubbiamente, ancora lunga.

La professionalità in Sanità tra valorizzazione e manutenzione delle competenze

di Anna Zilli

Abstract – La sanità pubblica, colpita per decenni da tagli e, da ultimo, messa sotto pressione dall'emergenza pandemica, è un settore *labour intensive*, in cui le competenze professionali debbono essere costantemente aggiornate, in un contesto di lavoro di équipe, che richiede anche capacità di lavorare in gruppo e per la struttura. Il saggio si concentra sulla professionalità dei lavoratori di tale comparto, analizzando le fonti, il modello negoziale e il sistema dell'educazione continua in medicina (ECM), unicum nella pubblica amministrazione. Le conclusioni ripercorrono gli elementi di stress del sistema, alla ricerca di una ricomposizione.

Abstract – Public health, which has been hit for decades by cuts and, most recently, put under pressure by the pandemic emergency, is a labour-intensive sector, in which professional skills must be constantly updated, in the context of teamwork, which also requires the ability to work in a team and for the structure. The essay focuses on the professionalism of the workers, analysing the sources, the negotiation model and the system of continuing medical education (CME), unique in the public administration. The conclusions retrace the stress elements of the system, in search of a reconstruction.

Sommario: 1. Pubblico impiego, sanità e lavoro (povero). – 2. Professioni e mansioni: il riparto delle competenze. – 3. La struttura della professionalità nella pubblica amministrazione. – 3.1. *Segue:* e nel comparto della Sanità. – 3.2. La manutenzione obbligatoria e il sistema ECM. – 4. Osservazioni conclusive: formazione, professionalità e relazioni professionali.

1. Pubblico impiego, sanità e lavoro (povero)

Quando si affronta il tema del lavoro povero, il pubblico impiego viene, di regola, tralasciato. Vuoi per la sicurezza dell'impiego, vuoi per la certezza della corresponsione, i pubblici dipendenti non sono di regola attratti alla definizione di *working poor*, ove si consideri il solo salariale. Si deve però ricordare che una persona con un salario molto basso può non trovarsi in una condizione di povertà, se vive in un nucleo con altri percettori di reddito; al contrario, può essere lavoratore povero chi, pur ricevendo un salario dignitoso, non disponga comunque di un reddito sufficiente ai bisogni di un nucleo familiare numeroso, in cui sia l'unico (o l'unica) *bread winner*.

Si deve notare che, a decorrere dal blocco contrattuale del 2010 ⁽¹⁾, il pubblico impiego si è progressivamente impoverito, sia con riferimento al trattamento fondamentale, che cresce oggi meno dell'inflazione, sia osservando la mancanza di incentivi e

(1) Concluso soltanto con C. cost. 23 luglio 2015, n. 178.

rimborsi per la valorizzazione della produttività, che sostengono (comunque a fatica) i redditi nell'impiego privato ⁽²⁾. Nella pubblica amministrazione, l'arretramento del potere di acquisto si abbatte, in particolare, nel settore della Sanità ⁽³⁾, con riferimento alla condizione del personale non dirigente, comunemente indicato come personale "del comparto" e definito, da ultimo, dall'articolo 6 del CCNQ 2 agosto 2021.

Si tratta di un contenitore che raccoglie il personale di un'ampissima varietà di istituzioni, ove la composizione per elencazione delle istituzioni (es. AIFA) si affianca a quella per tipologia (es. aziende ospedaliere), con significative *omissioni*, specie ove si guardi al disallineamento con le esistenti realtà regionali (es. le aziende uniche regionali ASUR delle Marche, ASREM del Molise; nonché le "aziende sanitarie uniche" ASUIUD, poi divenuta ASUFC e ASUGI del Friuli Venezia Giulia), molte *incongruenze* (es. ARS della Regione Toscana è inserita nel comparto Funzioni locali, mentre la omologa agenzia pugliese è collocata nel comparto Sanità) e numerose amministrazioni che certamente applicano il CCNL, benché estranee al servizio sanitario nazionale (es. AGENAS, Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali; ARPA, Agenzie regionali per la protezione ambientale; ISPRA, Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, ecc.).

Non stupisce che tale eterogeneità trovi corrispondenza nella parimenti variegata composizione professionale del comparto. Il più recente Annuario statistico del Servizio sanitario nazionale (precedente alla pandemia, 2020, ma pubblicato nel 2022) descrive il personale dipendente del SSN come costituito dal «personale delle Aziende Sanitarie Locali, compreso quello degli istituti di cura a gestione diretta, dal personale delle Aziende Ospedaliere, Aziende Ospedaliere integrate con il Servizio Sanitario Nazionale e dal personale delle Aziende Ospedaliere integrate con l'Università» per un totale di 617.466 unità, di cui il 72,3% appartenente al ruolo sanitario, il 17,8% al ruolo tecnico, il 9,9% a quello amministrativo. Nell'ambito del ruolo sanitario, il personale medico somma(va) a 103.092 unità e quello infermieristico a 264.686 unità, con alcune discrepanze tra l'Annuario (2020) e il Conto annuale (2018), scritti in tempi diversi, nonché prima e dopo il CCNQ.

In questo contesto, si deve riflettere sul trattamento riservato alla tutela e manutenzione della professionalità del personale sanitario, tenendo conto dell'organizzazione multilivello del sistema (espressa dal composito comparto di contrattazione appena ricordato) e della impostazione normativa delle mansioni, disciplinata *ex* articolo 52, decreto legislativo n. 165/2001 (Testo Unico del lavoro nelle pubbliche amministrazioni), che va coordinata con l'appartenenza dei professionisti sanitari ad albi e ordini e con la collocazione di una parte di essi (medici e dirigenti delle professioni sanitarie) nell'area della dirigenza.

In questo complesso quadro, l'indagine dovrà pertanto essere condotta individuando, in primo luogo, sede e modi del design della professionalità in sanità, per poi comprenderne le problematiche in punto di mansioni e profili, anche con riferimento ai titoli professionali e all'aggiornamento (obbligatorio) delle conoscenze e competenze. Infine, si dovranno verificare le questioni più problematiche, per tentare di costruire una prospettiva sistemica.

⁽²⁾ Per una validissima sintesi, si veda F. LOMBARDO, M. TIRABOSCHI, [Le retribuzioni degli italiani: cosa davvero sappiamo?](#), in *Boll. ADAPT*, 2023, n. 22.

⁽³⁾ Si veda FPA, *Lavoro pubblico 2023*, 2023.

2. Professioni e mansioni: il riparto delle competenze

La questione della professionalità del personale deve essere certamente indagata dal punto di vista delle competenze istituzionali nella individuazione dei profili.

Il “vecchio” e originario articolo 117 Cost. attribuiva la materia “assistenza sanitaria ed ospedaliera” alla competenza legislativa concorrente delle regioni a statuto ordinario. Sin dalla legge n. 833/1978, istitutiva del Servizio sanitario nazionale, si è però ben compreso che il SSN è l’insieme dei Servizi sanitari delle singole Regioni, le quali destinano larga parte delle proprie risorse a tale voce di spesa ⁽⁴⁾.

In primo luogo, deve darsi conto della riserva di legge in tema di professioni sanitarie espressa dall’articolo 6, comma 3, del decreto legislativo n. 502/1992, secondo cui «il Ministro della sanità individua con proprio decreto le figure professionali da formare ed i relativi profili», nonché circa le «figure professionali di livello non dirigenziale operanti nell’area sociosanitaria a elevata integrazione sanitaria», ex articolo 3-*octies*, comma 4, decreto legislativo n. 502/1992.

Diversamente, i rimanenti profili dei ruoli amministrativo, tecnico e professionale sono disciplinati esclusivamente dal contratto collettivo di comparto, non prevedendosi un livello di azienda o ente per l’individuazione di peculiari profili, funzionali rispetto alle proprie esigenze. Tale assetto è delineato molto efficacemente dall’articolo 15, comma 6, del nuovo CCNL dove si precisa che l’elencazione dei profili contenuta nell’allegato A è “meramente ricognitiva” delle disposizioni legislative e dei decreti ministeriali per quelli del ruolo sanitario e sociosanitario, mentre è “esaustiva” per quelli dei restanti ruoli.

Il livello locale è competente (solo) per la specificazione di mestieri e profili per gli operatori tecnici (nelle aziende sanitarie) e per i collaboratori tecnico-professionali e amministrativo-professionali (per gli enti del comparto). In questo senso, è rappresentativa la vicenda dell’Autista soccorritore che alcune Regioni hanno provato ad istituire come profilo professionale. È il caso della Regione Basilicata, che aveva adottato una legge in materia di riconoscimento di tale figura professionale: con la sentenza 22 ottobre 2010, n. 300, la Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità della legge regionale in quanto «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio secondo cui l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale. Da ciò deriva che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali» ⁽⁵⁾. La competenza regionale è limitata alla individuazione dei profili formativi, giusta la competenza sulla formazione professionale relativamente alle

⁽⁴⁾ Si veda N. AICARDI, *La sanità*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale. Tomo Primo. Le funzioni di ordine. Le funzioni del benessere*, Giuffrè, 2003, p. 625.

⁽⁵⁾ Conformemente a quanto espresso dalla Consulta anche con le sentenze 14 aprile 2006, n. 153, 19 dicembre 2006, n. 424, e 2 marzo 2007, n. 57.

professioni già istituite dallo Stato ⁽⁶⁾. La questione, parzialmente affrontata dal CCNL del 2018, ha trovato compimento nel recente CCNL del 2022, benché non nella definizione dei profili (articolo 17) ma nel solo allegato A ⁽⁷⁾, su cui si ritornerà tra poco. Al contratto spetta, dunque, la piena signoria sui profili professionali, introdotti (o soppressi) in funzione delle esigenze emerse nel tempo; diversamente, l'ente può soltanto declinare ruoli esistenti o specificarne l'ambito operativo. In questo senso, le più recenti pattuizioni collettive prevedono l'istituzione dei profili dell'assistente informatico, dell'informazione e dell'operatore tecnico-autista soccorritore e prevedono una progressiva scomparsa degli operatori tecnici addetti all'assistenza (OTAA); di puericultrici, infermieri generici, massaggiatori, masso-fisioterapisti (junior e senior). Nel limbo, in attesa del riordino indicato nelle dichiarazioni congiunte n. 6 e n. 7, si trovano le figure dell'operatore sociosanitario, mediatore culturale, educatore professionale, operatore tecnico specializzato senior e di centrale.

3. La struttura della professionalità nella pubblica amministrazione

Il tema della professionalità applicato all'inquadramento non ha avuto vita facile nella disciplina del rapporto di lavoro pubblico, anche dopo la contrattualizzazione ⁽⁸⁾.

Nel modello originario, il diritto alla qualifica era espresso dall'articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3/1957, ove si affermava che «l'impiegato ha diritto all'esercizio delle funzioni inerenti alla sua qualifica e non può essere privato del suo ufficio, tranne che nei casi previsti dalla legge. Può essere destinato a qualunque altra funzione purché corrispondente alla qualifica che riveste ed al ruolo cui appartiene. Quando speciali esigenze di servizio lo richiedano, l'impiegato può temporaneamente essere destinato a mansioni di altra qualifica della stessa carriera».

Con la prima privatizzazione, l'articolo 56 del decreto legislativo n. 29/1993 conservava la pregressa impostazione pubblicistica ⁽⁹⁾, stabilendo che «il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni proprie della qualifica di appartenenza, nelle quali rientra comunque lo svolgimento di compiti complementari e strumentali al perseguimento degli obiettivi di lavoro» ⁽¹⁰⁾. Sicché, a fianco della *fictio* privatistica di apparente

⁽⁶⁾ Su cui sia consentito rinviare al contributo di D. GIROTTO, *Regioni e formazione professionale*, in questo volume.

⁽⁷⁾ Si veda S. SIMONETTI, *I profili professionali e i rispettivi settori di attività o mestieri all'interno del comparto della sanità*, in *Risorse Umane nella Pubblica Amministrazione*, 2016, n. 6, p. 47 ss.

⁽⁸⁾ La scelta di privilegiare il termine "contrattualizzazione" su quello di "privatizzazione", seguendo l'insegnamento di M. D'ANTONA, *La neolingua del pubblico impiego riformato*, in *LD*, 1996, p. 237, esprime la piena adesione alla necessità di «evitare inquinamenti del linguaggio» quando si riscontra che «l'applicabilità del diritto privato è l'effetto e non la causa del cambiamento del regime giuridico, il quale nella sua essenza consiste appunto nella riconduzione della pubblica amministrazione alla posizione contrattuale di parte del rapporto con i propri dipendenti».

⁽⁹⁾ Si veda V. FERRANTE, *La nuova disciplina dell'inquadramento: profili individuali e collettivi*, in M. NAPOLI (a cura di), *Riforma del pubblico impiego ed efficienza della pubblica amministrazione*, Giappichelli, 1996, p. 145 ss.

⁽¹⁰⁾ L'approccio legislativo dell'art. 56 del d.lgs. n. 29/1993 risulta molto condizionato dalla giurisprudenza amministrativa del tempo e dalle regole presenti nell'art. 31 del TU n. 3/1957 che non tiene in alcun conto le novità introdotte dallo Statuto, come dimostra l'inesistenza del riferimento all'equivalenza professionale e la possibilità di adibire l'impiegato a mansioni inferiori senza decurtazione della

“applicazione” della disciplina codicistica sul lavoro privato *tout court* e, in particolare, dell’articolo 2103 c.c. nella versione post-Statuto dei lavoratori ⁽¹¹⁾, la qualifica, intesa quale «modalità formale ed astratta di classificazione del personale, derivante da una pianta organica predefinita ed immutabile con gli ordinari atti di gestione» ⁽¹²⁾, vedeva conservata le caratteristiche di solido riferimento professionale.

È solo con la seconda fase della contrattualizzazione che la pubblica amministrazione accoglie il concetto di equivalenza delle mansioni nella categoria di inquadramento, aprendo così la strada alla valorizzazione della professionalità del dipendente pubblico. L’articolo 56 del decreto legislativo n. 29/1993 (oggi trasfuso nell’articolo 52 del decreto legislativo n. 165/2001) introduce, dunque, anche nel settore pubblico il principio per il quale «il prestatore di lavoro deve essere adibito alle *mansioni* per le quali è stato assunto», facendo così emergere sia il principio di contrattualità, sia il concetto di equivalenza professionale, intesi come parametro definitorio dei poteri del datore di lavoro, nella prospettiva dello *ius variandi* e di protezione della collocazione lavorativa del prestatore.

Il parametro dell’equivalenza non è però fattuale, quanto, invece, più formale: si rinvia, infatti, alla contrattazione collettiva, ove diverse abilità vengono riunite in una stessa area di inquadramento e accompagnate da una elencazione non tassativa di profili professionali. La scelta appare certamente necessitata dall’esigenza di certezza per le pubbliche amministrazioni. rispetto a una giurisprudenza sempre ondivaga sul punto, quantomeno sino all’arresto del 2010 ⁽¹³⁾.

Il riflesso dell’evoluzione normativa è facilmente riscontrabile nei sistemi di classificazione del personale, disciplinati dai contratti collettivi che, già nel 1999 per il quadriennio 1998-2001, accoglievano un modello c.d. “ordinamento professionale a fasce larghe” ⁽¹⁴⁾.

L’opzione è per un contenitore giuridico ampio, ove la personalizzazione, a parità di inquadramento, è realizzata attraverso le c.d. *progressioni economiche* orizzontali, che premiano (o dovrebbero) il miglioramento della prestazione sul piano qualitativo. A essa si affianca l’attribuzione di «incarichi di posizione organizzativa» o per altre «responsabilità», conferiti sulla base delle necessità organizzative e funzionali dell’ente; la definizione dei *profili professionali*, che vanno a connotare i contenuti delle categorie o delle aree ⁽¹⁵⁾.

retribuzione. All’epoca i limiti delle due norme furono ben evidenziati da P.G. ALLEVA, *Lo ius variandi*, in F. CARINCI (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni dal D.LGS. 29/1993 alla Finanziaria 1995. Commentario*, Giuffrè, 1995, p. 942 ss.

⁽¹¹⁾ Su cui si veda, ampissimo, L. FIORILLO, *Tutela delle mansioni e professionalità: un bilancio dopo mezzo secolo*, in M. ESPOSITO, V. LUCIANI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mezzo secolo dallo Statuto dei lavoratori. Politiche del diritto e cultura giuridica II*, Quaderno DLM, 2021, n. 10, p. 201 ss.

⁽¹²⁾ L. FIORILLO, *La professionalità nel lavoro pubblico e le sfide del tempo presente*, in A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *La professionalità tra leggi e contratti*, Cedam, 2023, p. 51 ss.

⁽¹³⁾ Si veda Cass., sez. un., 11 maggio 2010, n. 11405, su cui per tutti M. BROLLO, M. VENDRAMIN, *Le mansioni del lavoratore: inquadramento e ius variandi. Mansioni, qualifiche, ius variandi*, in M. MARTONE (a cura di), *Contratto di lavoro e organizzazione. Tomo primo. Contratto e rapporto di lavoro*, Cedam, 2012, p. 512 ss.

⁽¹⁴⁾ Si veda A. RICCOBONO, *Ordinamento professionale e mutamento di mansioni nel lavoro pubblico e privato: uno sguardo d’insieme*, in LPA, 2021, n. 4, p. 713 ss.

⁽¹⁵⁾ Si veda P. MASTROGIUSEPPE, *Organizzazione e capitale umano: due questioni chiave per il rilancio del pubblico impiego*, Aran Occasional Paper, 2013, n. 4.

Se nel comparto delle funzioni locali questo modello corrisponde grossomodo all'attuazione della legge n. 241/1990, dando una connotazione caratteristica ai ruoli dell'istruttore, responsabile del procedimento e del provvedimento, nel comparto della Sanità spicca, invece, la questione dei profili professionali, in relazione a quanto poc'anzi descritto in ordine al riparto regolativo delle competenze.

Per lungo tempo, invero, la realtà fattuale è stata ben più *misera* dell'alto disegno proposto: il retaggio del passato, caratterizzato da automatismi di carriera, si è tradotto nella vestizione "a nuovo" del "vecchio", dissimulando anzianità e presenza come dei criteri da considerare *ex multis* per le progressioni ma facendo, di fatto, ampissimo ricorso solo a essi. Altresì, i c.d. bandi fotografia sono stati lo strumento per la individuazione dei responsabili degli uffici e dei servizi, deresponsabilizzando dirigenti e amministratori sul punto. Infine, il nozionismo ha soppiantato la dimostrazione di competenze professionali, attraverso l'iper-valorizzazione dei titoli nelle sedi selettive. Finalmente in controtendenza, la tornata contrattuale 2016-2018 ha avviato un processo di rivitalizzazione della professionalità, complice forse anche il decennale blocco (concluso soltanto con la sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 2015, n. 178) dopo il quale si è messo mano al sistema di classificazione del personale pubblico.

Alle Commissioni paritetiche sui sistemi di classificazione del personale, costituite in ogni comparto, si è demandato il compito di riscrivere gli inquadramenti, valorizzando le professionalità che, per la loro specificità, necessitano di idonea regolamentazione e individuando gli strumenti più adatti allo sviluppo delle competenze professionali, con correlato apprezzamento sul piano delle carriere.

Purtroppo, e in particolare con riferimento al comparto della Sanità, l'impatto della pandemia ha concentrato le energie sul reclutamento di nuovi operatori (viste anche le condizioni quali-quantitative in cui il comparto ha affrontato l'emergenza) ⁽¹⁶⁾ e sulla salvaguardia della professionalità degli addetti ⁽¹⁷⁾. Il rinnovamento è stato dunque rimandato *oltre* l'emergenza verso il c.d. *new normal* e ha trovato nella caratterizzazione dei nuovi "profili professionali" la propria nota distintiva.

Con l'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 36/2022 (convertito dalla legge n. 79/2022), recante *Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, è stato riscritto l'articolo 6-ter del decreto legislativo n. 165/2001, introducendo la previsione di «profili professionali individuati dalla contrattazione collettiva, con particolare riguardo all'insieme di conoscenze, competenze e capacità del personale da assumere anche per sostenere la transizione digitale ed ecologica della pubblica amministrazione e relative anche a strumenti e tecniche di progettazione e partecipazione a bandi nazionali ed europei, nonché alla gestione dei relativi finanziamenti».

Si tratta delle c.d. famiglie professionali, che sembrano recuperare il concetto di professionalità dinamica ⁽¹⁸⁾, ove le competenze, che caratterizzano la professionalità,

⁽¹⁶⁾ Sia consentito il rinvio a A. ZILLI, *Tra pandemia e venti di guerra: l'eterna emergenza della sanità*, in A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *Il reclutamento nella P.A. Dall'emergenza alla nuova normalità. Volume II*, Cedam, 2022, p. 287 ss.

⁽¹⁷⁾ Lo mostra chiaramente il [Rapporto 2022 del Comitato scientifico per la valutazione dell'impatto delle riforme in materia di capitale umano pubblico](#), 2022, che stigmatizza «l'inadeguatezza dei sistemi di gestione delle risorse umane, incapaci di tenere alta la motivazione e di valorizzare l'apporto dei dipendenti più capaci e meritevoli».

⁽¹⁸⁾ Secondo la felice intuizione di M. BROILLO, *La mobilità interna del lavoratore. Mutamento di mansioni e trasferimento. Art. 2103*, Giuffrè, 1997.

non si esauriscono nelle conoscenze di accesso o acquisite nel tempo, ma si arricchiscono costantemente, attraverso l'attitudine positiva del lavoratore nei confronti dell'amministrazione pubblica e la disponibilità ad assumere ruoli e funzioni diverse che tengano conto anche delle qualità e inclinazioni personali.

L'adozione delle *Linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche*, adottate con decreto ministeriale 22 luglio 2022, attua l'articolo 6-ter citato, chiedendo di «spostare l'attenzione da cosa viene fatto (mansioni e attività) a come vengono svolti i compiti e a quali conoscenze, capacità tecniche e comportamentali – e di quale profondità e ampiezza – siano indispensabili al loro svolgimento ottimale». La previsione è che «con la necessaria gradualità» sia adottato «un cambio di paradigma, coniugando la programmazione dei fabbisogni di personale con un modello organizzativo volto a non concludere la descrizione del profilo all'assolvimento delle mansioni previste dalla posizione di lavoro che i dipendenti ricoprono al momento di ingresso nel pubblico impiego, bensì a riconoscerne e accompagnarne l'evoluzione, verso una caratterizzazione fondata sulla specificità dei saperi, sulla qualità della prestazione e sulla motivazione al servizio, elementi centrali – questi – anche nel disegnare carriere dinamiche per i più meritevoli e accrescere l'attrattività del lavoro pubblico, in una logica di *employer branding*».

La necessità di «innovare i tradizionali sistemi di amministrazione del personale verso strategie di gestione del pubblico impiego basate sulle competenze (i.e. *competency-based human resource management*)» si traduce nell'«obiettivo di identificare i mestieri e le competenze di cui le persone hanno bisogno per svolgerli in tutte le aree della realtà organizzativa, costruire un *framework* ed utilizzarlo come base per i processi di reclutamento, selezione, valutazione, premialità, formazione e sviluppo professionale».

La prima tappa che viene individuata è dunque la «revisione del sistema di classificazione del personale in seno alla stagione di contrattazione collettiva per il triennio 2019-2021, spinto dall'esigenza – sostenuta da un nuovo quadro di norme abilitanti per la piena riuscita delle sfide del PNRR – di procedere ad una descrizione dell'inquadramento del personale pubblico più aderente al nuovo corso della PA e ad una regolamentazione di alcuni istituti, tra cui il sistema delle carriere, che consenta di delineare un ordinamento professionale più moderno e maggiormente consono rispetto alle necessità delle pubbliche amministrazioni, con un approccio uniforme tra i vari comparti di contrattazione».

3.1. Segue: e nel comparto della Sanità

Preso atto dell'impostazione del CCNL del comparto delle funzioni centrali, stipulato il 9 maggio 2022 per il triennio 2019-2021 e che ha fatto, come di consueto, da apripista per tutti gli altri settori, il CCNL della Sanità è stato sottoscritto definitivamente il 2 novembre 2022.

L'articolo 15 prevede il nuovo sistema di classificazione del personale «improntato a criteri di flessibilità funzionali alle esigenze proprie dei differenti modelli organizzativi aziendali e il sistema degli incarichi rappresenta un elemento essenziale dell'ordinamento professionale previsto dal CCNL». In esso «in relazione alle diverse disposizioni normative istitutive» si individuano cinque «differenti ruoli: sanitario, sociosanitario, amministrativo, tecnico, professionali» e cinque aree «che corrispondono a

cinque differenti livelli di conoscenze, abilità e competenze professionali: a) Area del personale di supporto b) Area degli operatori c) Area degli assistenti d) Area dei professionisti della salute e dei funzionari e) Area del personale di elevata qualificazione». Le aree sono individuate mediante le declaratorie, le quali «descrivono l'insieme dei requisiti indispensabili per l'inquadramento in ciascuna di esse. Le stesse corrispondono a livelli omogenei di competenze professionali necessarie all'espletamento di una vasta e diversificata gamma di attività lavorative, secondo quanto previsto dall'allegato A» che contiene anche, per ciascuna area, le declaratorie dei profili professionali e dei relativi requisiti di accesso.

Nell'ambito di ciascuna area «sono individuati i profili professionali, da intendersi come insiemi omogenei più specifici delle competenze professionali proprie dell'area».

Si sottolinea che «per i ruoli sanitario e sociosanitario, l'elencazione dei profili professionali di cui all'allegato A ha carattere meramente ricognitivo di quanto stabilito dalle disposizioni legislative o dai decreti ministeriali istitutivi degli stessi» confermando il noto assetto delle fonti, sicché «in caso di individuazione di nuovi profili sanitari e sociosanitari o di eventuali modifiche e/o integrazioni degli stessi da parte dei soggetti istituzionalmente competenti in base alle vigenti disposizioni legislative ovvero a seguito della definizione della formazione complementare o specialistica, le parti si incontreranno per l'individuazione dell'area di appartenenza dei profili interessati». Diversamente «l'indicazione dei profili per i ruoli amministrativo, tecnico e professionale contenuta nella declaratoria di cui all'Allegato A è esaustiva».

Si noti come le famiglie professionali vengono definite dalla contrattazione integrativa nel comparto delle funzioni centrali, mentre nelle funzioni locali sono gli enti che, unilateralmente, costruiscono i profili professionali. Le peculiarità del contesto della Sanità comprimono sia le prerogative datoriali, sia l'ambito negoziale: la determinazione delle mansioni effettivamente esigibili dal lavoratore viene sì operata dal dirigente, che assegna il lavoratore a un impiego, attribuendo compiti e responsabilità, ma sempre tenendo conto della infungibilità dei profili professionali per i ruoli sanitario e sociosanitario. Pertanto, sia le "famiglie", sia i profili individuati *ex lege* (statale) sono contenitori di professionalità e concorrono a definire le capacità, competenze e abilità necessarie per svolgere determinate attività.

La previsione di una area della elevata qualificazione è la novità più rilevante del sistema di inquadramento. L'articolo 16 del CCNL 2022 prevede che a tale area si acceda dall'esterno, ovvero dall'interno attraverso una progressione tra le aree ai sensi dell'articolo 52, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 165/2001, nel rispetto dei requisiti di accesso specifici riportati nell'area del personale di elevata qualificazione di cui all'allegato A. Pertanto «appartengono a quest'Area i lavoratori strutturalmente già inseriti nei processi produttivi e nei sistemi di erogazione dei servizi che siano già in possesso dei requisiti previsti per l'accesso ai profili dell'area dei professionisti della salute e dei funzionari e che svolgano funzioni di elevato contenuto professionale e specialistico e/o coordinano e gestiscono processi articolati di significativa importanza e responsabilità assicurando la qualità dei servizi e dei risultati, l'ottimizzazione delle risorse eventualmente affidate, anche attraverso la responsabilità diretta di strutture organizzative di elevata/strategica complessità».

Per l'accesso è richiesto il possesso della laurea magistrale o specialistica «accompagnata da un periodo di almeno tre anni di esperienza maturata, con o senza soluzione di continuità, anche a tempo determinato, nel profilo di appartenenza nell'area dei professionisti della salute e dei funzionari, o precedenti categorie D o livello economico DS del precedente sistema di classificazione del personale, con incarichi di funzione di media o elevata complessità [...] nonché, nel medesimo o corrispondente area, profilo e tipologia di incarico, presso altre amministrazioni di comparti diversi o in incarichi di responsabilità o posizioni equivalenti nel settore privato, sia di tipo gestionale che professionale».

La denominazione dei profili dell'area è quella dei profili dell'area dei professionisti della salute e dei funzionari con l'aggiunta del suffisso “di elevata qualificazione”. Proprio ai professionisti della salute e dei funzionari, una volta superato il periodo di prova, viene conferito l'incarico di posizione «finalizzato ad assicurare lo svolgimento di funzioni organizzative e professionali caratterizzate da livelli di competenza e responsabilità professionale, amministrativa e gestionale nonché autonomia, conoscenze e abilità particolarmente elevate, atte ad organizzare e coordinare fattivamente l'attività propria e dei colleghi in proficua collaborazione con i medesimi, anche in presenza di eventi straordinari, costituendo il collegamento con i dirigenti di riferimento» (articolo 24, comma 4, lettera a, CCNL 2022).

L'esistenza dell'area implica un obbligo datoriale di individuare il perimetro dell'incarico di posizione da attribuire al soggetto: sembra trattarsi, per un verso, della consacrazione della esistenza necessaria del *middle management* pubblico e, per l'altro, della scissione tra il ruolo e l'incarico di posizione organizzativa, essendo questa “posizione” non necessariamente una attribuzione di poteri dirigenziali.

Lo sviluppo della professionalità avviene anche all'interno dell'ente, per progressione tra le aree, secondo quanto oggi previsto dall'articolo 52 del decreto legislativo n. 165/2001 ove si dispone che il dipendente pubblico possa essere assegnato (non solo alle mansioni per le quali è stato assunto o quelle che risultano equivalenti alla luce delle previsioni della contrattazione collettiva ma anche a) «a quelle corrispondenti alla qualifica superiore che abbia successivamente acquisito per effetto delle procedure selettive di cui all'articolo 35, comma 1, lettera a)». Si tratta di concorsi, eventualmente con riserva (fino al 50% dei posti) che «avvengono tramite procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno, nonché sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti».

In Sanità (articolo 20, CCNL 2022) si opta per la previsione di una «procedura selettiva interna», che parrebbe strumento diverso rispetto a quello previsto per l'accesso dall'esterno, con ulteriore valorizzazione (pur sempre nel rispetto del contingente massimo riservato) del comportamento del lavoratore, tenendosi conto anche della «comparazione delle valutazioni di performance individuale conseguite dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio o comunque le ultime tre valutazioni disponibili in ordine cronologico, qualora non sia stato possibile effettuare la valutazione a causa di assenza dal servizio in relazione ad una delle annualità» nonché operando il raffronto «sull'assenza di provvedimenti disciplinari negli ultimi due anni, sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti

per l'accesso all'area dall'esterno, nonché sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti». Si sottolinea così una differenziazione dei percorsi e si prevede che «in caso di progressione tra le aree il dipendente è esonerato dal periodo di prova ai sensi dell'art. 40 comma 11, lett. d) (Periodo di prova)» oltre a regolare con assegni *ad personam* assorbibili il passaggio economico da un'area all'altra.

Nella fase transitoria delle *Norme di prima applicazione* del CCNL (articolo 21) si dispone la possibilità di derogare ai titoli richiesti per l'accesso dall'esterno, allorché il prestatore possa dimostrare «almeno 10 anni di esperienza professionale maturata nel profilo professionale di appartenenza». Ai soli fini dell'applicazione di questa disciplina, gli operatori sociosanitari che, a seguito della progressione tra aree, accedono all'area degli assistenti, acquisiscono la denominazione di “operatore sociosanitario senior”, come *nomen* riservato ai destinatari della progressione «in prima applicazione del presente articolo».

La previsione è l'ennesima disciplina di compromesso, tra la valorizzazione delle *competenze* e dell'esperienza acquisita sul campo, ovviamente che caratterizzano il personale interno e attempato, e il possesso di *titoli* di studio e formativi più elevati, spesso appannaggio dei più giovani. Si tratta di una soluzione assai discutibile, soprattutto ove la si guardi dal punto di vista delle giovani generazioni e della loro (lunga, impegnativa e spesso costosa qualificazione) ⁽¹⁹⁾.

La valorizzazione del personale interno dovrebbe avvenire piuttosto attraverso le progressioni c.d. orizzontali tra posizioni economiche all'interno dell'area, da realizzare «secondo principi di selettività, in funzione delle qualità culturali e professionali, dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito» (articolo 52, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 165/2001, come inserito dal decreto legislativo n. 150/2009). Ma la consapevolezza che si tratti (o, almeno, che si sia trattato) ⁽²⁰⁾ di scivolamenti verso l'alto, con progressioni non selettive ha indotto la tornata contrattuale 2019-2021 a parlare (non più di merito ma) di «differenziali economici di professionalità», che vengono corrisposti «al fine di remunerare il maggior grado di competenza professionale progressivamente acquisito dai dipendenti, nello svolgimento delle attribuzioni proprie dell'area, [...] da intendersi come incrementi stabili del trattamento economico» (articolo 19, CCNL 2022).

I differenziali economici di professionalità complessivamente conseguibili da ciascun dipendente e il valore annuo lordo di ciascuno di essi, per tutto il periodo in cui permanga l'inquadramento nella medesima area sono indicati dal CCNL (nell'allegato E) e distinti per area di inquadramento. L'attribuzione dei “differenziali economici di professionalità”, che si configura come progressione economica all'interno dell'area ai sensi dell'articolo 52, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 165/2001, non comporta l'attribuzione di mansioni superiori e avviene «mediante procedura selettiva, nel rispetto delle modalità e dei criteri specificati» dal CCNL.

La quota di risorse da destinare ai “differenziali economici di professionalità” attribuibili nell'anno viene definita in sede di contrattazione integrativa di cui all'articolo 9 (*Contrattazione collettiva integrativa: soggetti e materie*), comma 5, lettera *a*, nel limite delle

⁽¹⁹⁾ La questione andrebbe affrontata nell'ottica del *diversity management*, come si è provato a introdurre in A. ZILLI, “Non ho l'età”: *ageismo e gestione delle (diversità e) generazioni nel lavoro privato e pubblico*, in A. ZILLI (a cura di), *La discriminazione per età*, VTDL, 2023, n. 2, p. 327 ss.

⁽²⁰⁾ Così la delibera C. conti 18 maggio 2018 in sede di certificazione del CCNL per le funzioni locali.

risorse di cui al comma 5 previste per la copertura finanziaria degli stessi, tenendo conto, equitativamente, delle percentuali di addensamento del personale nelle aree e nei ruoli. Una quota delle risorse così destinate e non superiore al 10% viene finalizzata all'attribuzione dei "differenziali economici di professionalità" secondo i criteri di priorità e le modalità individuati dal CCNL. Le risorse di tale quota, eventualmente non utilizzate, sono destinate all'attribuzione dei "differenziali economici di professionalità".

In primo luogo, possono partecipare i lavoratori che negli ultimi tre anni non abbiano beneficiato di alcuna progressione economica, a condizione che non siano stati destinatari, negli ultimi due anni, di provvedimenti disciplinari superiori alla multa.

Come clausola di salvaguardia, si prevede che non sia possibile attribuire più di un "differenziale economico di professionalità" al dipendente per ciascuna procedura selettiva, previa graduatoria dei partecipanti alla procedura selettiva, definita a partire dal punteggio più elevato e proseguendo in ordine decrescente, tenendo conto di «una quota non inferiore al 40% del punteggio totale, in base alla media delle ultime tre valutazioni individuali annuali conseguite o comunque le ultime tre valutazioni disponibili in ordine cronologico, qualora non sia stato possibile effettuare la valutazione a causa di assenza dal servizio in relazione ad una delle annualità»: di «una quota non superiore al 40% del punteggio totale, in base all'esperienza professionale maturata». Per "esperienza professionale" deve intendersi quella maturata, con o senza soluzione di continuità, anche a tempo determinato e a tempo parziale, presso aziende od enti del comparto di cui all'articolo 1 (campo di applicazione del CCNL 2022) nonché presso altre amministrazioni di comparti diversi, nel medesimo o corrispondente profilo.

Una volta stilata la graduatoria viene assicurata, entro i limiti della quota di risorse individuata in sede aziendale, la «priorità nell'attribuzione dei "differenziali economici di professionalità" al personale che abbia maturato almeno 10 anni di esperienza professionale nella *ex* categoria o nella nuova area di inquadramento di cui all'art. 17 (Norma di primo inquadramento) senza aver mai conseguito progressioni economiche, e al personale che abbia maturato almeno 20 anni di esperienza professionale nella *ex* categoria o nella nuova area di inquadramento di cui all'art. 17 (Norma di primo inquadramento) e che, durante tale periodo, abbia conseguito fino a due progressioni economiche». In questo caso, per "esperienza professionale" deve intendersi quella maturata, con o senza soluzione di continuità, anche a tempo determinato e a tempo parziale, presso Aziende od Enti del comparto di cui all'articolo 1 (*Campo di applicazione*) nonché presso altre amministrazioni di comparti diversi, nel medesimo o corrispondente profilo.

Ove vi fossero ulteriori residui, essi saranno attribuiti secondo i criteri di priorità individuati dal CCNL, volti a supportare «personale che abbia conseguito un minor numero di progressioni economiche; personale con il maggior numero di anni di permanenza nel "differenziale economico di professionalità"» ovvero secondo i criteri emersi in sede di contrattazione integrativa, utili anche per distribuire ogni «percentuale residua fino a raggiungere il 100% del punteggio totale», tenendo conto di «capacità culturali e professionali acquisite anche attraverso i percorsi formativi».

3.2. La manutenzione obbligatoria e il sistema ECM

La valorizzazione della professionalità passa anche attraverso un complesso apparato di formazione continua e obbligatoria, al momento unico nel panorama nazionale dei pubblici impiegati. La maturazione di crediti dell'educazione continua in medicina (ECM) è obbligatoria sin dal 1° gennaio 2002, allorché si è realizzata la previsione della formazione continua disciplinata dagli articoli 16-*bis*, 16-*ter* e 16-*quater* del decreto legislativo n. 502/1992.

Si tratta di un vero e proprio obbligo deontologico, volto a mantenere le conoscenze e competenze per offrire un'assistenza qualitativamente utile ai pazienti, nonché per rispondere alle esigenze del Servizio sanitario. Il modello è ampiamente diffuso a livello europeo, anche in relazione alla necessità di implementare la direttiva 2005/36/CE, modificata dalla direttiva 2013/55/UE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali.

La direttiva impone agli Stati membri di incoraggiare i professionisti che potrebbero beneficiare di un riconoscimento automatico delle loro qualifiche professionali a tenere aggiornate le loro conoscenze, abilità e competenze e obbliga gli Stati membri a riferire alla Commissione in merito alle azioni nazionali volte a promuovere l'aggiornamento professionale continuo (APC), al fine di incentivare lo scambio di migliori pratiche per ottimizzare i sistemi nazionali di APC.

Tra i sistemi di APC, la Commissione inserisce anche l'ECM, oggetto di uno studio svolto sotto la guida del Comitato permanente dei medici europei, che ha raccolto e analizzato letteratura scientifica disponibile sul tema e, sulla base di un'indagine condotta su scala europea e di seminari di esperti, ha offerto un quadro completo e comparativo dell'APC in Europa, comprese anche le tendenze emergenti ⁽²¹⁾.

Anche sulla scorta di tali esperienze, con i decreti ministeriali 7 agosto 2015, 29 ottobre 2015 e 16 novembre 2015 è stata ricostituita, presso l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, la Commissione nazionale per la formazione continua, presieduta dal Ministro della salute, con il compito di vigilare sul corretto adempimento dell'obbligo.

Nel dicembre 2016 la Commissione nazionale per la formazione continua ha approvato la delibera per i *Criteri per l'assegnazione dei crediti alle attività ECM* che, sostituendola precedente, ha previsto l'obbligo di acquisire 150 crediti per ogni triennio, con l'esonero per il solo personale sanitario che goda di congedi e permessi genitoriali, ovvero impegnato nella frequenza di corsi universitari (di laurea, master, specializzazione, dottorato di ricerca) o iscritto a corsi specifici (per es. di idoneità all'esercizio dell'attività di emergenza, *ex* decreto del Presidente della Repubblica n. 270/2000).

Il sistema si fonda sull'accreditamento dei c.d. *providers* (letteralmente, "fornitori"), identificati primariamente nelle università, facoltà e dipartimenti universitari, nonché negli istituti scientifici del servizio sanitario e del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR). Sono accreditate anche Società scientifiche e associazioni professionali, ordini e collegi delle professioni sanitarie, fondazioni a carattere scientifico, case editrici scientifiche e, di volta in volta, altri soggetti pubblici e privati.

⁽²¹⁾ Si veda EUROPEAN COMMISSION, [*Study concerning the review and mapping of continuous professional development and lifelong learning for health professionals in the EU. Final Report*](#), EU Health Programme (2008-2013), 2015.

I crediti ECM possono essere conseguiti attraverso corsi residenziali, formazione a distanza (sia con docenze, sia attraverso l'autoapprendimento) e sul campo, sia partecipando a ricerche di carattere scientifico, sia in gruppi di lavoro di carattere organizzativo. L'esito è dunque una obbligatoria manutenzione delle proprie competenze, sia inerenti alle novità della scienza o della tecnica professionale, sia della propria capacità di lavorare con gli altri, per la maggiore utilità delle strutture e per la migliore integrazione delle abilità.

4. Osservazioni conclusive: formazione, professionalità e relazioni professionali

A valle della ricostruzione sin qui svolta, emerge un complesso quadro regolamentare, che costruisce la professionalità in sanità. L'intricato sistema delle fonti (non solo multilivello tra Stato, Regioni e regolamenti, ma anche di riparto di competenze tra determinazioni unilaterali e pattuizioni collettive) rende ostica ogni previsione sull'evoluzione del tema, sia nel breve, sia nel lungo periodo.

Si possono, però, svolgere alcune considerazioni circa le azioni che dovranno essere introdotte nella sanità pubblica nel futuro prossimo e che, ovviamente, incidono in modo significativo sulla condizione dei lavoratori poveri, in questo caso, a una duplice accezione: sia con riguardo ai *working poor* in sanità, sia con riferimento alle *persone povere*, che della sanità pubblica hanno estremo bisogno.

Si pone, ovviamente, la questione della sostenibilità economico-finanziaria del modello di salute pubblica nel tempo. Su questo, l'andamento della spesa sanitaria pro capite italiana è distante dagli altri Paesi forti europei (Austria, Belgio, Francia, Germania, Olanda), nonostante l'impatto sul PIL sia simile ⁽²²⁾. In altri termini, chi si rivolga alla sanità pubblica italiana ha a disposizione, in media, meno risorse per tutelare la propria salute, rispetto agli abitanti dei Paesi cennati, benché, in proporzione, il nostro Paese abbia impegnato la stessa percentuale di risorse.

Altresì, incombente per noi lo *spettro* dell'invecchiamento, sia del personale sanitario, sia della popolazione. Questo tema rappresenta la vera spada di Damocle sull'Italia ⁽²³⁾, ormai scesa sotto i 60 milioni di residenti, che *calano* nel numero, al ritmo di oltre 100.000 dal 2015, ma *crescono* per età, anche in ragione delle cancellazioni anagrafiche (di giovani) per trasferimento all'estero e dell'inverno demografico, connotato da un bassissimo tasso di fecondità, con 1,29 figli per donna, ben al di sotto della soglia di sostituzione di due figli per genitrice ⁽²⁴⁾.

Le questioni impattano enormemente sulla sanità, ove, negli ultimi tempi si è provato a *rattoppare* la carenza quantitativa di risorse umane: prima dell'emergenza pandemica, si trattava di un *bucò* da mancate assunzioni; dopo la pandemia, si assiste a una *emorragia* di personale, che abbandona il comparto pubblico. Nel 2021 gli ospedali italiani hanno

⁽²²⁾ Si veda A. IERO, *I tagli alla sanità? Si spiegano con la crescente povertà dell'Italia*, in www.econopoly.it/sole24ore.com, 4 aprile 2020.

⁽²³⁾ Si veda EUROSTAT, *Ageing Europe. Looking at the lives of older people in the EU. 2019 edition*, 2019.

⁽²⁴⁾ Si veda M. CALTABIANO, *Invecchiamento della popolazione e prospettive demografiche per il diritto e mercato del lavoro*, in A. ZILLI (a cura di), *op. cit.*, p. 343 ss.

perso quasi 3.000 medici per dimissioni volontarie e circa 2.000 tra infermieri e operatori sociosanitari hanno detto addio alle strutture sanitarie pubbliche (25).

Gli interventi attuati per favorire la medicina territoriale e di comunità (26) e la deospedalizzazione, cercando anche di correre ai ripari rispetto alla imminente, se non già proprio endemica, carenza di medici di medicina generale e pediatri di libera scelta, ha visto la claudicante introduzione dell'*infermiere di famiglia*, ma senza precisazione del profilo, con le criticità viste sopra.

Dal punto di vista della contrattazione collettiva, i mancati riconoscimenti al personale del comparto (sia con riferimento ai profili retributivi, sia badando alla attribuzione di responsabilità) e l'omessa la ridefinizione del rapporto tra tutte le figure, mediche e non, impegnate nell'erogazione dell'assistenza sanitaria, scontenta tutti, come emerge dalla *grande dimissione* in corso. Sembra ormai indispensabile avviare e sostenere il dialogo tra comparto e area della dirigenza, nonché tra gli ordini professionali, nella consapevolezza di una urgente valorizzazione della professionalità delle professioni sanitarie, in attesa di un formale e sostanziale identificazione del proprio indispensabile apporto, non solo per il miglioramento, ma ormai per la sopravvivenza stessa della Sanità pubblica del Paese.

La complessa delimitazione delle competenze tecniche e organizzative delle diverse professioni sanitarie è terreno di scontro tra gli operatori, specie nei rapporti tra la dirigenza medica e i prestatori del comparto. Accantonata la funzione ausiliaria in cui erano costretti, i professionisti sanitari non hanno, infatti, trovato una calda accoglienza tra chi, sino a quel momento, godeva di una sovraordinazione organizzativa, contrattuale e normativa.

Si tratta di vicende paradigmatiche, che hanno alimentato nel tempo le polemiche tra medico/infermiere, radiologo/tecnico di radiologia, ortopedico/fisioterapista, sino alle note vicende che riguardano i conflitti "di sala" tra ginecologi e personale ostetrico, sino a culminare nelle tensioni tra responsabili di strutture complesse provenienti da carriere diverse ma accomunate nel ruolo della dirigenza, non più solo medica ma anche delle professioni sanitarie.

Per tutti, valga l'esempio della collocazione professionale degli *infermieri*. Dapprima il decreto ministeriale n. 739/1994 ne ha individuato il profilo e poi la legge n. 42/1999 ne ha previsto il riconoscimento come professione sanitaria, con la conseguente abrogazione del mansionario. Da lì, la legge n. 251/2000 ha introdotto la denominazione delle professioni sanitarie, benché solo con la legge n. 43/2006 si sia definitivamente superata l'ausiliarità dell'assistenza infermieristica, emancipando tale professione dalla esecutività. Infine, la legge n. 3/2018 ha previsto la costituzione dell'ordine professionale, al posto del Collegio in ordini, rileggendo la normativa in chiave di autonomia operativa.

(25) Si tratta dei dati elaborati dalla Federazione italiana Aziende sanitarie e ospedaliere e riportati in IL SOLE 24 ORE, *Fiaso: grandi dimissioni in sanità, nel 2021 via dal Servizio sanitario nazionale 3mila medici*, in www.sanita24.ilssole24ore.com, 10 novembre 2022; per un recentissimo studio di caso si veda C. COSTA ET AL., *Il fenomeno delle dimissioni tra gli infermieri nelle Aziende Sanitarie del Veneto. Uno studio retrospettivo*, in *Assistenza Infermieristica e Ricerca*, 2023, n. 2.

(26) La specializzazione in Medicina di comunità e delle cure primarie è stata introdotta, tra molte polemiche rispetto ai medici di medicina generale, con il riordino delle scuole di specializzazione ex d.l. n. 68/2015.

Ma tra le petizioni di principio e la disciplina di dettaglio, la distanza è ancora molta. All'abrogazione del mansionario, anche a fronte della previsione del percorso universitario (prima di diploma, poi di laurea), non ha fatto seguito una chiara individuazione di competenze e le attribuzioni dell'infermiere, né in termini assoluti, vista la genericità del decreto ministeriale n. 739/1994 nel definire il profilo, né in termini relativi, con riferimento all'interazione con i dirigenti medici.

Il CCNL del 2018 tentava di affrontare il tema della «integrazione multidisciplinare delle professioni sanitarie» ma la mancanza di una correlata previsione nello speculare contratto della dirigenza ha relegato la disciplina del comparto a mero *self-restraint* e rinviato a un accordo, da assumere in Conferenza Stato-Regioni, sui reciproci confini. Ma tale Patto non si è mai concretizzato, verosimilmente per la netta contrarietà dei dirigenti medici non a porre un confine ma a vedere compresso il proprio spazio, attraverso la valorizzazione delle professioni sanitarie.

Non di rado, l'*actio finium regundorum* ha visto conflitti aspri, di esito contraddittorio e, quindi, insoddisfacente per tutte le parti. In tema di organizzazione dei punti di pronto soccorso e competenza del personale infermieristico a classificare l'urgenza (c.d. triage secondo la metodica *see and treat*) i giudici amministrativi hanno accolto le ragioni della pubblica amministrazione, avallandone l'operato con devoluzione di compiti al personale infermieristico ⁽²⁷⁾, ovvero, in altri casi, sconfessando le scelte aziendali, volte a valorizzare le professioni non mediche ⁽²⁸⁾. Questa ultima vicenda, confermata anche in appello ⁽²⁹⁾ ha visto affermato il principio per cui sarebbe addirittura «incontestabile, infatti, che al personale medico compete la gestione del percorso terapeutico e clinico del paziente, mentre alla struttura infermieristica spetta il compito di attuare il percorso propriamente assistenziale».

Se il TAR Lazio ⁽³⁰⁾ ha rigettato il ricorso della Regione Veneto per l'annullamento delle Linee guida *ex* articolo 6, decreto legislativo n. 187/2000 (poi abrogato *ex* decreto legislativo n. 101/2020), richiamando una lata concezione di ancillarità e subaltermità delle professioni sanitarie (in questo caso, del tecnico di radiologia nei confronti del medico radiologo, la cui presenza sarebbe sostanzialmente sempre richiesta), i giudici di Palazzo Spada ⁽³¹⁾ sono giunti a conclusioni opposte, nel caso del fisioterapista domiciliare, a cui è consentito svolgere la propria professione senza la presenza e la supervisione dell'ortopedico o del fisiatra.

Se non vi è stata alcuna chiarezza avanti alle corti, né i legislatori, né le parti sociali hanno fatto di meglio.

Quanto ai primi, le determinazioni regionali hanno addirittura alzato il livello dello scontro, giungendosi alla sanzione della radiazione nei confronti del dirigente medico/assessore regionale, reo di aver adottato direttive ritenute lesive del decoro della professione! La vicenda ha determinato la giunta regionale (della Emilia-Romagna) a ricorrere avanti alla Corte costituzionale, per lamentare il conflitto di attribuzioni tra sé e l'ordine dei medici, che aveva così giudicato l'operato del malcapitato assessore. Con una significativa decisione, la Consulta ha ritenuto che l'ordine dei medici avesse

⁽²⁷⁾ Si veda TAR Lazio 19 ottobre 2016, n. 10411.

⁽²⁸⁾ Si veda TAR Umbria 7 novembre 2016, n. 704.

⁽²⁹⁾ Si veda C. Stato 21 giugno 2022, n. 5205.

⁽³⁰⁾ Si veda TAR Lazio 24 agosto 2022, n. 11242.

⁽³¹⁾ Si veda C. Stato 4 gennaio 2021, n. 111.

invaso la competenza assegnata alla Regione dagli articoli 117, terzo comma, e 118, Cost., in materia di organizzazione sanitaria. La sanzione così irrogata è stata annullata, poiché essa si era tradotta in un illegittimo sindacato sulle scelte politiche della Regione in materia di organizzazione dei servizi sanitari ⁽³²⁾.

Purtroppo, nemmeno la contrattazione collettiva è riuscita a ricomporre queste tensioni, dimostrandosi non concludente in tema di riparto, ovvero di condivisione, della gestione dei processi clinico-assistenziali e diagnostici. L'articolo 24 CCNL del 2022 afferma che «Ferma restando la sovraordinazione nell'ambito dell'organizzazione aziendale e le peculiari competenze e responsabilità del Dirigente, il sistema degli incarichi si basa sui principi di maggiore responsabilità e di impegno realmente profuso, valorizzazione del merito e della prestazione professionale ed è funzionale ad una efficace organizzazione aziendale e al raggiungimento degli obiettivi di salute previsti dalla programmazione sanitaria e sociosanitaria nazionale e regionale, finalizzati a promuovere lo sviluppo professionale, mediante il riconoscimento dell'autonomia operativa».

Sicché, la previsione di «a) Incarico di posizione, per il solo personale inquadrato nell'area di elevata qualificazione; b) Incarico di funzione organizzativa, per il solo personale inquadrato nell'area dei professionisti della salute e dei funzionari; c) Incarico di funzione professionale, per il personale inquadrato nell'area dei professionisti della salute e dei funzionari, nell'area degli assistenti e nell'area degli operatori» (articolo 24, comma 4, CCNL 2022) per valorizzare la professionalità dei non dirigenti scontano, in effetti, una assodata ambiguità, derivante dalla mancata specificazione circa la connotazione (medica o meno) della figura dirigenziale di cui si parla poco prima.

Manca una «definizione condivisa da tutti i protagonisti dello scenario dell'assistenza sanitaria» ⁽³³⁾, che emerge oltre la professionalità, dedizione e collaborazione che le parti mettono in campo, nell'interesse dei pazienti e dell'immagine della pubblica amministrazione. Sempre più spesso, però, affiorano le tensioni, se non proprio attriti o ostilità, tra gli operatori della salute, determinate dalla scarsa chiarezza normativa e dall'incedere non coordinato dei contratti dell'area dirigenziale e del comparto.

La sede della formazione ECM potrebbe favorire il dialogo tra le parti, nella consapevolezza di una necessaria e urgente ricomposizione del contesto di erogazione dell'assistenza sanitaria, pur nelle specificità delle professioni coinvolte, con la prospettiva di una miglior erogazione del servizio pubblico.

⁽³²⁾ Si veda C. cost. 6 dicembre 2019, n. 259.

⁽³³⁾ C. Stato n. 5205/2022, cit.

Incentivi e formazione

di Carmela Garofalo

Abstract – Il saggio si propone di verificare come la leva dei benefici economici e normativi si sia saldata con i recenti interventi legislativi in ambito di politiche attive, passive e per l'occupazione per tendere al perseguimento degli obiettivi programmatici individuati dall'UE e dal PNRR di stimolare le imprese ad abbracciare una cultura della "formazione" e di investire sul capitale umano in un'ottica di tutela transizionale, volta non solo a proteggere i lavoratori dai rischi occupazionali o di perdita del posto di lavoro, ma anche a promuovere lo sviluppo di capacità di transizione idonee ad aumentarne l'occupabilità.

Abstract – The essay aims to verify how the leverage of economic and regulatory benefits has merged with the recent legislative interventions in the field of active, passive and employment policies towards the pursuit of the programmatic objectives identified by the EU and the NRRP to stimulate companies to embrace a culture of 'training' and to invest in human capital with a view to transitional protection, aimed not only at protecting workers from occupational risks or job loss, but also at promoting the development of transition skills suitable to increase their employability.

Sommario: 1. Premessa. – 2. La formazione nel PNRR. – 3. Incentivi e formazione nel prisma del PNRR. – 3.1. Il Fondo nuove competenze. – 3.2. Formazione e ammortizzatori sociali. – 3.3. Incentivi e contratti a contenuto formativo. – 4. Il ruolo dei fondi paritetici interprofessionali e la natura delle risorse gestite. – 5. Incentivi fiscali per la formazione. – 6. Conclusioni.

1. Premessa

Discutere di incentivi connessi alla formazione offre la possibilità di spaziare tra svariati temi del diritto del lavoro che riguardano gli aspetti più ampi di politica del lavoro e del mercato del lavoro e quelli, più settoriali, che attengono a specifiche discipline contrattuali o a singoli interventi normativi.

È necessario, perciò, individuare l'obiettivo da perseguire nell'analisi tassonomica del tema trattato che può essere rintracciato nell'*acquis* sociale europeo come declinato nel contesto nazionale.

Partendo dal Pilastro europeo dei diritti sociali (ma ancor prima dall'articolo 14 della Carta sociale europea) nel quale l'istruzione, la formazione e l'apprendimento permanente vengono citati fin dal primo principio («Ogni persona ha diritto a un'istruzione, a una formazione e a un apprendimento permanente di qualità e inclusivi, al fine di mantenere e acquisire competenze che consentono di partecipare pienamente alla società e di gestire con successo le transizioni nel mercato del lavoro»), il diritto alla formazione e, più in generale, gli investimenti verso le persone e le loro competenze

sono diventati temi prioritari dell'agenda politica dell'UE per rispondere alle sfide dettate dalla doppia transizione verde e digitale che imporrà alle imprese di dover reperire nuovi profili professionali per far fronte alle mutate esigenze produttive e ai lavoratori di riconvertire o perfezionare le proprie competenze per adattarsi ai cambiamenti del mercato del lavoro.

L'apprendimento lungo tutto l'arco della vita è un aspetto strategico per la crescita delle competenze individuali, per la coesione sociale e per l'economia in generale ⁽¹⁾, tanto da diventare uno degli impegni assunti dagli Stati UE al vertice (sociale) di Porto del 7 maggio 2021 ⁽²⁾ per raggiungere entro il 2030 l'obiettivo fissato dall'Agenda ONU 2030 di un tasso di occupazione di almeno il 78% ⁽³⁾.

Il 2023 è stato proclamato anche Anno europeo delle competenze ⁽⁴⁾ al fine di sensibilizzare le istituzioni europee, gli Stati membri, le parti sociali, le imprese e i lavoratori dell'UE (*stakeholders*) a investire nella formazione e nello sviluppo delle competenze per superare la carenza di manodopera e responsabilizzare gli individui a partecipare attivamente alle transizioni in corso attraverso la formazione continua. Sono quattro gli obiettivi principali che l'UE intende perseguire con tali iniziative: 1) promuovere investimenti maggiori, più efficaci e inclusivi nella formazione e nel miglioramento del livello delle competenze per sfruttare appieno il potenziale della forza lavoro europea e sostenere le persone nel passaggio da un posto di lavoro a un altro; 2) garantire che le competenze siano adeguate alle esigenze del mercato del lavoro, anche cooperando con le parti sociali e le imprese; 3) abbinare le aspirazioni e le competenze delle persone alle opportunità offerte dal mercato del lavoro, in particolare per la transizione verde e digitale e la ripresa economica e con specifico riguardo alle donne e ai giovani che non hanno un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo; 4) attrarre persone provenienti da Paesi terzi con le competenze necessarie all'UE, anche rafforzando le opportunità di apprendimento e la mobilità e agevolando il riconoscimento delle qualifiche.

Se decliniamo questi obiettivi nel contesto nazionale, appaiono subito evidenti le difficoltà che il nostro Paese deve superare per colmare le carenze strutturali del sistema formativo e per ridurre il divario tra competenze e domanda di lavoro (c.d. *skill shortage*) che dipende da una pluralità di ragioni, tra cui *in primis* l'incapacità di costruire adeguatamente un sistema di politiche attive, ma anche la mancanza di allineamento tra il sistema delle imprese e del lavoro con il sistema dell'istruzione e della

⁽¹⁾ Cfr. S. CIUCCIOVINO, [Professionalità, occupazione e tecnologia nella transizione digitale](#), in [Federalismi.it](#), 2022, n. 9, p. 138, secondo cui «l'apprendimento permanente, quindi, va visto come *life-long learning* centrato sulla persona per l'accumulazione di un patrimonio di competenze riconoscibile e spendibile come diritto sociale della persona di nuova generazione nel rapporto di lavoro ma anche nel mercato del lavoro, a garanzia della mobilità professionale all'interno e all'esterno dell'impresa».

⁽²⁾ Nel Porto Social Summit del 7 maggio 2021 gli Stati UE hanno assunto l'impegno in base al quale almeno il 60% degli adulti dovrebbe partecipare ogni anno ad attività di formazione (<https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2021/05/07/social-summit/>).

⁽³⁾ Contestualmente la Commissione UE ha approvato nel luglio 2021 una nuova Agenda europea per le competenze, un programma quinquennale che prevede dodici azioni in cinque aree di intervento che gli Stati membri sono chiamati a mettere in pratica soprattutto attraverso i loro Piani di Ripresa e Resilienza e finanziato, oltre che indirettamente dal *Next Generation EU*, anche da altri canali strutturali del bilancio comunitario, come il Fondo sociale europeo Plus, il programma Erasmus e il programma di investimenti europei InvestEU (cfr. [European Skills Agenda](#)).

⁽⁴⁾ [European Year of Skills](#).

formazione, soprattutto in un contesto di cambiamenti tecnologici che spingono a inserire nuove competenze nei processi di produzione ⁽⁵⁾.

Questo spiega perché la formazione, finalizzata all'ampliamento delle competenze dei lavoratori occupati (formazione continua) e di coloro che sono esclusi dal mondo del lavoro, quindi in condizione di disoccupazione e/o in cerca di prima occupazione, rappresenta un asse strategico del PNRR per la crescita economica e sociale del Paese all'indomani della crisi pandemica ⁽⁶⁾. Parallelamente il nostro legislatore con la recente riforma in tema di ammortizzatori sociali (legge n. 234/2021, legge di bilancio per il 2022) va nella direzione di un maggior collegamento tra sostegno al reddito e opportunità di riqualificazione, delineandosi un sistema integrato di strumenti per la valorizzazione della professionalità dei lavoratori nelle transizioni occupazionali.

In questo contesto il presente contributo si propone di verificare come la leva dei benefici economici e normativi si è saldata con i recenti interventi legislativi in ambito di politiche attive, passive e per l'occupazione per tendere al perseguimento degli obiettivi programmatici individuati dall'UE e dal PNRR di stimolare le imprese ad abbracciare una cultura della "formazione" e di investire sul capitale umano in un'ottica di tutela transizionale, volta non solo a proteggere i lavoratori dai rischi occupazionali o di perdita del posto di lavoro, ma anche a promuovere lo sviluppo di capacità di transizione idonee ad aumentarne l'occupabilità ⁽⁷⁾.

2. La formazione nel PNRR

Da un'interessante analisi testuale di tipo quali-quantitativa del PNRR realizzata per individuare le linee di sviluppo della politica formativa rivolta ai lavoratori delle imprese non pubbliche ⁽⁸⁾, è emerso che il tema della formazione è trattato in varie sezioni del documento, a volte in modo esplicito ed articolato, altre volte in maniera indiretta.

Indubbiamente è nella Missione n. 5, *Inclusione e coesione*, che si rinviene il massiccio intervento sulla formazione e riqualificazione dei lavoratori. In questa Missione viene

⁽⁵⁾ Cfr. P.A. VARESI, *Il sistema nazionale di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro: aspetti strutturali*, in *VTDL*, 2022, n. 4, p. 607 ss.

⁽⁶⁾ Già la raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia, Bruxelles, 20 maggio 2020, COM(2020)512 final (tenuta in adeguato conto nella redazione del PNRR) contemplava la formazione tra gli interventi raccomandati incoraggiando il miglioramento del livello dell'istruzione e delle competenze qualificate, quale volano prioritario di sviluppo, e parallelamente l'incremento della formazione della forza lavoro, nel nome della coerenza di sistema. Infatti «il basso tasso di partecipazione degli adulti scarsamente qualificati alla formazione è preoccupante, data la diminuzione dei posti di lavoro che richiedono basse qualifiche. Il miglioramento delle competenze e la riqualificazione professionale continuano a essere più che mai cruciali per consentire ai lavoratori di acquisire competenze rilevanti per il mercato del lavoro e per promuovere una transizione equa verso un'economia più digitale e sostenibile» (considerando 19). Cfr. G. MAMMONE, *Ripresa e resilienza dopo il Covid-19. Gli ammortizzatori sociali tra cooperazione europea e progettualità nazionale*, in *RDSS*, 2021, n. 2, pp. 261-262.

⁽⁷⁾ Sul punto cfr. L. CASANO, *Formazione continua e transizioni occupazionali*, in *VTDL*, 2022, n. 4, p. 661.

⁽⁸⁾ Cfr. M. MARCUCCIO, [*Le prospettive per la formazione continua rivolta ai lavoratori del settore non pubblico nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano: opportunità per estendere l'efficacia di un diritto soggettivo*](#), Università di Bologna Alma Mater Studiorum, 2021.

affermato che, per porre rimedio agli scarsi investimenti nelle competenze e al conseguente rallentamento della transizione verso un'economia basata sulla conoscenza, è necessario investire in attività di *up-skilling*, *re-skilling* e *life-long learning*, che mirino a far ripartire la crescita della produttività o migliorare la competitività sia delle PMI e che delle microimprese italiane.

Alla «formazione» e al «miglioramento delle competenze», in particolare quelle digitali, tecniche e scientifiche, viene assegnato il compito di migliorare la «mobilità dei lavoratori» e «raccolgere le sfide del mercato del lavoro», obiettivi per il cui raggiungimento viene prevista nella Componente M5C1 una riforma organica e integrata in materia di politiche attive e formazione professionale (Riforma 1.1).

Entrando nel dettaglio della sezione C1 della Missione n. 5, l'asse relativo alle politiche attive (ben più ampio quindi della formazione continua in senso proprio) si sviluppa in due misure: 1) il Programma nazionale per la garanzia occupabilità dei lavoratori (Programma GOL), che mira a sostenere i lavoratori in transizione, i disoccupati e i giovani in cerca di prima occupazione; 2) il Piano nazionale nuove competenze (PNNC), che punta alla governance del sistema della formazione per garantire maggiore coesione delle politiche a sostegno della formazione per tutto l'arco della vita, comprendendo in questa categoria gli adulti in generale ⁽⁹⁾.

Per i lavoratori occupati è, inoltre, previsto a valere sulle risorse del REACT-EU (a cui si aggiungono quelle dei fondi interprofessionali che le imprese possono eventualmente utilizzare per coprire «i costi della formazione (docenti e aule)»), il potenziamento del Fondo nuove competenze (FNC) al fine di permettere alle aziende di rimodulare l'orario di lavoro e di favorire attività di formazione sulla base di specifici accordi collettivi con le organizzazioni sindacali. Lo strumento viene esteso anche per attività di formazione rivolte ai lavoratori in situazioni di criticità in quanto può «essere attivato anche per aziende che utilizzano la Cassa integrazione»; in quest'ultimo caso viene precisato che, quando i trattamenti sono volti a far fronte a ristrutturazioni o crisi strutturali, «le attività di formazione promosse sono cruciali per accompagnare processi di ricollocazione della forza lavoro ovvero aiutare la transizione verso nuova occupazione».

È evidente l'ampia platea dei destinatari di tali misure che ricomprende i disoccupati, i lavoratori in transizione occupazionale (percettori di RdC, Naspi, Dis-Coll e CIGS) e i lavoratori occupati. Trasversalmente a queste categorie viene fatto riferimento alle «persone con disabilità» e a «categorie più vulnerabili». Viene poi menzionata la categoria dei giovani inoccupati che nel testo del PNRR sono distinti tra coloro che sono ancora in fase di preparazione al mondo del lavoro (i giovani in generale) e i NEET. Unitamente ai giovani si fa riferimento anche agli «adulti» in modo particolare alle «persone con competenze molto basse».

Nella Missione n. 1, *Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*, e nello specifico nella Componente M1C2 (*Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo*) si prevedono, invece, nell'ambito della misura di intervento Transizione 4.0 misure di incentivazione fiscale (crediti di imposta alle imprese che investono in

⁽⁹⁾ Sul tema cfr. D. GAROFALO, *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, in *DRI*, 2022, n. 1, pp. 114-160; P.A. VARESI, *Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'Unione europea e riforme nazionali*, *ivi*, pp. 75-113; A. SARTORI, *Transizioni occupazionali e fragilità lavorative: il difficile compito per il diritto del lavoro post-pandemico*, *ivi*, 2021, n. 4, p. 967.

attività di formazione alla digitalizzazione e di sviluppo delle relative competenze) come «tassello fondamentale della strategia complessiva tesa ad aumentare la produttività, la competitività e la sostenibilità delle imprese italiane».

Integrano gli interventi fiscali ulteriori misure quali l'elaborazione e sperimentazione di un «modello di riqualificazione manageriale focalizzato sulle PMI (con programmi di formazione *ad hoc*, il coinvolgimento delle associazioni di categoria e l'utilizzo di modelli di diffusione incentrati su piattaforme digitali)» e la sperimentazione di programmi di *training ad hoc*, nell'ottica dell'*up-skilling* digitale come strumento di formazione continua per i lavoratori in cassa integrazione, da fruire con flessibilità nei «periodi di cassa integrazione, incentivati tramite il taglio (temporaneo) del cuneo fiscale sia per l'impresa che per il lavoratore».

Il tema della formazione viene toccato, poi, in modo indiretto, anche nelle altre Missioni che compongono il PNRR. Con particolare riferimento alla Missione n. 2, *Rivoluzione verde e transizione ecologica*, attenzione viene posta «acchè la transizione avvenga in modo inclusivo ed equo, contribuendo alla riduzione del divario tra le regioni italiane, pianificando la formazione e l'adattamento delle competenze e aumentando la consapevolezza su sfide ed opportunità offerte dalla progressiva trasformazione del sistema»; mentre la Missione n. 4 è completamente dedicata al tema dell'istruzione e della ricerca, con uno specifico focus riservato all'istruzione tecnica superiore e alla formazione degli operatori degli enti di formazione professionale (intervento M4C1.1, *Miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione*, Misura Investimento 1.5, *Sviluppo del sistema di formazione terziaria (ITS)*)⁽¹⁰⁾.

Da questa breve analisi del PNRR emerge che il tema della ha una forte valenza trasversale ai diversi ambiti della società e dell'economia. Allo stesso tempo, seppur nei limitati spazi di un documento programmatico che richiede una declinazione di dettaglio, appare che la formazione per gli occupati sembra avere un ruolo abbastanza marginale nell'impianto del PNRR. Ne è indice, ad esempio, il fatto che nel PNRR l'espressione «formazione continua» è utilizzata solo una volta e che il posizionamento della formazione per gli occupati unicamente nel campo delle politiche attive del lavoro attribuisce ad essa una sorta di funzione di tipo esclusivamente emergenziale o curativa e non preventiva o addirittura anticipatoria. La formazione degli occupati viene concepita come un ammortizzatore sociale o come una politica di sostegno all'occupazione piuttosto che come parte integrante di un percorso di apprendimento permanente che deve mantenere alta la qualificazione dei lavoratori durante l'intera vita lavorativa⁽¹¹⁾.

Emerge, perciò, una sorta di divisione (implicita) del lavoro formativo tra l'intervento privato (delle aziende, da sole o attraverso i fondi interprofessionali), destinato agli

⁽¹⁰⁾ Viene espressamente affermato che «La misura mira al potenziamento dell'offerta degli enti di formazione professionale terziaria attraverso la creazione di network con aziende, università e centri di ricerca tecnologica/scientifica, autorità locali e sistemi educativi/formativi. Con questo progetto si persegue [...] la formazione dei docenti perché siano in grado di adattare i programmi formativi ai fabbisogni delle aziende locali è [...] L'attuazione di questo investimento è a cura del Ministero dell'Istruzione, in collaborazione con enti di formazione professionale».

⁽¹¹⁾ Cfr. G. CAMPANELLA, G. FORTE, A. VERGANI, *La formazione continua finanziata dai Fondi Interprofessionali e il Programma GOL/PNRR*, in CNEL, [XXIV Rapporto. Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2022](#), 2023, p. 120.

occupati, e quello pubblico (realizzato, in questo caso, dal PNRR), rivolto ai soggetti più vulnerabili e in difficoltà.

3. Incentivi e formazione nel prisma del PNRR

Ricostruita la cornice programmatica degli interventi legislativi in tema di formazione, si possono rintracciare, utilizzando le coordinate del PNRR, le misure di dettaglio che utilizzano la leva degli incentivi (intendendo per tali, in un'accezione ampia, sia quelli economici che normativi) per il perseguimento degli obiettivi ivi prefissati.

3.1. Il Fondo nuove competenze

Ai nostri fini assume particolare rilievo il FNC destinato ai lavoratori occupati a cui il PNRR riconosce grande rilevanza anche sul piano sistemico per sostenere il ruolo attivo delle imprese nella definizione dei fabbisogni formativi e della progettazione degli interventi, e per la messa a regime dei sistemi di attestazione e certificazione delle competenze acquisite dai lavoratori ⁽¹²⁾.

L'istituto, sin dalla sua istituzione, ha subito diversi interventi modificativi volti ad ampliarne sia l'ambito di applicazione soggettivo e oggettivo sia la copertura finanziaria.

Il FNC è stato inizialmente introdotto, durante l'emergenza pandemica da Covid-19, dall'articolo 88, comma 1, del decreto-legge n. 34/2020, convertito dalla legge n. 77/2020, per dare un ulteriore impulso alla formazione professionale continua dei lavoratori (occupati) in quanto con esso si promuovono attività formative veicolate da specifiche intese sindacali (a livello aziendale o territoriale) mediante le quali, attraverso una rimodulazione dell'orario di lavoro, parte di esso viene finalizzato a percorsi formativi di *up-skilling* o di *re-skilling* ⁽¹³⁾. Il FNC interviene per rimborsare al datore di lavoro il costo sostenuto (retribuzione più contributi previdenziali ed assistenziali) per la parte dell'orario di lavoro in cui i lavoratori sono stati impegnati in formazione. È escluso, invece, dall'ammissione del contributo, il costo delle attività di formazione per il cui recupero si invitano i datori di lavoro ad accedere ai fondi interprofessionali (o alla Regione di competenza).

Nella fase di avvio della misura l'attività del FNC è stata regolata dal decreto interministeriale 9 ottobre 2020 come modificato dal decreto interministeriale 22 gennaio 2021.

⁽¹²⁾ Sull'introduzione del FNC cfr. E. MASSAGLI, G. IMPELLIZZIERI, *Fondo Nuove Competenze: funzionamento, elementi di originalità e primi rilievi critici*, in *DRI*, 2020, n. 4, p. 1192; L. CASANO, *Transizione ecologica e riqualificazione dei lavoratori: vincoli del quadro giuridico-istituzionale e prospettive evolutive nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro*, in S. CIUCCIOVINO ET AL. (a cura di), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?*, ADAPT University Press, 2021, p. 38.

⁽¹³⁾ Il FNC in origine, aveva una dotazione finanziaria pari a 730 milioni di euro a valere per 230 milioni sul Programma operativo nazionale Sistemi di politiche attive per l'occupazione (PON SPAO), di provenienza del Fondo sociale europeo 2014-2020 e gestito da Anpal e, per i restanti 500 milioni di euro, a valere sul bilancio dello Stato.

Considerato l'apprezzamento dimostrato dal sistema delle imprese alla innovativa misura ⁽¹⁴⁾ (le risorse, pur rilevanti, stanziare nel 2020 sono state rapidamente esaurite) il legislatore ha confermato lo strumento, inserendolo all'interno del PNRR con un finanziamento pari a un miliardo di euro a valere sulle risorse del REACT-EU e ricomprendendolo nel più ampio PNNC ⁽¹⁵⁾. In attuazione di quanto previsto dal PNNC il Ministro del lavoro e delle politiche sociali ha emanato il decreto interministeriale 22 settembre 2022 che è intervenuto su più punti della disciplina del FNC anche apportando modifiche a parti del precedente decreto interministeriale 9 ottobre 2020 (come modificato dal decreto interministeriale 22 gennaio 2021).

Innanzitutto, si è ridotta la misura del rimborso dei costi dell'azienda per la retribuzione oraria dei lavoratori impegnati in formazione, non più integrale ma pari al 60% (la quota di retribuzione finanziata dal fondo viene elevata al 100% nel caso in cui gli accordi sindacali prevedano, oltre alla rimodulazione dell'orario di lavoro finalizzata a percorsi formativi, una riduzione dell'orario normale di lavoro a parità di retribuzione).

In secondo luogo, ampliando la platea dei destinatari, vengono ammessi all'intervento del FNC anche: i datori di lavoro che, in sede di intesa sindacale, identifichino «un fabbisogno di adeguamento strutturale delle competenze dei lavoratori conseguente alla sottoscrizione di accordi di sviluppo per progetti di investimento strategico» (di cui all'articolo 43 del decreto-legge n. 112/2008); i datori di lavoro che siano ricorsi al fondo per il sostegno alla transizione industriale (di cui all'articolo 1, comma 478, della legge n. 234/2021); le società a partecipazione pubblica di cui al decreto legislativo n. 175/2016.

Le novità investono anche il tipo di competenze su cui si vuole concentrare il sostegno del fondo. Il decreto, in attuazione di un preciso indirizzo del legislatore, persegue l'utilizzo mirato delle risorse, indirizzandole al finanziamento di attività formative funzionali alla creazione o all'innalzamento di competenze digitali o all'acquisizione o rafforzamento di competenze nel campo della sostenibilità ambientale, facendo proprie, in tal modo, le priorità del PNRR e superando l'originario riferimento generico ad interventi formativi coerenti con le «mutate esigenze organizzative e produttive dell'impresa». L'espressa funzionalizzazione della misura allo sviluppo di specifiche competenze legate alle transizioni digitale ed ecologica mira non solo ad orientare le scelte delle imprese, ma anche a dare strumenti operativi per la progettazione degli interventi, offrendo un catalogo di competenze codificate ⁽¹⁶⁾.

Oggetto di particolare attenzione è la qualità delle attività formative. Viene previsto, infatti, che i progetti formativi (di durata variabile tra un minimo di 40 ore ed un massimo di 200 ore per ciascun lavoratore coinvolto) sono finalizzati all'acquisizione di una qualifica (o di singole unità di competenza) incluse nel Repertorio nazionale ed al rilascio di un'attestazione finale ai sensi del decreto legislativo n. 13/2013. È

⁽¹⁴⁾ La misura è stata considerata una sorta di «reddito per il lavoratore in formazione» da L. VALENTE, *“Nuove competenze” soffocate dalla burocrazia*, in *lavoce.info*, 27 ottobre 2020, o «di integrazione salariale al 100%, con formazione obbligatoria» da S. RENGÀ, *La tutela del reddito*, Editoriale Scientifica, 2022, p. 70.

⁽¹⁵⁾ Si veda l'art. 11-ter, comma 2, del d.l. n. 146/2021, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 215/2021.

⁽¹⁶⁾ Cfr. L. CASANO, *Formazione continua e transizioni occupazionali*, cit., p. 671.

peraltro riconfermato che tutti i datori di lavoro che intendano ottenere contributi dal fondo dovranno erogare la formazione mediante il ricorso a soggetti qualificati (enti accreditati a livello nazionale o regionale, Istituti di istruzione secondaria di secondo grado, Università statali o non statali legalmente riconosciute, ITS, Centri per l'istruzione degli adulti (CPIA), ecc.).

Per rendere più fluida la procedura di accesso al fondo, con particolare riferimento alla numerosità dei soggetti coinvolti (Anpal, fondi interprofessionali, Regioni, Inps) ⁽¹⁷⁾, il nuovo decreto interministeriale definisce in maniera più puntualmente il ruolo dei fondi interprofessionali, i quali ora “di norma” finanziano l'attività di formazione. Inoltre, v'è nel decreto la sollecitazione alla collaborazione tra Anpal e fondi interprofessionali per lo scambio delle informazioni sui progetti formativi, sui lavoratori da formare, sugli esiti della formazione erogata e sulle attività di verifica svolte, anche al fine di semplificare gli adempimenti burocratici che gravano sui datori di lavoro.

Infine, contrariamente a quanto previsto in precedenza, l'impresa che presenta istanza di accesso al fondo non potrà essere anche soggetto erogatore della formazione.

L'iter normativo del FNC si è di recente arricchito dell'intervento del decreto-legge n. 48/2023, convertito dalla legge n. 85/2023 (c.d. decreto lavoro), che ha rifinanziato la misura con le risorse provenienti dal Piano nazionale Giovani, donne, lavoro cofinanziato dal Fondo sociale europeo Plus, nel periodo di programmazione 2021-2027, al fine di renderla strutturale senza prevedere una sua riconfigurazione per mezzo di un nuovo decreto ministeriale. L'operatività del rifinanziamento, infatti, necessita soltanto di un nuovo avviso dell'Anpal, presso la quale è costituito il fondo che, ai sensi della nuova previsione legislativa, potrà aprire un nuovo bando per finanziare le intese sottoscritte a decorrere dal 2023.

Il secondo comma dell'articolo 19, decreto lavoro, inoltre, sancisce per la prima volta che, per ottenere il finanziamento, le intese di rimodulazione dell'orario di lavoro devono essere «volte a favorire l'aggiornamento della professionalità dei lavoratori a seguito della transizione digitale ed ecologica», in questo modo sanando (parzialmente) un' incongruenza che sussisteva tra decreto interministeriale del 22 settembre 2022, che vincolava la destinazione delle risorse del FNC al finanziamento di piani di formazione «per la transizione ecologica e digitale» e l'articolo 11-ter, comma 2, del decreto-legge n. 146/2021, che si limitava a porre “particolare attenzione” ai datori di lavoro che «che operano nei settori maggiormente interessati dalla transizione ecologica e digitale» ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁷⁾ Secondo le procedure previste dal d.m. 9 ottobre del 2020 il finanziamento da parte del fondo giungeva dopo un complesso percorso a tappe: la richiesta doveva essere autorizzata da Anpal che valutava il progetto formativo «sentita la Regione interessata» seguendo il criterio cronologico di presentazione; il contributo previsto veniva erogato dall'Inps, mediante il meccanismo dello sgravio contributivo. I fondi paritetici interprofessionali avevano la facoltà di finanziare le attività (limitatamente ai costi della formazione), in aggiunta a quanto concesso dal FNC, ricorrendo al “conto formazione” e/o al “conto sistema”.

⁽¹⁸⁾ Cfr. G. IMPELLIZZIERI, *Sviluppo delle competenze: alternanza formativa, Fondo nuove competenze e personale dell'Agenzia Industrie Difesa* (artt. 17, commi 4-5, 19 e 33, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023), in: E. DAGNINO, C. GAROFALO, G. PICCO, P. RAUSEI (a cura di), [Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. “decreto lavoro”, convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85](#), ADAPT University Press, 2023, p. 212 ss.

3.2. Formazione e ammortizzatori sociali

La formazione ha acquisito nel tempo anche un ruolo fondamentale nella gestione degli esuberanti, divenendo vero e proprio obbligo posto in capo al datore di lavoro per l'accesso agli ammortizzatori sociali e ai lavoratori per poterne validamente godere. La legge di bilancio per il 2022 (articolo 1, commi 191-223) ha modificato in più punti la normativa in tema di CIG (soprattutto di CIGS) e di fondi bilaterali di sostegno al reddito, già profondamente riformata nel 2015 con il decreto legislativo n. 148/2015, realizzando, sia pure a certe condizioni e soprattutto entro certi limiti, l'universalizzazione delle tutele, vero mantra di tutte le riforme in atto per dare attuazione al PNRR. Se si volesse cogliere l'essenza della riforma degli ammortizzatori sociali del 2021 (entrata in vigore il 1° gennaio 2022) si potrebbe senz'altro affermare che si è dato il classico acceleratore sul collegamento tra politiche passive e politiche attive sempre auspicato, ma mai effettivamente realizzato, con una torsione degli stessi verso la transizione occupazionale che viene espressamente menzionata tra le finalità degli interventi ⁽¹⁹⁾.

All'interno di tale cornice di riforma, la norma-incentivo interviene a supporto del governo della crisi di impresa e delle transizioni occupazionali per favorire (*rectius* accelerare) la ricollocazione dei lavoratori in esubero o in procinto di esserlo all'esito di percorsi di formazione e di riqualificazione.

La formazione diventa il volano per l'accesso, da un lato, alle prestazioni sociali e, dall'altro lato, ai benefici assunzionali ad essi collegati ⁽²⁰⁾.

Con specifico riferimento alla disciplina della CIGS, il cui campo di applicazione è stato generalizzato a tutti i settori (con l'unica condizione del numero dei dipendenti), la formazione dei lavoratori sospesi riguarda l'intervento per "riorganizzazione aziendale" ⁽²¹⁾, ma non necessariamente anche per crisi aziendale, prevedendosi che il programma di riorganizzazione aziendale deve presentare un piano di interventi volto a fronteggiare le inefficienze della struttura gestionale o produttiva, ovvero a gestire processi di transizione e deve contenere indicazioni sugli investimenti e sull'attività di formazione dei lavoratori. Tale programma deve, in ogni caso, essere finalizzato a un consistente recupero occupazionale, anche in termini di riqualificazione professionale e di potenziamento delle competenze, del personale attinto dalle sospensioni o dalle riduzioni dell'orario di lavoro nella misura minima del 70%, realizzabile con il rientro in azienda, ma anche con il riassorbimento all'interno di altre unità produttive ⁽²²⁾.

⁽¹⁹⁾ Così D. GAROFALO, *Gli strumenti di gestione della crisi di impresa. Un quadro d'insieme*, in *WP ADAPT* n. 8/2022, pp. 6-7.

⁽²⁰⁾ Cfr. S. RENGA, *op. cit.*, p. 226.

⁽²¹⁾ Si veda l'art. 21, commi 1, lett. a, e 2, del d.lgs. n. 148/2015, come modificato dall'art. 1, comma 199, del d.l. n. 234/2021. Per la individuazione dei criteri di intervento CIGS per riorganizzazione aziendale si veda il d.m. lavoro 13 gennaio 2016, n. 94033, come modificato dal d.m. lavoro 25 febbraio 2022, n. 33, nonché circ. Inps 1° febbraio 2022, n. 18 e circ. Min. lav. 18 marzo 2022, n. 6.

⁽²²⁾ Come evidenziato da M.T. SALIMBENI, V. DEL GAISO, *Art. 21, Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148*, in R. DE LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Cedam, 2022, p. 2336, l'art. 21 del d.lgs. n. 148/2015 «dà precise indicazioni in ordine al contenuto del programma da presentare in caso di richiesta della CIGS, sia per riorganizzazione, sia per crisi, a differenza di quanto avveniva nel vigore dell'art. 1, l. n. 223/1991 che rinviava soltanto a un modello elaborato in sede amministrativa».

Ove per centrare tale obiettivo non sia sufficiente l'intervento standard di 24 mesi è consentita una proroga in deroga per massimo 12 mesi ⁽²³⁾, limitatamente alle imprese con rilevanza economica strategica anche a livello regionale, a prescindere dall'organico di riferimento, che presentino rilevanti problematiche occupazionali con esuberi significativi nel contesto territoriale, previo accordo stipulato in sede governativa, con la presenza della/e Regione/i interessata/e. Funzionale a tal fine è il piano di salvaguardia occupazionale incentrato su specifiche azioni di politica attiva concordato con la/le Regione/i interessata/e.

La promozione di «una forte connessione tra le misure straordinarie di sostegno al reddito e le politiche attive, ivi compresa la formazione» ⁽²⁴⁾, era paradigmaticamente enunciata già nell'articolo 22 del decreto legislativo n. 150/2015, abrogato dall'articolo 1, comma 203, della legge n. 234/2021 e poi “travasato” (dal precedente comma 202) nell'articolo 25-ter del decreto legislativo n. 148/2015, rubricato *Condizionalità e formazione*, che riscrive le regole di condizionalità per i lavoratori beneficiari di trattamenti di CIGS o di trattamenti erogati da fondi di solidarietà. Più precisamente, la norma disciplina gli obblighi di partecipazione ad attività formative gravanti sui lavoratori sospesi dal lavoro e destinatari dei sostegni al reddito e traccia le linee per la disciplina delle sanzioni da applicare loro in caso di mancata partecipazione.

La definizione delle modalità di attuazione delle iniziative di carattere formativo rientranti nell'ambito di applicazione del provvedimento, nonché la definizione delle modalità e dei criteri con cui irrogare le sanzioni sono stati demandati a due distinti decreti del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, entrambi adottati il 2 agosto 2022.

Il decreto ministeriale 2 agosto 2022, n. 142, disciplina per l'appunto le *Modalità di attuazione delle iniziative di carattere formativo dei lavoratori beneficiari di integrazioni salariali straordinarie* e, in prima battuta (articoli 1 e 2) riprende le indicazioni dell'articolo 25-ter, decreto legislativo n. 148/2015, in merito alla individuazione dei destinatari delle attività di formazione o riqualificazione, ovvero i beneficiari di trattamenti di integrazione salariale straordinaria previsti sia dal titolo I, capo III, sia dal titolo II del succitato decreto legislativo n. 148/2015, qualora tale attività siano previste dalla legge o da accordi sindacali.

L'intento precipuo è quello di rafforzare le competenze dei lavoratori sospesi e collocati in CIGS al fine di «mantenere o sviluppare le competenze in vista della conclusione della procedura di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa e in connessione con la domanda di lavoro espressa dal territorio». È espressamente previsto, dunque, che la formazione possa essere finalizzata anche a sostenere processi di ricollocazione presso altri datori di lavoro.

Le iniziative di carattere formativo possono essere finanziate (o cofinanziate) dalle Regioni e dai fondi paritetici interprofessionali (FIP). Nell'intento di rendere più agile l'intervento di questi ultimi, è previsto che essi possano finanziare le attività formative

⁽²³⁾ Si veda l'art. 22-bis del d.lgs. n. 148/2015. L'intervento in deroga originariamente previsto per il triennio 2018-2020 è stato prorogato al 2021-2022 dall'art. 1, comma 285, della l. n. 178/2020, e al biennio 2023-2024 dall'art. 1, comma 129, della l. n. 234/2021.

⁽²⁴⁾ In tal senso, espressamente, uno dei “considerato” del d.m. 2 agosto 2022, recante modalità di attuazione delle iniziative di carattere formativo dei lavoratori beneficiari di integrazioni salariali straordinarie.

sopra indicate sul “conto formazione”, oppure mediante la pubblicazione di avvisi per la concessione di finanziamenti sul “conto di sistema”.

Il decreto ministeriale, al terzo e quarto comma dell’articolo 3, riserva infine specifica attenzione alle caratteristiche che devono avere i progetti formativi o di riqualificazione ⁽²⁵⁾ per la loro approvazione che, di fatto, penetrano e condizionano il percorso di formazione.

Il decreto ministeriale 2 agosto 2022, n. 140, disciplina, invece, l’apparato sanzionatorio volto a colpire la mancata partecipazione alle attività formative, senza giustificato motivo ⁽²⁶⁾, dei lavoratori collocati in CIGS di cui al capo III del titolo I del decreto legislativo n. 148/2015 e dei beneficiari degli stessi trattamenti ai sensi e per gli effetti del titolo II dello stesso provvedimento (riguardante i fondi di solidarietà).

L’obbligo *a latere praestatoris*, se inadempito, prevede una sanzione tratteggiata a grandi linee nell’articolo 25-ter del decreto legislativo n. 148/2015, e declinata analiticamente nell’articolo 2 del citato decreto ministeriale 2 agosto 2022, con una progressione direttamente proporzionale all’intensità dell’inadempimento ⁽²⁷⁾.

Sul corretto adempimento dell’obbligo formativo dovrebbe vigilare il servizio ispettivo territorialmente competente (articoli 3 e 4 del decreto ministeriale 2 agosto 2022), anche nel caso di intervento dei fondi di solidarietà di cui agli articoli 26, 27, 29 e 40 del decreto legislativo n. 148/2015, affidandosi ai soggetti preposti alla gestione dei fondi le modalità per procedere alla decurtazione delle mensilità di integrazione salariale a carico dei fondi medesimi.

Per coniugare politiche attive e passive del lavoro la legge n. 234/2021 ha introdotto, altresì, l’accordo di transizione occupazionale (ATO) ⁽²⁸⁾ al dichiarato scopo di «sostenere le transizioni occupazionali» e di agevolare il recupero occupazionale dei lavoratori in esubero ⁽²⁹⁾.

Specificatamente il nuovo articolo 22-ter del decreto legislativo n. 148/2015 prevede che all’esito dell’intervento CIGS per le causali di riorganizzazione e crisi aziendale

⁽²⁵⁾ È richiesta nello specifico: la personalizzazione dei percorsi di apprendimento; la valorizzazione del patrimonio di competenze possedute dal lavoratore (anche mediante servizi di individualizzazione o validazione delle competenze); il rilascio, al termine del percorso formativo, di un’attestazione (di trasparenza, di validazione o di certificazione) dei risultati di apprendimento, conformemente a quanto disposto dal d.m. 16 gennaio 2013, n. 13, e dal d.i. 5 gennaio 2021.

⁽²⁶⁾ Le cause che giustificano la mancata partecipazione sono: malattia o infortunio; svolgimento del servizio civile; gravidanza; gravi motivi familiari documentabili; limitazioni legali della mobilità personale; ogni altro impedimento che per cause di forza maggiore per fatti e circostanze che trascendono ogni valutazione soggettiva o discrezionale del lavoratore.

⁽²⁷⁾ Il provvedimento prevede la graduazione delle sanzioni in relazione alla gravità delle assenze: la sanzione minima (prevista direttamente dal legislatore) è pari alla decurtazione di una mensilità del trattamento di integrazione salariale nel caso in cui la mancata partecipazione risulti al di sotto del 25% delle ore di formazione; qualora la mancata partecipazione si attesti, invece, tra il 25% ed il 50% delle ore complessive del percorso formativo, è prevista la decurtazione di un terzo delle mensilità del trattamento di sostegno al reddito; qualora la mancata partecipazione superi il 50% del monte ore complessivo di formazione fino a raggiungere l’80%, la sanzione sarà pari alla decurtazione della metà delle mensilità spettanti; oltre la soglia dell’80% interverrà la dichiarazione di decadenza dai trattamenti di sostegno al reddito.

⁽²⁸⁾ Si veda l’art. 1, comma 200, della l. n. 234/2021, che ha inserito l’art. 22-ter nel d.lgs. n. 148/2015.

⁽²⁹⁾ Si veda art. 1, comma 200, della l. n. 234/2021.

(³⁰), ai datori di lavoro che occupano più di quindici dipendenti può essere concesso un ulteriore periodo di integrazione salariale, della durata massima di dodici mesi complessivi non prorogabili (³¹), ove definito, in sede di consultazione sindacale *ex* articolo 24, decreto legislativo n. 148/2015, un accordo finalizzato a sostenere le transizioni occupazionali (ATO) attraverso interventi di recupero occupazionale dei lavoratori in esubero e l'utilizzo di politiche attive dirette alla rioccupazione dei lavoratori riconducibili alle misure del Programma GOL, o anche tramite i FIP.

La durata non a termine della previsione corrobora la qualificazione dell'ATO quale misura strutturale (³²) ed estesa, con limite massimo di spesa, anche ai datori di lavoro con almeno duecentocinquanta dipendenti che intendono procedere alla chiusura di una sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo situato nel territorio nazionale, con cessazione definitiva della relativa attività e con licenziamento di un numero di lavoratori non inferiore a cinquanta, a condizione che venga sottoscritto con i sindacati un piano per limitare le ricadute occupazionali ed economiche derivanti dalla chiusura (³³).

La finalità perseguita dall'intervento è quella di ridurre l'impatto delle crisi sui territori interessati, consentendo ai lavoratori, a rischio di disoccupazione, che hanno aggiornato le proprie competenze e abilità professionali, un rapido reinserimento professionale, evitando così la dispersione di professionalità.

Per tale motivo la misura è destinata prevalentemente a quei lavoratori che, in seguito alle azioni di un programma aziendale di riorganizzazione o risanamento già concluso da parte dell'impresa da cui dipendono, restino, comunque, non riassorbibili e, pertanto, a rischio esubero (³⁴).

Nell'ATO, posto a corredo dell'istanza di ammissione all'ulteriore trattamento di integrazione salariale, devono essere previste e definite le azioni finalizzate proprio alla rioccupazione o all'autoimpiego dei lavoratori coinvolti specificando le azioni dirette alla formazione e alla riqualificazione (³⁵).

(³⁰) La circ. Min. lav. n. 6/2022, cit., ha chiarito il senso della locuzione «all'esito dell'intervento straordinario di integrazione salariale» specificando che la misura può essere attuata senza soluzione di continuità con un precedente trattamento di CIGS già autorizzato, «sia esso di prima concessione o di proroga, [ma] [...] anche quando l'esigenza di salvaguardia dei livelli occupazionali emerga dopo un certo lasso di tempo dalla conclusione delle azioni» di un «programma di risanamento o riorganizzazione».

(³¹) Nella circ. Min. lav. n. 6/2022, cit., viene chiarito che stante la particolarità dell'intervento, il legislatore ha espressamente disposto che lo stesso non debba essere conteggiato nell'ambito del periodo massimo di CIGS fruibile nel quinquennio mobile di riferimento e, dunque, che lo stesso sia considerato «in deroga» ai limiti temporali di cui agli artt. 4 e 22 del d.lgs. n. 148/2015 e invocabile, pertanto, anche dalle imprese che hanno esaurito i periodi di integrazione salariale massimi fruibili nel quinquennio di riferimento.

(³²) Cfr. S. RENGA, *op. cit.*, p. 167.

(³³) Si veda l'art. 1, commi 224-237, della l. n. 234/2021.

(³⁴) Così la circ. Min. lav. n. 6/2022, cit.

(³⁵) Per l'accesso al trattamento di integrazione salariale *ex* art. 22-ter, d.lgs. n. 148/2015, è necessario aver espletato la procedura *ex* art. 24, d.lgs. n. 148/2015. In tale sede vanno individuati e indicati i lavoratori a rischio esubero a cui è rivolta la misura di sostegno al reddito. Inoltre, devono essere definite con la Regione o le Regioni competenti le azioni di formazione e riqualificazione (articolate anche con la partecipazione dei fondi interprofessionali) per la rioccupazione e l'autoimpiego specificando, anche in via prospettica, le strategie di gestione del personale beneficiario della misura

Per la realizzazione di dette azioni può essere previsto, oltre alla partecipazione dei fondi interprofessionali, anche il cofinanziamento delle Regioni in cui insistono le unità produttive aziendali da cui dipendono i lavoratori coinvolti dal trattamento di integrazione salariale.

Quale condizionalità al beneficio, è posta in capo al singolo lavoratore la responsabilità della partecipazione alle azioni formative concordate la cui ingiustificata assenza comporta la decadenza dalla prestazione di integrazione salariale. I lavoratori coinvolti accedono al Programma GOL e, in particolare, ad un determinato percorso nei servizi per il lavoro denominato Percorso 5: ricollocazione collettiva. A tal fine i loro nominativi vengono comunicati all'Anpal per metterli a disposizione delle Regioni interessate.

Le imprese coinvolte dovranno versare un contributo addizionale nella misura del 15% della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate ⁽³⁶⁾.

Accanto alle misure di politica attiva testé descritte il legislatore ha previsto un apparato incentivante per la ricollocazione degli esuberanti in ATO ⁽³⁷⁾.

All'azienda terza che assuma il lavoratore, durante o al termine del percorso formativo, con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, viene riconosciuto un incentivo economico pari al 50% della CIGS autorizzata e non goduta per ogni mensilità di retribuzione corrisposta al lavoratore assunto, per massimo dodici mensilità ⁽³⁸⁾.

Per accedere al beneficio il datore di lavoro non deve aver effettuato nei sei mesi precedenti all'assunzione, nella medesima unità produttiva, licenziamenti collettivi ai sensi della legge n. 223/1991 ovvero licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 604/1966. Inoltre, viene previsto che il licenziamento del lavoratore assunto con la fruizione di tali benefici, nonché il licenziamento collettivo o individuale per giustificato motivo oggettivo di un lavoratore impiegato nella medesima unità produttiva inquadrato con lo stesso livello e categoria legale di inquadramento del lavoratore assunto, effettuato nei sei mesi successivi alla predetta assunzione, comporta la revoca dell'esonero e il recupero del beneficio già fruito ⁽³⁹⁾.

individuando il personale che l'impresa stessa è in grado di riassorbire nella propria struttura (così la circ. Min. lav. n. 6/2022, cit.).

⁽³⁶⁾ Così mess. Inps 15 giugno 2022, n. 2423.

⁽³⁷⁾ Si veda la circ. Min. lav. 3 gennaio 2022, n. 1.

⁽³⁸⁾ Si veda l'art. 1, commi 243, 244, 245 e 247, della l. n. 234/2021. Il beneficio previsto è concesso ai sensi della sezione 3.1 della Communication from the Commission, *Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak* (2020/C 91 I/01), 20 marzo 2020, e successive modificazioni ed integrazioni, e nei limiti e alle condizioni di cui alla medesima comunicazione. Si precisa, tuttavia, che tale incentivo non risulta al momento applicabile, in quanto condizionato ad autorizzazione UE pervenuta unicamente fino al 30 giugno 2022 (ed in mancanza, quindi, delle istruzioni da parte dell'Inps).

⁽³⁹⁾ L'art. 1, comma 245, della l. n. 234/2021 specifica che al fine del computo del periodo residuo utile alla fruizione del contributo, la revoca non ha effetti nei confronti degli altri datori di lavoro privati che assumono il lavoratore. Mentre, nell'ipotesi di dimissioni del lavoratore, il beneficio viene riconosciuto all'impresa che lo ha in precedenza assunto per il periodo di effettiva durata del rapporto. Resta fermo che il detto contributo non può essere erogato per un numero superiore a dodici mensilità.

L'incentivo è concesso *pro quota* anche qualora i lavoratori percettori del trattamento di CIGS per ATO costituiscano una società cooperativa ai sensi dell'articolo 23, comma 3-*quater*, del decreto-legge n. 83/2012, convertito dalla legge n. 134/2012 ⁽⁴⁰⁾. La legge di bilancio per il 2022 ha, poi, previsto la possibilità, a decorrere dal 1° gennaio 2022, di assumere in apprendistato professionalizzante (oggi in vigore per gli over 29 titolari di un trattamento di Naspi), senza limiti di età, anche i lavoratori beneficiari di CIGS per ATO ai fini della loro qualificazione o riqualificazione professionale ⁽⁴¹⁾.

Entrambe le agevolazioni di cui sopra sono state pensate esclusivamente per i lavoratori che fruiscono della CIGS per ATO. Per quelli che non sono “in cassa per transizione”, restano applicabili esclusivamente gli incentivi previsti dall'articolo 4, comma 3, del decreto-legge n. 148/1993 (dodici mesi di contribuzione ridotta al 10% se il lavoratore è in CIGS da almeno tre mesi e l'azienda lo è da almeno sei) e dall'articolo 24-*bis* del decreto legislativo n. 148/2015 (accordo di ricollocazione).

3.3. Incentivi e contratti a contenuto formativo

L'assenza di un'adeguata strumentazione giuridico-istituzionale idonea a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, anche mediante misure di flessibilità e investimenti in educazione e formazione per elevare la qualità dell'offerta di lavoro e massimizzare così le occasioni di lavoro presenti sul mercato, spiega perché nel nostro Paese, la parte più cospicua delle politiche attive del lavoro si traduca nella mera concessione di incentivi economici a favore dell'occupazione in generale, o di specifici gruppi di lavoratori “svantaggiati” in particolare.

Nel quadro generale delle politiche per l'occupazione, infatti, un ruolo preminente sono sempre gli schemi di incentivo all'assunzione mediante sgravio contributivo (assurti a regola generale con l'articolo 31 del decreto legislativo n. 150/2015) di tipo automatico che riguardano anche i contratti a causa mista.

L'incessante reiterazione, duplicazione e generalizzazione di queste misure, tuttavia, ha prodotto l'effetto di attenuare, e in taluni casi persino annullare completamente, l'impatto dell'incentivo sul sistema delle convenienze, fino a far assumere allo stesso valore in sé, alla stregua di un espediente rivolto alla pura e semplice riduzione del costo del lavoro, quale alternativa a modifiche ordinamentali di tipo normativo ben più problematiche sul piano del consenso sociale.

A tal riguardo, esemplare è il caso del contratto di apprendistato (e ancor prima del contratto di formazione e lavoro), a cui il legislatore attribuisce un ruolo predominante per l'inserimento nel mercato del lavoro dei giovani, e a cui è destinato un ingente apparato incentivante di tipo economico e normativo, con particolare riferimento alla tipologia inserita nel sistema duale.

Solo per citare gli ultimi interventi in materia (attualmente in vigore), sono stati resi strutturali gli incentivi stabiliti dall'articolo 32 del decreto legislativo n. 150/2015 per

⁽⁴⁰⁾ Si veda l'art. 1, comma 246, della l. n. 234/2021.

⁽⁴¹⁾ Si veda l'art. 1, comma 248, della l. n. 234/2021, che ha novellato l'art. 47, comma 4, del d.lgs. n. 81/2015.

le assunzioni con contratto di apprendistato di I tipo ⁽⁴²⁾ nonché è stato rinnovato per il 2022 ⁽⁴³⁾ e per il 2023 lo sgravio contributivo per le assunzioni con contratto di apprendistato di I livello già previsto dall'articolo 43 del decreto legislativo n. 81/2015 ⁽⁴⁴⁾ in favore dei datori di lavoro, che occupano alle proprie dipendenze un numero di addetti pari o inferiore a nove.

L'agevolazione comporta per i primi trentasei mesi di contratto di apprendistato l'azzeramento dell'aliquota contributiva a carico del datore di lavoro (introdotta dall'articolo 1, comma 773, quinto periodo, della legge n. 296/2006). A decorrere dal trentasettesimo mese del contratto di apprendistato, i datori di lavoro interessati sono tenuti a versare l'aliquota contributiva del 10% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali (ai sensi dell'articolo 1, comma 645, della legge n. 234/2021 (legge di bilancio per il 2022)), ferma restando l'applicazione degli altri incentivi di cui al richiamato articolo 32 del decreto legislativo n. 150/2015, per l'intera durata del contratto di apprendistato ⁽⁴⁵⁾.

Sotto il profilo fiscale, il costo degli apprendisti è escluso dalla base per il calcolo IRAP, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera *a*, n. 5, del decreto legislativo n. 446/1997.

I predetti incentivi trovano applicazione pressoché automatica anche a prescindere dalla sussistenza di un percorso reale di formazione in alternanza, con la conseguenza che agli originali obiettivi formativi si sono progressivamente affiancate, fino ad assumere un ruolo predominante, funzioni ulteriori quali la riduzione del costo del lavoro e all'allentamento di talune rigidità normative di tutela del lavoro subordinato standard.

L'ambiguità dei contratti c.d. a causa mista o a contenuto formativo (nell'ambito dei quali la formazione professionale costituisce un adempimento contrattuale a carico del datore di lavoro) rispetto alle dinamiche di funzionamento delle politiche attive

⁽⁴²⁾ Con riferimento agli incentivi concessi per le assunzioni con contratto di apprendistato di I livello (rivolto ai giovani tra i quindici e venticinque anni compiuti), il d.lgs. n. 150/2015 ha introdotto all'art. 32 (originariamente in via sperimentale sino al 31 dicembre 2016 e poi in maniera strutturale, per effetto della stabilizzazione avvenuta ad opera dell'art. 1, comma 110, lett. *d*, della l. n. 205/2017 (legge di bilancio per il 2018)): lo sgravio del pagamento dei contributi della Naspi dell'1,31% di cui all'art. 42, comma 6, lett. *f*, del d.lgs. n. 81/2015; la cancellazione del contributo integrativo dello 0,30% *ex art.* 25, l. n. 845/1978, per i fondi interprofessionali; l'abolizione del contributo previsto dall'art. 2, commi 31 e 32, della l. n. 92/2012 a carico del datore di lavoro, in caso di licenziamento dell'apprendista (c.d. ticket di licenziamento); un'aliquota contributiva del 5% anziché del 10%. Detti incentivi cessano, però, allo scadere del periodo formativo, non applicandosi la previsione valida per l'apprendistato professionalizzate che estende per ulteriori dodici mesi i benefici in caso di mantenimento in servizio dell'apprendista. Sul tema cfr. A. VENTURA, *Verso l'alternanza scuola lavoro: il restyling del contratto di apprendistato di "primo tipo"*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2015, p. 365 ss. Sia consentito il richiamo a C. GAROFALO, *Il riordino degli incentivi all'occupazione*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2016, p. 95 ss.

⁽⁴³⁾ Si veda l'art. 1, comma 645, della l. n. 234/2021, e la circ. Inps 15 giugno 2022, n. 70.

⁽⁴⁴⁾ La misura era già stata prevista per l'anno 2021 dall'art. 15-*bis*, comma 12, del d.l. n. 137/2020 (c.d. "decreto ristori") che a sua volta ha prorogato l'agevolazione introdotta dall'art. 1, comma 8, della l. n. 160/2019 (legge di bilancio per il 2020); si veda la circ. Inps 18 giugno 2021, n. 87.

⁽⁴⁵⁾ Ai sensi dell'art. 47, comma 7, del d.lgs. n. 81/2015, l'aliquota contributiva a carico del lavoratore rimane pari al 5,84% per un anno dalla prosecuzione del rapporto di lavoro al termine del periodo di apprendistato.

del lavoro è indicativa dell'incapacità del nostro legislatore di progettare un reale percorso di formazione in alternanza che non si traduca poi, nella pratica, in un mero espediente per garantire un sostegno indiretto al sistema produttivo, consentendo l'utilizzazione di forza-lavoro a basso costo.

Se il vero obiettivo del legislatore, attraverso queste tipologie contrattuali, è quello di incentivare economicamente l'assunzione dei giovani, e non la formazione, sarebbe allora più realistico (e conveniente per il bilancio dello Stato) sperimentare apposite incentivazioni di tipo normativo sul versante delle tutele del diritto del lavoro piuttosto che alterare il funzionamento del sistema di formazione.

Una soluzione alternativa potrebbe essere quella di erogare questi benefici solo al termine dell'intervento di formazione, previa verifica delle conoscenze acquisite dall'apprendista. Un meccanismo siffatto potrebbe mitigare gli effetti della selezione operata dalle imprese a monte del processo, garantendo un utilizzo più efficiente delle risorse pubbliche.

Resta, ad ogni modo aperto il grave e diffuso problema dell'inadeguatezza dei contenuti formativi accompagnata dalla diffidenza delle aziende a ricorrere all'apprendistato inserito nel sistema duale che seppur comparativamente più "conveniente" sotto il profilo del costo del lavoro, in ragione delle aliquote contributive più favorevoli e soprattutto dei vantaggi normativi connessi, sconta il fardello della formazione da impartire al giovane apprendista e il difficile coordinamento con le istituzioni scolastiche e universitarie.

Per l'assunzione dei giovani si continua, allora, a ricorrere alle svariate misure di incentivazione previste nel nostro ordinamento, oppure alla forma di apprendistato professionalizzante nella quale si concentra circa il 92% degli iscritti ai percorsi formativi, ma la cui qualità appare essersi affievolita nel corso degli anni anche a causa del minore impegno finanziario da parte dello Stato e delle Regioni ⁽⁴⁶⁾.

Nel tentativo di colmare le strutturali carenze del nostro sistema duale il PNRR prevede nell'ambito della Missione n. 5, componente C1, l'intervento 1.4, *Sistema duale*, finalizzato al rafforzamento delle modalità di apprendimento basate sull'alternarsi di momenti formativi "in aula" (presso un'istituzione formativa) e momenti di formazione pratica in "contesti lavorativi" (presso un'azienda/impresa), favorendo così politiche di transizione tra il mondo della scuola e quello del lavoro, con lo scopo di rendere i sistemi di istruzione e formazione più in linea con i fabbisogni del mercato del lavoro, favorendo l'acquisizione di nuove competenze da parte di giovani e, in via sperimentale, di adulti senza titolo di istruzione secondaria.

Il "sistema duale" è divenuto, così, uno dei pilastri del PNNC prevedendosi che la formazione in contesto lavorativo possa essere erogata con diverse modalità

⁽⁴⁶⁾ Si veda INAPP, *Rapporto INAPP 2022. Lavoro e formazione: l'Italia di fronte alle sfide del futuro*, 2022, p. 137, nel quale si legge che «Nel 2020, nonostante gli effetti della crisi pandemica sull'occupazione, compresa quella in apprendistato, il numero di apprendisti inseriti nei percorsi per il conseguimento della qualifica e del diploma professionale, del diploma d'istruzione secondaria superiore e del certificato di specializzazione tecnica superiore (cosiddetto primo livello) risulta in aumento del 16,7% rispetto all'anno precedente; un analogo aumento riguarda anche il numero di iscritti ai percorsi in apprendistato di terzo livello per l'acquisizione dei titoli dell'istruzione terziaria (+16%), confermando un trend di crescita che prosegue dal 2017. I numeri in termini assoluti sono tuttavia modesti: nel 2020 erano 8.823 gli apprendisti di primo livello in formazione, mentre il numero degli apprendisti di terzo livello rimane assolutamente residuale, non superando il migliaio (805 unità)».

didattiche: 1) alternanza simulata (percorsi di apprendimento e/o orientamento in assetto esperienziale simulato presso l'istituzione formativa – ad esempio impresa formativa simulata, compiti di realtà – o nell'ambito di visite in contesti produttivi aziendali); 2) alternanza rafforzata (percorsi di apprendimento in assetto esperienziale in impresa); 3) apprendistato duale (riguardante i percorsi in apprendistato disciplinati dall'articolo 43 del decreto legislativo n. 81/2015).

Per il raggiungimento degli obiettivi prefissati sono state adottate le *Linee Guida per la programmazione e attuazione dei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) e di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) in modalità duale* di cui al decreto del Ministero del lavoro 2 agosto 2022, n. 139, nonché è stato istituito un apposito Osservatorio del sistema duale avente il compito di accompagnare l'implementazione dei percorsi in modalità duale e di prevenire e fronteggiare le eventuali criticità, nonché di proporre eventuali modifiche alle linee guida.

Le Linee guida definiscono il quadro entro il quale dovranno essere programmate e realizzate le attività oggetto del decreto stesso, «delineandone le caratteristiche generali, identificando i destinatari e gli erogatori delle misure, nonché la programmazione degli interventi e i criteri di determinazione delle opzioni di costo semplificate».

Alcuni aspetti, in particolare, meritano di essere segnalati sinteticamente, tra cui la gamma dei percorsi finanziabili mediante le risorse del PNRR. Sono previsti, infatti, percorsi duali aggiuntivi rispetto all'offerta di IeFP duale finanziata con risorse ordinarie; percorsi di conversione in duale dell'offerta di IeFP ordinamentale finanziata con risorse ordinarie; percorsi extra diritto-dovere, organizzati in modalità duale (apprendistato o alternanza rafforzata) finalizzati all'acquisizione di una qualificazione di IeFP o di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) o di una certificazione di singole unità di competenza delle suddette qualificazioni.

Emerge, quindi, la precisa volontà di valorizzare le esperienze maturate nel corso delle sperimentazioni svolte negli anni passati che costituiscono la base su cui operare per dare continuità a quanto realizzato e per costruire l'ulteriore sviluppo del sistema duale nel nostro Paese.

Le Linee guida rivisitano e diversificano anche gli standard minimi relativi alla quantificazione delle percentuali di utilizzo delle modalità didattiche sopra indicate, applicate all'interno dei diversi percorsi duali e al fine di consentire (o promuovere) l'ampliamento dell'offerta formativa, prevedendo, inoltre, che i percorsi standard potranno essere affiancati da nuovi percorsi specificamente indirizzati a sviluppare gli interventi nel campo della "Imprenditorialità e transizione digitale", in sintonia con gli indirizzi del PNRR e del *Next Generation EU*.

Nell'ambito dei contratti a contenuto formativo accanto all'apprendistato, un ruolo preminente è ricoperto dai tirocini formativi e di orientamento (c.d. tirocini extracurricolari) che si collocano a metà strada tra un intervento sulla formazione e uno di politica attiva.

L'istituto appare particolarmente adatto a sostenere l'obiettivo dell'occupabilità in quanto, senza prevedere di regola alcun incentivo di tipo economico, unisce a un percorso formativo (o anche di semplice orientamento) particolarmente flessibile un forte incentivo di tipo normativo che consiste nella possibilità di valutare le qualità e le attitudini professionali dello stagista in vista di una possibile assunzione.

Rivolgendosi principalmente alla platea dei giovani, il tirocinio extracurricolare è utilizzato nell'ambito del Programma Garanzia Giovani ⁽⁴⁷⁾ che assicura, nel quadro regolativo regionale, la copertura del costo dell'indennità di partecipazione ⁽⁴⁸⁾, sollevando le imprese da un onere economico già di per sé molto risicato.

A conti fatti nonostante l'elevato numero di tirocini attivati non si è registrato un altrettanto elevato numero di assunzioni all'interno delle aziende che hanno ospitato i tirocinanti. In questo quadro, il finanziamento dell'indennità per il tramite dei fondi del Programma Garanzia Giovani ha, di fatto, permesso di aggirare quello che, in qualche modo, avrebbe dovuto rappresentare un argine all'abuso dei tirocini, ossia la corresponsione dell'indennità di partecipazione.

Per contrastare l'evidente utilizzo fraudolento dell'istituto, di recente la legge di bilancio per il 2022 (articolo 1, commi 721-726, legge n. 234/2021), oltre a modificare l'apparato sanzionatorio, ha fissato i nuovi criteri a cui deve conformarsi l'accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni per le nuove linee guida sui tirocini diversi da quelli curricolari, tra cui un notevole restringimento della platea dei soggetti destinatari, circoscrivendone l'applicazione solo «in favore di soggetti con difficoltà di inclusione sociale».

Su ricorso presentato dalla Regione Veneto, la Corte costituzionale con la recente sentenza 14 aprile 2023, n. 70, ha ritenuto incostituzionale la predetta limitazione soggettiva (articolo 1, comma 721, lettera *a*, legge n. 234/2021) per contrasto con l'articolo 117, quarto comma, Cost. rappresentando un'indebita invasione della competenza regionale residuale in materia di "formazione professionale".

Ciò, analogamente a quanto già affermato nella precedente sentenza 19 dicembre 2012, n. 287, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione statale che limitava la promozione dei tirocini extracurricolari unicamente a favore di neodiplomati o neolaureati entro e non oltre dodici mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio.

Allo stato, pertanto, sarà necessario attendere un intervento legislativo che chiarisca l'ambito di applicazione della nuova disciplina in tema di tirocini extracurricolari.

4. Il ruolo dei fondi paritetici interprofessionali e la natura delle risorse gestite

Dall'analisi appena condotta emerge il rinnovato ruolo dei FIP nell'attuazione delle nuove misure varate dal legislatore per raggiungere gli obiettivi del PNRR stante la loro capacità di garantire un effettivo allineamento della formazione con i fabbisogni

⁽⁴⁷⁾ Per i dati recenti si veda ANPAL, *Garanzia Giovani in Italia*, Nota quadrimestrale, 2023, n. 1, nonché ANPAL, *Terzo rapporto di monitoraggio nazionale in materia di tirocini extracurricolari*, 2022.

⁽⁴⁸⁾ L'indennità di partecipazione obbligatoria, prevista dall'art. 1, commi 34-36, della l. n. 92/2012, è stata introdotta con le Linee guida per la disciplina degli stage extracurricolari approvate dalla Conferenza Stato-Regioni il 24 gennaio 2013 e poi confermata dalla Linee guida del 25 maggio 2017 con l'intento di riconoscere anche in termini economici, e non soltanto formativi, l'apporto dello stagista all'interno dell'azienda ospitante anche al fine di arginare l'abuso che spesso si fa dello strumento sostenendo la logica per cui a fronte di un (seppur minimo) impegno economico da parte dell'impresa questa si sarebbe meglio spesa per la buona riuscita del percorso.

dei lavoratori e delle imprese, sottraendo la progettazione formativa alle mere logiche di business che spesso governano questo ambito, a discapito della qualità formativa. Nel corso degli anni, per mano di innumerevoli interventi legislativi, i campi di intervento dei FIP sono stati ampliati rispetto all'originaria vocazione di «promuovere lo sviluppo della formazione professionale continua e dei percorsi formativi o di riqualificazione professionale per soggetti disoccupati o inoccupati, in un'ottica di competitività delle imprese e di garanzia di occupabilità dei lavoratori», secondo una logica di relazioni industriali. A partire dal 2015 (decreto legislativo n. 150/2015) i FIP sono entrati a far parte della Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro a supporto dell'azione governativa in campo occupazionale, in coerenza con il modello del *welfare to work* ⁽⁴⁹⁾ e le iniziative finanziabili coprono in toto o in cofinanziamento tutti i momenti formativi che coinvolgono il rapporto di lavoro, dalla sua costituzione sino alla sua cessazione, ma anche e soprattutto i momenti che precedono la costituzione del rapporto e seguono la sua estinzione.

Anche per le nuove misure introdotte nel prisma del PNRR il legislatore ha previsto il diretto coinvolgimento dei FIP, disegnandone l'azione come una sorta di “terra di mezzo” tra le politiche pubbliche di formazione per gli occupati (in senso proprio) e le politiche private delle imprese (ovvero quelle che fanno le imprese quando pagano la formazione dei/delle dipendenti con risorse proprie). Questa terra di mezzo è in larga parte consolidata e, potremmo quasi dire, esclusiva dei FIP, ma ha (o inizia ad avere) una propaggine – ancora in larga parte da esplorare ma potenzialmente promettente – verso una delle due aree di confine formativo, non quella del mercato privato (anche formalmente non accessibile), ma quella delle situazioni di crisi, di vulnerabilità, di difficoltà, siano esse a livello individuale o collettivo (e il Programma GOL, da un lato, e il FNC, dall'altro, lo esemplificano).

Tuttavia, il legislatore, pur valorizzando (e ampliando) il ruolo dei FIP, è intervenuto anche questa volta senza modificarne l'impianto giuridico-istituzionale, riproponendosi l'annosa questione della natura delle risorse ad essi assegnate (pubblicistica o privatistica) di cui si darà brevemente conto ⁽⁵⁰⁾.

Quando, infatti, nell'ambito del processo di riordino del sistema della formazione professionale di cui all'articolo 17 della legge n. 196/1997 sono stati istituiti, con l'articolo 118 della legge n. 388/2000, i FIP, gli stessi sono stati inquadrati nell'alveo degli enti di diritto privato, sia che avessero forma associativa, sia che fossero dotati di personalità giuridica.

A tale disposizione, tuttavia, hanno fatto seguito plurimi interventi sia della prassi e della giustizia amministrativa sia delle autorità garanti sia, infine, dell'Anpal che hanno

⁽⁴⁹⁾ Sul tema *amplius* cfr. L. CASANO, *Il sistema della formazione: fondi interprofessionali, certificazione delle competenze*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act. Commento sistematico ai decreti legislativi nn. 22, 23, 80, 81, 148, 149, 150 e 151 del 2015 e delle norme di rilievo lavoristico della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità per il 2016)*, Giuffrè, 2016, pp. 471-484.

⁽⁵⁰⁾ Cfr. M. FAIOLI, *Pubblici poteri e responsabilità nel sistema dei fondi paritetici per la formazione continua*, in RDSS, 2016, n. 3, pp. 493-511; L. CASANO, *La formazione continua e i fondi interprofessionali*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, in M. TIRABOSCHI, F. SEGHEZZI (a cura di), *Scuola, università e formazione a distanza*, ADAPT University Press, vol. IV, 2020.

messo in discussione la natura privatistica dei FIP e con essi delle risorse gestite ⁽⁵¹⁾, evidenziando che il dato formale della veste giuridica privatistica non è di per sé sufficiente ad escludere la possibilità di qualificare giuridicamente i suddetti come organismi di diritto pubblico, tenuti al rispetto, quindi, delle discipline imposte dal diritto europeo e nazionale in materia di aiuti di Stato e di aggiudicazione di appalti pubblici. Sorge quindi l'interrogativo se detti organismi vadano o meno inquadrati in quella categoria di soggetti che – per la normativa europea – indipendentemente dalla loro forma e modalità costitutiva, sono destinatari di quegli stessi obblighi previsti per gli enti pubblici. Trattasi, in sostanza degli “organismi di diritto pubblico” così come definiti, fra le tante, dalle direttive 89/440/CEE (articolo 1), 2003/98/CE (articolo 2), e 2004/18/CE (articolo 1), quali enti istituiti «per soddisfare specificamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale», dotati «di personalità giuridica» e «la cui attività è finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti locali o da altri organismi di diritto pubblico», ovvero soggetti al controllo o alla vigilanza di questi, anche tramite la nomina di propri rappresentanti negli organi di gestione, controllo o vigilanza.

Se si considerano le finalità dei FIP e la loro evoluzione nel tempo, è innegabile che rispondano al soddisfacimento di esigenze di carattere generale rientranti tra quelle di cui all'articolo 35 Cost. (in particolare, il secondo comma) e difficilmente inquadrabili nell'alveo delle attività economiche di tipo lucrativo. E questo non solo in termini di gestione degli interventi formativi, ma anche di sostegno al reddito dei lavoratori a rischio di espulsione dal mercato del lavoro.

Allo stesso modo, è palese come detti enti, al di là del dato formale del riconoscimento della personalità giuridica (articolo 1 ss. del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/2001) siano, anche ove costituiti ai sensi dell'articolo 36 c.c. (come associazione di associazioni), suscettibili di essere centro di imputazione di interessi e posizioni giuridiche attive e passive: in questo senso e secondo il criterio dell'“effetto utile” di cui all'articolo 10 TCE (che impone, in un'ottica di “geometria variabile”, che l'applicazione e l'interpretazione delle norme comunitarie vadano effettuate in ragione delle finalità che si intendono raggiungere), i FIP, comunque costituiti, sono organismi dotati di “personalità giuridica” in senso sostanziale.

Infine, il loro finanziamento è assicurato (*ex* articolo 118, legge n. 388/2000) tramite il ricorso ad una quota dei contributi delle assicurazioni generali obbligatorie ed in particolare di quella contro la disoccupazione involontaria *ex* articolo 25, legge n. 845/1978. Si tratta di un contributo rientrante sicuramente tra le prestazioni *ex* articolo 23 Cost. (indipendentemente se lo si voglia considerare come tributo speciale o come obbligazione di diritto pubblico) ed il cui mancato adempimento è soggetto a

⁽⁵¹⁾ Solo per citare i più importanti si rammentano: il parere C. Stato 26 gennaio 2012, n. 386; conformemente TAR Lazio 13 gennaio 2015, n. 382, e TAR Lazio 23 dicembre 2014, n. 13111; la sentenza C. Stato 15 settembre 2015, n. 4304; il parere Anac 15 gennaio 2016; la successiva circ. Min. lav. 18 febbraio 2016, n. 10; il parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato 29 aprile 2016, AS 1273; da ultimo si vedano le Linee guida sulla gestione delle risorse finanziarie attribuite ai fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua emanate con circ. Anpal 10 aprile 2018, n. 1. *Contra* si veda sentenza Trib. Milano pen. 1° marzo 2021, secondo cui la natura privatistica delle risorse di tali fondi sarebbe coerente con il quadro ordinamentale stesso in cui operano, la cui attività è solo indirettamente rivolta alla tutela di un interesse generale, ovvero ossia garantire ai lavoratori occasioni di formazione e di elevazione professionale.

sanzione. Esso è erogato tramite l'Inps, la cui natura di ente pubblico – o a sua volta di organismo di diritto pubblico – non è certo in discussione, per cui si trova soddisfatta anche la terza condizione imposta dalle citate normative europee.

Da tale inquadramento dei FIP discende che gli stessi, per intrinseca natura (e non per equiparazione o *fiction juris*), sono soggetti a tutti gli obblighi e i vincoli relativi agli aiuti di Stato ai sensi degli articoli 107-109 TFUE (e conseguentemente ai regolamenti (UE) n. 1407/2013 e n. 1408/2013 in tema di aiuti in regime *de minimis* e al regolamento (UE) n. 651/2014 di esenzione per categorie dall'obbligo di notifica preventiva) nonché al codice degli appalti pubblici (decreto legislativo n. 50/2016 e, ora, decreto legislativo n. 36/2023).

Ne consegue che, nei casi in cui il FIP abbia intenzione di affidare lavori, servizi e forniture per la propria organizzazione e per il proprio funzionamento, è tenuto ad applicare, le procedure di aggiudicazione previste dal Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50/2016, e ora, decreto legislativo n. 36/2023) ed è sottoposto alla vigilanza dall'Anac.

Con riferimento, invece, all'applicabilità ai FIP del regime degli aiuti di Stato alla formazione si è chiarito che essa è certamente da escludere in riferimento alla modalità di erogazione del “conto formazione” o “conto aziendale”, attraverso la quale i fondi si limitano a restituire all'impresa le risorse dalla stessa precedentemente versate. La disciplina sarebbe, invece, applicabile per l'assegnazione delle risorse rientranti nel “conto collettivo” (o “conto di sistema”) sulla base di procedure selettive (i c.d. “*Avvisi*”) relative a tematiche specifiche o a beneficio di particolari platee di lavoratori, poiché foriere di una redistribuzione discrezionale delle risorse che privilegierebbe solo alcune imprese, creando di fatto un meccanismo distortivo.

Col regolamento (UE) n. 651/2014, la Commissione ha esentato gli aiuti alla formazione dalla preventiva notifica alla Commissione ove rispettato l'articolo 31 che detta alcuni requisiti di ammissibilità (in termini di costi ammissibili⁽⁵²⁾ e intensità di aiuto⁽⁵³⁾). Tuttavia, l'articolo 31, § 2, prevede che gli aiuti per le attività organizzate dalle imprese per conformarsi alla normativa nazionale obbligatoria in materia di formazione (ad es. salute e sicurezza sul lavoro, acquisizione di patentini, ecc.), sono escluse dalla esenzione. Ne deriva, quindi, che la formazione obbligatoria può essere finanziata solamente attraverso il regime *de minimis*.

⁽⁵²⁾ Ai sensi dell'art. 31, § 3, del regolamento (UE) n. 651/2014 «Sono ammissibili i seguenti costi: a) le spese di personale relative ai formatori per le ore di partecipazione alla formazione; b) i costi di esercizio relativi a formatori e partecipanti alla formazione direttamente connessi al progetto di formazione, quali le spese di viaggio, i materiali e le forniture con attinenza diretta al progetto, l'ammortamento degli strumenti e delle attrezzature per la quota da riferire al loro uso esclusivo per il progetto di formazione. Sono escluse le spese di alloggio, ad eccezione delle spese di alloggio minime necessarie per i partecipanti che sono lavoratori con disabilità; c) i costi dei servizi di consulenza connessi al progetto di formazione; d) le spese di personale relative ai partecipanti alla formazione e le spese generali indirette (spese amministrative, locazione, spese generali) per le ore durante le quali i partecipanti hanno seguito la formazione».

⁽⁵³⁾ Ai sensi dell'art. 31, § 4, del regolamento (UE) n. 651/2014 l'intensità di aiuto non deve superare «il 50 % dei costi ammissibili. Può tuttavia essere aumentata fino a un'intensità massima del 70% dei costi ammissibili come segue: a) di 10 punti percentuali se la formazione è destinata a lavoratori con disabilità o a lavoratori svantaggiati; b) di 10 punti percentuali per gli aiuti concessi alle medie imprese e di 20 punti percentuali per gli aiuti concessi alle piccole imprese».

L'applicazione della disciplina degli aiuti di Stato, di fatto, ha comportato un aggravio burocratico ed un ostacolo ad un più esteso utilizzo delle risorse da parte delle imprese, in particolare di piccole dimensioni, che paradossalmente, appaiono doppiamente penalizzate: da un lato, hanno difficoltà ad accedere agli avvisi pubblici per l'eccesso di procedure che non sono attrezzate a gestire. Dall'altro lato, spesso le aziende più piccole non riescono a utilizzare proficuamente le risorse accessibili attraverso la modalità del "conto aziendale", poiché hanno a disposizione un ammontare di risorse troppo basso e necessitano di attingere ai finanziamenti pubblici per la formazione obbligatoria esclusi dall'esenzione ai sensi del regolamento (UE) n. 651/2014.

Una criticità contro la quale uno schieramento trasversale all'interno del mondo politico-sindacale sta sollecitando l'UE ad escludere i piani di formazione continua dal campo di applicazione del divieto degli aiuti di Stato.

La bontà dell'iniziativa sta nel fatto che l'obiettivo della formazione continua non è quello di accordare un vantaggio competitivo alla singola impresa, ma quello di migliorare le competenze dei lavoratori, affinché possano al meglio spendersi nel mercato del lavoro, favorendo così il raggiungimento di un obiettivo di comune interesse, come l'occupazione, per il quale sono ammessi gli aiuti di Stato.

D'altronde, l'esenzione della formazione continua, pubblicamente finanziata, dai limiti posti agli aiuti di Stato dovrebbe trovare ampio sostegno presso le istituzioni europee che destinano parte del Fondo sociale europeo (FSE) alla formazione permanente, con lo scopo di incentivare l'occupazione nell'UE.

Appare dunque paradossale ammettere l'uso dei fondi europei per tale scopo, ostacolando al contempo il medesimo impiego di risorse pubbliche nazionali.

Proprio per tale ragione, escludere completamente la formazione continua dalla nozione di aiuto di Stato, senza alcun vincolo quantitativo e temporale, potrebbe stimolare la fruizione dei finanziamenti dedicati da parte delle imprese, svincolando al contempo i FIP dalle limitazioni poste alla loro erogazione.

5. Incentivi fiscali per la formazione

Il rilevante ruolo assegnato alla formazione per la realizzazione del processo di trasformazione tecnologica e digitale, in vista degli obiettivi che il nostro Paese deve raggiungere per sbloccare le risorse provenienti dal *Next Generation EU*, è supportato da un ingente apparato incentivante collegato al Piano nazionale Transizione 4.0 all'interno del quale viene previsto un credito di imposta in favore delle aziende per le spese (ammissibili) sostenute per le attività formative volte all'acquisizione o al consolidamento, da parte del personale dipendente, di competenze nelle tecnologie.

Il credito di imposta Formazione 4.0 è stato istituito originariamente dalla legge di bilancio per il 2018 e da ultimo prorogato (fino al 31 dicembre 2022) e rafforzato dalla

legge di bilancio per il 2021 (articolo 1, comma 1064, lettera l) ⁽⁵⁴⁾ con un ampliamento delle categorie di costo agevolabili ⁽⁵⁵⁾.

A tutte le imprese residenti nel territorio dello Stato, incluse le stabili organizzazioni di soggetti non residenti, indipendentemente dalla natura giuridica, dal settore economico di appartenenza, dalla dimensione, dal regime contabile e dal sistema di determinazione del reddito ai fini fiscali, spetta(va) un credito d'imposta ove effettuate spese di Formazione 4.0 fino al 31 dicembre 2022.

Il beneficio viene riconosciuto in misura del 50% delle spese ammissibili nel limite massimo annuale di 300 mila euro per le piccole imprese; del 40% delle spese ammissibili nel limite massimo annuale di 250 mila euro per le medie imprese; del 30% delle spese ammissibili per le grandi imprese nel limite massimo annuale di 250 mila euro. Sono ammissibili al credito d'imposta anche le attività di formazione finalizzate all'acquisizione o al consolidamento, da parte del personale dipendente dell'impresa, delle competenze nelle tecnologie rilevanti per la realizzazione del processo di trasformazione tecnologica e digitale previsto dal Piano nazionale Impresa 4.0. Trattasi, nello specifico, della spese di personale relative ai formatori per le ore di partecipazione alla formazione; dei costi di esercizio relativi a formatori e partecipanti alla formazione direttamente connessi al progetto di formazione (quali le spese di viaggio, i materiali e le forniture con attinenza diretta al progetto, l'ammortamento degli strumenti e delle attrezzature per la quota da riferire al loro uso esclusivo per il progetto di formazione, con esclusione delle spese di alloggio, ad eccezione di quelle minime necessarie per i partecipanti disabili); dei costi dei servizi di consulenza connessi al progetto di formazione; delle spese di personale relative ai partecipanti alla formazione e le spese generali indirette (spese amministrative, locazione, spese generali) per le ore durante le quali i partecipanti hanno seguito la formazione.

Al fine di rendere più efficace il processo di trasformazione tecnologica e digitale delle piccole e medie imprese, con specifico riferimento alla qualificazione delle competenze del personale, con l'articolo 22 del decreto-legge n. 50/2022, convertito dalla legge n. 91/2022 (c.d. "decreto aiuti"), sono state aumentate le aliquote del credito di imposta per la Formazione 4.0 che passano dal 50% al 70% per le piccole imprese e

⁽⁵⁴⁾ Il credito di imposta Formazione 4.0 è stato istituito dalla legge di bilancio per il 2018 (art. 1, commi 46-55), poi prorogato sino al 31 dicembre 2018 (art. 1, commi 78-81, l. n. 145/2018, legge di bilancio per il 2019), successivamente modificato con la legge di bilancio per il 2020 (art. 1, commi 210-217, l. n. 160/2019) e prorogato (fino al 31 dicembre 2022) e rafforzato dalla legge di bilancio per il 2021 (art. 1, comma 1064, lett. l, l. n. 178/2020).

⁽⁵⁵⁾ Ai sensi dell'art. 3, decreto MISE, MLPS, MEF 4 maggio 2018 costituiscono attività ammissibili al credito d'imposta le attività di formazione concernenti le seguenti tecnologie: *big data* e analisi dei dati; *cloud* e *fog computing*; *cyber security*; simulazione e sistemi cyber-fisici; prototipazione rapida; sistemi di visualizzazione, realtà virtuale (RV) e realtà aumentata (RA); robotica avanzata e collaborativa; interfaccia uomo macchina; manifattura additiva (o stampa tridimensionale); internet delle cose e delle macchine; integrazione digitale dei processi aziendali. Le voci di costo agevolabili sono tutte quelle che rientrano in queste macro aree: servizi di consulenza per la progettazione e l'erogazione della formazione; ore di lavoro utilizzate dai dipendenti per la formazione; il corrispettivo per il dipendente che svolga attività di docenza, fino al 30% della retribuzione annua; trasferte per attività formative effettuate in altra azienda del medesimo gruppo o in altra sede; formatori esterni; viaggi, alloggi, materiali, strumenti e attrezzature per la formazione; spese indirette come quelle amministrative per le ore di formazione; certificazione della documentazione contabile fino a 5.000 euro.

dal 40% al 50% per le medie. Per le grandi imprese il credito rimane al 30% delle spese ammissibili nel limite massimo annuale di 250 mila euro.

Non è stata modificata, invece, la percentuale di agevolazione delle spese ammissibili sostenute per la formazione dei lavoratori svantaggiati e molto svantaggiati, così come definiti nel decreto ministeriale 17 ottobre 2017, pari al 60% per imprese di ogni dimensione, fermi restando i massimali previsti.

Affinché si possa beneficiare delle nuove aliquote devono però verificarsi due condizioni: innanzitutto le attività formative devono essere erogate dai soggetti individuati con decreto del MISE.; inoltre i risultati relativi all'acquisizione o al consolidamento delle suddette competenze devono essere certificati secondo le modalità stabilite con il decreto stesso. Qualora non dovessero verificarsi le due condizioni su esposte le imprese possono comunque beneficiare del credito d'imposta, ma a condizioni più sfavorevoli e cioè del 45% delle spese per le piccole imprese; del 35% delle spese per le medie imprese; del 30% delle spese per le grandi imprese.

In data 1° luglio 2022 è stato trasmesso alla Corte dei conti per la registrazione il decreto MISE applicativo della nuova misura prevista dal "decreto aiuti" che all'articolo 2, riporta le condizioni per l'applicazione della maggiorazione e, all'articolo 3, introduce due ulteriori vincoli: il primo di contenuto, ove fa riferimento alle «tecnologie abilitanti che saranno indicate in un successivo Decreto Direttoriale»; il secondo di durata minima delle attività formative (24 ore).

Allo stato attuale, però, il decreto applicativo non è stato pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* e il successivo decreto direttoriale, necessario al completamento delle disposizioni tecniche e attuative ivi previste, non è stato adottato, di fatto paralizzando l'operatività della misura.

A ciò aggiungasi che il credito di imposta in questione non è stato prorogato nel 2023 dalla legge di bilancio per il 2022, contrariamente a quanto avvenuto per gli altri incentivi del pacchetto "Industria 4.0", con il conseguente depotenziamento dell'unica misura in grado di alleggerire parte del costo del personale impegnato in attività di Formazione 4.0.

6. Conclusioni

All'esito della disamina condotta sul ruolo degli incentivi collegati alla formazione adottati dal nostro legislatore nell'ambito del PNRR, si possono trarre alcune considerazioni conclusive, una di carattere generale e l'altra che attiene, in modo specifico, al tema trattato.

Partendo dalla prima, emerge in modo incontrovertibile la presa di coscienza da parte del legislatore europeo e nazionale dell'improcrastinabilità di interventi strutturali in formazione che, in maniera trasversale, devono permeare le politiche del lavoro per garantire ad esse, in un'ottica di ripresa e resilienza, la capacità di rispondere ai rapidi cambiamenti del mercato del lavoro e di sostenere le imprese e i lavoratori nel processo di modernizzazione del Paese verso un'economia sostenibile, anche sul piano sociale.

L'occupabilità, perciò, deve costituire il perno non solo delle politiche attive (oggi confluite nel Programma GOL), ma anche delle politiche passive e financo delle future politiche per l'occupazione, per compiere l'indispensabile "salto culturale" che

consenta di offrire una trama promozionale di opportunità professionali in linea con le trasformazioni socioeconomiche in atto ⁽⁵⁶⁾.

Le sfide da affrontare non riguardano solo la “ricollocazione dei disoccupati” espulsi dai settori messi in crisi dalla transizione ecologica e digitale, ma anche la transizione dei giovani dal sistema educativo al mercato del lavoro, il riallineamento delle competenze dei lavoratori alla domanda proveniente dai mercati con un’attenzione particolare alle giovani donne che sono maggiormente esposte al rischio di esclusione dai settori in espansione; la transizione da un lavoro a un altro con cambiamento radicale di profilo e settore occupazionale; la transizione dalla disoccupazione o dalla inattività al lavoro, non necessariamente attraverso la mobilità “da posto a posto” cui sono tipicamente finalizzate le politiche attive, ma anche, ad esempio, attraverso la creazione di opportunità di lavoro sussidiate nei settori chiave per la promozione dello sviluppo sostenibile.

L’analisi delle misure introdotte dal nostro legislatore per attuare gli impegni programmatici assunti con il PNRR (e quindi con l’UE) attesta la rinnovata attenzione alla occupabilità e alla formazione professionale, come perno anche delle politiche di inclusione, per l’effettiva integrazione dei soggetti più deboli del mercato del lavoro, specie nei momenti di transizione, mediante un processo continuo di rafforzamento e adeguamento delle *skills* dei lavoratori ai mutamenti del contesto economico-produttivo e di riconoscimento e di accrescimento della trasferibilità delle competenze.

All’interno di questi interventi, inoltre, si è visto come la norma incentivante è stata inserita per accompagnare e accelerare i processi di transizione occupazionale, subordinando la “sanzione promozionale” non solo (o non più) all’assunzione di uno specifico target (proiezione quantitativa), ma all’accrescimento delle sue competenze e del valore del capitale umano (proiezione qualitativa).

In questa nuova veste gli incentivi (ed è questa la seconda considerazione conclusiva) si intrecciano, in modo complementare, con la formazione professionale dei lavoratori creando un’azione sinergica tra i due strumenti per favorire la creazione di un’occupazione di qualità che superi la logica meramente quantitativa di stampo emergenziale e sostenga i cambiamenti del sistema produttivo e, conseguentemente, delle competenze dei lavoratori (in termini di *up-skilling* e *re-skilling*) ⁽⁵⁷⁾. Solo in questo modo possono essere alimentate nel medio-lungo periodo, e in termini di effettività, le possibilità occupazionali di quanti hanno difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro. Senza questi investimenti, gli incentivi economici alla assunzione con forme contrattuali “stabili”, tipici del nostro sistema di politiche per l’occupazione, rimangono sostanzialmente fine a se stessi.

⁽⁵⁶⁾ Cfr. L. CASANO, *La riforma del mercato del lavoro nel contesto della “nuova geografia del lavoro”*, in *DRI*, 2017, n. 3, p. 634 ss. Si veda anche D. GAROFALO, *Rivoluzione digitale e occupazione: politiche attive e passive*, in *LG*, 2019, n. 4, p. 329 ss.

⁽⁵⁷⁾ *Amplius* sul tema sia consentito il richiamo a C. GAROFALO, *Le politiche per l’occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci, 2022, p. 371 ss.; C. GAROFALO, *Età e incentivi: il rimedio allo svantaggio*, in *VTDL*, 2023, n. 2, p. 365 ss.

La formazione nell'orario di lavoro

di Franco Focareta

Abstract – Il contributo affronta il tema del rapporto tra formazione e orario di lavoro, sul quale hanno inciso recentemente importanti interventi legislativi e della contrattazione collettiva. Tali interventi si muovono nella direzione di una piena assimilazione del tempo dedicato all'attività formativa all'orario di lavoro, peraltro, di recente confermata dalla Corte di giustizia dell'UE, almeno per quanto attiene alla formazione organizzata dal datore di lavoro. Un'altra novità che viene analizzata è rappresentata dal riconoscimento, da parte di alcuni contratti collettivi nazionali, di un vero e proprio diritto soggettivo alla formazione a favore del lavoratore. Infine, vengono considerate le ricadute sistematiche di tali novità, ipotizzandosi, in particolare, un vero e proprio mutamento della causa del contratto di lavoro subordinato.

Abstract – The essay tackles the issue of the connection between training and working hours, which has recently been affected by important interventions, both legislative and by the collective bargaining. Such interventions move in the direction of a full assimilation of the time for training activities to working hours. Furthermore, this assimilation has also recently been carried out by the European Court of Justice, with regards to training organized by the employer. Another aspect is the recognition, by some national collective agreements, of a real subjective right to training in favour of the worker. Finally, the systematic repercussions of these innovations are considered, as the change of the purpose of the employment contract.

Sommario: 1. La formazione nell'evoluzione della contrattazione collettiva. – 2. La formazione e la riduzione dell'orario di lavoro. – 3. La formazione come diritto soggettivo ed orario di lavoro.

1. La formazione nell'evoluzione della contrattazione collettiva

Fino a qualche anno fa, il tema della formazione nella contrattazione collettiva, non sarebbe stato neanche concepibile, nella prospettiva del nostro sistema contrattuale. E ciò non perché nelle imprese non ci si confrontasse su tale aspetto (già al centro dell'attenzione di vari tavoli negoziali). In tutti i contratti nazionali di lavoro troviamo, infatti, delle clausole che riguardano il sistema formativo. Tuttavia, era un tema che, nel succedersi delle tornate contrattuali, non aveva mai conquistato il centro della scena, non rappresentando una priorità delle parti sociali.

Oggi, invece, la formazione assume un'importanza cruciale nel momento in cui essa è divenuta un elemento essenziale del contratto di lavoro. Domenico Garofalo ha illustrato l'articolatissima normativa, la pluralità di interventi e le varie tipologie di strumenti e percorsi formativi. Ma questi attengono a un'attività che si svolge

prevalentemente intorno all'impresa, nel mercato del lavoro ⁽¹⁾, a volte con rapporti occasionali con l'impresa (si pensi all'alternanza scuola-lavoro). L'attenzione della contrattazione collettiva aumenta e, quindi, anche per i giuristi diviene motivo di riflessione, quando il tema della formazione è elemento fisiologico, non più eccezionale, del contratto di lavoro. Fino ad incidere, faccio un consapevole azzardo, sulla causa del contratto di lavoro.

Qualunque studente di giurisprudenza, quando studia il contratto di apprendistato, e una volta l'evocato contratto di formazione e lavoro, trova scritto nei manuali che in quel contratto c'è una peculiarità rispetto al normale contratto di lavoro subordinato, perché muta la causa del contratto o, meglio, la causa del contratto si arricchisce di un elemento ulteriore. a causa del contratto di lavoro classico è rappresentata dallo scambio prestazioni di lavoro-retribuzione. Quella del contratto di apprendistato è scambio di prestazione di lavoro verso retribuzione e, in più, l'obbligo formativo è a carico del datore di lavoro. Ora, questa causa complessa, peculiare dei contratti a causa formativa, in realtà sta, come dire, per via di sgocciolamento non per entrata dalla porta principale, filtrando nel sinallagma del contratto di lavoro classico. E cercherò di spiegarne le ragioni e mettere in evidenza le caratteristiche di questo processo.

L'entrare della formazione del sinallagma contrattuale, a mio avviso, è un elemento che avrà ripercussione importanti nel diritto del lavoro e che indurrà la dottrina giu-slavoristica a riflessioni con implicazioni e ricadute sistematiche di non poco conto. Il diritto del lavoro, consapevolmente o meno, si sta ponendo di fronte a una questione sistemica fondamentale. Tutta l'evoluzione della normativa lavoristica, e quella parallela dei sistemi produttivi, sta portando ad un punto di rottura del sinallagma tradizionale del diritto del lavoro. Subordinazione *versus* tutele offerte al lavoratore subordinato. La subordinazione è una schiavitù della persona, asservita per bisogno ad un'altra o, meglio, ad un'organizzazione. Schiavitù giuridificata e, quindi, legittimata dall'ordinamento, a partire dall'operazione dogmatica di Lodovico Barassi. Il diritto del lavoro riequilibrava questa condizione con una serie di diritti riconosciuti al lavoratore subordinato, in quanto appunto subordinato.

Ora, questo equilibrio, certo più ricercato che realizzato e, comunque, sempre mutevole, questo scambio alla base del diritto del lavoro è stato fortemente messo in discussione negli ultimi tempi. Perché? Perché il lato debitorio del lavoratore si è notevolmente dilatato ed appesantito. Il tempo di lavoro ha progressivamente colonizzato il tempo di vita privata del lavoratore. Non a caso, oggi si parla di un nuovo diritto: quello alla disconnessione. Diritto che emerge e viene invocato adesso perché ora è manifesto il problema della permanente connessione del lavoratore, che si trova a lavorare, certo non con continuità, anche quando non è al lavoro e dovrebbe potersi liberamente e compiutamente dedicarsi alla propria vita privata, che invece viene appunto colonizzata dal lavoro.

Lo stesso dicasi per lo spazio, per il luogo di lavoro. Lo *smart working* è una bellissima cosa, ma significa anche che il luogo di lavoro si espande nella vita privata del lavoratore. Ed ancora: il potere di controllo del datore di lavoro ha assunto connotati pervasivi che, ormai, rendono l'articolo 4 della legge n. 300/1970, anche nella sua

⁽¹⁾ Cfr. D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, 2004, e, da ultimo, D. GAROFALO, voce *Formazione nel contratto di lavoro*, in *Enc. Dir. – I Tematici*, 2022, vol. VI, *Contratto di lavoro*, p. 670 ss.

riformulazione, assolutamente lontano dalla dimensione reale del controllo in concreto esercitato nei nuovi contesti produttivi. Ma vi è di più: nei nuovi sistemi organizzativi, si realizza una inusitata saturazione della prestazione lavorativa. I nuovi modelli di lavoro comportano un'attenzione, un'applicazione, del lavoratore nella prestazione lavorativa che è notevolmente superiore a quella richiesta nei precedenti modelli organizzativi. E infine, ma non per importanza, nelle nuove organizzazioni del lavoro, vengono calati innovativi sistemi di inquadramento che, come vedremo, impongono al lavoratore un atteggiamento proattivo orientato alla prestazione e al risultato.

Viene così contaminato il contratto di lavoro subordinato con il canone, tipico del lavoro autonomo, della responsabilità rispetto al risultato dell'attività prestata. Il tutto mentre dalla parte dei diritti nessuno può negare che negli ultimi lustri ci sia stato, per diverse vie, un sostanziale arretramento delle tutele, oltre che una riduzione secca delle stesse retribuzioni. Ecco, tutto questo ha portato la bilancia a piegare in modo davvero rilevante a danno del lavoratore.

Per tornare ora alla formazione, il fatto che sia stata inserita e riconosciuta, come vedremo per la prima volta nel 2016 ⁽²⁾, nella contrattazione collettiva di categoria come diritto soggettivo del lavoratore, certamente è un fattore di riequilibrio del rapporto di lavoro, facendo risalire, almeno un poco, la bilancia dal lato dei diritti, delle tutele del lavoratore. Questo è il motivo perché diventa un oggetto di riflessione attuale e centrale per chi si occupa di contrattazione collettiva.

Questo dal punto di vista sistematico, dal punto di vista concreto, cos'è accaduto? È che la contrattazione collettiva è stata costretta, si è dovuta acconciare, ad un complessivo riorientamento, come evidenzia l'amico Gaetano a Zilio Grandi, nell'introduzione al suo Commentario all'ultimo contratto collettivo dei metalmeccanici, che per certi versi è di nuovo un contratto epocale che segna un cambio di paradigma importante ⁽³⁾. Un riorientamento rispetto ai cambiamenti di scenario economico, ma anche rispetto al mutamento del sistema contrattuale, delle dinamiche contrattuali concrete. Così, con riferimento alla contrattazione nazionale, Mimmo Carrieri parla di contrattazione post rivendicativa ⁽⁴⁾. Termine che mi ha colpito, ma che coglie ed evidenzia un cambiamento innegabile. Come evidenzia Carrieri, la contrattazione collettiva ha abbandonato come momento centrale la rivendicazione di nuovi diritti, in primis l'aumento salariale, o la riduzione di orario. che è stato sempre l'alfa e l'omega della contrattazione collettiva. Oggi nei rinnovi contrattuali di questo si discute pochissimo. Non si discute di salario o, meglio, non se ne discute realmente in termini di aumenti effettivi del salario. Non si discute più di orario, perché la riduzione è stata data nei decenni passati, e le aziende non vogliono sentire parlare di ulteriori riduzioni, e per contro la flessibilità dei regimi d'orario è stata spremuta al massimo. Quindi questi che erano i temi centrali della contrattazione collettiva ai tavoli negoziali non pesano più, non si litiga su quello, paradossalmente.

⁽²⁾ Si veda, al riguardo, l'art. 7 del CCNL Metalmeccanici del 2016.

⁽³⁾ G. ZILIO GRANDI (a cura di), *Commentario al CCNL Metalmeccanici 5 febbraio 2021*, Giappichelli, 2021, p. XVII ss. Si veda anche T. TREU (a cura di), *Commentario al contratto collettivo dei Metalmeccanici*, Giappichelli, 2022.

⁽⁴⁾ Cfr. M. CARRIERI, G. MILITELLO, *Il cammino incompiuto: i sindacati e la partecipazione incisiva*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2014, n. 1, p. 79 ss.; M. CARRIERI, *Il contratto collettivo come laboratorio delle relazioni industriali*, in G. ZILIO GRANDI (a cura di), *op. cit.*, p. XIX ss.

La contrattazione collettiva si concentra e si focalizza su poste condivise, non sull'assetto regolativo, ma sull'individuazione condivisa delle materie che diventano centrali in quelle tornate contrattuali. Per esempio, in un dato momento, centrale è diventato il welfare aziendale. Ci sono state delle ricerche interessantissime sull'evoluzione dei contenuti della contrattazione collettiva in questo senso che fotografano l'irresistibile ascesa di questa tematica. Ed ancora, i sistemi di inquadramento. Dopo cinquant'anni, è stato modificato il sistema di inquadramento nel settore metalmeccanico. Dato rilevantisimo, perché come nel '73, quando il Contratto dei meccanici diede l'avvio al cambiamento di tutti i sistemi d'inquadramento con l'introduzione dell'inquadramento unico, anche adesso il cambiamento del sistema di inquadramento in questo contratto ci segnala che qualcosa di importante è accaduto o sta accadendo nel mondo del lavoro. E infine, non per importanza, il tema della formazione, diventato centrale ai tavoli negoziali, dove si discute su come farla, come organizzarla, come concepirla, proprio come istituto giuridico. Ecco, tutto questo porta ad una centralità del tema della formazione, che si sposa con un altro cambiamento importante del nostro sistema di relazioni industriali, ovvero la maggiore attenzione, o propensione, verso la partecipazione.

Non sono stato mai un entusiasta della partecipazione come via privilegiata del sistema di relazioni industriali, ma è innegabile che la realtà si sta muovendo in quella direzione. Anche la realtà italiana, ovviamente con delle peculiarità. La via alla partecipazione in Italia passa sempre per il percorso contrattuale, cioè, è pur sempre il contratto collettivo, che ai vari livelli, introduce, organizza e perfino gestisce il momento partecipativo. Però, alla fine, la partecipazione sta facendo presa, anche nelle organizzazioni sindacali storicamente più refrattarie. Una materia in cui la partecipazione ha trovato subito un suo campo d'elezione è proprio quello della formazione. Non solo la partecipazione, ma anche la bilateralità. Sono stati richiamati i fondi interprofessionali che hanno ricevuto molto sostegno economico. Enti bilaterali che possono fare, e fanno, diverse cose.

Quindi, per riassumere, oggi abbiamo una centralità sistematica ed una centralità nei tavoli negoziali del tema della formazione. E tutto questo si sposa perfettamente col piegarsi del nostro sistema di relazioni sindacali, con più o meno entusiasmo, a modelli partecipativi. Naturalmente tutto questo accade, a mio avviso, e qui aggiungo una chiosa a quello che scrivono i citati Zilio Grandi e Carrieri, per una sopravvenuta, ma innegabile, debolezza dei soggetti negoziali. Se oggi la contrattazione collettiva si riorienta in questo modo e si occupa di questi temi e non più "dell'alfa e dell'omega", non è una scelta completamente libera. Se anche i "cattivissimi" della Fiom si acconciano a questo nuovo clima e accettano modelli partecipativi, non lo fanno perché improvvisamente hanno cambiato idea o con l'età e col tempo hanno sviluppato gusti diversi, ma perché sono deboli e, quindi, devono trovare altre strade, rispetto alla tradizionale contrattazione rivendicativa, per produrre dei risultati utili per i lavoratori. Ma, badate bene, non sono deboli solo i sindacati. Sono deboli anche le associazioni datoriali. Il motivo per cui non si può discutere ai rinnovi contrattuali di un vero aumento salariale, e non di mero recupero del potere d'acquisto eroso dall'inflazione, non è solo perché il sindacato non ha la forza di pretendere quattro-cinquecento euro di aumento salariale, che riporterebbe i salari italiani a livello europeo, e neanche perché le imprese, almeno molte di esse, non siano in grado di sostenere quegli aumenti,

(che anzi li riconoscono, nella contrattazione aziendale, oppure come superminimi individuali). Ma perché le associazioni datoriali non li possono dare come aumenti della contrattazione collettiva nazionale. Non solo i 500 euro ma neanche i 200. Ma perché non li possono dare? Perché nel nostro sistema, non regolato, si è insediato come dato pervasivo il *dumping* contrattuale. Le associazioni storiche datoriali, anch'esse, sono al giorno d'oggi debolissime, più deboli ancora delle associazioni sindacali, e subiscono la concorrenza sempre più aggressiva di altre associazioni datoriali. Quindi, se Federmeccanica stipula un contratto collettivo in cui dà 200 euro di aumento, sa che il giorno dopo i 2/3 delle imprese escono da Federmeccanica e aderiscono ad altre associazioni stipulanti contratti collettivi che di aumenti non ne danno proprio. Insomma, oggi il sistema rappresentativo delle imprese è molto più frammentato, debole e più in crisi del sistema sindacale.

Queste debolezze potevano portare, e molti ritenevano che avrebbero portato, a un abbandono della centralità del contratto collettivo nazionale. Così, ad esempio, quando la Fiat è uscita da Federmeccanica, tutti si sono posti il problema del senso di un contratto collettivo nazionale dei metalmeccanici, non applicato al maggiore, allora, gruppo industriale italiano. Non solo, ma verso un indebolimento del contratto nazionale, agisce anche una spinta sistemica in favore della contrattazione decentrata. Vari livelli regolativi, europei piuttosto che, in passato in modo deciso, anche nazionale, spingono verso una contrattazione aziendale. Per molti sembra che l'Italia sia un Paese *naiif*, con questo contratto nazionale ancora così importante e centrale.

Queste due debolezze non hanno, però, portato al superamento del contratto collettivo nazionale, anzi. Hanno invece partorito, forse per spirito di sopravvivenza, processi innovativi nella contrattazione. Oggi il contratto nazionale dei metalmeccanici è ha dimostrato una forte capacità di innovazione ed ha innovato su aspetti importanti e, così, è ridiventato centrale. E, come spesso avviene in Italia, quello che avviene in quel contratto dà la linea a tutti gli altri contratti collettivi nazionali.

2. La formazione e la riduzione dell'orario di lavoro

Perché il tema della formazione è diventato centrale nei tavoli negoziali? Perché esso risponde a una serie di rivendicazioni del sindacato che non riescono a trovare uno sbocco e una soddisfazione diretta.

In primo luogo, si tratta della spinta rivendicativa diretta alla riduzione dell'orario di lavoro. Il fatto che tale domanda non trovi risposte da parte della contrattazione collettiva, e addirittura lo si diceva prima, è una materia sulla quale non si discute neanche ai tavoli negoziali, non significa che la questione della riduzione dell'orario sia sparita tra le richieste rivendicative dei lavoratori. Quando i sindacati si recano nelle aziende per confrontarsi con i lavoratori e per costruire le piattaforme rivendicative, le prime domande che arrivano dai lavoratori sono, sempre, "più salario e meno orario".

Richieste che non sono sparite, quali esigenze e rivendicazioni del mondo del lavoro, proprio perché, a tacer d'altro, oggi la prestazione lavorativa è molto più faticosa, in quanto molto più intensa. Ed è una prestazione di lavoro molto più produttiva per l'impresa e quindi legittimamente i lavoratori, rispetto a questa prestazione che vale molto di più, pretenderebbero più salario e meno orario.

Accade che la riduzione d'orario incroci la formazione, in un modo del tutto originale, a riprova della capacità di innovazione del nostro sistema negoziale. È già stato citato prima il Fondo nuove competenze, introdotto con l'articolo 88 del decreto-legge n. 34/2020 (c.d. decreto rilancio), ove si parla di programmi di formazione che vengono rimborsati da tale fondo se finalizzati all'aggiornamento dal punto di vista delle competenze tecnologiche dei lavoratori.

È interessante ricordare come è nato quel fondo. Nella fase acuta della pandemia da Covid-19 si dovevano trovare soluzioni volte a riaprire i luoghi di lavoro e si è capito che per raggiungere tale obiettivo bisognava percorrere la strada della rarefazione della presenza del personale nei luoghi di lavoro, per ridurre il rischio di contagio diminuendo la presenza di persone nei luoghi di lavoro. La risposta era, quindi, disarticolare gli orari di lavoro: introdurre turni dove non ci sono, allargare la giornata e la settimana lavorativa e, quindi, aumentare le pause, facendo sì che in azienda di lavoratori ce ne fossero la metà. Questa è la soluzione che abbiamo indicato (allora facevo parte della *task force* di Colao) alle parti sociali. La risposta dei sindacati è stata quella di accogliere tale suggerimento, introducendo anche ulteriori turni di lavoro, nelle giornate della domenica e del sabato, in cambio di una riduzione d'orario a favore dei lavoratori. D'altro canto, nella storia della disciplina dell'orario di lavoro, è stato fatto sempre così: ove si è optato per l'introduzione di turni, si è poi proceduto a ridurre l'orario. Tale istanza ha, tuttavia, incontrato l'opposizione delle associazioni datoriali, contrarie alla riduzione dell'orario.

Per uscire da questa *impasse* si è scelto di introdurre ore di formazione. È stato, come dire, "l'uovo di Colombo": si è guardato alla formazione e siccome c'è un problema riconosciuto di adeguamento necessario delle *skills*, delle professionalità, rispetto ai mutamenti tecnologici ed organizzativi, si è condivisa l'idea di prevedere ore di formazione durante l'orario di lavoro, anche semplicemente dirette a un'opera di alfabetizzazione informatica generalizzata. Così, si è pervenuti a una riduzione del tempo di lavoro. E il Governo, per agevolare questa operazione, mette delle risorse. È questa la genesi della norma che ha introdotto il Fondo nuove competenze. L'operazione non si traduce in una riduzione vera e propria dell'orario canonico, perché le imprese e le associazioni non avrebbero mai accettato neanche di discuterne. Per i lavoratori, però, ha significato qualcosa: lavorare meno ore per il datore di lavoro e investire qualche ora del tempo lavorativo su sé stessi. E qui torniamo al discorso iniziale, ovvero al fatto che la formazione entra nello scambio contrattuale.

Questo è il Fondo nuove competenze. Funziona o non funziona? Per quanto ho avuto modo di constatare, funziona abbastanza, perché gli accordi ci sono e vengono implementati. Naturalmente, per come concepito e strutturato l'intervento, è necessario che le imprese abbiano un solido supporto tecnico professionale, ma, in generale, in tali realtà esso è utilizzato anche in modo massiccio. Penso, ad esempio, al piano formativo della Marelli (ex Magneti Marelli) alla luce del quale per i vari profili professionali sono previsti specifici pacchetti formativi e per alcuni di essi (come per i montatori) il ricorso alla formazione è ampiamente diffuso e incentivato. Parliamo di 250 ore annue. Di conseguenza, quei lavoratori avranno un orario di lavoro sistematicamente ridotto, mediamente di un'ora al giorno, durante il quale si dedicheranno ad attività formativa retribuita.

Cosa vedo in questi pochi accordi che ho esaminato? Un primo dato è che, al momento, il ruolo da protagonista del sindacato, enfatizzato ed incoraggiato dalla normativa sia legale sia contrattuale, non trova ancora un pieno riscontro nella realtà. Va peraltro ricordato che in materia di formazione, il sindacato è chiamato in causa immediatamente, già nel momento della individuazione delle esigenze formative e poi di seguito lungo tutto il percorso. Questo coinvolgimento assume diverse forme e modalità. Ma a differenza del passato, il sindacato viene chiamato in causa, in modo a mio avviso più significativo, nella sua rete capillare delle rappresentanze sindacali unitarie, perché gli accordi sul Fondo nuove competenze (ma, come vedremo, anche negli accordi per l'organizzazione e la spendita del diritto soggettivo alla formazione oggi previsto dal contratto nazionale dei metalmeccanici e degli elettrici), assegnano alle RSU un ruolo importante. Questi organismi sono coinvolti già nel momento in cui l'imprenditore deve fare una diagnosi, una prima valutazione, sulle esigenze formative presenti in azienda, con un ruolo attivo nell'organizzazione dei corsi, ed infine anche nel controllo e nella verifica degli esiti del percorso formativo.

Ora, è perfino previsto che nelle aziende metalmeccaniche sopra i 300 dipendenti, la RSU designi, al suo interno, un delegato alla formazione. Tutti abbiamo presente i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza: ci stiamo muovendo sullo stesso binario. D'altronde, quello della sicurezza è uno dei tradizionali temi oggetto di cogestione nelle imprese tedesche, considerato come momento partecipativo anche nel nostro sistema dal decreto legislativo n. 81/2008 (Testo Unico sulla sicurezza). È possibile ritenere che rispetto alla formazione stia avvenendo la stessa cosa.

Non mi pare, tuttavia, che il sindacato stia ad oggi adeguatamente sfruttando tutte le opportunità date, se mi devo basare sui contenuti degli accordi e dei progetti formativi che attingono al Fondo nuove competenze. Quelli che ho esaminato, infatti, mi sembrano tutti calibrati sulle esigenze contingenti dell'impresa. Prendiamo il caso della Minarelli, un'azienda che fino ad ora faceva solo componentistica per la Yamaha, che viene acquistata dalla Fantic Motor e deve rimettersi a produrre moto intere e, quindi, deve sviluppare, o recuperare, tutta una serie di professionalità che non aveva più. E quindi abbiamo una formazione, solo tecnica, tutta mirata a soddisfare l'esigenza contingente.

3. La formazione come diritto soggettivo ed orario di lavoro

Accelero perché credo di essere andato un po' lungo, però due cose volevo dirle. La prima: sempre restando alla contrattazione collettiva, uno dei dati più innovativi che io ritengo ci sia stato in materia è quello di riconoscere al lavoratore un vero e proprio diritto soggettivo alla formazione. Ogni lavoratore nell'azienda metalmeccanica ha diritto a 24 ore di formazione nel triennio e, quindi, una giornata di formazione all'anno che, si badi, decide lui come spendere. L'azienda, con le RSU, organizza percorsi formativi, ma il lavoratore può spendere questo suo diritto anche in percorsi esterni, ad esempio per acquisire quelle competenze trasversali che oggi diventano fondamentali. Decide lui come spendere quelle ore. C'è solo un limite quantitativo nell'usufruire di queste ore. L'assenza complessiva dei lavoratori non può superare la soglia del 3% del personale, per esigenze organizzative. Insomma, il lavoratore ha diritto ad assentarsi per fare formazione e il tempo impiegato a tal fine è considerato orario di lavoro.

Questo è il punto fondamentale: sia per quanto riguarda il Fondo nuove competenze, sia per quanto concerne questo diritto soggettivo alla formazione, parliamo di ore di formazione che sono normale orario di lavoro. Ciò, naturalmente, vale sia ai fini retributivi, sia ai fini del rispetto dei limiti complessivi di orario di lavoro. Dunque, nella contrattazione collettiva la formazione è orario di lavoro.

Non è un aspetto scontato. È talmente poco scontato che recentemente è dovuta intervenire sul punto la Corte di giustizia, con una sentenza ⁽⁵⁾ destinata ad incidere in modo profondo sul tema che stiamo affrontando e che ha chiarito come la formazione, quando è formazione organizzata dal datore di lavoro è orario di lavoro. La Corte giunge a questa conclusione attraverso due passaggi, che incardinano la decisione, sicuramente portatrice di una importante novità, nel solco dei suoi precedenti. In primo luogo, vengono richiamati i precedenti sulla nozione di “orario di lavoro” e luogo di lavoro. Ribadendosi che, ai sensi della direttiva 2003/88/CE, la definizione di orario di lavoro ricomprende tutto il tempo nel quale il lavoratore è costretto ad essere fisicamente presente sul luogo designato dal datore di lavoro e a rimanere a disposizione di quest’ultimo al fine di poter fornire direttamente i propri servizi in caso di necessità (punto 40 della motivazione). E che per luogo di lavoro non bisogna intendere necessariamente il luogo fisico dove il lavoratore materialmente esegue abitualmente la prestazione del lavoro, ma qualsiasi altro luogo in cui il lavoratore è chiamato a svolgere un’attività su ordine del datore di lavoro, come un centro di formazione professionale nel quale il lavoratore si reca su indicazione del datore di lavoro per partecipare ad un corso (punti 41 e 42).

In secondo luogo, la Corte chiarisce che, poiché nella direttiva sull’orario di lavoro le nozioni di “orario di lavoro” e di “periodo di riposo” si escludono reciprocamente, e che in base alla direttiva non esiste una categoria intermedia (un tempo di terzo genere), «il tempo di formazione professionale di un lavoratore deve essere ricondotto necessariamente ad una delle due nozioni» (punto 38).

Date queste premesse, secondo la Corte l’articolo 2, punto 1), della direttiva 2003/88/CE «deve essere interpretato nel senso che il lasso di tempo durante il quale un lavoratore segue una formazione professionale impostagli dal datore di lavoro, che si svolge al di fuori del luogo di lavoro abituale, nei locali del prestatore dei servizi di formazione, e durante il quale egli non esercita le sue funzioni abituali, costruisce orario di lavoro, ai sensi di tale disposizione».

Naturalmente, la Corte affronta il tema dal punto di vista del superamento dei limiti dell’orario di lavoro. La contrattazione collettiva lo affronta, invece, anche dal punto di vista del trattamento economico e normativo: la formazione, divenuta orario di lavoro, entra a pieno titolo nel sinallagma contrattuale, nello scambio alla base del contratto di lavoro e non è una novità di poco conto.

⁽⁵⁾ C. giust. 28 ottobre 2021, causa C-909/19, in *RIDL*, 2022, n. 1, II, p. 90.

Quali conseguenze in caso di inadempimento dell'obbligo formativo da parte del datore di lavoro?

di Caterina Mazzanti

Abstract – Il contributo analizza l'obbligo formativo del datore di lavoro nel caso di mutamento delle mansioni del dipendente, ai sensi dell'art. 2103, terzo comma, c.c., e si sofferma sulle principali criticità della disposizione, specie sul fronte dei rimedi all'inadempimento datoriale. Al fine di vagliare l'impatto della norma nel nostro ordinamento, l'A. propone l'analisi di alcuni recenti contratti collettivi nei quali la formazione occupa un ruolo centrale, evidenziando come le parti sociali non abbiano, tuttavia, previsto una regolamentazione dell'obbligo in esame per il caso di mutamento delle mansioni, nonostante l'invito rivolto dal legislatore. Di conseguenza, in caso di inadempimento da parte del datore di lavoro, sarà necessario ricorrere ai rimedi generali civilistici contro l'inadempimento contrattuale, che tuttavia pongono rilevanti problemi sul piano applicativo.

Abstract – The essay analyses the employer's training obligation in case of a change in the employee's duties, pursuant to Art. 2103, third paragraph, of the Civil Code, and focuses on the main critical issues of the provision, especially in terms of remedies for employer breach of contract. To evaluate the validity of the rule in our system, the A. proposes an analysis of some recent collective agreements in which training occupies a central role, highlighting how the social partners have not, however, envisaged a regulation of the matter in case of a change in the employee's duties, despite the invitation made by the legislator, especially regarding the violation of the right to training. Consequently, general civil remedies for contractual breach are the only possible solution, which however pose significant problems in terms of application.

Sommario: 1. L'obbligo formativo del datore di lavoro nell'articolo 2103 c.c. post-*Jobs Act*. – 2. *Ius variandi* datoriale e obbligo formativo nella contrattazione collettiva. – 3. Il banco di prova della pandemia. – 4. I rimedi contro l'inadempimento dell'obbligo formativo. L'eccezione di inadempimento, la mora del datore di lavoro e la tutela risarcitoria. – 5. Osservazioni conclusive.

1. L'obbligo formativo del datore di lavoro nell'articolo 2103 c.c. post-*Jobs Act*

Il tema della formazione del lavoratore interessa sia la prospettiva del governo e organizzazione del mercato del lavoro sia quella del contratto di lavoro e si presta, di conseguenza, a due diverse chiavi di lettura ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Si veda M. NAPOLI, *Disciplina del mercato del lavoro e esigenze formative*, in *RGL*, 1997, I, p. 266, secondo il quale «la formazione è una materia a cavallo tra la disciplina del rapporto di lavoro e la disciplina del mercato del lavoro».

Nel mercato del lavoro, la formazione rappresenta una “tutela transizionale” diretta a proteggere i lavoratori dai rischi occupazionali, facilitando la transizione (appunto) da un impiego a un altro ⁽²⁾; nel rapporto di lavoro, oggetto di interesse del presente contributo, essa costituisce un obbligo del datore di lavoro ai sensi dell’articolo 2103, terzo comma, c.c., come modificato dall’articolo 3 del decreto legislativo n. 81/2015, secondo cui «il mutamento di mansioni è accompagnato, ove necessario, dall’assolvimento dell’obbligo formativo» ⁽³⁾.

La previsione ha il pregio di colmare una lacuna del nostro ordinamento, peraltro risolvibile, secondo una parte della dottrina ⁽⁴⁾, attraverso una lettura dell’articolo 35, secondo comma, Cost., in relazione agli articoli 2094 e 2103 c.c. Infatti, un riconoscimento espresso del diritto alla formazione era rinvenibile soltanto a livello internazionale, nell’articolo 6 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, stipulato in ambito ONU nel 1966, e negli articoli 1 e 10 della Carta sociale europea del 18 ottobre 1961 ⁽⁵⁾.

La disposizione codicistica in commento, tuttavia, si limita ad enunciare tale diritto, rimandando alla contrattazione collettiva la regolamentazione della materia ⁽⁶⁾, in un’ottica integrativa del precetto legale ⁽⁷⁾, invito che, da una prima analisi dei contratti collettivi successivi alla novella del 2015, non è ancora stato accolto pienamente.

L’esegesi della norma porta alla luce tre principali problemi interpretativi, amplificati dal disallineamento tra la realtà ritratta dai contratti collettivi, spesso ancorati al modello fordista di organizzazione del lavoro e il contenuto della prestazione lavorativa, che risente dei profondi cambiamenti tecnologici e dell’utilizzo del lavoro a distanza. Il primo è legato alla collocazione dell’obbligo formativo all’interno del terzo comma, scelta che suscita nell’interprete la domanda se la previsione sia riferita alle sole ipotesi di *ius variandi* (orizzontale e verticale) oppure anche a quella dell’accordo individuale di mutamento delle mansioni (il c.d. “patto di demansionamento” previsto dal sesto comma). Si ritiene condivisibile la soluzione, prospettata da diversi autori, secondo cui l’obbligo operi in tutti i casi di mobilità, scelta che conferisce al diritto alla formazione un più ampio ambito di applicazione, a tutela del lavoratore e della sua professionalità ⁽⁸⁾.

⁽²⁾ In questo senso, L. CASANO, *Formazione continua e transizioni occupazionali*, in *VTDL*, 2022, n. 4, p. 659 ss.; L. CASANO, *Il sistema della formazione continua nel decreto legislativo n. 150/2015*, in *DRI*, 2016, n. 2, p. 455 ss.; B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, CSDLE “Massimo D’Antona”, 2020, p. 24 ss.

⁽³⁾ Cfr. E. GRAMANO, *Jus variandi: fondamento, disciplina e tutela collettiva della professionalità*, Franco Angeli, 2022, p. 117 ss.; E. GRAMANO, *Jus variandi e formazione nel rapporto di lavoro*, in *Labor*, 2021, n. 3, p. 272; F. AMENDOLA, *La disciplina delle mansioni nel d. lgs. n. 81 del 2015*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, 2016, n. 291, p. 11 ss.

⁽⁴⁾ Si veda M. NAPOLI, *op. cit.*, p. 270.

⁽⁵⁾ Si veda D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L’occupabilità*, Cacucci, 2004, p. 94.

⁽⁶⁾ Si veda M. FALSONE, *Ius variandi e ruolo della contrattazione collettiva*, in G. ZILIO GRANDI, E. GRAMANO (a cura di), *La disciplina delle mansioni prima e dopo il Jobs Act. Quadro legale e profili problematici*, Giuffrè, 2016, p. 57.

⁽⁷⁾ Si veda M. MAGNANI, *Il rapporto tra legge e autonomia collettiva*, in *DRI*, 2017, n. 1, p. 1 ss.

⁽⁸⁾ Nel senso dell’applicabilità della previsione in tutti i casi citati, M. BROLLO, *La disciplina delle mansioni dopo il Jobs Act*, in *ADL*, 2015, n. 6, p. 1156; C. CESTER, *La modifica in pejus delle mansioni nel nuovo art. 2103 c.c.*, in *DLRI*, 2016, n. 149, p. 178.

Il secondo rilievo critico è legato al fatto che l'obbligo formativo sorge soltanto «ove necessario». Ciò significa che il datore di lavoro che eserciti lo *ius variandi* è chiamato a stabilire “se” mettere a disposizione del proprio dipendente un percorso formativo ⁽⁹⁾, così rendendo il diritto alla formazione *incertus an*, oltre che indefinito nei contenuti, dal momento che egli sarà anche tenuto a stabilirne le modalità.

Infine, il terzo dubbio interpretativo riguarda le conseguenze della violazione dell'obbligo formativo, dal momento che il legislatore non individua una specifica sanzione, ma dispone che l'inadempimento dell'obbligo formativo del datore «non determina comunque la nullità dell'atto di assegnazione delle nuove mansioni» (articolo 2103, terzo comma, c.c.).

Rebus sic stantibus, gli unici rimedi apparentemente esperibili sono quelli contro l'inadempimento contrattuale, quali l'eccezione di inadempimento (articolo 1460 c.c.) e il risarcimento del danno (articolo 1218 c.c.), entrambe soluzioni poco agevoli per il ricorrente, specie in pendenza del rapporto contrattuale, per il timore di possibili ripercussioni e per le difficoltà sul piano processuale, in particolare in merito all'onere probatorio.

L'assenza di un apparato sanzionatorio *ad hoc* ha di fatto disincentivato l'applicazione della norma, così compromettendo l'effettività del diritto alla formazione in essa riconosciuto, circostanza confermata dal fatto che, a otto anni dalla sua entrata in vigore, non vi sia traccia di una sua applicazione in sede giudiziale e permanga rispetto ad essa un generale disinteresse delle parti sociali. Sino ad oggi, non è, infatti, rinvenibile nella contrattazione collettiva una disciplina integrativa del diritto alla formazione previsto dall'articolo 2103 c.c., né tantomeno delle conseguenze per la sua violazione. Rimane così irrisolta una lacuna che, come detto, compromette la portata innovatrice della stessa norma, dal momento che la previsione espressa della sanzione sarebbe senz'altro capace di dissuadere dall'inadempimento e di garantire conseguentemente una maggiore tutela del lavoratore ⁽¹⁰⁾.

2. *Ius variandi* datoriale e obbligo formativo nella contrattazione collettiva

Per valutare l'impatto dell'articolo 2103, terzo comma, c.c., sulla contrattazione collettiva si è scelto di esaminare tre recenti contratti collettivi che esaltano il profilo della formazione; il CCNL per il personale delle aree professionali dipendenti delle imprese creditizie, finanziarie e strumentali del 2022, il CCNL del settore metalmeccanico del 2021 – considerato un “sismografo” dei cambiamenti delle relazioni industriali ⁽¹¹⁾ – e, infine, il CCNL del cemento del 2019 e il successivo accordo di rinnovo del 2022.

⁽⁹⁾ Si veda A. AVONDOLA, *La riforma dell'art. 2103 c.c. dopo il Jobs Act*, in RIDL, 2016, n. 3, I, p. 379 ss.

⁽¹⁰⁾ Si veda O. RAZZOLINI, *Effettività e diritto del lavoro nel dialogo tra ordinamento dell'Unione e ordinamento interno*, in LD, 2017, n. 3-4, p. 447 ss.

⁽¹¹⁾ In questo senso, V. BAVARO, *Il contratto nazionale dei metalmeccanici 2016: una prospettiva sulle relazioni industriali italiane*, in DLRI, 2017, n. 156, p. 730, afferma che il CCNL dei metalmeccanici è indicativo «di come si evolve il sistema di relazioni industriali nazionale». Più di recente, M. TIRABOSCHI, *CCNL metalmeccanica, un cambio di passo per le relazioni industriali?*, in *Boll. Spec. ADAPT*, 2021, n. 1.

I contratti collettivi richiamati assegnano alla professionalità e alla formazione del lavoratore un ruolo chiave per far fronte alle grandi trasformazioni del mercato ⁽¹²⁾, specie sul fronte tecnologico e su quello della digitalizzazione ⁽¹³⁾. Tale aspetto emerge sin dalle premesse, ove tra gli obiettivi perseguiti, vi è proprio quello della valorizzazione del lavoratore e del suo bagaglio di conoscenze.

In tutti i casi, tuttavia, l'analisi delle norme dedicate alla formazione mette in luce una disciplina lacunosa, indice del fatto che la contrattazione collettiva sta attraversando una fase di sperimentazione e sta progredendo per piccoli passi verso l'obiettivo auspicato dal legislatore.

Un riferimento esplicito all'ipotesi della formazione nel caso di mutamento di mansioni (*ex* articolo 2103 c.c.) è contenuto soltanto nel CCNL Cemento (del 2019) e nel relativo accordo di rinnovo (del 2022) secondo cui «Tra direzione aziendale e R.S.U., in caso di mutamento di mansioni a un livello inferiore, si dovrà svolgere un incontro in via preventiva a livello aziendale e/o di unità produttiva per valutare le possibili implicazioni anche in relazione alla eventuale attività di formazione professionale legata allo svolgimento delle nuove mansioni» (articolo 31).

In questo caso, la decisione circa il percorso formativo necessario per lo svolgimento delle nuove mansioni è assunta con il coinvolgimento delle RSU, soluzione che consente una maggior tutela del lavoratore e della sua professionalità. La norma non contempla, tuttavia, l'ipotesi dell'eventuale e possibile inadempimento del datore di lavoro, lacuna che, come detto, incide negativamente sull'effettività del diritto riconosciuto.

Invece, nel caso del CCNL per il personale delle aree professionali dipendenti delle imprese creditizie, finanziarie e strumentali, il riferimento all'ipotesi dell'articolo 2103, terzo comma, c.c. è del tutto assente, nonostante il citato contratto collettivo dedichi ampio spazio alla formazione all'interno dell'articolo 76. La presenza, nelle premesse, di un riferimento alla professionalità del lavoratore e alla formazione nei termini di uno «strumento essenziale per la tutela dell'occupazione, la mobilità, la crescita e lo sviluppo delle competenze professionali» lascerebbero intendere la volontà di predisporre una disciplina del diritto “a tutto tondo” rispetto a tale profilo. Tuttavia, in relazione all'esercizio dello *ius variandi* datoriale l'articolo 76 afferma che «nei casi di innovazioni tecnologiche o di rilevanti ristrutturazioni aziendali che comportino sostanziali modifiche nello svolgimento della prestazione lavorativa di consistenti gruppi di personale, le imprese organizzano – utilizzando a tal fine anche i quantitativi previsti dal presente articolo – corsi di riqualificazione del personale interessato» (comma 11). La norma, quindi, si rivolge unicamente al caso delle modifiche che interessano “consistenti gruppi” di dipendenti, senza preoccuparsi di disciplinare anche l'ipotesi del mutamento di mansioni del singolo dipendente.

La lacuna appare rilevante anche in considerazione del fatto che il contratto collettivo introduce un nuovo sistema di classificazione del personale, basato sul c.d.

(12) Cfr. I. ZOPPOLI, *Contrattazione collettiva e inquadramenti professionali nella prassi recente: uno stress test dell'articolo 2103 c.c.*, in V. BAVARO ET AL. (a cura di), *La funzione del contratto collettivo. Salari, produttività, mercato del lavoro*, ADAPT University Press, 2023, p. 117 ss.; U. GARGIULO, *Innovazione tecnologica e tutela della professionalità: potenzialità e limiti dell'autonomia collettiva*, in [Federalismi.it](https://www.federalismi.it), 2022, n. 17, p. 131 ss.

(13) Si veda P. TOMASSETTI, *Dalle mansioni alla professionalità? Una mappatura della contrattazione collettiva in materia di classificazione e inquadramento del personale*, in *DRI*, 2019, n. 4, pp. 1149-1181.

inquadramento “a fasce larghe”, che accorpa un elevato numero di profili professionali, con il risultato di facilitare e incentivare l'esercizio dello *ius variandi* datoriale, senza però preoccuparsi di tutelare adeguatamente la professionalità del lavoratore. Anche il CCNL del settore metalmeccanico (firmato nel 2021) raggiunge lo stesso risultato di promuovere lo *ius variandi*, in quanto propone un nuovo sistema di inquadramento basato non più su parametri rigidi, ma sui «criteri di professionalità» e sui «campi di responsabilità di ruolo», che mirano a enfatizzare le capacità di raggiungere risultati specifici, la presenza di competenze trasversali, tecniche e relazionali ⁽¹⁴⁾. Nel citato contratto collettivo si enfatizza l'importanza della formazione, al punto da qualificarla come un «diritto soggettivo» e «un valore condiviso per tutti i soggetti coinvolti», necessario a rendere le aziende più competitive e ad accrescere la professionalità dei lavoratori. Anche qui è tuttavia assente l'ipotesi dell'obbligo formativo *ex* articolo 2103 c.c., facendosi unicamente riferimento alla formazione continua, da svolgere per mezzo di percorsi individuali pensati a misura dei dipendenti. È però apprezzabile l'attenzione al problema dell'inadempimento dell'obbligo formativo (sempre con riferimento alla formazione continua), rispetto al quale è disposta una sanzione pecuniaria diretta a coprire il costo dei programmi formativi inattuati (articolo 7), con una soluzione che potrebbe prospettarsi anche per il diverso caso dell'inadempimento datoriale *ex* articolo 2103, terzo comma, c.c. attraverso un intervento correttivo delle parti sociali.

3. Il banco di prova della pandemia

La contrattazione collettiva risulta ancora poco incline a introdurre una disciplina dell'obbligo formativo *ex* articolo 2103 c.c. I nodi critici messi in luce dall'esegesi della norma codicistica restano, quindi, irrisolti, specie quello relativo all'assenza di un apparato sanzionatorio per l'inadempimento datoriale.

Tale rilievo trova conferma se si considera il periodo dell'emergenza da Covid-19, che ha rappresentato un vero “banco di prova” per l'articolo 2103, terzo comma, c.c., poiché i datori di lavoro hanno dovuto attuare cambiamenti radicali nell'organizzazione del lavoro e nelle mansioni dei lavoratori per far fronte alle contingenze legate alla pandemia. Come ben noto, il ricorso al lavoro agile ha rappresentato una delle soluzioni principali, ma il passaggio al lavoro “a distanza” è spesso avvenuto senza predisporre una adeguata formazione per i lavoratori, circostanza che ha avuto dei riflessi negativi soprattutto su quelli più anziani.

Il ricorso al lavoro agile emergenziale durante la pandemia da Covid-19 ha rappresentato un importante strumento con il quale garantire la continuità lavorativa e produttiva, da un lato, e la prevenzione dal rischio del contagio, dall'altro, attraverso l'isolamento domiciliare e il distanziamento sociale ⁽¹⁵⁾, determinando un mutamento del modo di lavorare, destinato a perdurare, con importanti ricadute sull'esercizio dello *ius variandi* del datore di lavoro. L'impiego delle tecnologie ha imposto modifiche sostanziali delle mansioni lavorative, al di là degli schemi tracciati dalla contrattazione

⁽¹⁴⁾ Si veda I. ZOPPOLI, *op. cit.*, p. 125.

⁽¹⁵⁾ Al riguardo, M. BROLO, *Smart o Emergency Work? Il lavoro agile al tempo della pandemia*, in *LG*, 2020, n. 6, p. 553; P. ALBI, *Il lavoro agile fra emergenza e transizione*, in *MGL*, 2020, n. 4, p. 771 ss.

collettiva, fondata sull'astratta definizione delle declaratorie e dei profili professionali propri del modello fordista e ormai lontani dall'attuale contesto storico.

Per poter adattare il lavoro alle sue nuove modalità esecutive, il lavoratore è stato chiamato a svolgere attività profondamente diverse da quelle precedenti, con una dilatazione dei confini della prestazione esigibile, spesso senza ricevere adeguata formazione dal datore di lavoro, in violazione dell'obbligo sancito dall'articolo 2103, terzo comma, c.c.

Al centro del sinallagma contrattuale è stata posta la professionalità, con uno stravolgimento dello schema tradizionale contrattuale, fondato sullo scambio tra lavoro e retribuzione ⁽¹⁶⁾, tuttavia senza una vera garanzia del diritto alla formazione.

D'altro canto, in questo nuovo contesto, anche la natura stessa della professionalità – la cui nozione non è univoca per il silenzio del legislatore e della contrattazione collettiva, che fanno riferimento a tale concetto senza però definirlo ⁽¹⁷⁾ – ha assunto connotati diversi, quali le competenze trasversali e le *soft skills*. L'impossibilità di un confronto diretto e immediato con i colleghi o con il superiore gerarchico all'interno del consueto luogo di lavoro e durante l'orario lavorativo ha imposto al lavoratore di lavorare con un inedito margine di autonomia, sviluppando una capacità di *problem solving*, collaborando a distanza con i colleghi e in maniera più saltuaria, attraverso le piattaforme di comunicazione digitale, e financo di assumere decisioni laddove in precedenza le stesse erano rimesse ad altri. A ciò si aggiunge il necessario possesso di competenze digitali che, se assenti, sono state acquisite spesso autonomamente, senza alcun idoneo supporto. Nell'esperienza empirica, si è compiuto quel passaggio, da tempo studiato dalla dottrina ⁽¹⁸⁾, da un'idea statica di mansione a una dinamica di ruolo, fondata sul reale contenuto della prestazione, sulle competenze e sulle capacità della persona.

La professionalità ha così assunto una natura “plastica” ⁽¹⁹⁾ anche nei settori produttivi più riluttanti al cambiamento e si è pervenuti ad un forte disallineamento tra i sistemi di classificazione e inquadramento del personale e il contenuto del lavoro svolto, discrasia che peraltro sussiste da tempo e affonda le sue radici nell'inerzia dell'autonomia collettiva a modificare i suddetti sistemi, ormai obsoleti rispetto ai contesti produttivi nei quali essi trovano applicazione ⁽²⁰⁾.

Tale scollamento, che permane anche nella fase post-emergenziale ⁽²¹⁾, si riflette sul datore di lavoro, i cui limiti nell'esercizio dello *ius variandi* risultano incerti. Ci si chiede,

⁽¹⁶⁾ Si veda M. NAPOLI, *Contratto e rapporti di lavoro oggi*, in AA.VV., *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, Giuffrè, 1995, tomo II, p. 1122.

⁽¹⁷⁾ Si veda A. MINERVINI, *La professionalità del lavoratore nell'impresa*, Cedam, 1986, p. 31.

⁽¹⁸⁾ Già F. CARINCI, *Rivoluzione tecnologica e diritto del lavoro: il rapporto individuale*, in AA.VV., *Rivoluzione tecnologica e diritto del lavoro. Atti del VII Congresso nazionale di Diritto del lavoro. Napoli, 12-14 aprile 1985*, Giuffrè, 1986, p. 32; M. MAGNANI, *Organizzazione del lavoro e professionalità tra rapporti e mercato del lavoro*, in *DLRI*, 2004, n. 101, p. 169.

⁽¹⁹⁾ Si veda M. BROLLO, *Tecnologie digitali e nuove professionalità*, in *DRI*, 2019, n. 2, p. 478.

⁽²⁰⁾ Cfr. L. CASANO, *Contributo all'analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*, ADAPT University Press, 2020, p. 148; P. TOMASSETTI, *op. cit.*, p. 1153 ss.; L. SPERANZA, *L'evoluzione dell'assetto delle qualifiche*, in *QRS*, 1977, n. 64-65.

⁽²¹⁾ Secondo uno studio condotto da FONDIRIGENTI, *Quick survey Smart working 2.0. Una nuova normalità*, Quick Survey, 2021, n. 3, pp. 6 e 9, lo *smart working* sarà utilizzato in modo permanente dal 54% delle aziende interessate dall'indagine. Muterà anche la settimana lavorativa, costituita da 2,6 giorni in presenza e dai restanti 2,4 a distanza.

infatti, quale sia il perimetro entro il quale il datore di lavoro può esercitare il potere di modifica della prestazione lavorativa *ex* articolo 2103 c.c. e quali possano essere le tutele per il lavoratore, cui spesso è richiesto di svolgere mansioni nuove e diverse rispetto a quelle di assunzione, senza un'adeguata formazione.

L'adibizione del lavoratore allo svolgimento di mansioni nuove durante la pandemia, specie in quei settori ancora estranei al processo di digitalizzazione del lavoro, ha accentuato il forte disallineamento tra i sistemi di classificazione e inquadramento del personale previsti nei contratti collettivi e il contenuto del lavoro svolto.

In questo contesto, infatti, è emerso come le attività affidate al lavoratore non rientrano nelle definizioni delle declaratorie e dei profili professionali, con la conseguenza che il datore di lavoro ha di fatto esercitato il suo potere di modifica delle mansioni *ex* articolo 2103 c.c. al di là dei limiti tracciati dalla citata norma, la quale ammette l'assegnazione di mansioni diverse purché «riconducibili allo stesso livello e categoria legale di inquadramento delle ultime effettivamente svolte» (primo comma). Inoltre, nella sua attuale formulazione, l'articolo 2103, secondo comma, c.c. (come novellato dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 81/2015) consente, in presenza di modifiche degli assetti organizzativi aziendali che incidono sulla posizione lavorativa del dipendente, di adibire il lavoratore a mansioni appartenenti al livello di inquadramento inferiore purché rientranti nella stessa categoria legale.

La norma riflette una realtà molto diversa da quella attuale ⁽²²⁾, fondata su sistemi di classificazione del personale oramai divenuti obsoleti ⁽²³⁾, fatta eccezione per pochi contratti collettivi, quali quello per il personale delle aree professionali dipendenti delle imprese creditizie, finanziarie e strumentali del 2022.

L'ampio utilizzo dello *ius variandi* durante la pandemia, finalizzato a adattare le mansioni tradizionali al lavoro a distanza, ha condotto a un esercizio pressoché illimitato del potere datoriale, spesso in danno alla professionalità, specie laddove le attività da svolgere siano routinarie e ripetitive e, quindi, dequalificanti, non tanto da un punto di vista dell'inquadramento, ma da quello professionale, secondo una concezione “elastica” di professionalità ⁽²⁴⁾.

Anche nei diversi casi nei quali, in assenza di un'adeguata formazione, il lavoratore si vede costretto a svolgere una prestazione di natura completamente diversa da quelle precedenti, per la quale è richiesto il possesso di ulteriori competenze, è possibile ritenere violato l'articolo 2103 c.c.

Adottando un approccio ermeneutico che adegui la portata dell'articolo 2103 c.c. al mutato contesto nel quale esso trova applicazione, un siffatto esercizio dello *ius variandi* viola i limiti imposti dal legislatore, poiché determina un depauperamento del bagaglio professionale del lavoratore. Tale soluzione si allinea alla giurisprudenza più recente ⁽²⁵⁾, che nel tentativo di aprirsi ad una nozione dinamica di professionalità, riconosce il risarcimento del danno guardando al contenuto delle attività

⁽²²⁾ Si veda C. ALESSI, *Professionalità, contratto di lavoro e contrattazione collettiva*, oggi, in [Professionalità Studi](#), 2018, vol. II, n. 1, p. 25.

⁽²³⁾ Si veda M. BROLLO, *Disciplina delle mansioni*, in F. CARINCI (a cura di), [Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi](#), ADAPT University Press, 2015, n. 48, p. 50 ss.

⁽²⁴⁾ Si veda M. TIRABOSCHI, [Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico](#), ADAPT University Press, 2019, p. 215 ss.

⁽²⁵⁾ Si veda Cass. 4 febbraio 2021, n. 2676, inedita.

effettivamente svolte, e non al fatto che esse sono riconducibili ad un inquadramento inferiore. In questo senso, la lesione della professionalità corrisponde ad una violazione della dignità della persona, giacché il primo valore è connesso al secondo, rappresentandone una sfaccettatura ⁽²⁶⁾. D'altro canto, trattandosi di un rapporto contrattuale sinallagmatico, il comportamento del datore di lavoro che travalichi i limiti dell'articolo 2103 c.c. configura un inadempimento contrattuale, che legittimerebbe, a livello teorico, il lavoratore ad opporre un'eccezione di inadempimento (articolo 1460 c.c.), con il rischio, però, di subire una condanna in sede giudiziale, nel caso di rigetto delle proprie istanze.

4. I rimedi contro l'inadempimento dell'obbligo formativo. L'eccezione di inadempimento, la mora del datore di lavoro e la tutela risarcitoria

L'esperienza dell'emergenza pandemica ha rappresentato un vero e proprio stress test per l'articolo 2103, terzo comma, c.c. e ne ha messo in luce la scarsa tenuta a livello pratico, dal momento che la transizione dei lavoratori dalle precedenti mansioni a quelle nuove, da svolgere a distanza, è avvenuta, come detto, nella maggior parte dei casi senza un'adeguata formazione.

La violazione dell'articolo 2103, terzo comma, c.c., come si è evidenziato, non determina l'invalidità dell'atto di assegnazione a nuove mansioni e la domanda che ci si deve porre è se sia legittimo un eventuale rifiuto del lavoratore di svolgere le nuove attività assegnate in assenza di adeguata formazione.

La via indicata dall'articolo 1460 c.c., sebbene esponga il lavoratore alle incertezze del giudizio, appare percorribile, come confermato da un orientamento giurisprudenziale molto risalente ⁽²⁷⁾, relativo all'ipotesi di demansionamento, secondo cui il rifiuto di svolgere le nuove mansioni è legittimo, in base al principio di autotutela enunciato dall'articolo 1460 c.c., nella condizione in cui esso sia proporzionato all'illegittimo comportamento del datore di lavoro e sia conforme a buona fede, requisiti che si possono ritenere soddisfatti quando il lavoratore sia comunque disponibile a continuare a svolgere le proprie mansioni originarie.

Da un punto di vista civilistico, l'inadempimento dell'obbligo formativo può essere inquadrato secondo lo schema della *mora* del creditore (articolo 1206 c.c.), dal momento che il datore di lavoro non compie quanto è necessario affinché il lavoratore possa adempiere la prestazione dovuta, essendo chiamato non soltanto a consentire il regolare svolgimento dell'attività lavorativa e a non rifiutarla, ma anche ad assicurarne l'effettiva esecuzione, fornendo al proprio dipendente tutti gli strumenti necessari, tra cui un'adeguata formazione.

A fronte di un'estensione delle attività lavorative esigibili da parte dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 81/2015, l'obbligo di cooperazione all'adempimento *ex* articolo 1206 c.c. si dilata sensibilmente, rientrandovi in esso quello della formazione,

⁽²⁶⁾ Cfr. C. LAZZARI, *La tutela della dignità professionale del lavoratore*, in DLRI, 2017, n. 156, p. 668; U. GARGIULO, *La determinazione della prestazione di lavoro tra libertà e dignità: potere direttivo e jus variandi a cinquant'anni dallo Statuto*, in M. RUSCIANO, L. GAETA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mezzo secolo dallo statuto dei lavoratori. Politiche del diritto e cultura giuridica. I*, Quaderno DLM, 2020, n. 8, p. 379 ss.

⁽²⁷⁾ Si veda Cass. 12 febbraio 2008, n. 3304, in *DeG*, 2008.

strumento atto a consentire al lavoratore di eseguire mansioni diverse da quelle in precedenza svolte. La messa a disposizione di un bagaglio di nuove competenze è, quindi, prodromica e funzionale all'esatto adempimento da parte del lavoratore, poiché il momento della formazione costituisce il substrato della prestazione lavorativa⁽²⁸⁾. Ne deriva la possibilità di rifiutare l'adempimento della nuova prestazione richiesta, in assenza di idonea formazione, così come l'illegittimità del licenziamento o dei provvedimenti disciplinari intimati al lavoratore per notevole inadempimento tutte le volte in cui risulti che egli abbia svolto la sua attività con la diligenza richiesta ai sensi dell'articolo 2104 c.c., senza aver beneficiato di un percorso formativo⁽²⁹⁾.

Trattandosi di un inadempimento contrattuale (articolo 1218 c.c.), la violazione dell'obbligo formativo fa sorgere il diritto al risarcimento del danno, rimedio che prospetta, però, una "strada in salita", innanzi tutto, per il pericolo che il ricorrente possa subire possibili ritorsioni qualora il rapporto di lavoro sia pendente, con la conseguenza di inibire ogni velleità rivendicativa. Sotto il profilo della prescrizione dell'azione risarcitoria, l'inadempimento datoriale che determina il pregiudizio alla professionalità ha natura di illecito permanente, similmente a quanto ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità con riferimento al danno da demansionamento. Di conseguenza, il *dies a quo* della prescrizione (decennale) decorre dalla cessazione del comportamento vietato e non dalla data della verifica del danno. Infatti, protraendosi la verifica dell'evento in ogni momento della durata del danno e della condotta che lo produce, la prescrizione ricomincia a decorrere ogni giorno successivo a quello in cui il danno si è manifestato per la prima volta, fino alla cessazione della condotta dannosa⁽³⁰⁾.

Altra criticità per il lavoratore consiste nel difficile assolvimento dell'onere probatorio, poiché dovrà provare sia l'esistenza sia l'entità di un danno alla professionalità, dovendo dimostrare che la mancata formazione ha determinato una perdita di chance di crescita e sviluppo professionale, secondo un'idea di professionalità in senso dinamico ed elastico, quale bagaglio di esperienze e conoscenze "in divenire".

Allo stato attuale, l'unica tutela effettivamente prospettabile per il lavoratore (nel silenzio della contrattazione collettiva) è quella risarcitoria che, per poter soddisfare la sua preminente funzione riparatoria, dovrebbe consistere nella condanna al pagamento di una somma di denaro pari ai costi della formazione. Secondo una parte della dottrina, sarebbe possibile applicare l'articolo 2058 c.c. (sul risarcimento in forma specifica) che conduce alla tutela ripristinatoria⁽³¹⁾ e, quindi, alla realizzazione del programma formativo, attraverso il quale rimettere il danneggiato nella stessa situazione in cui si sarebbe trovato senza la commissione dell'illecito dannoso.

A livello teorico, la soluzione prospettata si presta a far fronte al contesto delle transizioni occupazionali, nelle quali è il bagaglio di competenze del lavoratore a garantire

⁽²⁸⁾ Cfr. E. GHERA, *Spunti critici in tema di mora del creditore di lavoro*, in *DL*, 1970, I, p. 91 ss.; E. GHERA, F. LISO, voce *Mora del creditore (dir. lav.)*, in *Enc. Dir.*, 1976, vol. XXVI, p. 977 ss.

⁽²⁹⁾ Si veda E. GRAMANO, *Jus variandi e formazione nel rapporto di lavoro*, cit., p. 272 ss.

⁽³⁰⁾ Si veda Cass. 16 aprile 2018, n. 9318, in *MGC*, 2018.

⁽³¹⁾ Cfr. A. D'ADDA, *Il risarcimento in forma specifica*, Cedam, 2002, p. 60 ss.; V. SPEZIALE, *Situazioni delle parti e tutela in forma specifica nel rapporto di lavoro*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2004, n. 23, p. 151 ss. Nel diritto del lavoro, all'art. 2058 c.c. si è fatto riferimento per poter ottenere il mancato godimento delle ferie. Al riguardo, Cass. 21 marzo 2001, n. 2569, in *ADL*, 2001, p. 695.

il naturale passaggio, non solo da un'occupazione ad un'altra, ma anche a diverse mansioni nel corso del medesimo rapporto di lavoro ⁽³²⁾.

Tuttavia, occorre tenere in considerazione il problema dell'incoercibilità degli obblighi di *facere* infungibile nel diritto del lavoro, nell'ambito del quale l'ordine ad un *facere* specifico riscontra il limite espresso dall'articolo 614-*bis* c.p.c. (sulle misure coercitive indirette), secondo cui il giudice ha il potere di fissare, su istanza di parte e sempre salvo che ciò non risulti manifestamente iniquo, una somma di danaro per ogni violazione o inosservanza successiva ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione di un provvedimento di condanna all'adempimento di obblighi diversi dal pagamento di somme di denaro. Tale esclusione può trovare una giustificazione nel rilievo secondo cui, nonostante la materia sia tesa alla tutela del lavoratore, essa deve comunque fare i conti con l'ampia discrezionalità datoriale nell'esercizio dei propri poteri ai sensi dell'articolo 41 Cost., che limita l'ingerenza del giudice e non consente di accertare la corretta o mancata esecuzione della sentenza ⁽³³⁾.

5. Osservazioni conclusive

Dall'analisi dell'apparato rimediabile contro la violazione dell'obbligo formativo *ex* articolo 2103, terzo comma, c.c. è possibile affermare che i rimedi civilistici pongano più problemi che soluzioni e che, di conseguenza, non rappresentino una valida risposta per la tutela del diritto alla formazione del lavoratore.

Come auspicato dal legislatore, la palla dovrebbe passare alla contrattazione collettiva, che dovrebbe munirsi di specifiche disposizioni recanti una disciplina sanzionatoria avverso tale ipotesi di inadempimento datoriale.

Tuttavia, i contratti collettivi presi in esame non recano l'auspicata regolamentazione, aspetto che desta una certa preoccupazione, perché le lacune che permangono con riferimento all'obbligo formativo *ex* articolo 2103, terzo comma, c.c. incidono negativamente sulla tutela della professionalità del lavoratore, a fronte di un esercizio quasi incondizionato dello *ius variandi*.

La sensibilità rispetto al tema della formazione è diversa nei contratti collettivi analizzati e, sebbene sia apprezzabile l'importanza che via via dimostra di assumere tale profilo, l'attenzione resta peraltro focalizzata sulla formazione continua, aspetto che induce l'interprete a ritenere che le parti sociali non siano ancora pronte a svolgere il compito a loro affidato dal legislatore con la riforma del 2015.

A valle del percorso di analisi compiuto rispetto all'articolo 2103, terzo comma, c.c., è possibile affermare che, se l'obiettivo del *Jobs Act* era quello di porre fine alle incertezze relative all'esercizio e ai limiti dello *ius variandi* attraverso l'intervento delle parti sociali, tale risultato non sembra essere ancora stato raggiunto anche se si inizia a

⁽³²⁾ Rinvio alla relazione di M. TIRABOSCHI, *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Mercati, regole, valori* tenuta in occasione delle *Giornate di Studio Aidlass, Udine, 13-14 giugno 2019*, disponibile in *Boll. ADAPT, 2019, n. 22*; L. CASANO, *Contributo all'analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*, cit., p. 149.

⁽³³⁾ Cfr. R. TISCINI, *La procedura conciliativa che precede il licenziamento intimato per giustificato motivo oggettivo*, in F.P. LUISO, R. TISCINI, A. VALLEBONA, *La nuova disciplina sostanziale e processuale dei licenziamenti*, Giappichelli, 2013, p. 142.

riscontrare in alcuni contratti collettivi una presa di coscienza dell'essenziale ruolo rivestito dalla formazione.

Lavoro autonomo povero e formazione per l'occupabilità tra luci e (tante) ombre

di Nicola Deleonardis

Abstract – Il contributo indaga sulla relazione tra lavoro autonomo e povertà lavorativa, concentrandosi sulle politiche per la formazione come misura per rafforzarne l'occupabilità. Le soluzioni adottate dal legislatore non sempre si sono rivelate vincenti: da un lato, non considerano le condizioni di povertà lavorativa in cui versa una parte dei lavoratori autonomi privi di dipendenti; dall'altro, si rivolgono esclusivamente ai disoccupati.

Abstract – The paper investigates the relationship between self-employment and in-work poverty, focusing on training policies as a measure to strengthen employability. The solutions adopted by the legislator have not always proved successful: on the one hand, they do not take into account the in-work poverty conditions in which self-employed without employees find themselves; on the other hand, they are aimed exclusively at unemployed persons.

Sommario: 1. Lavoro autonomo e “rischio” sociale nel XXI secolo. – 2. La povertà lavorativa: i dati, le cause. – 3. L'importanza della formazione per il lavoratore autonomo. – 4. Le politiche per la formazione degli autonomi. – 5. Conclusioni.

1. Lavoro autonomo e “rischio” sociale nel XXI secolo

L'analisi che segue si concentra sulle misure legislative per la formazione a favore dei lavoratori autonomi come strumento per eradicare o, meglio, ridurre, la povertà lavorativa.

Occorre approcciare all'indagine fornendo alcuni dati di contesto che evidenziano come ormai parte dei lavoratori subordinati e autonomi condividano il “rischio sociale”⁽¹⁾ di trovarsi in condizioni di povertà, messi in ginocchio soprattutto a causa

(¹) È d'obbligo il rimando a U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, 2013. In questa prospettiva si inseriscono alcune riflessioni di chi ravvisa nel rischio sociale la chiave da adottare al fine di declinare la protezione del lavoratore non più, e non solo, sulla base della fattispecie di riferimento, ma in funzione di fattori (come l'età, il sesso, la debolezza contrattuale, lo stato di salute) su cui “tarare” le tecniche di protezione. Cfr. P. LOI, *Il lavoro autonomo nella prospettiva del rischio*, in U. CARABELLI, L. FASSINA (a cura di), *Il lavoro autonomo e il lavoro agile alla luce della legge n. 81/2017*, Ediesse, 2018, p. 15 ss. In realtà, come noto, il concetto di rischio è stato utilizzato per perimetrare l'ambito di applicazione della legislazione sociale, previsto inizialmente solo a favore dei lavoratori subordinati. Mutuando le parole di S. GIUBBONI, *Le tutele del welfare per i lavoratori non subordinati*, [ivi](#), p. 89, il concetto di rischio risulterebbe «gravido di ambiguità», motivo per cui sarebbe più coerente sul piano giuridico, e in considerazione del rilievo di cui storicamente si connota, parlare di “bisogno sociale”.

della pandemia da Covid-19, che ha aggravato la crisi economica (e sociale) in cui già versava il nostro Paese.

Invero, le fragilità del lavoro autonomo non sono sconosciute, rintracciandosi icasticamente nella figura di quel «proletario intellettuale»⁽²⁾ relegato ai margini del diritto del lavoro⁽³⁾ e del diritto sindacale⁽⁴⁾ sino al tramonto del XX secolo.

La partecipazione del lavoro autonomo alla «mistica del capitale»⁽⁵⁾, e le attuali condizioni di debolezza economica in cui – non di rado – versano i prestatori d'opera, tracciano nuovi orizzonti per il diritto del lavoro.

Qui si pone il problema di una «nuova questione sociale»⁽⁶⁾ che, nella parabola storica della postmodernità, supera definitivamente la divisione delle classi e si manifesta come «assimilazione nella disegualianza di ceti sociali diversissimi, quali la borghesia

(2) «che si illude, iscrivendosi alle università anche a costo di gravi sacrifici (e magari contemporaneamente cercando i mezzi di sussistenza in un mestiere manuale o in speculazioni di borsa nera) di riuscire a risolvere, con una laurea il problema del proprio avvenire». In questi termini si esprimeva il Rettore dell'Università di Firenze nel corso delle ricerche condotte sui “problemi del lavoro” nell'Italia postbellica (*Risposta del Rettore dell'Università di Firenze*, in MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Atti della Commissione per lo studio dei problemi del lavoro. I. Relazioni, questionari, interrogatori, inchieste*, UESISA, 1946, p. 385). Si vedano, inoltre, C. LEGA, *La funzione delle professioni liberali*, in *Studium*, 1951, p. 415; R. CAFIERO, *Relazione*, in CONFEDERAZIONE ARTISTI E PROFESSIONISTI, *La protezione sociale del lavoro autonomo nei suoi aspetti costituzionali e nei riflessi della economia del Mezzogiorno. 5° Convegno nazionale. Napoli, 18-19 giugno 1955*, Edizioni L'Arco, 1956, p. 112. Sia consentito, inoltre, il rinvio a N. DELEONARDIS, *La libera professione nel ventennio del corporativismo fascista*, in *MGL*, 2020, n. 4, p. 855 ss.

(3) Cfr. G. MAZZONI, *Manuale di diritto del lavoro*, S'TEF, 1958, p. 202; R. DEL GIUDICE, *I confini del diritto del lavoro*, in *DL*, 1957, n. 1, p. 313 ss.; favorevoli all'estensione del diritto del lavoro al lavoro autonomo, L.A. MIGLIORANZI, *Comprendività del diritto del lavoro*, ivi, 1943, n. 1, p. 172; E. CATALDI, *Il diritto del lavoro nell'ordinamento giuridico generale*, ivi, 1953, n. 1, p. 213.

(4) Sul punto si vedano le considerazioni di M.G. GAROFALO, *Solidarietà, differenze, riunificazione del mondo del lavoro*, in M. BARBIERI, R. VOZA (a cura di), *Gianni Garofalo. Il pane del sapere*, Ediesse, 2011, p. 295 ss., il quale evidenzia come la linea adottata dalle organizzazioni sindacali negli anni del compromesso fordista-keynesiano si fondò su una selezione dei soggetti da tutelare, volta ad assicurare migliori condizioni di lavoro al gruppo sociale egemone, quale quello operaio (e agricolo). L'esclusione delle rappresentanze dei lavoratori autonomi, e nello specifico dei liberi professionisti, dal diritto sindacale è ben evidente già nella fase che precede la composizione delle rappresentanze professionali in seno al Cnel, ai sensi dell'art. 3 della l. n. 33/1957. Sia consentito il rinvio a N. DELEONARDIS, *Lavoro autonomo e pluralismo sindacale agli albori della Repubblica*, in AA.VV., *Libertà e attività sindacale dopo i cinquant'anni dello statuto dei lavoratori. Atti delle Giornate di studio di diritto del lavoro. Pisa-Lucca, 5-6 maggio 2021*, La Tribuna, 2021, p. 259 ss.

(5) A. PERULLI, *Una critica del lavoro autonomo*, in *LD*, 2022, n. 1, p. 212.

(6) Così denominata proprio perché intersettoriale, interclassista ed estesa anche ai lavoratori autonomi. Cfr. V. FILÌ, *Diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e nuova “questione sociale”*, in *LG*, 2020, n. 4, p. 338 ss.; D. GAROFALO, *La dottrina giuslavorista alla prova del Covid-19: la nuova questione sociale*, ivi, n. 5, p. 429 ss. Emblematico, a questo proposito, è il titolo di una corposa ricerca dedicata ai numerosi interventi legislativi varati durante l'emergenza pandemica: D. GAROFALO (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale. Volume III. Covid-19 e sostegno al reddito*, ADAPT University Press, 2020. La “nuova questione sociale” trova eco, d'altronde, anche negli studi della *labour history*, che rinvergono una certa affinità tra la condizione dei lavoratori delle prime industrie e una parte di quelli attuali, soprattutto quei lavoratori precari e privi di protezione sociale. Cfr. S. MUSSO (a cura di), *Storia del lavoro in Italia. Il Novecento. 1945-2000. La ricostruzione, il miracolo economico, la globalizzazione*, Castelveccchi, 2015, vol. II, p. 20; E. BETTI, *Precari e precarie: una storia dell'Italia repubblicana*, Carocci, 2019, p. 17.

e il proletariato» (7). La «storia intesa come scienza giuridica del tempo» (8) certifica l'esclusione del lavoro autonomo dal diritto del lavoro della Prima Repubblica, mentre la contemporaneità corregge i parametri di riferimento della disciplina, constatando finanche condizioni di difficoltà economica per categorie professionali tendenzialmente redditizie (9).

Alla luce di questa considerazione, il contribuente intende approfondire le misure legislative volte a ridurre la povertà dei lavoratori autonomi, che coniughino lo sviluppo economico con una “partecipazione protetta” dei lavoratori nel mercato del lavoro, con l'avvertenza che un'efficace politica volta a ridurre il fenomeno della povertà lavorativa debba necessariamente contemplare sia politiche di tipo predistributivo, che riconoscano l'esercizio di diritti individuali, sia azioni di tipo redistributivo (in termini di reddito o di strumenti di sicurezza sociale) (10). Una siffatta azione integrata, sotto un profilo concreto, riduce il rischio di fallimento, mentre sotto un profilo ideale coglie pienamente «la gravidanza dello stato costituzionale» (11) che, valorizzando l'armonizzazione tra le due prospettive di politica del diritto, argina lo sviluppo delle diseguaglianze e favorisce l'approdo ad una società inclusiva.

La lotta alle diseguaglianze e alla povertà (lavorativa), dunque, si conferma una delle strade – se non la principale – da percorrere al fine di bilanciare quei diritti di libertà e di protezione sociale che connotano il disegno costituzionale.

(7) A. MORRONE, *Stato sociale e diseguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, in *RDSS*, 2020, n. 4, p. 707.

(8) P. PASSANITI, *Diritto del lavoro e rappresentanza politica. Una riflessione sulla storicità dei diritti sociali*, in *LD*, 2018, n. 2, p. 292.

(9) Alcune indagini sociologiche hanno dimostrato che il fenomeno del lavoro povero interessa, certamente in misura minore, anche la professione medica. Gli intervistati, infatti, hanno manifestato l'esigenza che l'Ordine dei medici si occupasse anche di questioni previdenziali oltre che del fabbisogno di professionalità mediche e del futuro occupazionale. Su tali auspici ha inciso la profonda crisi economica che ha attraversato il Paese e lo stato di precarietà legato al ricorso a forme contrattuali flessibili. Sul punto si veda G. VICARELLI, E. SPINA, *Professionalismo medico e rappresentanza: quale ruolo per gli Ordini professionali?*, in *QRS*, 2017, n. 1, p. 109 ss., spec. p. 120. Tali fragilità non sembrano affatto estranee nemmeno alla professione di avvocato. G. SANTORO-PASSARELLI, *Civiltà giuridica e trasformazioni sociali nel diritto del lavoro*, in *DRI*, 2019, n. 2, p. 423, si sofferma sulle trasformazioni del mondo del lavoro e sulle implicazioni di carattere socio-economico che esse comportano, osservando che anche la professione di avvocato contempla un numero di professionisti «eccessivo e assolutamente superiore al fabbisogno».

(10) Un monito proviene dalla [Relazione del Gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia](#), 2021, p. 18, dove si legge «che le misure di sostegno al reddito sono utili a portare individui e famiglie al di sopra della soglia di povertà relativa nel momento in cui sono erogati, ma di per sé non sembrano sufficienti a ridurre strutturalmente i rischi di individui e famiglie e quindi a favorire una progressiva riduzione dei tassi aggregati di povertà lavorativa». La Relazione ripete – come un mantra – che «per ridurre la povertà lavorativa in maniera strutturale sono necessarie misure che, da una parte, garantiscano ai lavoratori poveri migliori opportunità di lavoro (ad esempio formazione, maggiore intensità e stabilità di lavoro, livelli retributivi adeguati, ecc.) e, dall'altra, favoriscano l'attivazione e l'inclusione nel mercato del lavoro dei membri inattivi e/o disoccupati del nucleo familiare». Si vedano anche V. PAPA, *Working poor. Dualizzazione del mercato e lavoro autonomo povero nell'UE*, in *RDSS*, 2021, n. 1, p. 49 ss., spec. p. 65; P. BARBIERI, *Il lavoro povero in Italia: determinanti strutturali e politiche di contrasto*, in *LD*, 2019, n. 3, p. 5 ss., spec. p. 20; B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e «capability» nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *DLRI*, 2007, n. 113, p. 1 ss., spec. p. 72.

(11) A. MORRONE, *op. cit.*, p. 712.

2. La povertà lavorativa: i dati, le cause

Secondo i dati Eurostat, nel 2021 vi è stato un aumento dei *working poor* in Europa rispetto all'anno precedente (passando dall'8,8% al 8,9%), mentre in Italia la povertà lavorativa è aumentata sensibilmente nel biennio 2020-2022 di quasi 1 punto percentuale (passando dal 10,8 all'11,5%) (12).

Dal rapporto Eurofound 2017 emerge che il rischio di *in-work poverty* (13) insidi soprattutto tre categorie di lavoratori, quali i *part time-workers* (involontari), gli occupati in *temporary jobs* e i lavoratori autonomi privi di dipendenti (14). Soffermandoci su quest'ultimi, alcune ricerche affermano che il rischio di povertà per i *self-employed* nell'UE tenda ad essere triplicato, o addirittura sestuplicato in alcune aree, rispetto ai lavoratori dipendenti (15).

Perimetrando l'indagine al territorio italiano, la pandemia da Covid-19 ha aggravato le condizioni di tale tipologia contrattuale: nel 2020, se il 68% dei subordinati dichiara di aver percepito la retribuzione per intero, solo il 31,7% dei lavoratori autonomi ha mantenuto invariato il proprio reddito da lavoro (16). Oltre al virus SARS-CoV-2, il Paese è dunque costretto ad arginare la diffusione del "virus" della povertà lavorativa anche tra i lavoratori autonomi, soprattutto se privi di dipendenti.

Fuor di metafora, la condivisione dei dati appare poco proficua se non vengono messi in rilievo i caratteri strutturali del fenomeno. Si sorvolerà in questa sede sui limiti della definizione AROP (*at risk of poverty*), foriera di alcune perplessità già evidenziate dalla dottrina (17), per concentrarsi invece sulle cause.

Come è stato rilevato (18), sulla povertà lavorativa incidono diversi fattori quali numerosità del nucleo familiare, bassa retribuzione, misure di conciliazione vita-lavoro, grado di dipendenza dal mercato del lavoro (c.d. mercificazione) e intensità di lavoro – il cui peso varia a seconda della tipologia contrattuale e del Paese in cui si risiede.

(12) Si veda la pagina [Eurostat dedicata a In-work at-risk-of-poverty](#) (ultimo aggiornamento 30 maggio 2023).

(13) Secondo l'indice AROP, è a rischio di povertà lavorativa chi «dichiara di essere stato occupato almeno sette mesi nell'anno di riferimento e se vive in un nucleo familiare che gode di un reddito equivalente disponibile inferiore al 60% del reddito mediano nazionale dopo l'erogazione delle prestazioni sociali». Cfr. EUROSTAT, [EU statistics on income and living conditions \(EUSILC\) methodology – in-work poverty: EU-SIL User Guide](#).

(14) Si veda D. AHRENDT ET AL., [In-work poverty in the EU](#), Eurofound Research Report, 2017, p. 26.

(15) [Ivi](#), p. 25. Si vedano anche A. MCKNIGHT, K. STEWART, S. MOHUN HIMMELWEIT, M. PALILLO, [Low pay and in-work poverty: preventative measures and preventative approaches. Evidence Review](#), European Commission, 2016, p. 57; J. HOREMANS, I. MARX, [Poverty and Material Deprivation among the Self-Employed in Europe: An Exploration of a Relatively Uncharted Landscape](#), IZA Discussion Paper, 2017, n. 11007, p. 14.

(16) Si veda L. DE VITA, S. LUCCIARINI, [Il lavoro autonomo alla prova della pandemia in Italia](#), in M. CARRIERI, C. DAMIANO (a cura di), [Come cambia il lavoro nell'era del Covid. Quarta indagine sui lavoratori italiani](#), Arcadia, 2021, p. 183 ss. Sul punto, si vedano anche i dati sulle retribuzioni presenti in INAPP, [Rapporto INAPP 2022. Lavoro e formazione: l'Italia di fronte alle sfide del futuro](#), 2022, p. 187.

(17) La definizione accosta, infatti, la nozione di lavoro, che rinvia ad una dimensione individuale, a quella di povertà, che acquisisce senso in una dimensione collettiva, attenendo al reddito familiare. Sul punto si vedano M. TUFO, [I working poor in Italia](#), in *RDSS*, 2020, n. 1, p. 185 ss.; A. OCCHINO, [Povertà e lavoro atipico](#), in *LD*, 2019, n. 1, p. 103 ss., spec. p. 121; P. BARBIERI, *op. cit.*, p. 7.

(18) Si veda E. CRETIAZ, G. BONOLI, [Why Are Some Workers Poor? The Mechanisms that Produce Working Poverty in a Comparative Perspective](#), REC-WP, 2010, n. 12.

Uno studio ⁽¹⁹⁾ dimostra, infatti, che il rischio di povertà lavorativa è più alto nei paesi d'impronta liberista (USA, GB), seguiti dai paesi del Sud Europa (Spagna, Italia), per poi ridursi nei paesi dell'Europa continentale sino ad essere particolarmente contenuto in quelli scandinavi. In Svezia, ad esempio, il carico familiare non influisce particolarmente sull'*in-work poverty*, in ragione del generoso supporto alle famiglie offerto dal sistema di welfare. Qui, paradossalmente, risultano essere a rischio di povertà maggiormente i lavoratori più giovani e single, privi di un secondo reddito ad integrazione del primo e per i quali non incidono le misure di conciliazione vita-lavoro. Proprio le misure di *work-life balance* avvantaggiano i nuclei familiari che dispongono di due redditi, riducendo così il rischio di povertà lavorativa delle famiglie. In Spagna e negli Stati Uniti, invece, dove il grado "defamiliarizzazione" è alto, l'assenza di misure di conciliazione vita-lavoro incide fortemente sulla povertà lavorativa, aggravata da basse retribuzioni e da una bassa intensità lavorativa.

Nell'elaborazione dei profili maggiormente a rischio – per i quali gioca un ruolo fondamentale anche l'assenza di una protezione sotto il profilo antidiscriminatorio ⁽²⁰⁾ – è stato rilevato che una scarsa istruzione e formazione rivestono una funzione fondamentale nell'assorbimento tra i *working poor* ⁽²¹⁾, sia per il lavoratore subordinato, sia per quello autonomo ⁽²²⁾.

Dalla succinta carrellata dei fattori determinanti emerge che il lavoratore povero non può essere (più) confuso con il *low-wage worker*, giacché una bassa retribuzione certamente può condurre alla povertà lavorativa ma, al contrario, la povertà lavorativa non deriva solo da una retribuzione insufficiente ⁽²³⁾. C'è un nesso causale tra bassi livelli di istruzione e qualificazione, basse retribuzioni e povertà lavorativa, ancorché un maggior livello di istruzione non garantisca necessariamente l'affrancamento dal lavoro povero ⁽²⁴⁾. L'utilizzo proficuo delle proprie competenze dipende anche dalle esigenze del mercato, risultando a volte inutilizzate e a volte inutilizzabili in quanto

⁽¹⁹⁾ Ivi, pp. 20-24. Si veda anche P. BARBIERI, *op. cit.*, p. 10.

⁽²⁰⁾ Uno studio mette in evidenza come le direttive UE antidiscriminatorie (dalla 2000/78/CE alla 2004/113/CE, sino alla 2010/41/UE), avallate da alcune sentenze della Corte di giustizia, depongano a favore di una tutela di soggetti potenzialmente vulnerabili solo nella fase di accesso al mercato del lavoro nella veste di lavoratore autonomo e non nell'esercizio dell'attività stessa, intendendosi con il primo la possibilità del soggetto di scegliere liberamente l'attività che si vuole svolgere e con il secondo, invece, l'obbligo di non discriminazione del soggetto che esercita l'attività in autonomia sia nel momento della selezione, sia nelle relazioni contrattuali con il committente. Si veda E. DEWHURST, *Protection of self-employed from discrimination in employment: A review of EU law and national law in Germany, Ireland and Sweden*, in *European Equality Law Review*, 2021, n. 1, p. 29 ss.

⁽²¹⁾ Secondo alcuni dati del 2016, a fronte del 22,4% dei lavoratori che detengono il solo titolo di studio dell'obbligo, i laureati si attestano al 2,6%. Si veda P. BARBIERI, *op. cit.* Secondo l'Istat la diffusione della povertà diminuisce al crescere del titolo di studio. Se la persona di riferimento ha conseguito almeno il diploma di scuola secondaria superiore l'incidenza è pari al 4,4% mentre si attesta al 10,9% se dispone della licenza di scuola media (ISTAT, [Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2020. Torna a crescere la povertà assoluta](#), Istat Statistiche Report, 2021, p. 3).

⁽²²⁾ Si veda L. FULTON, [Trade Unions protecting self-employed workers](#), ETUC, 2018, p. 20.

⁽²³⁾ Cfr. E. CRETIAZ, G. BONOLI, *op. cit.*, p. 6; V. PAPA, *op. cit.*; P. BARBIERI, *op. cit.*

⁽²⁴⁾ Si veda A. MCKNIGHT, K. STEWART, S. MOHUN HIMMELWEIT, M. PALILLO, *op. cit.*, spec. p. 25-26.

inappropriate (25). È innegabile, infatti, che uno dei principali effetti della digitalizzazione consista – e consisterà – in una modifica del contenuto della prestazione e delle competenze richieste rispetto a quelle possedute dai lavoratori, con la necessità che le stesse debbano riadeguarsi costantemente. Ciò significa che la formazione professionale deve svolgere un ruolo sempre più significativo e che sarà essenziale ripensarne i contenuti e l'organizzazione anche in relazione alle nuove sfide che il mercato pone (26).

Gli studi citati hanno dimostrato, infatti, che non è solo la condizione pregressa di povertà economica a generare povertà futura, quanto fattori e caratteristiche strutturali della famiglia, quali ad esempio il basso livello di istruzione e di formazione professionale.

La soluzione di lungo termine, pertanto, non può eludere considerazioni sulle strategie di sviluppo e investimento, sulla qualità della domanda di lavoro e sulla complementarità tra sistema formativo e struttura occupazionale. Combattere la povertà lavorativa richiede una strategia complessiva che coniughi elementi macroeconomici e strutturali con interventi micro a livello individuale e familiare (27). Una risposta politica efficace non deve limitarsi ad affrontare le conseguenze, ma deve anche cercare di sradicare le cause profonde, poiché solo approcciando al fenomeno a partire da misure preventive si può ridurre – ma non eliminare del tutto – il rischio di povertà lavorativa a lungo termine, in un rapporto tra costi e benefici che potrebbe giovare alle stesse casse dello Stato (28).

3. L'importanza della formazione per il lavoratore autonomo

Se queste sono dunque le cause sottese alla povertà lavorativa, meritano una specifica analisi le politiche per la formazione per gli autonomi.

Come è stato rilevato, uno dei rimedi alla povertà lavorativa è la c.d. de-mercificazione (29), con cui si intende la possibilità per gli individui e le famiglie di ottenere l'indipendenza e provvedere da sé al proprio sostentamento a prescindere dalla partecipazione al mercato del lavoro. Più il lavoratore dipende dal mercato del lavoro, a causa dell'impiego in rapporti di lavoro precari, più sarà alto il rischio di povertà (30).

(25) Cfr. M. BROLLO, *Va agevolato l'incontro tra domanda e offerta*, in *Messaggero Veneto*, 13 novembre 2021 (disponibile anche in *Boll. ADAPT*, 2021, n. 40, con il titolo *Il disallineamento del lavoro*); INAPP, *op. cit.*, p. 103 ss.

(26) Si veda M. WEISS, *La sfida regolatoria per i nuovi mercati del lavoro: verso un nuovo diritto del lavoro?*, in *Professionalità Studi*, 2018, vol. II, n. 1, p. 9 ss., spec. p. 12.

(27) Si veda la *Relazione del Gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, cit., p. 19.

(28) In una analisi condotta dalla UK Early Intervention Foundation è stato stimato che la risoluzione tardiva di problemi sociali che colpiscono i giovani, come salute mentale, disoccupazione e criminalità giovanile, è costata al governo britannico quasi 17 miliardi di sterline l'anno. Cfr. A. MCKNIGHT, K. STEWART, S. MOHUN HIMMELWEIT, M. PALILLO, *op. cit.*, p. 11. Conforme, rispetto alle politiche degli USA, è anche la posizione di E.S. PHELPS, *Premiare il lavoro. Come dare opportunità a chi rischia l'emarginazione*, Laterza, 2006, p. 47 ss.

(29) Si veda M. TUFO, *op. cit.*, p. 192.

(30) Sul concetto di de-mercificazione, si veda già W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *SM*, 2000, n. 1, p. 14.

Se si eccettua il lavoro parasubordinato ⁽³¹⁾, l'obiettivo di ridurre la dipendenza dal mercato poco si attaglia al lavoro autonomo c.d. "puro", in quanto tratto ad esso peculiare è l'assenza del fattore tempo nell'adempimento dell'obbligazione contrattuale rispetto al risultato prodotto (*opus* materiale o intellettuale che sia) ⁽³²⁾. Per intenderci, il tempo continua pur sempre a svolgere la propria funzione in quanto estensione prolungata dell'agire quotidiano e, quindi, anche dell'attività lavorativa, o nel caso in cui il prestatore d'opera debba conformarsi alle richieste del committente entro un «un congruo termine» (articolo 2224 c.c.), ma perde il suo valore giuridico, non erigendosi a indice qualificatorio dell'obbligazione ⁽³³⁾, quest'ultima soddisfatta solo qualora venga raggiunto il risultato dedotto in contratto.

Il prestatore d'opera, dunque, dipende dal mercato del lavoro, quale naturale conseguenza dell'assenza del vincolo temporale (inteso come messa a disposizione delle proprie energie di lavoro) nell'adempimento della prestazione e dell'alternanza tra periodi di lavoro e periodi di non lavoro. In sostanza, la costante presenza del lavoratore autonomo sul mercato è una sua caratteristica ontologica.

Alcuni studi dimostrano che, oltre a redditi insufficienti, la povertà del lavoratore autonomo dipende da una minore intensità complessiva del lavoro ⁽³⁴⁾.

Se si conviene che la connaturata dipendenza dal mercato sia prodromica ad uno squilibrio di potere tra il committente e il lavoratore autonomo, a vantaggio del primo, sino a rendere il secondo un contraente debole nel rapporto ⁽³⁵⁾, non si ritiene affatto estemporanea una maggior incisività delle politiche attive del lavoro.

L'azione del legislatore dovrebbe garantire un diritto alla formazione che sia "esportabile" ⁽³⁶⁾, cioè una formazione coerente con il tessuto economico-produttivo e con il percorso professionale costruito, al fine di rafforzare il potere contrattuale del lavoratore autonomo povero nelle pieghe di un mercato (del lavoro) che non è «perfettamente concorrenziale» ⁽³⁷⁾.

⁽³¹⁾ Laddove una prestazione continuativa è necessaria al fine di soddisfare l'interesse creditorio del committente. Sul punto, *ex multis*, G. SANTORO-PASSARELLI, *Il lavoro «parasubordinato»*, Franco Angeli, 1979, p. 60; P. SANDULLI, *In tema di collaborazione autonoma, continuativa e coordinata*, in *DL*, 1982, n. 1, p. 247 ss.; F. FERRARO, *Continuità e lavoro autonomo*, in *Labor*, 2020, n. 5, p. 583 ss.

⁽³²⁾ Su tutti, senza pretesa di esaustività, F. SANTORO-PASSARELLI, voce *Opera (contratto di)*, in *NDI*, 1965, vol. XI, p. 982 ss.; C. LEGA, *Il contratto d'opera*, in U. BORSI, F. PERGOLES (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro. Volume primo*, Cedam, 1960, p. 618 ss.; A. PERULLI, *Il lavoro autonomo: contratto d'opera e prestazioni intellettuali*, Giuffrè, 1996, spec. p. 186.

⁽³³⁾ Invero, occorre sottolineare come anche nel lavoro subordinato il fattore tempo, inteso come messa a disposizione delle energie lavorative, stia perdendo la sua funzione nell'adempimento dell'obbligazione contrattuale a favore di una prestazione maggiormente "qualitativa". Sul punto, la dottrina è ampia. Si rimanda a M. BROLO, [Le dimensioni spazio-temporali dei lavori. Il rapporto individuale di lavoro](#), relazione alle Giornate di Studio Aidlass, Campobasso, 25-26 maggio 2023, spec. p. 103 ss. e bibliografia ivi richiamata.

⁽³⁴⁾ Si veda J. HOREMANS, I. MARX, [op. cit.](#), p. 28.

⁽³⁵⁾ D'altronde è questa l'impostazione della l. n. 81/2017. Sul punto, *ex multis*, C. SCOGNAMIGLIO, *La tutela del soggetto debole. Verso uno statuto normativo del lavoratore autonomo debole?*, intervento al convegno organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura in collaborazione con l'Università di Tor Vergata, *La tutela del soggetto debole*, Roma, 16-17 maggio 2018; D. GAROFALO, *La ritrovata dignità del lavoro autonomo*, in *Labor*, 2019, n. 5, p. 481 ss.

⁽³⁶⁾ Come è stato definito da D. GAROFALO, *Rivoluzione digitale e occupazione: politiche attive e passive*, in *LG*, 2019, n. 4, p. 329 ss., spec. p. 338.

⁽³⁷⁾ A. JEAMMAUD, *Mercato del lavoro e diritto del lavoro*, in *LD*, 2008, n. 2, p. 276.

Proprio perché il lavoratore autonomo privo di dipendenti, o *I-pros* ⁽³⁸⁾, si divincola nel mercato del lavoro, il costante aggiornamento professionale diventa non solo necessario per non restare indietro rispetto all'evoluzioni del mercato, ma imprescindibile per restare sul mercato e per l'esercizio della professione ⁽³⁹⁾.

Secondo alcuni studi, l'Italia si posiziona – con il 9,9% – in linea con le performance dei paesi europei più avanzati (10,8%) in quanto a partecipazione degli adulti (25-64 anni) alle attività di formazione, migliorando così le performance dell'anno precedente ⁽⁴⁰⁾. Lo studio citato è privo di dati disaggregati, tuttavia, secondo altre ricerche più risalenti ⁽⁴¹⁾, circa il 78,6% del campione di professionisti autonomi intervistati ha partecipato ad attività di formazione professionale. La gratuità dei corsi di aggiornamento è stata prevista per il 20,6% dei casi da associazioni o enti, per il 6,3% da istituzioni pubbliche, per il 6,9% pagata dall'azienda, mentre il 44,8% ha dovuto sostenere individualmente le spese relative alla propria formazione.

Per quanto riguarda il lavoratore autonomo genuino, dunque, il dilemma non riguarda tanto la propensione all'aggiornamento professionale o la capacità (responsabile) di individuare i percorsi formativi più congeniali, quanto la necessità di predisporre occasioni di formazione che siano gratuite ⁽⁴²⁾. Ai lavoratori autonomi che possono sostenere le spese della propria formazione professionale si affianca una vasta gamma di lavoratori autonomi poveri costretti a subordinare l'aggiornamento professionale alla soddisfazione di bisogni più urgenti.

Il lavoratore autonomo in condizioni di povertà temporanea, dunque, potrebbe peggiorare o consolidare la propria situazione a causa dell'impossibilità di destinare una parte delle proprie (esigue) risorse economiche all'aggiornamento professionale.

4. Le politiche per la formazione degli autonomi

Il tema del diritto alla formazione, anche per i lavoratori autonomi, risale al progetto di uno Statuto dei lavori proposto sul finire dello scorso secolo ⁽⁴³⁾ per essere

⁽³⁸⁾ Cioè «lavoratori autonomi, senza dipendenti, che esercitano un'attività che non appartiene ai settori agricolo, artigianale o del commercio al dettaglio e svolgono attività di natura intellettuale e/o che rientrano nei settori dei servizi» (S. RAPELLI, *European I-Pros: A Study*, PCG, EFIP, 2012, p. 11).

⁽³⁹⁾ Si veda C. RANCI, L. DI MARIA, P. LEMBI, E. PAVOLINI, *Come cambia il lavoro autonomo tra vecchi e nuovi profili*, in A. BAGNASCO (a cura di), *Ceto medio. Come e perché occuparsene*, Il Mulino, 2008, p. 211 ss.

⁽⁴⁰⁾ Si veda INAPP, *op. cit.*, p. 147. Per un confronto, INAPP, *Rapporto INAPP 2021. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, 2021, p. 168.

⁽⁴¹⁾ Si veda D. DI NUNZIO, E. TOSCANO (a cura di), *Vita da professionisti. Rapporto di ricerca*, Associazione Bruno Trentin, 2015, p. 27.

⁽⁴²⁾ Ad esempio, i bandi regionali di formazione con fondi provenienti dal FSE intercettano non di rado anche i lavoratori autonomi, a differenza dei fondi interprofessionali che solo sporadicamente includono i professionisti. Sul primo punto, cfr. INAPP, *Rapporto INAPP 2021. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, cit., p. 198. Rispetto al secondo, invece, occorre evidenziare che il sistema della bilateralità prevede modalità di inclusione, su base volontaria, anche dei liberi professionisti iscritti a ordini e collegi. Si rinvia a D. GAROFALO, *Il modello di welfare contrattuale negli studi professionali: vecchie e nuove problematiche*, in *DML*, 2022, n. 2, p. 247 ss.

⁽⁴³⁾ Nella seconda parte del progetto di riforma si prevedeva una modulazione delle tutele verso il basso costituito da una serie di diritti indisponibili ed essenziali, tra i quali figurava il diritto alla formazione continua. Sul punto cfr. M. BIAGI, *Ipotesi di lavoro per la predisposizione di uno Statuto dei lavori*, in AA.VV., *Subordinazione e autonomia. Vecchi e nuovi modelli*, Utet, 1998, p. 347 ss.; M. BIAGI, M.

successivamente rielaborato con l'avvicendamento di un nuovo governo. Il progetto⁽⁴⁴⁾ intendeva promuovere una tutela modulare partendo da una protezione di base comune a tutte le tipologie contrattuali, nella quale trovava collocazione il diritto alla formazione tra i “diritti sociali fondamentali”. L'idea di un nuovo Statuto dei lavori venne ripresa in una proposta successiva⁽⁴⁵⁾, salvo poi arenarsi con il concludersi di quella legislatura.

A partire dal 2012, con un'accelerazione dal 2017, le politiche attive (e formative) del lavoro verso gli autonomi carpiscono l'interesse del legislatore, nel solco di una visione della formazione intesa come un «serbatoio permanente di attività capaci di soddisfare le esigenze di formazione lungo tutto l'arco della vita, generate dall'innovazione tecnica e tecnologica»⁽⁴⁶⁾.

Con l'articolo 4, comma 51 ss., della legge n. 92/2012 viene introdotto per la prima volta nell'ordinamento italiano il diritto all'apprendimento permanente e alla certificazione delle competenze, strumento di raccordo e di tutela del lavoro nel contratto e nel mercato⁽⁴⁷⁾, in funzione del quale viene emanata la legge n. 4/2013, contenente la regolamentazione dell'attività associative dei professionisti privi di un albo professionale di riferimento, in attuazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost. e nel rispetto dei principi europei in materia di concorrenza e di libertà di circolazione dei professionisti non organizzati in ordini e collegi.

Il sistema di certificazione delle competenze si fonda su di un compromesso autoregolatorio nel quale si condensano «due “anime”»⁽⁴⁸⁾: quella delle associazioni e quella delle istanze tecniche che garantiscono il sistema (UNI e Accredia). La prima valorizza un modello di certificazione in continuo divenire controllato dalle associazioni in un mercato del lavoro in cui la nuova competenza cannibalizza la desueta. La seconda, invece, sostiene l'importanza della certificazione proveniente dall'esterno (Accredia) nel definire le competenze di una professione al fine di assicurare la trasparenza. Viene così a costituirsi un rapporto sinergico tra le associazioni che autorizzano il professionista ad ottenere il marchio o l'attestato di qualità e di qualificazione professionale dei propri servizi e lo stesso professionista⁽⁴⁹⁾, contribuendo a direzionare e rafforzare il percorso di professionalizzazione individuale e la sua reputazione nell'economia di mercato⁽⁵⁰⁾.

TIRABOSCHI, *Le proposte legislative in materia di lavoro parasubordinato: tipizzazione di un tertium genus o codificazione di uno “Statuto dei lavori”?*, in LD, 1999, n. 4, p. 571 ss.

⁽⁴⁴⁾ A riguardo si veda T. TREU, *Statuto dei lavori e Carta dei diritti*, in DRI, 2004, n. 2, p. 193 ss.

⁽⁴⁵⁾ Si veda la *Relazione conclusiva del Presidente della Commissione sullo «Statuto dei lavori» Prof. Michele Tiraboschi*, 19 marzo 2005.

⁽⁴⁶⁾ G.G. BALANDI, *Diritto del mercato del lavoro e diritto del lavoro*, in LD, 2008, n. 2, p. 219.

⁽⁴⁷⁾ Si veda G.R. SIMONCINI, *Occupabilità e produttività del lavoro: il nodo della certificazione delle competenze*, in DRI, 2017, n. 3, p. 687.

⁽⁴⁸⁾ L. CASANO, *Il lavoro (autonomo) tra vecchie tutele e promozione della professionalità: i limiti della legge n. 81/2017 e l'attualità della legge n. 4/2013*, in DRI, 2018, n. 2, p. 441. Per un'ampia analisi della l. n. 4/2013 si rinvia a L. CASANO, *Contributo all'analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*, ADAPT University Press, 2020, pp. 41-92.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. D. SCARPA, *Le professioni non organizzate: una prima riflessione in tema di struttura, organizzazione e trasparenza (Legge 14 gennaio 2013, n. 4)*, in *Studium Iuris*, 2014, n. 2, p. 143 ss.; G. BENEDETTI, *La disciplina giuridica delle professioni non organizzate*, in *Immobili e Proprietà*, 2013, n. 4, p. 232 ss.

⁽⁵⁰⁾ Si veda G. SMORTO, *Reputazione, fiducia e mercati*, in *Europa e Diritto privato*, 2016, n. 1, p. 199. Nello specifico l'A. rinviene nella reputazione, sia attraverso i “segnali”, sia mediante il sistema della

Tuttavia occorre rilevare come il sistema generi perplessità proprio con specifico riguardo ai lavoratori autonomi poveri. Innegabilmente la certificazione delle competenze risulta fondamentale al fine di garantire la qualità dei corsi di aggiornamento formativo e della prestazione (o del servizio) offerta, ciò non toglie che, così come congegnato, il sistema diventi “portatore sano” di diseguaglianza⁽⁵¹⁾, accentuando il divario tra chi può permettersi di soddisfare le proprie esigenze formative, pagando il servizio offerto dalle associazioni, e chi, invece, si trova economicamente impossibilitato a farlo.

Il rischio è che la norma rafforzi esclusivamente la concorrenza tra i lavoratori autonomi, consolidando quell’«ordine spontaneo» contrario ai principi ispiratori del disegno costituzionale⁽⁵²⁾. Con ciò non si vuole negare l’inconfutabile necessità di un sistema efficace di certificazione delle competenze, ma evidenziare i rischi che si correbbero in assenza di un raccordo con le politiche attive del lavoro e di un supporto pubblico nel mercato per i professionisti più vulnerabili (e in condizioni di povertà). Tale riflessione si consolida spostando il focus sul decreto legislativo n. 150/2015. Nonostante la ricentralizzazione delle competenze (in capo all’Anpal) attuata dal decreto⁽⁵³⁾, permane la stessa logica concorrenziale che sottovaluta l’incidenza della povertà lavorativa sugli autonomi, escludendoli del tutto dal sistema delle politiche attive. In primo luogo, è assente qualsiasi riferimento all’apprendimento permanente sancito dalla riforma Fornero e al provvedimento di attuazione (decreto legislativo n. 13/2013)⁽⁵⁴⁾; inoltre, non si riscontrano rinvii alla legge n. 4/2013, che avrebbero potuto incanalare entro una dimensione pubblicistica il sistema di autoregolazione delle professioni sancito dalla norma.

La postura culturale verso politiche formative efficaci resta la medesima ancora oggi. Per economia della trattazione si ritiene opportuno glissare sugli ulteriori limiti ascritti al decreto legislativo n. 150/2015⁽⁵⁵⁾, per concentrarsi invece su altri provvedimenti specificatamente dedicati alla formazione dei lavoratori autonomi.

certificazione delle competenze, la strada su cui è incanalato l’incontro tra domanda e offerta attraverso le piattaforme digitali, pur non rinnegando la necessità di una regolamentazione eteronoma. Sul punto si veda anche M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il futuro delle Professioni nella Economia 4.0 tra (nuove) regole e rappresentanza*, ADAPT University Press, 2018, spec. p. 115 ss.

⁽⁵¹⁾ Tale rischio è stato evidenziato anche da L. CASANO, *Contributo all’analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*, cit., p. 53. Secondo l’A. il rischio può essere superato attraverso il modello dei *transitional labour markets*.

⁽⁵²⁾ In generale, sui rischi del mercato “spontaneo”, si veda già R. PESSI, *Lavoro, mercato, «ordine spontaneo», regolazione transnazionale*, in RIDL, 2009, n. 3, p. 277 ss., spec. p. 281.

⁽⁵³⁾ Sul punto, *ex multis*, D. GAROFALO, *Riforma del mercato del lavoro e ricentralizzazione della competenza*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2016, p. 9 ss.; si veda anche S. VERGARI, *Verso il sistema unitario dei servizi per il lavoro*, in RIDL, 2017, n. 3, p. 477 ss., spec. pp. 499-500.

⁽⁵⁴⁾ Dando vita ad un «dialogo tra sordi», come è stato definito da D. GAROFALO, *Rivoluzione digitale e occupazione: politiche attive e passive*, cit., p. 337. Si veda anche L. CASANO, *Ripensare il “sistema” delle politiche attive: l’opportunità (e i rischi) della transizione ecologica*, in DRI, 2021, n. 4, p. 997 ss.

⁽⁵⁵⁾ L’art. 18, lett. b, del d.lgs. n. 150/2015 contempla tra le funzioni dei CPI la «gestione, anche in forma diretta, di incentivi all’attività di lavoro autonomo», individuata tra i LEP dal successivo art. 28. Il decreto in parola non sembra sia stato declinato secondo la prospettiva dell’occupabilità, ma in quella della mera attivazione – o mera responsabilizzazione individuale –, rivestendo una funzione più importante il bagaglio di competenze già acquisite dal lavoratore e l’“attivazione” nella ricerca di una nuova occupazione piuttosto che il potenziamento delle *skills*. In tema, si veda D. GAROFALO, *Il*

Alcuni cambiamenti sembrano profilarsi con la legge n. 81/2017, che dedica discreto spazio al lavoratore autonomo nel mercato ⁽⁵⁶⁾, disponendo un (embrionale) impianto normativo che ne avrebbe dovuto rilanciare l'occupazione in linea con gli auspici dell'Unione europea, tesi ad estendere le politiche attive del lavoro anche alla fattispecie della prestazione d'opera ⁽⁵⁷⁾.

Tralasciando la possibilità di deduzione di spesa prevista dall'articolo 8, comma 1 ⁽⁵⁸⁾, l'articolo 9 interviene a modifica dell'articolo 54, comma 5, TUIR, in materia di oneri per la formazione professionale. In questo caso la deducibilità "integrale" delle spese, entro il limite annuo di 10.000 e non più al 50% del totale (comma 1), attiene ai costi per la formazione e l'aggiornamento professionale, agli sbocchi occupazionali e ad oneri relativi ad assicurazioni stipulate in caso di insolvenza da parte del committente. Il provvedimento, pur nella sua modernità, non è privo di lacune e criticità, che risiedono in primo luogo nel limite di spesa sino ai 10.000 euro e, soprattutto, nella certificata sfiducia da parte del legislatore verso l'effettiva capacità dei CPI, ex articolo 10, di adempiere alle proprie funzioni ⁽⁵⁹⁾. Nella prospettiva qui adottata, permane il rischio che non tutti i lavoratori autonomi possano concedersi la possibilità di destinare una quota del proprio reddito alla formazione, nonostante la deducibilità prevista

modello di politica attiva del lavoro nella riforma Renzi: occupabilità vs attivazione, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, p. 325 ss. La disposizione, inoltre, non considera il rischio di un incremento dei lavoratori autonomi poveri, sedotti dalla prospettiva di vedersi corrispondere l'indennità di disoccupazione, nella veste di incentivo economico per l'avviamento della propria attività, e successivamente abbandonati nel mercato del lavoro.

⁽⁵⁶⁾ Relativamente allo sportello per i lavoratori autonomi, ex art. 10, l. n. 81/2017. Sul punto, D. GAROFALO, *La tutela del lavoratore autonomo nel mercato del lavoro dopo la l. n.81/2017*, in *VTDL*, 2018, n. 3, p. 645 ss.; G. CANAVESI, *Mercato del lavoro, servizi per l'impiego e lavoro autonomo. Un gap difficile da colmare*, in *ADL*, 2018, n. 3, p. 685 ss., che apprezza la disposizione sia perché determina l'inclusione del lavoro autonomo «tra le forme di realizzazione della piena o, comunque, massima occupazione, sottraendole alla potenziale volubilità della casistica giurisprudenziale», sia perché al lavoro autonomo viene definitivamente esteso il principio costituzionale del diritto al lavoro (art. 4). A riguardo S. GIUBBONI, *Il Jobs act del lavoro autonomo: commento al capo I della legge n. 81/2017*, in *DLRI*, 2017, n. 155, p. 483, vede nella norma un positivo riconoscimento delle istanze provenienti dalla «varietà morfologica» del lavoro autonomo. Per una lettura più recente, anche alla luce degli effetti della pandemia, si veda C. GARBUIO, *Lavoro autonomo e politiche attive e passive del lavoro: riflessioni in tempi di Crisi*, in *DRI*, 2021, n. 1, p. 122 ss.

⁽⁵⁷⁾ Si veda il Commission Staff Working Document Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Social Committee and the Committee of the Regions, *Establishing a European Pillar of Social Rights*, 26 aprile 2017, SWD(2017)201 final, pp. 20-21.

⁽⁵⁸⁾ L'art. 8, comma 1, modificando l'art. 54, comma 5, TUIR, ha esteso le spese deducibili del professionista, oltre che a spese dovute a prestazioni alberghiere e somministrazione di alimenti e bevande, anche a quelle di trasporto e alloggio (in generale a «tutte le spese relative all'esecuzione di un incarico conferito e sostenute direttamente dal committente»). Cfr. N. FORTUNATO, *Il regime di deducibilità delle spese per prestazioni alberghiere e di somministrazione di alimenti e bevande*, in D. GAROFALO (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale. Aggiornamento al decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 c.d. decreto dignità*, ADAPT University Press, 2018, p. 192, spec. p. 200.

⁽⁵⁹⁾ Si veda V. LAMONACA, *Agevolazioni fiscali per i lavoratori autonomi vecchie (rivisitate) e nuove*, in D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, p. 201 ss.

dall'articolo 9 cit., acuendo la «drammatica frattura tra Sollen dello Stato sociale (come progetto di Paese) e Sein della diseguaglianza (nelle sue forme più disparate)»⁽⁶⁰⁾.

Alcune aperture si scorgono con l'introduzione dell'indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa (ISCRO)⁽⁶¹⁾. Con i commi 386-401 dell'articolo 1, legge n. 178/2020 (legge di bilancio per il 2021), viene istituito un Fondo sperimentale per il triennio 2021-2023 di integrazione al reddito a favore dei lavoratori autonomi di cui all'articolo 53, comma 1, TUIR (decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986) che siano iscritti alla Gestione separata.

L'articolo 1, comma 400, della legge n. 178/2020 introduce un raccordo tra le politiche attive del lavoro e l'ammortizzatore sociale, stabilendo che l'indennità sia «accompagnata dalla partecipazione a percorsi di aggiornamento professionale per i lavoratori beneficiari», affidandone all'Anpal il monitoraggio. Con la circolare Inps 30 giugno 2021, n. 94, si prevede che l'erogazione dell'indennità «sia accompagnata dalla partecipazione, da parte dei beneficiari della prestazione, a percorsi di aggiornamento professionale», a cui nulla aggiunge, invero, il successivo decreto del Ministero del lavoro per la definizione delle modalità di avviamento di tali percorsi⁽⁶²⁾, che ribadisce solo la funzione di monitoraggio dell'Anpal sulla partecipazione dei beneficiari dell'ammortizzatore sociale alle attività formative (articolo 4), mentre sorvola sulle modalità di esclusione dal beneficio per i lavoratori che non vi aderiscano. Se, tuttavia, si conviene sull'*attitude* all'aggiornamento delle proprie competenze da parte dei lavoratori autonomi – d'altronde i dati precedentemente citati lo confermano – l'assenza di un meccanismo di condizionalità non incide particolarmente sulla potenziale efficacia della soluzione adottata. Ciò che, invece, produce perplessità è, oltre alla sua natura sperimentale e all'adeguato raccordo tra politiche attive e passive⁽⁶³⁾, la selettività dei soggetti potenzialmente beneficiari⁽⁶⁴⁾, che limita la misura ad un numero particolarmente esiguo di lavoratori autonomi in condizioni di povertà lavorativa.

Una maggior attenzione meritano invece le misure introdotte dal legislatore con il Piano nazionale di ripresa e resilienza che, per quanto attiene l'oggetto del presente contributo, con la Missione 5, Componente 1, ha istituito il Programma nazionale Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL), regolato dal decreto del Ministero del lavoro del 5 novembre 2021.

Il Programma GOL, accanto agli incentivi all'occupazione, soprattutto destinati al Sud⁽⁶⁵⁾, mira al potenziamento dei centri per l'impiego e all'inserimento occupazionale di

⁽⁶⁰⁾ A. MORRONE, *op. cit.*, p. 707. Si veda anche A. LOFFREDO, *Diritto alla formazione e lavoro: realtà e retorica*, Cacucci, 2012, p. 26, che, in riferimento ai diritti sociali, sottolinea la necessità di scindere la titolarità di un diritto dalla possibilità concreta di esercitarlo.

⁽⁶¹⁾ *Ex multis*, A. ALAIMO, *Il lavoro autonomo fra nuove debolezze e deficit di protezione sociale: tutele prima, durante e dopo la pandemia*, in *RDS*, 2021, n. 2, p. 209, spec. p. 235 ss.

⁽⁶²⁾ Si veda il d.m. 24 marzo 2022.

⁽⁶³⁾ Dubbi espressi anche da G. CANAVESI, *Indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa e struttura del lavoro autonomo: è la strada giusta?*, in *LDE*, 2021, n. 3.

⁽⁶⁴⁾ L'indennità viene erogata per quei lavoratori autonomi, titolari di partita Iva da almeno 4 anni, che hanno visto una riduzione del proprio reddito di lavoro nell'anno precedente alla richiesta di integrazione superiore al 50% rispetto alla media del reddito (in ogni caso non superiore ad 8.145 euro) conseguita nei tre anni anteriori. *Ex multis*, R. ZUCARO, *L'impatto della pandemia sul reddito da lavoro non subordinato, possibili scenari*, in *LDE*, 2021, n. 3.

⁽⁶⁵⁾ Si veda P.A. VARESI, *Ritorno dell'Assegno di ricollocazione e programma GOL*, in *DPL*, 2021, n. 9, p. 532 ss.

tutti i soggetti in stato di disoccupazione, dunque coloro i quali sono privi di un impiego e disponibili all'attività lavorativa.

Tra i soggetti beneficiari, il Programma GOL annovera due tipologie di lavoratori autonomi. I primi sono i lavoratori autonomi che cessano la propria attività, mentre i secondi sono i *working poor*, ossia lavoratori occupati «il cui reddito da lavoro sia inferiore alla soglia dell'incapienza secondo la disciplina fiscale» ⁽⁶⁶⁾ (si veda l'articolo 13 TUIR). In questo secondo caso, si tratta, dunque, di lavoratori autonomi occupati che conservano lo stato di disoccupazione a causa di un basso reddito.

L'esigua platea dei possibili beneficiari induce a ritenere che il Programma GOL si rivolga solo verso i lavoratori autonomi non più occupati (chi cessa l'attività di lavoro autonomo) o la cui attività di lavoro è pressoché inesistente.

Tale dato trova conferme nella legge n. 234/2021 (legge di bilancio per il 2022), articolo 1, commi 251-252, secondo cui «al fine di migliorare l'accesso alle informazioni sul mercato e ai servizi personalizzati di orientamento, riqualificazione e ricollocazione dei lavoratori autonomi titolari di partita IVA, le misure di assistenza intensiva all'inserimento occupazionale del programma nazionale GOL sono riconosciute anche ai lavoratori autonomi che cessano in via definitiva la propria attività professionale».

La disposizione in esame sembrerebbe estendere il Programma GOL ai lavoratori autonomi che abbiano chiuso la partita IVA ⁽⁶⁷⁾. Secondo questa ricostruzione, e in virtù del fatto che il legislatore qualifica i beneficiari come “lavoratori autonomi”, potrebbero usufruire del Programma GOL gli autonomi privi di partita IVA, inoccupati o che svolgano l'attività solo “occasionalmente”.

Il provvedimento è, tuttavia, alquanto contraddittorio. In primo luogo, l'articolo 1, comma 251, evidenzia che i servizi di orientamento, riqualificazione e ricollocazione sono diretti agli autonomi titolari di partita IVA, che cessano in «in via definitiva la propria attività professionale». Dunque, secondo una lettura testuale della norma, non pare venir meno il requisito della partita IVA, ma solo la cessazione dell'attività professionale. Vi è un'altra ragione, inoltre, che accresce le perplessità. Come si è già detto, l'obiettivo del Programma GOL è quello di promuovere l'occupabilità; nel caso specifico, quella del prestatore d'opera (comma 251). Appare incoerente una norma volta a potenziare l'occupabilità del “lavoratore autonomo” (*ipse dixit*) e a procurargli occasioni di lavoro se tale potenziamento è destinato solo al lavoratore che ha chiuso la propria partita IVA.

Il Programma GOL, dunque, si rivolgerebbe – e così sembra fare – a favore del disoccupato (ex lavoratore autonomo) o al lavoratore occasionale che, per definizione, è destinato a restare in condizione di povertà lavorativa, poiché l'occasionalità è sintomatica di instabilità lavorativa, intesa come difficoltà del lavoratore a reperire sul mercato occasioni di lavoro. L'obbligo della “cessazione dell'attività”, privo tra l'altro di qualsiasi specificazione temporale, lascia intuire che l'intervento si rivolga a favore di ex lavoratori autonomi o di lavoratori autonomi percettori di ammortizzatori sociali.

⁽⁶⁶⁾ Si veda l'allegato A, p. 40, del d.m. 5 novembre 2021.

⁽⁶⁷⁾ Cfr. G. BOCCHIERI, *Politiche attive estese agli autonomi*, in *Il Sole 24 Ore*, n. 2, 27 gennaio 2022, p. 6.

Così come articolato, il Programma non sembra possa produrre effetti benefici sulla occupabilità dei lavoratori autonomi ⁽⁶⁸⁾, poiché da un lato limita l'intervento a coloro i quali abbiano cessato la propria partita IVA e dall'altro esclude quelli che, pur continuando ad esercitare la propria attività di lavoro in autonomia con partita IVA ⁽⁶⁹⁾, necessitano di politiche pubbliche di sostegno.

5. Conclusioni

Alla luce delle disposizioni legislative analizzate resistono le medesime incognite. Quanto un lavoratore autonomo povero possa “concedersi il lusso” di destinare parte delle proprie esigue risorse economiche all'aggiornamento professionale?

In considerazione di questo interrogativo, e rispetto alla tipologia contrattuale qui attenzionata, sono due gli aspetti che occorre mettere in rilievo.

In primo luogo, si potrebbe valutare la possibilità di ridefinire il concetto di povertà, avvalendosi – e ricalibrandola – della nozione di deprivazione materiale ⁽⁷⁰⁾, già utilizzata in sostituzione dell'indice AROP.

Per “deprivazione materiale” si intende l'impossibilità per il lavoratore di ricorrere ad almeno tre dei nove elementi necessari per partecipare alla vita sociale, quali permettersi 1) di affrontare spese impreviste, 2) di godere di una settimana di vacanza all'anno lontano da casa, 3) di evitare l'accumularsi degli arretrati (mutuo, affitto, bollette), 4) di mangiare carne, pesce o cibi equivalenti, 5) di mantenere calda la propria casa, 6) un telefono, 7) una televisione, 8) una macchina e 9) una lavatrice.

Il ricorso a tale indice, oltre ad eludere il rischio di offrire risultati poco attendibili per la categoria dei lavoratori autonomi ⁽⁷¹⁾, introduce dei parametri diversi da quelli meramente economici (individuali e familiari) e suscettibili di estensione, aggiungendo ad esempio proprio l'impossibilità per il lavoratore autonomo di garantirsi quella formazione costante e necessaria per il potenziamento delle proprie competenze. È pur vero che tra gli indici considerati dalla deprivazione materiale viene annoverata l'incapacità di sostenere spese impreviste, tuttavia se di diritto alla formazione “permanente” deve parlarsi, sorge l'obbligo di ritenere la formazione professionale non più contingente e imprevista, ma ordinaria e indispensabile.

⁽⁶⁸⁾ Sui risultati prodotti sino ad oggi dal Programma GOL, si veda la collana Focus Anpal, [sezione “Note di monitoraggio”](#), periodicamente aggiornata, dalla quale non emerge nessun coinvolgimento dei lavoratori autonomi, né tantomeno un collegamento con l'ammortizzatore sociale garantito dalla ISCRO.

⁽⁶⁹⁾ D'altronde GOL distingue 4 percorsi differenti a seconda che il lavoratore sia facilmente occupabile e «vicino al mercato del lavoro» (1. Reinserimento occupazionale), oppure qualora si manifesti «una certa distanza dal mercato del lavoro» (2. *Upskilling* e 3. *Reskilling*) o nei «casi più complessi» (4. Lavoro ed inclusione). Si veda l'allegato A, cit., p. 43 ss.

⁽⁷⁰⁾ Cfr. J. HOREMANS, I. MARX, *op. cit.*, p. 13.

⁽⁷¹⁾ Cfr. C. COVALI, G. CUTULI, *Dinamiche e persistenza della povertà in Italia: un'analisi sui working poor tra il 2002 e il 2012*, in *Sociologia del Lavoro*, 2016, n. 144, p. 140. Gli AA., infatti, sottolineano che il loro studio esclude «i lavoratori autonomi e assimilati, per i quali le informazioni reddituali risultano tendenzialmente meno affidabili». Si veda, tuttavia, anche J. HOREMANS, I. MARX, *op. cit.*, p. 13, i quali, ancorché si tratti di uno studio di più ampio respiro e non focalizzato sull'Italia, rilevano come i risultati provenienti dai due indici (deprivazione materiale e AROP) siano più o meno equivalenti.

Su un altro piano, invece, si pone la risposta che, auspicabilmente, ci si attende dal legislatore. Il lavoratore autonomo, e in particolare quello povero, non gode ancora di un diritto soggettivo alla formazione, di cui, almeno sul piano delle relazioni private, gode una parte del lavoratore subordinato ⁽⁷²⁾.

Da un lato ciò sembra comprensibile, stante la difficoltà di costruire un reticolo di norme volta a favorirne l'aggiornamento delle competenze e a sostenerne i costi ⁽⁷³⁾, tuttavia, dall'altro, si rammenta come ormai il lavoratore autonomo sia coinvolto, al pari del lavoratore subordinato, nelle medesime logiche di esercizio del potere, tanto da rendere sempre più sfumata la differenza tra le due fattispecie ⁽⁷⁴⁾.

Se si intende la formazione professionale come uno dei "pilastri" dei diritti sociali ⁽⁷⁵⁾, anche nella prospettiva di garantire qualità occupazionale in risposta alle nuove sfide della transizione digitale e *green*, è essenziale che i lavoratori autonomi depotenziati nel mercato a causa di riscontrate difficoltà economiche siano supportati dall'attore pubblico, pena un allargamento della forbice tra chi può permettersi una formazione adeguata e costante e chi, invece, è costretto a selezionare oculatamente la destinazione delle proprie risorse economiche, con ovvi riflessi sul consolidamento della condizione di povertà.

Proprio il legislatore è chiamato a ridefinire i (rigorosi) limiti posti all'estensione del Programma GOL ai lavoratori autonomi poveri e a promuovere interventi innovativi – nel caso, anche sperimentali – che intendano effettivamente collocare tale tipologia contrattuale sotto l'ombrello protettivo dell'articolo 35 Cost., nelle sue varie declinazioni previste dal primo e secondo comma.

⁽⁷²⁾ Si veda il CCNL per i lavoratori addetti all'industria metalmeccanica siglato a novembre 2016 e rinnovato il 5 febbraio 2021. Si segnala altresì che anche nel lavoro pubblico è stato esteso tale diritto. Si veda il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico siglato il 10 marzo 2021 tra Governo e Cgil, Cisl e Uil.

⁽⁷³⁾ Si veda B. CARUSO, *op. cit.*, p. 78.

⁽⁷⁴⁾ Cfr., *ex multis*, A. SUPIOT, *Lavoro subordinato e lavoro autonomo*, in *DRI*, 2000, n. 2, p. 217 ss.; A. PERULLI, *Un Jobs Act per il lavoro autonomo: verso una nuova disciplina della dipendenza economica?*, *ivi*, 2015, n. 1, p. 109 ss.; M. BORZAGA, *Storia di uno "sconfinamento": l'emergere di dinamiche di potere nel lavoro autonomo*, in *LD*, 2021, n. 3-4, p. 503 ss.

⁽⁷⁵⁾ Il riferimento è al capo I del Pilastro dei diritti sociali del 2018, che prevede il diritto di ogni "persona" all'istruzione, alla formazione e all'apprendimento permanente, al fine di garantire la conservazione delle competenze e implementare la partecipazione democratica (Principio 1). Il lavoro povero, quindi, quale conseguenza dell'esclusione sociale e ostacolo alla partecipazione democratica, trova una prima forma di contrasto attraverso la promozione di un lavoro di qualità anche attraverso il sostegno attivo all'occupazione (Principio 4), in attuazione della "clausola di non regresso" contenuta nell'art. 151 TFUE, che si pone «come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta [...] lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione».

Low-skilled jobs e sfruttamento

di Gianluca Picco

Abstract – Il presente contributo analizza le varie forme di sfruttamento del lavoro nell’ambito di tre strategici settori del mercato del lavoro italiano caratterizzati dai c.d. *low-skilled jobs*: quello agricolo, dei servizi e dell’assistenza domestica. Secondo l’A., la lotta allo sfruttamento lavorativo non può essere realizzata solo tramite la repressione penale, essendo necessario un insieme di politiche che diano una risposta a lungo termine e inducano un mutamento delle caratteristiche strutturali del mercato del lavoro italiano verso una maggiore legalità.

Abstract – This paper examines the different forms of labour exploitation in three key Italian labour market sectors characterized by the so-called low-skilled jobs: agriculture, services and domestic care. The A. suggests that criminal prosecution alone cannot eradicate workplace exploitation. A comprehensive set of policies is necessary to provide a long-term solution and transform the structural features of the Italian labour market to promote greater legality.

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Lo sfruttamento “classico” del lavoro in ambito agricolo. – 3. Lo sfruttamento dei *riders* nella c.d. *gig economy*. – 4. Lo sfruttamento delle lavoratrici domestiche. – 5. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione

Preliminarmente, va segnalato che verrebbe spontaneo osservare come lo sfruttamento sia in *re ipsa* quando si parla di lavoro: infatti, la causa del contratto di lavoro subordinato è identificata nello scambio tra lavoro e retribuzione e volta proprio all’utilizzazione della prestazione di lavoro da parte del datore. Nondimeno, il termine “sfruttamento” (1) possiede anche – e forse ormai prevalentemente – un significato negativo, che indica un abuso o una violazione, ad esempio dei diritti dei lavoratori ma anche delle risorse naturali se si ragiona di ambiente (2).

Lo sfruttamento del lavoro è nemico assoluto di uno Stato civile e democratico, e deve essere contrastato con ogni mezzo, anche se nei fatti risulta troppo spesso accettato (non senza una sorta di rassegnazione), come tristemente emerge anche dai limiti che continuano a frapporsi all’attività istituzionale di contrasto (3).

(1) Sul concetto di “sfruttamento” si veda L. CALAFÀ, *Per un approccio multidimensionale allo sfruttamento lavorativo*, in *LD*, 2021, n. 2, p. 203 ss.

(2) Si veda anche F. BANO, *Quando lo sfruttamento è smart*, in *LD*, 2021, n. 2, p. 303.

(3) Sulle politiche e attività di contrasto sia permesso il rinvio a G. PICCO, *Politiche e strumenti di emersione e prevenzione del lavoro sommerso*, in *RGL*, 2023, n. 3, pp. 366-380.

Trattasi infatti di un fenomeno odioso – di origine antica, ma sempre presente soprattutto per l'effetto della globalizzazione e della crisi economica – che si caratterizza per le patologiche manifestazioni delle relazioni di lavoro e viene agevolato da condizioni di disagio e/o vulnerabilità dei lavoratori (frequentemente, ma non esclusivamente, migranti); spesso, peraltro, finisce per tradursi nell'esercizio di un vero e proprio dominio sulle vittime (talvolta anche pericolosamente connesso con l'attività di sodalizi mafiosi e di c.d. tratta di esseri umani).

Il lavoro sfruttato, oltre ad essere un germe che lede i diritti fondamentali della persona e favorisce l'evasione fiscale e contributiva, provoca lo stravolgimento della corretta competizione sui mercati e la crescita di un'economia parallela, parassitaria e tendenzialmente illegale che non di rado diventa l'unico mercato del lavoro a cui molte persone ritengono di potersi rivolgere ⁽⁴⁾.

I soggetti coinvolti sono numerosi e generalmente svolgono attività di lavoro sommerso o comunque sfruttato per una parte della loro vita lavorativa, tentando (e non sempre riuscendo) di (ri)emergere per ricollocarsi nel mercato del lavoro regolare.

Al di là delle sue manifestazioni più evidenti e macroscopiche (come il caso dei raccoglitori di pomodori nelle distese pugliesi), il caporalato è spesso considerato una “piaga subdola” (sociale, ancor prima che giuridica ed economica), ovvero un'insidia che tende a mimetizzarsi dietro parvenze legali, occupando “zone grigie”, dai confini ambigui e incerti, tra sfruttamento e forme contrattuali (solo) apparentemente regolari ⁽⁵⁾.

Si è, così, distinta la forma para-schiavistica del caporalato c.d. nero, nel quale il dominio del caporale sulla vita del lavoratore è talmente ingerente da annullare ogni sua capacità di autodeterminazione, da quella meno facile da riconoscere del caporalato c.d. grigio, caratterizzato invece dall'assenza di una vera e propria costrizione della vittima o, comunque, di un totale assoggettamento.

È ormai da considerarsi un fenomeno trasversale e radicato nel mercato del lavoro italiano, costituendo anche una delle ragioni del persistere di forme di arretramento civile ed economico del nostro Paese; peraltro, seppur si sia erroneamente soliti relegarlo solo nell'ambito del settore agricolo, circoscrivendolo, per di più, ad una area geografica limitata alle regioni dell'Italia meridionale (considerata la patria di questo fenomeno), al di là degli stereotipi, riguarda l'Italia nella sua interezza ⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ Si veda D. GENOVESE, E. SANTORO, *L'articolo 18 (t.u. immigrazione) e il contrasto allo sfruttamento lavorativo: la fantasia del giurista tra libertà e dignità*, in DLRI, 2018, n. 159, p. 543 ss.

⁽⁵⁾ Così G. DE SANCTIS, *Caporalato e sfruttamento di lavoro: politiche criminali in tema di protezione del lavoratore. Pregi e limiti dell'attuale disciplina. I parte*, in RCP, 2018, p. 1759 ss.

⁽⁶⁾ La letteratura è vastissima, si segnalano tra i tanti: M.M. FRACANZANI, *Stato e caporali: un'avventura giuspubblicistica di cent'anni (e più)*, in F. DI MARZIO (a cura di), *Agricoltura senza caporalato. Osservatorio sulla criminalità in agricoltura e sul sistema agroalimentare*, Donzelli, 2017, p. 49 ss.; A. JANNARELLI, *Osservazioni preliminari per una definizione giuridica per le forme contemporanee della schiavitù*, in *Rivista di diritto privato*, 2014, p. 335 ss.; A. LEOGRANDE, *Uomini e caporali. Viaggio tra i nuovi schiavi nelle campagne del sud*, Feltrinelli, 2016; M. OMIZZOLO, *Sotto padrone. Uomini, donne e caporali nell'agromafia italiana*, Feltrinelli, 2019; L. PALMISANO, *Mafia caporale*, Fandango, 2017; D. PERROTTA, *Il caporalato come sistema: un contributo sociologico*, in E. RIGO (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pacini, 2015, p. 20 ss.

Siamo, insomma, di fronte ad un fenomeno di massa, che sta diventando una componente strutturale del nostro sistema produttivo (7): ci sono sempre più aree del mercato del lavoro nelle quali nessuna delle regole a tutela dei lavoratori trova applicazione, dai minimi salariali previsti dai contratti collettivi, alla sicurezza sul lavoro, alle assicurazioni sociali e ai regimi contributivi.

A fronte di questo impietoso quadro, nel nostro ordinamento la storia del contrasto allo sfruttamento del lavoro e al caporalato è stata la storia di una “grande rimozione” (8), *in primis* normativa, in quanto il legislatore ha accusato significative difficoltà e forti ritardi nell'approntare un arsenale punitivo in grado di fronteggiare adeguatamente il fenomeno, quantomeno fino al 2016, anno in cui – sull'onda emotiva di alcuni episodi di cronaca giudiziaria (9) – è intervenuto con la legge 29 ottobre, n. 199 (recante *Disposizioni di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo*), volta a novellare la fattispecie di cui all'articolo 603-bis c.p. (rubricata *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*) introdotta nell'articolo penale solo un lustro prima con l'articolo 12 del decreto-legge n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011 (10). In tale occasione, alla riformulazione della fattispecie penale sono stati giustapposti alcuni istituti (la collaborazione processuale, il controllo giudiziario, il sequestro e la confisca dei beni, del profitto, della stessa azienda in cui è prestata l'abusiva attività lavorativa oggetto di sfruttamento), il tutto allo scopo di delineare un intervento sistematico a tutela dei soggetti deboli che vengono sfruttati sul luogo di lavoro, particolarmente pensato per l'ambito agricolo.

Peraltro, anche nella stessa fattispecie penale riformata emergono importanti limiti, soprattutto legati al fatto che il legislatore ha rinunciato a fornire una vera e propria definizione della “condizione di sfruttamento” penalmente rilevante, ma ha preferito rimandare ai c.d. indici di sfruttamento (di cui al terzo comma dell'articolo 603-bis c.p.) – da considerarsi “linee guida” per i giudici – che, a loro volta, rinviano prevalentemente alla disciplina del lavoro subordinato. Da qui la difficoltà ad offrire una tutela adeguata rispetto a forme di sfruttamento lavorativo diffuse attraverso contratti di lavoro atipico e/o a prestazioni lavorative irregolari comunque difficili da inquadrare nell'ambito della subordinazione “classica” (11).

(7) Al proposito cfr. anche I. BOSCO, S. CAPASSO, *Efficacia delle politiche di contrasto al sommerso*, in RGL, 2023, n. 3, p. 321 ss.; G.O. CAPUTO, S. CORRADINI, *Il lavoro sommerso in Italia: evoluzione del fenomeno e trasformazioni socio-economiche*, ivi, p. 333 ss.

(8) Così A. MERLO, *Il contrasto al “caporalato grigio” tra prevenzione e repressione*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019, n. 6, p. 172.

(9) Si fa riferimento alla morte, il 13 luglio 2015, di Paola Clemente, una bracciante agricola di 49 anni stroncata da un infarto mentre lavorava nelle campagne di Andria, in condizioni di grave sfruttamento. L'immagine tragica di questa donna, morta letteralmente di fatica, ha saputo suscitare l'indignazione generale e dare il via alla discussione parlamentare che ha condotto poi all'emanazione della l. n. 199/2016.

(10) Per un approfondimento sul fenomeno del caporalato e sull'art. 603-bis c.p. sia consentito il rinvio a G. PICCO, *Caporalato e altre forme di sfruttamento dei lavoratori nel prisma delle transizioni occupazionali: la valorizzazione delle competenze maturate in contesti di lavoro sfruttato per una prospettiva di riscatto*, in S. CIUCIOVINO ET AL. (a cura di), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?*, ADAPT University Press, 2021, pp. 199-218 e a tutta la letteratura ivi citata.

(11) Cfr. V. TORRE, *L'obsolescenza dell'art. 603-bis c.p. e le nuove forme di sfruttamento lavorativo*, in *LLJ*, 2020, n. 2, p. 72 ss.; V. TORRE, *Il lavoro sommerso e la sua possibile rilevanza penale*, in RGL, 2023, n. 3, I.

Ad ogni modo, l'atteggiamento rimozionale non ha riguardato la sola attività legislativa, ma ha purtroppo caratterizzato anche la giurisprudenza: infatti, sopravvenuta la nuova disposizione novellata, a fronte di un fenomeno di fatto dilagante nel nostro Paese (12), le decisioni che hanno fatto applicazione dell'articolo 603-*bis* c.p. sono comunque rimaste del tutto esigue (13).

Lo sfruttamento comporta una povertà del lavoro, che il più delle volte è figlia di una povertà culturale, educativa, formativa e quindi sociale, riguardando soprattutto occupazioni a c.d. medio-bassa qualifica, meglio conosciuti come *low-skilled jobs*. Infatti, i settori economici in cui il fenomeno è più forte sono quelli ad alta intensità di manodopera in cui la regolamentazione è modesta e in cui le ispezioni sono difficili (o addirittura a volte impossibili), come nel caso del lavoro domestico, dell'agricoltura, della pesca, del settore edile e dell'industria turistica.

Inoltre, lo stretto collegamento tra lo sfruttamento, la bassa professionalità e la condizione di vulnerabilità della vittima, fa sì che siano frequentemente coinvolti migranti o comunque stranieri o i c.d. italiani di seconda generazione (14).

Non a caso, si è scritto che il caporalato sia «parte di un modello sociale che può considerarsi vasto, complesso e trasversale, non circoscrivibile dentro categorie sociologiche rigide [...]. A questo modello “liquido” e resistente di impresa non importa il colore della pelle del lavoratore, i suoi tratti estetici o la sua condizione giuridica, quanto, invece, la sua fragilità sociale, la sua vulnerabilità e ricattabilità» (15). Sotto questo profilo, vi è la constatazione che le persone straniere (seppur a volte anche cittadini dell'UE), vittime di sfruttamento lavorativo, spesso non abbiano nemmeno la percezione e/o la consapevolezza di questo. Ad alcune di loro le condizioni di lavoro appaiono migliori o analoghe a quelle che vivevano nei Paesi di provenienza; altre persone, invece, hanno la consapevolezza di essere vittime di sfruttamento, ma dato il loro stato di bisogno e/o vulnerabilità, non ritengono di avere altra via di uscita, consapevoli di non poter ottenere alcun beneficio o miglioramento nell'ipotesi di denuncia alle autorità competenti. Anzi, questi soggetti percepiscono ogni segnalazione, eventualmente presentata da terzi (sindacato, ONG, gestori dei centri di accoglienza, ecc.), non come un intervento a loro tutela, bensì come un'iniziativa che li priva di quella che appare loro l'unica fonte di sostentamento possibile (16).

La stessa pandemia ci ha confermato che ci sono settori e filiere produttive prive di un livello dignitoso di protezione delle persone che lavorano, luoghi di lavoro che diventano la rappresentazione simbolica dell'assenza di ogni tutela dei diritti (17). Infatti, gli effetti dell'epidemia sono stati tutt'altro che benefici sotto questo profilo di sviluppo del lavoro dignitoso, sebbene non siano mancati provvedimenti come la

(12) Di rilevante interesse sono i Rapporti su agromafie e caporalato in ambito agricolo, a cura della Flai-Cgil e dell'Osservatorio Placido Rizzotto, pubblicati annualmente.

(13) Al proposito si veda anche S. PERELLI, *Intermediazione e sfruttamento del lavoro. Una riforma importante, passata in sordina*, in www.questionegiustizia.it, 31 marzo 2017.

(14) Si veda anche il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025, emesso con d.m. 19 dicembre 2022, p. 5.

(15) Così Ass. Lecce 25 ottobre 2017, n. 2.

(16) Cfr. E. SANTORO, C. STOPPIONI, *Il contrasto allo sfruttamento lavorativo: i primi dati dell'applicazione della legge 199/2016*, in *DLRI*, 2019, n. 162, p. 269.

(17) Si veda L. CALAFÀ, *Legalità e lavoro nel diritto “dopo” la pandemia*, in *Questione Giustizia*, 2020, n. 2, p. 67 ss.

procedura di emersione straordinaria introdotta dal decreto-legge n. 34/2020, con la quale l'intento di sostenere la domanda inevasa di forza lavoro di alcuni settori generalmente soddisfatta con l'impiego di stranieri (talvolta irregolari) ha fornito supporto per il miglioramento delle condizioni lavorative delle categorie di prestatori coinvolte. Tirando le fila del discorso, lo sfruttamento del lavoro trova *humus* nelle professionalità medio-basse (*low-skilled jobs*), spesso (ma non sempre) ricoperte da migranti. Le pratiche di sfruttamento sembrano manifestarsi tutte le volte che le prestazioni di lavoro richieste sono altamente fungibili ed eseguibili da lavoratori non qualificati. In questi casi è facile non assumere o rimpiazzare i prestatori d'opera che rifiutano condizioni di lavoro deteriori rispetto a quelle previste dalla legge, potendo attingere ad una domanda di lavoro pressoché inesauribile, senza che si inneschi alcun processo di contrattazione capace di riequilibrare le opposte posizioni negoziali⁽¹⁸⁾.

Invero, come hanno dimostrato numerosi studi empirici e ricerche sociologiche, i settori in cui si riscontra maggiormente il ricorso al lavoro irregolare (soprattutto degli extracomunitari) sono quelli marginali dell'economia, in cui si registra una forte domanda di manodopera non specializzata, facilmente sostituibile e a basso costo, e caratterizzati dai lavori che sono definiti “delle cinque P”: precari, pesanti, pericolosi, poco pagati, penalizzati socialmente⁽¹⁹⁾. Gli immigrati, anche quando in possesso di competenze specialistiche, rappresentano nel mercato del lavoro italiano braccia a basso prezzo da utilizzare con buon profitto, soprattutto in quelle attività caratterizzate da un uso intensivo su scala temporale e spaziale⁽²⁰⁾.

In conclusione, lo sfruttamento implica la vulnerabilità dei soggetti coinvolti, derivante *in primis* dalla bassa professionalità, spesso unitamente ad altri elementi (come la mancanza del permesso di soggiorno per i migranti, anche solo perché scaduto; la situazione di povertà assoluta; la difficoltà alloggiativa e di spostamento), che porta gli stessi ad accettare un “lavoro” a qualsiasi condizione. E, dal punto di vista dell'oggetto, è come se, in condizioni di sfruttamento, il lavoro non avesse i requisiti minimi che lo rendono tale e, cioè, non solo in grado di assolvere al sinallagma (prestazione di lavoro in cambio della retribuzione) ma anche di svolgere quella funzione ulteriore che consente a chi lavora di accedere ai diritti “di cittadinanza”⁽²¹⁾.

Queste considerazioni ci inducono ora ad esaminare come il fenomeno dello sfruttamento lavorativo si sia particolarmente diffuso in tre settori molto diversi tra loro, ma che ricoprono un ruolo strategico per le esigenze del mercato italiano e che sono accumulati dalla folta presenza di *low-skilled jobs*: quello agricolo, quello dei *riders* e, infine, quello del lavoro domestico (*rectius* delle lavoratrici domestiche)⁽²²⁾.

⁽¹⁸⁾ Si veda E. SANTORO, C. STOPPIONI, *op. cit.*, p. 270.

⁽¹⁹⁾ Si veda M. AMBROSINI, *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, 2005, p. 59.

⁽²⁰⁾ Così F. CRISTALDI, *I nuovi schiavi: gli immigrati del Gran Ghetto di San Severo*, in *Rivista Geografica Italiana*, 2015, n. 122, p. 119.

⁽²¹⁾ Così M. D'ONGHIA, S. LAFORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale: una lettura giuslavoristica*, in *LD*, 2021, n. 2, p. 251.

⁽²²⁾ Ultimamente le grandi inchieste delle Procure hanno coinvolto anche il mondo della vigilanza privata (cfr. caso *Mondialpol* e *Cosmopol*), con lo sfruttamento del personale che presta servizio senza l'uso delle armi, ovvero di coloro che svolgono il ruolo di uscieri e portinai nelle istituzioni pubbliche e private. Al proposito si veda G. CAZZOLA, *Il diritto penale totale si insinua nel campo dell'autonomia collettiva: il caso delle aziende di vigilanza privata*, in *Boll. ADAPT*, 2023, n. 29. Sul punto si veda anche Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711.

2. Lo sfruttamento “classico” del lavoro in ambito agricolo

Com'è noto, uno dei principali settori in cui lo sfruttamento lavorativo si è storicamente annidato è quello dell'agricoltura, anche se certo non mancano significativi episodi in altri settori, quali ad esempio quello dell'edilizia, della pesca, del turismo, della manifattura e – come vedremo – dell'assistenza domestica e del terziario.

Peraltro, come anticipato, il fenomeno non rimane confinato nelle zone meno sviluppate del nostro Paese (o comunque economicamente depresse), ma riguarda l'intero territorio, talvolta comprendendo anche le produzioni agricole d'eccellenza ⁽²³⁾.

Secondo Eurispes ⁽²⁴⁾, solo nel settore agricolo, il sistema criminale fattura annualmente 24,5 miliardi di euro, così foraggiando un'ampia rete di soggetti, a partire da numerosi liberi professionisti che contribuiscono a rendere sofisticato e in continua evoluzione lo schema illegale.

L'entità del fenomeno ha determinato una vera e propria mutazione “genetica” di interi settori produttivi, la cui sostenibilità è ormai in molti casi condizionata al ricorso a forme illegali di approvvigionamento della forza lavoro, sia per i costi ridotti della manodopera sia per il suo utilizzo flessibile ⁽²⁵⁾.

Al proposito, si evidenzia che il lavoro agricolo ha da sempre ricoperto una posizione marginale all'interno del diritto del lavoro, la cui genesi si identifica con l'emergere della realtà industriale e del lavoro dipendente di massa entro i cancelli delle fabbriche ⁽²⁶⁾. Per quanto però il settore agricolo si configuri come subalterna appendice anche all'interno del sistema economico nazionale (con tutti i problemi che questo comporta nei casi di pandemie o conflitti per l'approvvigionamento alimentare del Paese), esso ha risentito in modo incisivo degli stessi condizionamenti che il progresso scientifico e tecnologico hanno esercitato sulle imprese dei vari settori produttivi dell'industria. Nella fase di sviluppo delle società industrializzate moderne, si è infatti assistito all'affermazione di una agricoltura più *market-oriented*, cioè volta a conseguire profitti, ossia a legare le scelte produttive alla effettiva redditività dell'attività agricola attraverso la comparazione tra i costi di produzione affrontati e i ricavi provenienti dalla commercializzazione delle produzioni ⁽²⁷⁾.

Il mutamento delle politiche europee, unitamente al forte incremento dei prezzi dei fattori produttivi e ad una sostanziale stabilità dei prezzi agricoli, ha comportato un progressivo ed inesorabile aumento della pressione competitiva dei mercati sulle aziende agricole, alla quale gli agricoltori italiani ed europei non erano più abituati. Tutto ciò, tra l'altro, in un panorama mondiale di globalizzazione e liberalizzazione

⁽²³⁾ Si veda M. D'ONGHIA, C. DE MARTINO, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso*, Working Paper CSDLE “Massimo D'Antona” – IT, 2018, n. 352, p. 8.

⁽²⁴⁾ Si veda il sito eurispes.eu.

⁽²⁵⁾ Cfr. A. DI MARTINO, *“Caporalato” e repressione penale: appunti su una correlazione (troppo) scontata*, in *Diritto Penale Contemporaneo – Rivista Trimestrale*, 2015, n. 2, p. 122.

⁽²⁶⁾ Si veda C. FALERI, *Il lavoro povero in agricoltura, ovvero sullo sfruttamento del (bisogno di) lavoro*, in *LD*, 2019, n. 1, p. 149.

⁽²⁷⁾ Si veda A. JANNARELLI, *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, in *Rivista di diritto agrario*, 2019, p. 21.

degli scambi commerciali. Così, nel tempo, l'agricoltura, pur non avendo conosciuto sino in fondo i processi di sviluppo propri dell'industria, a questa si è avvicinata molto, condividendone «le contraddizioni tipiche di un capitalismo maturo in crisi, che richiede, per sopravvivere, forme organizzative fondate su un maggiore sfruttamento del lavoro» (28).

Invero, il caporalato è stato considerato un prodotto non dell'agricoltura medioevale, quanto piuttosto dell'economia capitalistica quale effetto della concorrenza sleale nel mercato del prodotto finale, che a sua volta genera concorrenza sleale nel mercato del lavoro. Si è verificato dunque un adattamento del ruolo del caporale ai sistemi della moderna produzione agricola capitalista, attraverso lo svolgimento di una funzione di controllo del mercato del lavoro locale in relazione alle necessità produttive dei giganti delle grandi produzioni agroalimentari (29).

Così, il fenomeno dello sfruttamento ha trovato un terreno particolarmente fertile nel settore agricolo, essendo questo peraltro tradizionalmente caratterizzato dalla presenza di una fascia di lavoratori alquanto vulnerabili, con scarsa forza contrattuale e un basso livello di scolarizzazione, ovvero da una manodopera estremamente povera, senza alternative occupazionali e numericamente abbondante. Si tratta di forza lavoro costituita in prevalenza da migranti, disposti a svolgere lavori non qualificati e in quanto tali rifiutati dalla manodopera locale, a percepire salari bassi e a beneficiare di scarse tutele: questi lavoratori costituiscono un'offerta di lavoro flessibile e sottopagato molto appetibile per le imprese chiamate a gestire la forte pressione che grava sui prezzi dei prodotti agricoli (30). E questo soprattutto in presenza di una filiera agroalimentare significativamente lunga, che impone di contenere i costi a fronte dell'aumento dei prezzi dei prodotti determinato dalla frammentazione della produzione (31). È stato sostenuto che «per la stessa sopravvivenza di molte attività agricole la disponibilità di una forza lavoro sottopagata è ormai diventata una necessità strutturale, visto che il modello californiano di coltivazioni intensive basate soprattutto sull'uso di lavoratori immigrati sta diventando largamente prevalente nelle economie sviluppate» (32).

Non a caso, un terzo del totale della manodopera agricola è rappresentato da lavoratori stranieri (33) e il loro utilizzo sta conoscendo in questo ultimo decennio una crescita esponenziale (34).

Siamo in presenza di lavoratori che versano in condizione di forte precarietà davanti a una domanda di lavoro essenzialmente stagionale od occasionale, che li rende

(28) Così A. GALASSO, *Programmazione e mercato nello sviluppo dell'agricoltura*, in A. GALASSO (a cura di), *L'impresa agricola tra mercato e programmazione*, De Donato, 1978, p. 12.

(29) Si veda C. FALERI, *Non basta la repressione. A proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura*, in *LD*, 2021, n. 2, p. 258.

(30) Si veda C. FALERI, *Il lavoro povero in agricoltura, ovvero sullo sfruttamento del (bisogno di) lavoro*, cit., pp. 150-151.

(31) Si veda V. LECCESE, *Lavoro, sfruttamento e tutele nella filiera agroalimentare: un itinerario*, in *DLRI*, 2018, p. 245.

(32) Così C. BONIFAZI, *L'immigrazione straniera in Italia*, Il Mulino, 1998, p. 189.

(33) Per approfondimenti su immigrazione e mercato del lavoro agricolo si veda C. SPINELLI, *Immigrazione e mercato del lavoro: lo sfruttamento dei migranti economici. Focus sul lavoro agricolo*, in *RDSS*, 2020, n. 1, p. 125 ss.

(34) Cfr. DIEH, IEH, ETI, [Due diligence in agricultural supply chains: Counteracting exploitation of migrant workers in Italian tomato production](#), 2015.

ricattabili, alla costante ricerca di qualche ora o giornata di lavoro; a ciò si aggiungano le gravose condizioni di lavoro e di vita in cui tali lavoratori migranti si trovano, tali da dar luogo a un mercato del lavoro parallelo, complementare rispetto a quello in cui opera la manodopera italiana, così da far opportunamente parlare di segregazione occupazionale o c.d. specializzazioni etniche ⁽³⁵⁾. Si tratta di lavoratori, specie se nel primo periodo della loro permanenza in Italia, costretti ad accettare qualsiasi tipo di lavoro, risultando principalmente interessati a guadagnare in fretta più denaro possibile da inviare alla loro famiglia rimasta nel Paese di origine o per ripianare i debiti contratti per arrivare in Europa, sicuramente privi di alcun interesse ad accumulare contributi pensionistici nella convinzione di rimanere in Italia solo pochi anni ⁽³⁶⁾.

L'impiego dei lavoratori stranieri e/o comunque sfruttati nel settore agricolo è sostanzialmente gestito dai caporali, i quali non si limitano a reclutare manodopera e a collocarla presso il datore di lavoro, ma nella maggior parte dei casi si occupano anche di organizzare il vitto, l'alloggio e il trasporto dei migranti reclutati, nonché di dirigere e sorvegliare le lavorazioni.

Insomma, in considerazione delle specificità del mercato del lavoro agricolo, deve tristemente prendersi atto di come il caporalato rappresenti ormai una modalità di selezione, reclutamento e gestione del personale, funzionale al sistema produttivo agricolo e talvolta è persino fondamentale, data l'impossibilità di reperire tempestivamente manodopera attraverso i canali istituzionali e l'assenza di una rete di trasporto pubblico sufficientemente capillare ed efficiente ⁽³⁷⁾.

La situazione è ancor più drammatica a seguito della crisi economica degli ultimi anni: la tendenza ad assorbire manodopera debole si è accentuata in considerazione della funzione di rifugio occupazionale della forza lavoro espulsa dagli altri settori che l'agricoltura ha svolto, andando a consolidare quella cultura che tradizionalmente concepisce il lavoro agricolo come lavoro "di serie B" ⁽³⁸⁾. Se infatti le campagne erano in prevalenza luoghi di passaggio in cui i migranti trascorrevano qualche periodo di irregolarità in attesa della sanatoria e di un'assunzione in qualche fabbrica, da ultimo si sta assistendo a percorsi inversi: molti migranti che hanno perso il lavoro in altri settori, principalmente manifatturiero, tornano a far concorrenza ai braccianti, diventando l'agricoltura sempre più una sorta di grande camera di compensazione del mercato del lavoro ⁽³⁹⁾.

Peraltro, una delle cause del rischio povertà in ambito agricolo è dovuto alla discontinuità e stagionalità del lavoro, stante il carattere temporaneo delle prestazioni di lavoro rese. Infatti, in agricoltura si presenta l'esigenza di avvalersi di manodopera solo per periodi limitati nel corso dell'anno, spesso di durata breve. Quindi, la necessità di flessibilità temporale e contenimento dei costi favoriscono casi di caporalato c.d. grigio, che difficilmente riescono a trovare protezione penale sotto l'ombrello della norma di cui all'articolo 603-*bis* c.p.

⁽³⁵⁾ In questi termini si veda W. CHIAROMONTE, «Cercavamo braccia, sono arrivati uomini». *Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento e istanze di tutela*, in DLRI, 2018, p. 324.

⁽³⁶⁾ Così G. DALLA ZUANNA, *Immigrazione e mercato del lavoro in Italia*, in *Il Mulino*, 2016, p. 251.

⁽³⁷⁾ Si veda M. D'ONGHIA, C. DE MARTINO, *op. cit.*, p. 10.

⁽³⁸⁾ Si veda C. FALERI, *Il lavoro povero in agricoltura, ovvero sullo sfruttamento del (bisogno di) lavoro*, cit., p. 151.

⁽³⁹⁾ Così G. DALLA ZUANNA, *op. cit.*, p. 251.

Lo sfruttamento dei lavoratori prende «le forme del prolungamento oltre misura della giornata lavorativa o dell'intensificazione parossistica dei ritmi di lavoro (indotta attraverso la pattuizione di retribuzioni a cottimo pieno con tariffe minime, quando non irrisorie)»⁽⁴⁰⁾, ma alcune forme del fenomeno in parola sono ricollegabili anche all'uso (o meglio abuso) che si registra in agricoltura dello strumento dell'appalto, indubbiamente la forma più diffusa di utilizzazione indiretta di manodopera, spesso con modalità di dubbia legittimità riguardo sia alle procedure, sia al trattamento garantito ai lavoratori, in quanto idonea a soddisfare sia i requisiti di immediatezza ed economicità richiesti dalle aziende, ovvero la necessità di reperire manodopera in modo tempestivo, sia l'esigenza di contenimento dei costi (non solo economici, ma anche burocratici di gestione del personale) imposta dal mercato⁽⁴¹⁾. Ci si riferisce all'utilizzo di contratti di "appalto di manodopera" – o in molti casi "pseudo appalti di manodopera" – volti ad acquisire indirettamente prestazioni di lavoro, in sostituzione di assunzioni dirette di lavoratori con contratti a tempo determinato⁽⁴²⁾.

Va altresì segnalato che la penuria di effettivi strumenti di tutela contribuisce altresì ad accentuare la condizione di debolezza dei lavoratori: considerato che la richiesta di manodopera nel settore avviene – come detto – per periodi limitati nel corso dell'anno (spesso di breve durata), l'eventuale denuncia di irregolarità nell'assunzione o nella gestione dei rapporti di lavoro espone l'operaio agricolo al "ricatto" della perdita di successive occasioni di impiego e guadagno⁽⁴³⁾.

Viepiù, altro tema da considerare è quello del reinserimento socio-lavorativo delle vittime di sfruttamento che costituisce l'aspetto sì più innovativo delle iniziative sinora realizzate ma anche quello più complesso, implicando il coinvolgimento e l'azione coordinata di tutti gli attori istituzionali, a livello nazionale e territoriale. Il reinserimento sembra costituire non solo e non tanto un profilo critico, quanto piuttosto un obiettivo il cui perseguimento presuppone la risoluzione di tutte le altre criticità: si potrebbe dire che esso rappresenta "il risultato finale atteso" perché potrebbe ridare dignità e libertà ai soggetti sfruttati, oltre che stabilizzazione in condizione di legalità di forza lavoro nell'ambito di un comparto produttivo caratterizzato da uno strutturale deficit di offerta di lavoro, quale quello agricolo⁽⁴⁴⁾. È, infatti, lapalissiano che la possibilità di accedere a un percorso sociale strutturato, che sostenga le vittime nella fase di affrancamento e nella ricerca di nuove possibilità lavorative, è l'unica strada che consente loro di uscire in maniera definitiva dal circuito dell'illegalità e, quindi, costituisce la strategia imprescindibile che dovrebbe accompagnare ogni forma di repressione penale.

Anche da questo breve *excursus* emerge come il settore agricolo sia quello in cui il lavoro sfruttato sia maggiormente diffuso e non può stupire che il legislatore, nel configurare con la legge n. 199/2016 lo sfruttamento del lavoro come ipotesi di reato, proprio a questo settore produttivo abbia fatto espresso riferimento.

⁽⁴⁰⁾ Così V. PINTO, *Rapporti lavorativi e legalità in agricoltura. Analisi e proposte*, in DLRI, 2019, p. 16.

⁽⁴¹⁾ Si veda C. FALERI, *Il lavoro povero in agricoltura, ovvero sullo sfruttamento del (bisogno di) lavoro*, cit., pp. 160-161.

⁽⁴²⁾ Al proposito si veda anche F. CUCCHISI, *Sull'appalto illecito: lo stato dell'arte fra giurisprudenza e prassi amministrativa*, in LG, 2023, n. 12.

⁽⁴³⁾ Si veda M. D'ONGHIA, C. DE MARTINO, *op. cit.*, p. 7.

⁽⁴⁴⁾ Si veda D. GAROFALO, *Lo sfruttamento del lavoro tra prevenzione e repressione nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, in ADL, 2020, n. 6, p. 1310.

Il sistema di controllo e repressione degli illeciti risulta inadeguato a prevenire e reprimere gli abusi anche in ragione delle peculiari caratteristiche degli pseudo appalti nel settore agricolo: oltre alla difficoltà pratica di effettuare verifiche in ragione dei tempi limitati di svolgimento delle attività lavorative, si tratta prevalentemente di imprese che “spariscono” rapidamente, di cooperative, o sovente di pseudo cooperative ⁽⁴⁵⁾, gestite da stranieri e con lavoratori stranieri con cui è difficile dialogare anche per problemi di comprensione linguistica, oltre al fatto che si tratta di lavoratori solitamente non sindacalizzati. Si aggiunga inoltre lo stretto legame che troppo spesso intercorre tra caporalato e organizzazioni criminali, anche di stampo mafioso, che complica ulteriormente la possibilità di reprimere in modo agevole il fenomeno ⁽⁴⁶⁾.

Si evidenzia dunque una forte discrasia tra il ricco apparato sanzionatorio e l'effettiva possibilità di controllare e reprimere le violazioni di legge in ambito agricolo.

La strada da percorrere appare pertanto essere non solo quella di costruire un sistema di controlli più efficaci, che consentano all'apparato repressivo disposto dalla legge di svolgere un efficace ruolo di deterrenza, ma anche quella di prendere in maggiore considerazione gli strumenti incentivanti e promozionali ⁽⁴⁷⁾.

Non a caso, all'indomani della pubblicazione della legge n. 199/2016, è stato scritto che «per quanto importanti, queste norme lasciano aperta una questione: è possibile ed efficace utilizzare il diritto penale per regolare il mercato del lavoro? [...] nelle campagne del Sud e del Nord operano centinaia di caporali (o pseudocooperative di servizi operative in agricoltura): da un lato, è impensabile arrestarli e processarli tutti; dall'altro lato, la loro presenza mostra che queste modalità di intermediazione e organizzazione della manodopera sono estremamente radicate nel sistema di produzione agricolo ed è quindi necessario uno sforzo tutto politico per costruire alternative “legali” praticabili» ⁽⁴⁸⁾. Come a dire che la parte di legge dedicata all'incentivazione al miglioramento del sistema economico-produttivo anche mediante valorizzazione della Rete del lavoro agricolo di qualità (articolo 8) è risultata recessiva perché tutta da costruire con faticosi interventi di attuazione e di supporto politico a livello nazionale e locale che, fino ad oggi, sono mancati.

3. Lo sfruttamento dei *riders* nella *c.d. gig economy*

L'utilizzo sempre più massiccio delle nuove tecnologie ha fatto emergere il fenomeno del caporalato c.d. digitale, dove i lavoratori della *gig economy* ⁽⁴⁹⁾ hanno preso il posto

⁽⁴⁵⁾ Si veda anche R. RIVERSO, *Cooperative spurie: nell'inferno dell'illegalità del lavoro*, in A. CIRIELLO (a cura di), *Giudici e cambiamenti del diritto del lavoro*, Quaderno DLM, 2018, n. 5, p. 265.

⁽⁴⁶⁾ Si veda D. GAROFALO, *Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento del lavoro (non solo in agricoltura)*, in *RDSS*, 2018, p. 263.

⁽⁴⁷⁾ Si veda C. FALERI, *Il lavoro povero in agricoltura, ovvero sullo sfruttamento del (bisogno di) lavoro*, cit., pp. 164-165.

⁽⁴⁸⁾ D. PERROTTA, *Questa legge non basta. A proposito della recente approvazione della norma contro lo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, in www.rivistailmulino.it, 25 novembre 2016. Cfr. A. DI MARTINO, *op. cit.*, p. 107, che parla di gestione penalistica come sollievo di coscienza del legislatore, perché strabica e distorsiva.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. U. RANI, *The role of Digital Labour Platforms in Transforming the World of Work. BRICS Labour and Employment Ministers' Meeting under the 2021 Indian Presidency*, ILO, 2021.

dei braccianti agricoli. Non è più (solo) il furgone al mattino a caricare i lavoratori in attesa della chiamata, ma ora è anche l'uso degli algoritmi che costituisce il fulcro per lo sfruttamento dei lavoratori: prestazioni sottopagate senza previsione di orari, riposi, ferie, aspettative e/o l'assenza di misure di prevenzione in materia di sicurezza o igiene sul lavoro costituiscono elementi del rischio di impresa che assume il ciclofattorino, comunemente ormai chiamato *rider*, nell'ambito della *platform* o *digital economy* ⁽⁵⁰⁾.

Il vero pericolo è che l'algoritmo e, più in generale, l'intelligenza artificiale, possano diventare strumenti senza controllo. Le "direttive" del committente/datore di lavoro algoritmico sono caratterizzate da opacità e da asimmetrie informative, di cui è arduo immaginare una efficace correzione normativa (oltre a quella avvenuta con il decreto-legge n. 101/2019, convertito dalla legge n. 128/2019), tanto da conferire alle statuizioni del "capo" un tratto quasi oracolare ⁽⁵¹⁾.

Da anni ormai stanno emergendo sempre più forme di sfruttamento in ambiente urbano non certo meno rilevanti – sia per intensità sia per dimensione – di quello presente nelle campagne. Trattasi di fenomeni che hanno interessato principalmente il mondo dei servizi, a causa della crescente tendenza alla terziarizzazione da parte delle imprese, e che proprio nell'ambito della informale e deregolamentata *gig economy* hanno trovato terreno fertile, nonostante siano stati difficilmente individuabili dalla giurisprudenza.

Si è parlato anche di "sfruttamento smart", volendo indicare – in massima sintesi – una compressione della libertà del lavoratore e il pregiudizio alla sua dignità, perseguita con strumenti e modalità diversi dai poteri datoriali classici ⁽⁵²⁾.

Insomma, per la domanda di manodopera in questi settori si sta consolidando l'offerta di un incontrollato bracciantato metropolitano, per lo più straniero.

Alcune caratteristiche dei *riders* si prestano ad essere strumentalizzate per integrare condotte di sfruttamento che riecheggiano il caporalato c.d. classico. In particolare, l'interscambialità dei lavoratori – endemica nella prestazione dei *riders* – favorisce il reclutamento massivo da parte degli intermediari in situazione di emarginazione sociale, quale quella dei migranti richiedenti asilo, per lo più dimoranti presso centri di accoglienza straordinaria. Tali soggetti, nella maggior parte dei casi, si trovano in uno stato di vulnerabilità sociale che li spinge ad accettare condizioni di lavoro degradanti e umilianti ⁽⁵³⁾. I *riders*, per superare questo stato di bisogno, finiscono così per accettare turni di lavoro massacranti che non tengono in considerazione i tempi di recupero delle energie psico-fisiche, i riposi minimi e il diritto alla disconnessione, quali espressione del più generale concetto di "lavoro dignitoso". Invero, per svolgere il numero più elevato di consegne, i ciclofattorini realizzano frequentemente la loro prestazione

⁽⁵⁰⁾ *Amplius* cfr. V. FILÌ, F. COSTANTINI (a cura di), *Legal Issues in the Digital Economy. The Impact of Disruptive Technologies in the Labour Market*, Cambridge Scholars Publishing, 2019.

⁽⁵¹⁾ Così A. VESPIGNANI, *L'algoritmo e l'oracolo. Come la scienza predice il futuro e ci aiuta a cambiarlo*, Il Saggiatore, 2019.

⁽⁵²⁾ Si veda F. BANO, *op. cit.*, p. 306.

⁽⁵³⁾ Nel decreto del Tribunale di Milano 28 maggio 2020, n. 9 si legge che «Il forte isolamento sociale in cui vivono questi lavoratori immigrati offre l'opportunità di reperire lavoro a bassissimo costo poiché si tratta di persone disposte a tutto per avere i soldi per sopravvivere, sfruttate e discriminate da datori di lavoro senza scrupoli che avvertono in loro il senso del sentirsi costretti a lavorare per non vedere fallito il proprio sogno migratorio e quindi disposti a fare non solo i lavori meno qualificati e più pesanti ma anche ad essere pagati poco e male».

in violazione delle regole del codice della strada e in condizioni meteorologiche avverse, esponendosi anche al rischio di incidenti e infortuni ⁽⁵⁴⁾.

Buona parte dei *riders* reclutati proviene «da zone conflittuali del pianeta (Mali, Nigeria, Costa d'Avorio, Gambia, Guinea, Pakistan, Bangladesh e altri) la cui vulnerabilità è segnata da anni di guerre e povertà alimentare e lontananza dai propri familiari» e si tratta di un «regime di sopraffazione retributivo e trattamentale attuato nei confronti di molteplici lavoratori reclutati in una situazione di emarginazione sociale e quindi di fragilità sul piano di una possibile tutela dei diritti minimi» ⁽⁵⁵⁾.

L'entrata nel mercato del lavoro è per molti *gig workers* descrivibile così: a una fase iniziale di impiego in un lavoro povero, come inevitabile primo passo di una transizione verso impieghi più stabili e di qualità; segue una seconda fase, ove l'inserimento lavorativo rischia però di sclerotizzarsi. Accade però spesso che il lavoretto da primo vettore di ingresso nel mercato del lavoro, diviene un fattore che imbriglia e allontana le prospettive di un progressivo miglioramento delle condizioni di lavoro. In altri termini, per un verso, il “lavoretto” è per molti inizialmente non una scelta, ma un compromesso tra aspirazioni personali e soluzioni praticabili, per altro verso diviene una fonte di condizionamento e limitazione a poter fare, in seguito, scelte diverse. Di conseguenza, l'autonomia personale rischia di venir compressa sia nella fase di ingresso, sia in quella di uscita dalla *gig economy* ⁽⁵⁶⁾.

In effetti, sebbene non si disponga di precise rilevazioni statistiche, le ricognizioni più recenti evidenziano che, in realtà, i “lavoretti” della *gig economy* sono spesso l'unica fonte di reddito e la loro scelta è imposta dalla mancanza di alternative occupazioni praticabili ⁽⁵⁷⁾.

La nota vicenda del caso *Uber Italy* ⁽⁵⁸⁾ rappresenta un caso di studio particolarmente interessante non solo dal punto di vista della rilevanza penale dei fatti, che evidenziano un quadro di sfruttamento di particolare gravità (e che vede ancora una volta tristemente coinvolta la città metropolitana di Milano) ⁽⁵⁹⁾, ma proprio per il collegamento tra le tematiche lavoristiche delle “nuove” forme di lavoro tramite piattaforma e gli

⁽⁵⁴⁾ Si veda M. BARBERIO, V. CAMURRI, [L'amministrazione giudiziaria di Uber: un possibile cortocircuito tra il sistema giuslavoristico e le misure di prevenzione](#), in *Giurisprudenza Penale Web*, 2020, n. 7-8, pp. 5-6.

⁽⁵⁵⁾ Così si legge in Trib. Milano decreto n. 9/2020, cit.

⁽⁵⁶⁾ Si veda F. BANO, *Il lavoro povero nell'economia digitale*, in *LD*, 2019, n. 1, p. 132.

⁽⁵⁷⁾ Si veda A. PESOLE ET AL., [Platform Workers in Europe. Evidence from the COLLEEM Survey](#), JRC Science for Policy Report, 2018, spec. pp. 3 e 44.

⁽⁵⁸⁾ Trib. Milano decreto n. 9/2020, cit. Sul caso *Uber Italy* si vedano *ex multis*: A. GALLUCCIO, *Misure di prevenzione e “caporalato digitale”: una prima lettura del caso Uber Eats*, in *DLRI*, 2021, n. 169, p. 105 ss.; S.M. CORSO, *I riders e il c.d. caporalato (a margine della vicenda Uber Italia)*, in *VTDL*, 2021, n. 2; A. QUATTROCCHI, [Le nuove manifestazioni della prevenzione patrimoniale: amministrazione giudiziaria e contrasto al “caporalato” nel caso Uber](#), in *Giurisprudenza Penale Web*, 2020, n. 6; M. BARBERIO, V. CAMURRI, *op. cit.*; G. CASSANO, *Uber e il caporalato digitale: lo “smascheramento” dell'algoritmo delle piattaforme*, in *Labor*, 2020, n. 5, p. 651 ss.; A. MERLO, [Sfruttamento dei riders: amministrazione giudiziaria ad Uber per contrastare il “caporalato digitale”](#), in [www.sistemapenale.it](#), 2 giugno 2020; A. MERLO, [Il contrasto al “caporalato grigio” tra prevenzione e repressione](#), cit., p. 171 ss.; M.D. SARTORI, [Caso Uber: volevamo braccia e arrivarono... in bici](#), in [www.filodiritto.com](#), 28 luglio 2020; R. CALÒ, [La tutela dei riders tra diritto penale e norme lavoristiche – riflessioni a margine della decisione del tribunale di Milano che ha disposto l'amministrazione giudiziaria nei confronti di Uber Italy s.r.l.](#), in [www.giustiziainsieme.it](#), 5 giugno 2020.

⁽⁵⁹⁾ Il capoluogo lombardo è stato anche teatro di altre vicende di caporalato: si veda il caso *StruBerry* a cui si rinvia per approfondimenti a S. BATTISTELLI, *Cittadinanze e sfruttamento nel caso di un'azienda agricola “innovativa”*, in *LD*, 2021, n. 2, p. 321 ss.

“antichi” modelli di sfruttamento già ampiamente noti e conosciuti in diversi settori dell'economia, segnatamente quello agricolo. I punti di convergenza rispetto ai casi di caporalato nei settori tradizionali sono molti: il mancato rispetto delle condizioni contrattuali; l'approfittamento dello stato di bisogno dei soggetti fragili (spesso reclutati all'interno dei CAS); il mancato rispetto della normativa sull'orario di lavoro e le sistematiche violazioni retributive e contributive, sullo sfondo di un sistema intimidatorio, punitivo e un regime di sopraffazione tipico delle organizzazioni criminali di stampo mafioso.

La cronaca giudiziaria riferisce sempre più interventi dell'autorità giudiziaria per sfruttamento lavorativo nell'ambito della *gig economy* e del nuovo contesto imprenditoriale, che hanno anche confermato la difficoltà degli indici di sfruttamento ad attecchire nel nuovo contesto. L'importanza del caso *Uber*, tuttavia, è da riconoscere anche quale primo grande passo in avanti svolto dalla magistratura sullo scrutinio dei profili di organizzazione e gestione dei lavoratori, anche rispetto a strutture societarie e commerciali particolarmente complesse ⁽⁶⁰⁾: insomma, la vicenda ha portato a mettere in luce il reale ruolo delle piattaforme nella gestione dei lavoratori, smontando la retorica della mera fornitura di un servizio di “intermediazione digitale” e svelando invece la presenza di modelli di intermediazione illecita che poggia(va)no sui sistemi classici dello sfruttamento lavorativo.

Pertanto, anche le nuove forme di sfruttamento della forza-lavoro legate alla *gig economy* possono essere inquadrate dentro la cornice dell'“intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro” di cui all'articolo 603-*bis* c.p., reato che seppur nato per contrastare i fenomeni interpositori e di grave sfruttamento nelle campagne, offre copertura ad uno spettro di comportamenti di prevaricazione e abuso nei confronti dei lavoratori che va ben oltre i contesti rurali e quelli meno sviluppati del nostro Paese.

La vulnerabilità personale, l'isolamento e l'emarginazione sociale si affiancano alla precarietà della condizione giuridica e alla tendenza largamente diffusa a considerare i lavoratori stranieri solo come manodopera, ignorando il loro essere innanzitutto persone ⁽⁶¹⁾.

La *gig economy*, con la sua “gestione algoritmica del lavoro”, sotto l'apparente modernità, rivela la perpetrazione di condotte di sfruttamento della manodopera che trovano le proprie radici nel lontano passato ⁽⁶²⁾.

L'unico modo per sopravvivere in un contesto dominato da retribuzioni sempre inferiori è essere disposti a lavorare sempre di più ⁽⁶³⁾ e in violazione della normativa inderogabile, in condizioni umilianti e degradanti, accettate a causa della accentuata vulnerabilità delle persone coinvolte. In altri termini, si è di fronte ad una “digitalizzazione dello sfruttamento del lavoro” nell'ambiente urbano: si sono create le c.d. città minerarie digitali, in cui la condotta sopraffattiva si realizza attraverso meccanismi e strumenti innovativi, ed è rispetto all'urbanizzazione dello sfruttamento e al suo radicamento dai contesti agrari che occorre verificare la tenuta dell'archetipo della

⁽⁶⁰⁾ Si veda C. INVERSI, *Caporalato digitale: il caso Uber Italy Srl*, in *LD*, 2021, n. 2, pp. 342-343.

⁽⁶¹⁾ Si veda M. MCBRITTON, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano. Una prospettiva giuslavoristica*, Cacucci, 2017, p. 28.

⁽⁶²⁾ Così anche M. BARBERIO, V. CAMURRI, *op. cit.*, p. 1.

⁽⁶³⁾ Si veda F. COIN, *Salari rubati. Economia politica e conflitto ai tempi del lavoro gratuito*, Ombre Corte, 2017, p. 21.

fattispecie dell'articolo 603-*bis* c.p. ⁽⁶⁴⁾. Fattispecie che già nel proprio ambito elettivo, quello agricolo, ha scontato significative critiche, come quello di essere un vero e proprio “delitto gigante”, di non agevole applicazione ⁽⁶⁵⁾, a causa dell'assenza di una concreta definizione di cosa sia lo sfruttamento lavorativo e l'ampia – e, a volte, anche generica – formulazione degli indici di cui al terzo comma dell'articolo 603-*bis* c.p.

Difficoltà che si accentuano ulteriormente in un mercato del lavoro destrutturato, caratterizzato da sistemi produttivi articolati attraverso nuovi schemi contrattuali e societari, laddove la frammentazione dei potenziali soggetti attivi del reato e la parcelizzazione dell'iter decisionale (attraverso contratti di *outsourcing*, sub-committenza e di somministrazione) non agevolano certo una corretta ascrizione della responsabilità penale ⁽⁶⁶⁾. Invero, attraverso gruppi societari e forme contrattuali complesse (come i contratti di rete) è possibile garantire una sorta di immunità a chi di fatto sfrutta i lavoratori, in quanto detti schemi giuridici dissimulano il coinvolgimento di chi effettivamente beneficia di tali situazioni di asservimento lavorativo.

Fondamentale, pertanto, è adottare una visione di insieme che sappia muoversi su più livelli ed elaborare piani di azione di contrasto allo sfruttamento articolati e proattivi, basati su meccanismi di controllo preventivi: in questo senso, l'azione repressiva penale si accompagna a interventi regolatori sia di natura volontaristica, sia di concertazione, attraverso accordi mediati dalle istituzioni, a livello locale e nazionale. Così facendo, l'azione repressiva può combinarsi ad un'azione preventiva di contrasto alle pratiche di sfruttamento capace di coinvolgere le parti sociali, sensibilizzando le stesse sui temi del lavoro dignitoso e della protezione dei soggetti vulnerabili ⁽⁶⁷⁾.

4. Lo sfruttamento delle lavoratrici domestiche

Il lavoro domestico e di cura rappresenta una realtà molto radicata nel tessuto economico-sociale del nostro Paese, seppur si presenti ancor'oggi caratterizzato da “sacche di specialità” e da una “impermeabilità” al diritto, che si traducono in una sua parziale invisibilità e nella perdita di potere negoziale, economico e di tutela da parte delle lavoratrici domestiche ⁽⁶⁸⁾. Infatti, storicamente, il lavoro domestico e di cura non è mai stato considerato un lavoro come un altro, rimandando l'idea ad una condizione di dipendenza piuttosto che ad un mestiere o, comunque, ad un mestiere che non riesce a scrollarsi di dosso una componente di subalternità ⁽⁶⁹⁾.

Le peculiarità dell'ambito domestico, nel quale le prestazioni vengono svolte, hanno indotto il legislatore a modulare diversamente le regole del lavoro, talvolta anche derogando al rigido statuto “classico” del lavoro subordinato, in favore di quel

⁽⁶⁴⁾ Si veda M. BARBERIO, V. CAMURRI, *op. cit.*, p. 2.

⁽⁶⁵⁾ Si veda F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale. I. Delitti contro la persona*, Cedam, 2013, p. 300.

⁽⁶⁶⁾ Si veda V. TORRE, *Destutturazione del mercato del lavoro e frammentazione decisionale: i nodi problematici del diritto penale*, in www.questionegiustizia.it, 24 giugno 2020.

⁽⁶⁷⁾ Così C. INVERSI, *op. cit.*, p. 343.

⁽⁶⁸⁾ In questo scritto si userà il femminile, in quanto la stragrande maggioranza del personale impiegato nel lavoro domestico è di sesso femminile.

⁽⁶⁹⁾ Si veda G. BASCHERINI, S. NICCOLAI, *Regolarizzare Mary Poppins. Lavoro nello spazio domestico e qualità della cittadinanza*, in *RDSS*, 2010, n. 3, p. 504.

particolare datore di lavoro che è la famiglia ⁽⁷⁰⁾. Così, la specificità e specialità del lavoro domestico ha portato all'adozione di una tecnica legislativa c.d. sottrattiva ⁽⁷¹⁾, che prevede la non applicazione delle tutele riconosciute agli altri lavoratori, in quanto non sarebbe tollerabile per una famiglia media l'estensione meccanica degli obblighi imposti ai datori di lavoro "professionali" ⁽⁷²⁾.

Inoltre, ed è questo il profilo di maggior interesse nel presente contributo, l'ordinamento sembra quasi "tollerare" l'ampia diffusione del lavoro irregolare in questo settore, molto più che in altri, manifestando un'inerzia punitiva che si può spiegare solo in relazione alla particolare funzione di cura dei soggetti deboli (anziani, disabili e bambini), suppletiva del welfare pubblico, a cui le lavoratrici domestiche assolvono ⁽⁷³⁾.

Si è così sviluppato «un pezzo di welfare a metà tra la famiglia e il mercato, con pochi diritti per tutti i soggetti coinvolti» ⁽⁷⁴⁾, parallelo a quello formale, di fatto invisibile e che si basa su un sistema di sfruttamento, che a differenza di altri settori – come quello agricolo – sembra quasi sconosciuto o comunque non trova la stessa considerazione ⁽⁷⁵⁾. Lo si può definire anche come una sorta di sfruttamento "bianco" ⁽⁷⁶⁾, addebitale alle famiglie, di cui se ne parla poco in dottrina ed è tollerato dallo Stato, proprio perché colma le lacune e le inefficienze di cui quest'ultimo si rende responsabile sia nella cura delle persone non autosufficienti, sia nella previsione di misure di conciliazione tra lavoro e vita privata delle lavoratrici domestiche ⁽⁷⁷⁾.

⁽⁷⁰⁾ La Corte costituzionale ha individuato il tratto di specialità del lavoro domestico nel fatto che «non è prestato a favore di un'impresa avente, nella prevalenza dei casi, un sistema di lavoro organizzato in forma plurima e differenziata, con possibilità di ricambio o di sostituzione di soggetti», bensì «di un nucleo familiare ristretto e omogeneo; destinato, quindi, a svolgersi nell'ambito della vita privata quotidiana di una limitata convivenza». Così C. cost. 23 dicembre 1987, n. 585, in *MGL*, 1988, I; ma in questa direzione si veda anche C. cost. 13 febbraio 1974, n. 27.

⁽⁷¹⁾ Cfr. F. BASENGHI, *Il lavoro domestico*, Giuffrè, 2000, p. 211; ma si veda anche C. DE MARTINO, *Chi bada alle badanti? La specialità del lavoro domestico alla prova del Covid-19*, in *DLRI*, 2021, n. 169, p. 57.

⁽⁷²⁾ Senza pretese di esaustività, in questa sede si ricorda l'esclusione del lavoro domestico dalla disciplina sui licenziamenti individuali (art. 4, comma 1, l. n. 108/1990); l'inapplicabilità del divieto di licenziamento fino al compimento di un anno di età del bambino (art. 62, comma 1, d.lgs. n. 151/2001) e del divieto di licenziamento per causa di matrimonio (art. 35, comma 9, d.lgs. n. 198/2006); l'esclusione del diritto ai congedi parentali ex art. 32, d.lgs. n. 151/2001; l'inapplicabilità, in determinati casi, delle disposizioni in tema di orario normale settimanale, durata massima, lavoro straordinario, riposo giornaliero, pause e lavoro notturno, ai sensi dell'art. 17, comma 5, del d.lgs. n. 66/2003; nonché l'inapplicabilità del d.lgs. n. 81/2008 in tema di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

⁽⁷³⁾ Così C. DE MARTINO, *op. cit.*, p. 54.

⁽⁷⁴⁾ Così C. SARACENO, *Badanti. Il Welfare che viene dall'Est. Il Welfare delle badanti*, in *La Repubblica*, 23 maggio 2019.

⁽⁷⁵⁾ Cfr. M. AMBROSINI, *Immigrazione irregolare e welfare invisibile*, Il Mulino, 2013, pp. 140-141, laddove riferisce del fenomeno della intermediazione irregolare di manodopera anche nel settore dei servizi domestici, con costi di intermediazione che variano in base alle mansioni da svolgere (inferiori per le mansioni più faticose, come quelle di assistente familiare; superiori per le mansioni di collaboratrice familiare).

⁽⁷⁶⁾ Così C. DE MARTINO, *op. cit.*, p. 61.

⁽⁷⁷⁾ Al proposito cfr. A.M. BATTISTI, *Working carers. Misure di conciliazione vita-lavoro*, in *MGL*, 2019, n. 1, p. 84; ma si veda anche G. DE SIMONE, *Conciliare lavori e famiglie. Differenze virtuose e differenze perniciose in tema di tassazione dei redditi da lavoro e di sistemi pensionistici*, in *LD*, 2009, p. 269 ss.

Prima di passare all'esame delle diverse forme di sfruttamento del lavoro domestico in Italia, è di estremo interesse l'analisi di alcuni dati riportati nel Rapporto annuale sul lavoro domestico, redatto dall'Osservatorio nazionale Domina, per capire le dimensioni del fenomeno in Italia.

Innanzitutto, nel 2020 si è registrata una continua crescita del numero delle badanti (tra il 2012 e il 2019 vi è stato un +11,5%), seppur in presenza di un calo generale del numero delle lavoratrici domestiche (-1,8% rispetto al 2019); inoltre, il 70,3% delle lavoratrici domestiche sono straniere (spesso titolari di elevati livelli di istruzione) e vi è una grande connotazione di genere, in quanto le donne rappresentano ben l'88,7%. Nonostante dal 2012 il numero di straniere sia costantemente calato, i dati del Rapporto citato considerano solo le lavoratrici regolari e, tenendo a mente l'alto tasso di irregolarità nel settore ⁽⁷⁸⁾, è verosimile che il numero di straniere sia in realtà molto più alto rispetto a quello denunciato, condizionato anche dalle politiche migratorie ⁽⁷⁹⁾. Infatti, tale dato tende a crescere in presenza di regolarizzazioni, in quanto il lavoro domestico viene considerato dalle migranti come un modo per acquisire il permesso di soggiorno che consente, successivamente, di svolgere altre migliori occupazioni ⁽⁸⁰⁾.

Quanto alla diffusione del fenomeno dell'irregolarità in questo ambito, dai rapporti annuali ISTAT ⁽⁸¹⁾ emerge che per l'anno 2018 nel settore domestico si è registrato un tasso pari al 57,6%, più di qualsiasi altro settore rilevato dall'istituto (che si attesta al 12,9%); al proposito si è pure stimato che se tutti i 2 milioni di lavoratrici del settore fossero regolarmente registrate nelle casse previdenziali, potrebbero generare un gettito fiscale pari a 3,6 milioni di euro (contro gli attuali 1,5 milioni di euro).

Nel welfare "fai da te" ⁽⁸²⁾ il grado di soddisfazione dei bisogni di cura dipende principalmente dal costo del lavoro di cura ⁽⁸³⁾: più è basso il costo del lavoro, più le famiglie vi possono accedere ⁽⁸⁴⁾.

⁽⁷⁸⁾ Per un esempio cfr. anche C. SANTORO, *L'abuso del lavoro domestico*, in *Boll. ADAPT*, 2017, n. 16.

⁽⁷⁹⁾ Si veda anche G. BASCHERINI, S. NICCOLAI, *op. cit.*, p. 499 ss.

⁽⁸⁰⁾ Di questo sembra perfettamente consapevole anche il legislatore emergenziale del d.l. n. 34/2020, laddove per la sanatoria di cui all'art. 103 non ha previsto né un limite minimo di ore di lavoro, né una durata minima del contratto di lavoro, per ottenere la conversione del permesso di soggiorno temporaneo in permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Di tal modo, è evidente che il cittadino extracomunitario abbia tutto l'interesse ad accettare un qualunque lavoro nei tre settori oggetto della sanatoria (agricoltura, allevamento e zootecnia, pesca e acquacoltura e altre attività connesse; assistenza alle persone affette da patologie o handicap che limitano l'autosufficienza; lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare), anche se poi il suo sogno migratorio lo porta a svolgere tutt'altra professione negli anni a venire. In tal senso si veda anche S. BORELLI, *Who cares? Il lavoro nell'ambito dei servizi di cura alla persona*, Jovene, 2020, p. 36 ss. Sulla sanatoria di cui al d.l. n. 34/2020 si veda *amplius* E. GONNELLI, *La regolarizzazione dei lavoratori migranti come intervento straordinario per far fronte all'emergenza sanitaria da Covid-19*, in *LLI*, 2021, n. 1, p. 33 ss.

⁽⁸¹⁾ Cfr. ISTAT, *Occupazione regolare e irregolare per branca di attività e popolazione: Tassi di irregolarità*.

⁽⁸²⁾ Per approfondimenti sul welfare "fai da te" si rinvia a S. BORELLI, *Who cares? La (mancanza di) dignità sociale per il lavoro di cura*, in *VTDL*, 2020, n. 3, p. 653 ss.

⁽⁸³⁾ Così S. BORELLI, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, in *LD*, 2021, n. 2, p. 286.

⁽⁸⁴⁾ Al proposito si veda anche M.V. BALLESTRERO, *La conciliazione tra lavoro e famiglia. Brevi considerazioni introduttive*, in *LD*, 2009, n. 2, p. 161 ss.; S. BARUTTI, S. CAZZANTI, *L'assistenza alle persone non autosufficienti. La funzione di cura tra forme di tutela esistenti e nuove prospettive*, *ivi*, 2010, n. 2, p. 255 ss.; P. BOZZAO, *Le questioni di genere nella protezione sociale del lavoro discontinuo*, *ivi*, n. 3, p. 399 ss.

La privatizzazione dei servizi di cura ha portato a incrementare le disuguaglianze: da un lato, vi sono persone che effettivamente possono permettersi di scegliere il servizio in grado di soddisfare meglio le proprie esigenze; dall'altro lato, vi sono persone (la maggioranza) che devono ricercare un'opzione economicamente sostenibile, eventualmente anche nel mercato irregolare. Di conseguenza, nel nostro ordinamento sono state elaborate diverse tecniche per contenere i costi del lavoro di cura, una sorta di "sfruttamento legale" delle lavoratrici domestiche, per differenziarlo dallo sfruttamento illegale, che può finanche assumere connotati penali quando sussistono i requisiti costitutivi della fattispecie criminosa di cui all'articolo 603-*bis* c.p. ⁽⁸⁵⁾.

La presenza di forme di sfruttamento, legali o meno, trova riscontro anche dai dati relativi al turnover nell'ambito del lavoro domestico e di cura: esso è considerato da molte solo quale occupazione transitoria, cioè un impiego "povero" in attesa di qualcosa di meglio ⁽⁸⁶⁾. Sfruttamento del lavoro di cura e badanza che viene inoltre alimentato dalla diffusa svalutazione di tale attività, che spesso e volentieri non viene neppure considerata un lavoro vero e proprio, in quanto è un'attività semplice, che non richiede una preparazione specifica ed è svolta gratuitamente dalle donne all'interno della famiglia, secondo la c.d. divisione socio-sessuata del lavoro ⁽⁸⁷⁾.

Certo, la persistenza dei rapporti di lavoro irregolare nel settore non è dovuta solo alla già menzionata tolleranza da parte dello Stato, ma anche alle fisiologiche difficoltà nel controllare il luogo di lavoro, alla presenza di datori di lavoro poco strutturati e scarsamente formalizzati ⁽⁸⁸⁾, nonché alla «convergenza di interessi fra datore di lavoro e lavoratore nel mantenere il rapporto di lavoro nell'informalità» ⁽⁸⁹⁾, soprattutto se le lavoratrici si trovano irregolarmente all'interno del nostro Paese. Pertanto, sovente, le lavoratrici domestiche si ritrovano esposte ad un duplice livello di ricattabilità quali donne e migranti, che aggiungono alla precarietà lavorativa e all'assenza di garanzie contrattuali anche una maggiore fragilità economica, dando luogo a spirali che si autoalimentano, in quanto la mancanza di idonei meccanismi di ingresso regolare delle lavoratrici conduce alla clandestinità ⁽⁹⁰⁾.

Il principale modo di contenimento del costo del lavoro domestico si trova nella già menzionata tecnica legislativa c.d. sottrattiva, consistente nella non applicazione delle

⁽⁸⁵⁾ Così S. BORELLI, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, cit., p. 287.

⁽⁸⁶⁾ Anche la Commissione europea, nel *Libro verde sull'invecchiamento demografico. Promuovere la solidarietà e la responsabilità fra le generazioni*, 27 gennaio 2021, COM(2021)50 final, § 5.1, ha rilevato che «è difficile assumere e trattenere personale qualificato nelle attività di assistenza a lungo termine, date le basse retribuzioni e le difficili condizioni di lavoro».

⁽⁸⁷⁾ Si veda V. RIBEIRO COROSSACZ, "Domestic work is work". *Le lotte delle lavoratrici domestiche e la divisione socio-sessuata del lavoro*, in B. BUSI (a cura di), *Separate in casa. Lavoratrici domestiche, femministe e sindacaliste: una mancata alleanza*, Ediesse, 2020, p. 85 ss.

⁽⁸⁸⁾ Si veda C. DE MARTINO, *op. cit.*, p. 61.

⁽⁸⁹⁾ Così M. AMBROSINI, *Immigrazione irregolare e welfare invisibile*, cit., p. 48.

⁽⁹⁰⁾ Per una diffusa analisi della complessità dei meccanismi di emersione delle lavoratrici domestiche irregolari, nonché dei canali di accesso legali per le *caregivers* migranti extracomunitarie, si veda E. SANTORO, *La nuova via della schiavitù*, in *Iride*, 2020, n. 1.

tutele predisposte per gli altri lavoratori ⁽⁹¹⁾ (seppur in violazione di più punti della convenzione ILO sul lavoro domestico n. 189/2011) ⁽⁹²⁾.

Anche di recente, nel diffuso dibattito relativo al salario minimo, si è riproposta la questione della parità di trattamento delle lavoratrici domestiche. Invero, i sostenitori della soglia minima legale (9 euro) si sono accorti che, se applicata al lavoro domestico, potrebbe creare non pochi problemi alle famiglie; così, si è avanzata l'idea di introdurre sgravi fiscali per alleggerire il costo del lavoro in questo ambito, come richiesto da tempo dalle parti sociali ⁽⁹³⁾, anche al fine di evitare il lavoro sommerso “volontario”. Questa misura, però, presenta dal canto suo una controindicazione tutt'altro che trascurabile: all'abbassamento del carico fiscale consegue una diminuzione delle risorse pubbliche per le casse dello Stato, minando il presupposto per lo sviluppo di servizi pubblici di cura alla persona ⁽⁹⁴⁾.

Come anticipato, l'abbassamento dei costi del lavoro domestico non passa solo attraverso le tecniche legali esaminate, ma anche per vie illegali.

Innanzitutto, il tasso di irregolarità – che abbiamo già visto essere molto diffuso nel settore – non si annida solo nel lavoro “in nero”, ma anche nel sotto-inquadramento, nella minore dichiarazione delle ore di lavoro rispetto a quelle effettivamente svolte, nel mancato godimento dei riposi (giornalieri, settimanali e annuali) previsti per legge (decreto legislativo. n. 66/2003), nonché nel mancato (o comunque inesatto) pagamento delle ore di straordinario e lavoro notturno.

Viepiù, non si può escludere che lo sfruttamento delle lavoratrici domestiche possa anche integrare la soglia penalmente rilevante di cui all'articolo 603-*bis* c.p. Uno dei pochi casi editi di sfruttamento lavorativo in ambito domestico deciso dalla Cassazione riguardava proprio un'ipotesi di fornitura di lavoratrici domestiche prive di permesso di soggiorno per motivo di lavoro ⁽⁹⁵⁾. In questo ambito il livello di sfruttamento non penalmente rilevante è talmente elevato da innalzare di conseguenza la soglia dello sfruttamento penalmente rilevante ⁽⁹⁶⁾. Secondo i giudici, gli indici di sfruttamento lavorativo rilevanti ai sensi dell'articolo 603-*bis* c.p. «attengono ad una condizione di eclatante pregiudizio e di rilevante soggezione del lavoratore, resa manifesta da profili contrattuali retributivi o da profili normativi del rapporto di lavoro, o da violazione delle norme in materia di sicurezza e di igiene sul lavoro, o da sottoposizione a umilianti o degradanti condizioni di lavoro e di alloggio». Inoltre – proseguono – al fine di valutare se le condizioni cui venivano sottoposte le badanti erano manifestamente pregiudizievoli o se ricorreva una situazione di degrado o la

⁽⁹¹⁾ Così C. DE MARTINO, *op. cit.*, p. 57.

⁽⁹²⁾ Per un esame degli istituti del nostro sistema di diritto della sicurezza sociale che contrastano con la convenzione ILO n. 189 si veda S. BORELLI, *Who cares? Il lavoro nell'ambito dei servizi di cura alla persona*, cit., p. 185 ss.

⁽⁹³⁾ Si veda S. BORELLI, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, cit., p. 288, che richiama il Rapporto annuale 2020 dell'Osservatorio Domina (p. 95).

⁽⁹⁴⁾ Cfr. N. MOREL, C. CARBONNIER, *Taking the Low Road: The Political Economy of Household Services in Europe*, in C. CARBONNIER, N. MOREL (a cura di), *The Political Economy of Household Services in Europe*, Palgrave Macmillan, 2015, p. 31, laddove hanno calcolato che per lo Stato sarebbe più conveniente incrementare il numero di servizi pubblici che detassare il costo del lavoro di cura.

⁽⁹⁵⁾ Si veda Cass. pen. 9 dicembre 2019, n. 49781.

⁽⁹⁶⁾ Così S. BORELLI, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, cit., pp. 295-296.

violazione della disciplina sulla sicurezza sul lavoro, occorre tenere conto che, nel caso di specie, il lavoro «era sostanzialmente domestico».

La fattispecie penale, pertanto, guarda solo alle forme più gravi di sfruttamento la cui estensione, nel caso del lavoro domestico, è e deve rimanere contenuta perché è sull'ampiezza delle forme non penalmente rilevanti di sfruttamento che si basa il welfare "fai da te": in altri termini, quest'ultimo è in grado di svolgere la sua funzione di soddisfare i bisogni di cura solo se e nella misura in cui è garantito lo sfruttamento non penalmente rilevante ⁽⁹⁷⁾.

Peraltro, lo sfruttamento delle lavoratrici immigrate (regolare e non) è reso sicuramente più agevole dalla complessa e macchinosa procedura prevista per ottenere il permesso di soggiorno per motivi di lavoro nel nostro Paese, da trovarsi pressoché impossibilitate a entrare regolarmente in Italia ⁽⁹⁸⁾. Tanto più che il fabbisogno assistenziale, soprattutto per gli anziani, sorge molto spesso all'improvviso, e non può aspettare le lunghe procedure delle autorizzazioni all'ingresso dei cittadini extracomunitari ⁽⁹⁹⁾.

A chiusura dell'*excursus* sullo sfruttamento del lavoro nel nostro Paese, si segnala – uscendo dalle mura domestiche – che la Corte EDU più volte si è pronunciata sull'applicazione dell'articolo 4 CEDU (proibizione della schiavitù e del lavoro forzato) al lavoro domestico, tra cui *in primis* il caso *Siliadin v. Francia* (n. 73316/01) ⁽¹⁰⁰⁾ ma anche *C.N. e V. v. Francia* (n. 67724/09), *C.N. v. Regno Unito* (n. 4239/08) e *Kawogo v. Regno Unito* (n. 56921/09). Tutti casi che riguardano donne, immigrate senza regolare permesso di soggiorno, obbligate a svolgere la propria prestazione di lavoro a favore di famiglie presso cui vivevano, senza essere retribuite (e tantomeno senza rispetto della normativa in materia di orario di lavoro). La minaccia, necessaria ai fini del lavoro forzato, è di fatto sempre la denuncia di immigrazione irregolare. L'attività svolta è sempre quella di cura dei familiari, siano essi bambini (*Siliadin v. Francia*), disabili (*C.N. e V. v. Francia*) o anziani (*C.N. v. Regno Unito*). In tali decisioni la Corte ha manifestato la necessità di una normativa penale che possa avere efficacia deterrente e assicurare effettiva tutela alla vittima, nonché in tempi più recenti i giudici di Strasburgo hanno rappresentato l'esigenza di adottare «un approccio ampio», comprensivo di misure punitive, preventive e di tutela delle vittime, oltre a valutare se il diritto nazionale faciliti o meno lo sfruttamento ⁽¹⁰¹⁾. La sentenza *Siliadin v. Francia* è stata anche citata nel Rapporto ILO *Decent Work for Domestic Workers* (2010), sulla base del quale è stata adottata la convenzione sul lavoro domestico (n. 189/2011), ratificata dall'Italia per prima tra tutti i Paesi europei, dove si riconosce come il sistema dei servizi domestici

⁽⁹⁷⁾ In questi termini S. BORELLI, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, cit., p. 296.

⁽⁹⁸⁾ Si veda W. CHIAROMONTE, *L'ingresso per lavoro: l'irrazionalità del sistema e le sue conseguenze al tempo delle fake news e della retorica nazionalista*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA, *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Franco Angeli, 2020, p. 241 ss.

⁽⁹⁹⁾ Cfr. anche F. PITTAU, F. DI MAGGIO, *Immigrazione e accesso alle prestazioni pensionistiche*, in INPS, *Diversità culturale, identità di tutela. III° Rapporto su immigrati e previdenza negli archivi Inps*, 2018, p. 168 ss.

⁽¹⁰⁰⁾ *Amplius* si veda S. BORELLI, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, cit., pp. 281-282.

⁽¹⁰¹⁾ Si veda *Rantsev v. Cipro e Russia*, n. 25965/04, § 284; *Chowdury e altri v. Grecia*, n. 21884/15, §§ 87 e 110. Per approfondimenti v. S. BORELLI, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, cit., p. 282 ss.

si regga essenzialmente su manodopera immigrata e si caratterizzi per la stretta connessione tra tipologia di lavoro e status dei lavoratori.

L'afasia del legislatore nel predisporre adeguate misure di tutela alle lavoratrici domestiche – messa a nudo dall'emergenza sanitaria – richiede, pertanto, un serio ripensamento *de iure condendo* della disciplina normativa del settore per migliorare le condizioni di lavoro di migliaia di lavoratrici domestiche, anche sull'evidente presupposto dell'importanza sociale del loro apporto lavorativo.

In conclusione, risulta evidente la necessità di un pieno e trasversale riconoscimento (giuridico, economico e sociale) dell'importanza del lavoro di cura: l'attenzione dovrebbe essere posta sul rafforzamento della posizione contrattuale delle lavoratrici, attraverso un incremento delle tutele, una puntuale applicazione di quelle già esistenti e una maggior sindacalizzazione del settore. Certo, questo non potrà essere la panacea di tutti i mali, ma regole certe, effettive e di maggior protezione possono avere un ruolo rilevante nel plasmare la considerazione sociale e l'atteggiamento culturale nei confronti di questo trascurato ma fondamentale settore ⁽¹⁰²⁾.

5. Osservazioni conclusive

Nel polimorfismo dello sfruttamento lavorativo è possibile individuare una costante: il mancato intervento del sistema politico-legislativo a tutela del contraente debole ⁽¹⁰³⁾. Questo è ciò che accomuna il lavoro agricolo, il settore della *gig economy* e l'assistenza domestica.

Quindi, rispetto a questi fenomeni non è eccessivo parlare di una vera e propria emergenza, trascurata dal legislatore: il rischio è la trasformazione dello sfruttamento lavorativo da fenomeno patologico, confinato ad alcuni settori economici, a fisiologia dell'impresa globale, ove si favoriscono forme di schiavismo, consensuale o addirittura contrattualizzato.

La distrazione del legislatore non produce solo lacune di tutela, ma anche una alterazione degli equilibri dello stato di diritto, lasciando così solo il potere giudiziario a dover fornire risposte a nuove richieste di protezione da parte dei lavoratori rispetto a forme di aggressione alla loro personalità e dignità, che con difficoltà possono essere ricondotte alla fattispecie codicistica (articolo 603-*bis* c.p.) ⁽¹⁰⁴⁾.

Non è un caso che l'intervento della magistratura si sia concentrato su misure preventive e non repressive, evidenziando la difficoltà di individuare colui che effettivamente utilizza la manodopera in condizioni di sfruttamento, ma anche la necessità di intervenire in modo strutturale sui modelli di produzione e di gestione dell'attività

⁽¹⁰²⁾ Cfr. anche M.R. MARELLA, S. STANCATI, *Donne e Migrazioni: il nodo del lavoro di cura*, in *GenIUS*, 2020, n. 2, p. 1 ss. dell'estratto.

⁽¹⁰³⁾ Si veda V. TORRE, *L'obsolescenza dell'art. 603-bis c.p. e le nuove forme di sfruttamento lavorativo*, cit., p. 78.

⁽¹⁰⁴⁾ Il 30 ottobre 2023 il Consiglio dei Ministri ha approvato lo schema di legge di ratifica ed esecuzione del protocollo relativo alla convenzione ILO n. 29 sul lavoro forzato e obbligatorio, adottato a Ginevra nel 2014. Il protocollo impegna lo Stato a prevenire il ricorso al lavoro forzato (in particolare nelle nuove forme di tratta degli esseri umani e sfruttamento lavorativo), a migliorare la protezione delle vittime e a fornire l'accesso al risarcimento.

lavorativa, compito che dovrebbe essere svolto non dal diritto penale, né dalla magistratura, ma nell'ambito delle relazioni industriali e sindacali ⁽¹⁰⁵⁾.

Le carenze punitive non possono trovare rimedio solamente attraverso una riforma penale che potrà tutt'al più modificare contenuto e forma della fattispecie penale ora esistente così da intercettare anche forme subdole di sfruttamento, ma non certo regolare un mercato del lavoro attualmente libero da vincoli di legge, ma soprattutto sottratto da forme di controllo.

Un efficace contrasto di questi fenomeni dovrebbe quindi passare in prima battuta per una tutela dei lavoratori coinvolti agendo sul meccanismo delle convenienze del datore di lavoro e solo quale *extrema ratio* utilizzare lo strumento penale ⁽¹⁰⁶⁾, lasciandolo solo a contrasto di quei fatti realmente gravi e intollerabili per una società civile e democratica “fondata sul lavoro”, tenuto altresì conto della ormai cronica inefficienza del sistema di vigilanza in ambito di lavoro, di cui il diritto penale non può (e non riesce a) farsi carico.

Del resto, l'ordinamento giuslavoristico ha costruito e adottato da tempo modelli efficaci di tutele basati innanzitutto sulla prevenzione e, solo in un momento successivo, sulla repressione penale. Insistere sull'opzione criminale equivarrebbe ad una sorta di ammissione di impotenza e quindi di fuga dai problemi da affrontare, quali le dinamiche strutturali dell'economia, che generano l'inesorabile compressione dei diritti dei lavoratori. Invero, l'apparato sanzionatorio penale – pur necessario nella lotta alle forme più gravi di sfruttamento del lavoro – non è in grado di rimuoverne le ragioni strutturali. Serve quindi un impegno costante e istituzionale di tutte le parti sociali (ivi comprese le imprese e le organizzazioni datoriali) nei riguardi di una attuazione dei meccanismi preventivo-promozionali della legalità che non sia di mera facciata, perché altrimenti anche la migliore norma posta in essere dal miglior legislatore non potrà raggiungere livelli sufficienti di operatività.

Peraltro, la posizione di particolare vulnerabilità degli sfruttati, oltre ad essere a digiuno dei loro diritti e alla reticenza per timore di ritorsioni, rende altamente improbabile una loro attivazione processuale. Rimane così comunque fondamentale trovare metodi di intervento capaci di conquistare il consenso dei soggetti sfruttati per contrastare in modo costruttivo ed efficace lo sfruttamento.

Una delle barriere più insormontabili per i lavoratori sfruttati è costituita proprio dall'accesso alla giustizia, su cui incide negativamente l'annosa questione della durata dei processi del lavoro: sono giudizi che possono essere molto lunghi e durare – in base ai Fori in cui vengono incardinati – anche diversi anni, atteso che il ricorrente, su cui incombe l'onere della prova ai sensi dell'articolo 2697 c.c., dovrà provare giudizialmente la sussistenza di un rapporto di lavoro e che, spesso, le uniche prove a sua disposizione sono le testimonianze dei colleghi di lavoro.

A conferma del limitato contenzioso, basta scorrere i repertori giurisprudenziali: nonostante le cronache segnalino continui casi di sfruttamento, le decisioni giudiziali lo rilegherebbe a fenomeno tutto sommato marginale. Invero, la stessa assenza di un significativo contenzioso costituisce un indizio della mancanza di effettività dei

⁽¹⁰⁵⁾ Si veda V. TORRE, [L'obsolescenza dell'art. 603-bis c.p. e le nuove forme di sfruttamento lavorativo](#), cit., p. 94.

⁽¹⁰⁶⁾ R. DI MEO, [Gli indici di sfruttamento lavorativo nell'art. 603-bis c.p.: una lettura lavoristica](#), in VTDL, 2020.

dispositivi giuridici di tutela dei diritti dei lavoratori, imponendo una riflessione sugli strumenti giurisdizionali di tutela dei diritti dei soggetti più vulnerabili, con la previsione, ad esempio, di idonei meccanismi di agevolazione delle denunce ⁽¹⁰⁷⁾.

Pertanto, la questione di come combattere efficacemente lo sfruttamento lavorativo non può certo avere una risposta né facile, né univoca. È però possibile pensare ad un insieme di politiche che potrebbero dare una risposta a lungo termine impostando un mutamento delle caratteristiche strutturali del mercato del lavoro italiano. In primo luogo, andrebbe considerata l'opzione di politiche di minimi salariali di legge, così garantendo ai meno protetti un "minimo" di legge a loro tutela salariale. In secondo luogo, va ribadita in modo insistente la necessità di investimenti in politiche dell'istruzione, secondaria e soprattutto terziaria, da troppi anni oggetto di insane pratiche di tagli lineari che ne hanno umiliato la capacità riequilibratrice delle disuguaglianze di origine sociale. Un'istruzione elevata, infatti, non è solo un potente antidoto al lavoro sfruttato e povero, ma anche un fattore di riduzione della disuguaglianza nelle chance di mobilità sociali fra discendenti di classi diverse ⁽¹⁰⁸⁾. Infine, accanto alle politiche di istruzione, va menzionata la necessità di un insieme di politiche sociali che favoriscano la crescita dell'occupazione dei soggetti più fragili e vulnerabili nel mercato del lavoro. Insomma, lo sfruttamento del lavoro è un modello sistemico, diffuso e organizzato che solo mediante una nuova collaborazione tra ricerca, enti locali, sindacato e le migliori esperienze di impresa è possibile disarticolare e superare definitivamente ⁽¹⁰⁹⁾. Non a caso, dall'introduzione della legge n. 199/2016, si è progressivamente affermata l'idea che il fenomeno patologico dell'occupazione in condizioni di sfruttamento può essere combattuto esclusivamente attraverso interventi che tengano insieme prevenzione, repressione e sostenibilità, anche in considerazione della stretta interrelazione tra lo sfruttamento del lavoro e altri fattori caratterizzanti la condizione sociale degli "sfruttati", tra cui *in primis* la povertà. Proprio perché questi fenomeni si autoalimentano a vicenda, le azioni mirate a garantire la dignità del lavoro (tra cui la lotta allo sfruttamento del lavoro) devono essere sinergiche e agire contemporaneamente su più fronti, attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti che a vario titolo sono interessati da queste dinamiche anche mediante il rafforzamento dell'infrastruttura istituzionale ⁽¹¹⁰⁾.

In conclusione, se si vogliono contrastare le forme illecite di reclutamento, debellare il fenomeno del caporalato e qualunque altra ipotesi di sfruttamento e approfittamento della condizione di bisogno e di povertà in cui versano ancora oggi migliaia di lavoratori, impedendo di conseguenza che si verifichino quei fenomeni di concorrenza sleale praticata dalle imprese che sopravvivono grazie all'utilizzo di manodopera poco garantita e sottopagata a discapito delle aziende che investono nell'innovazione

⁽¹⁰⁷⁾ Cfr. M. D'ONGHIA, S. LAFORGIA, *op. cit.*, p. 249.

⁽¹⁰⁸⁾ Cfr. P. BARBIERI, *Il lavoro povero in Italia: determinanti strutturali e politiche di contrasto*, in *LD*, 2019, n. 1, pp. 21-22.

⁽¹⁰⁹⁾ Si veda M. OMIZZOLO, [Lavoro e sfruttamento: riflettere su questo significa indagare sul funzionamento del mercato del lavoro ma anche sulla nostra democrazia e sul patto sociale che la ispira](#), in www.repubblica.it, 11 settembre 2023.

⁽¹¹⁰⁾ Così D. GAROFALO, *Lo sfruttamento del lavoro tra prevenzione e repressione nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, cit., p. 1305, che fa riferimento al Tavolo operativo per la definizione di una strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura, di cui all'art. 25-*quater* del d.l. n. 119/2018, convertito dalla l. n. 136/2018.

e nella qualità delle prestazioni, è necessario elaborare una strategia di risposta che veda rafforzata la relazione tra capitale umano e produttività del lavoro. Solo in tal modo si potrà uscire dalla vulnerabilità e recuperare la dignità che lo sfruttamento (del bisogno) del lavoro nega. In definitiva, occorrerebbe una rivoluzione culturale, che tenga in considerazione i principi della nostra Costituzione (articoli 1, 2, 3, 32 e 41) e il *New Work* del filosofo Frithiof Bergmann, secondo cui l'uomo non esiste per lavorare, ma il lavoro esiste per l'uomo.

Notizie sugli autori

Marco Biasi	Professore associato di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Milano
Alessandro Boscati	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Milano
Marina Brollo	Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine
Piera Campanella	Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Urbino Carlo Bo
Claudia Carchio	Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine
Francesca Caroccia	Professoressa associata di Diritto privato, Università degli Studi di L'Aquila
Sebastiano Castellucci	Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bologna
Giulio Centamore	Ricercatore di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bologna
Maria Cristina Cervale	Ricercatrice di Diritto privato, Università degli Studi di L'Aquila
Giuseppe Colavitti	Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di L'Aquila
Nicola Deleonardis	Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari Aldo Moro
Lina Del Vecchio	Professoressa associata di Diritto del lavoro, Università degli Studi di L'Aquila
Andrea Di Filippo	Assegnista di ricerca di Economia politica, Università degli Studi di L'Aquila
Valeria Fili	Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine
Franco Focareta	Ricercatore di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bologna

Carmela Garofalo	Ricercatrice a tempo determinato tipo B di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari
Dimitri Girotto	Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Udine
Walter Giulietti	Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi di L'Aquila
Pietro Lambertucci	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di L'Aquila
Alberto Lepore	Professore associato di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Roma Tre
Sandro Mainardi	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bologna
Caterina Mazzanti	Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine
Ludovico A. Mazzaroli	Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Udine
Caterina Pareo	Ricercatrice di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Pisa
Ilia Pasquali Cerioli	Professore ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Università degli Studi di Milano
Gianluca Picco	Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine
Anna Piovesana	Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine
Alberto Pizzoferrato	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bologna
Giuseppe Antonio Recchia	Professore associato di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari Aldo Moro
Alessandra Sartori	Professoressa associata di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Milano
Caterina Timellini	Professoressa associata di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Milano
Marco Valente	Professore ordinario di Economia politica, Università degli Studi di L'Aquila
Tiziana Vettor	Professoressa associata di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Milano-Bicocca
Martina Vincieri	Ricercatrice di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bologna

Anna Zilli

Professoressa associata di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine

Carlo Zoli

Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bologna

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

1. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado*, 2012
2. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata*, 2012
3. M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times*, 2012
4. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2012*, 2012
5. AA.VV., *I programmi alla prova*, 2013
6. U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo, *Certificazione delle competenze*, 2013
7. L. Casano (a cura di), *La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea?*, 2013
8. F. Fazio, E. Massagli, M. Tiraboschi, *Indice IPCA e contrattazione collettiva*, 2013
9. G. Zilio Grandi, M. Sferrazza, *In attesa della nuova riforma: una rilettura del lavoro a termine*, 2013
10. M. Tiraboschi (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale*, 2013
11. U. Buratti, *Proposte per un lavoro pubblico non burocratico*, 2013
12. A. Sánchez-Castañeda, C. Reynoso Castillo, B. Palli, *Il subappalto: un fenomeno globale*, 2013
13. A. Maresca, V. Berti, E. Giorgi, L. Lama, R. Lama, A. Lepore, D. Mezzacapo, F. Schiavetti, *La RSA dopo la sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 231*, 2013
14. F. Carinci, *Il diritto del lavoro in Italia: a proposito del rapporto tra Scuole, Maestri e Allievi*, 2013
15. G. Zilio Grandi, E. Massagli (a cura di), *Dal decreto-legge n. 76/2013 alla legge n. 99/2013 e circolari "correttive": schede di sintesi*, 2013
16. G. Bertagna, U. Buratti, F. Fazio, M. Tiraboschi (a cura di), *La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero*, 2013
17. R. Zucaro (a cura di), *I licenziamenti in Italia e Germania*, 2013
18. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2013*, 2013
19. L. Mella Méndez, *Violencia, riesgos psicosociales y salud en el trabajo*, 2014
20. F. Carinci (a cura di), *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013*, 2014

21. M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act – Le misure per favorire il rilancio dell’occupazione, riformare il mercato del lavoro ed il sistema delle tutele*, 2014
22. M. Tiraboschi (a cura di), *Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34. Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell’occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese – Prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, 2014
23. G. Gamberini (a cura di), *Progettare per modernizzare. Il Codice semplificato del lavoro*, 2014
24. U. Buratti, C. Piovesan, M. Tiraboschi (a cura di), *Apprendistato: quadro comparato e buone prassi*, 2014
25. M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro*, 2014
26. F. Carinci (a cura di), *Il Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014*, 2014
27. S. Varva (a cura di), *Malattie croniche e lavoro. Una prima rassegna ragionata della letteratura di riferimento*, 2014
28. R. Scolastici, *Scritti scelti di lavoro e relazioni industriali*, 2014
29. M. Tiraboschi (a cura di), *Catastrofi naturali, disastri tecnologici, lavoro e welfare*, 2014
30. F. Carinci, G. Zilio Grandi (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto I*, 2014
31. E. Massagli (a cura di), *Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana. Un’indagine ricostruttiva*, 2014
32. F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto II*, 2014
33. S. Stefanovichj, *La disabilità e la non autosufficienza nella contrattazione collettiva italiana, alla luce della Strategia europea sulla disabilità 2010-2020*, 2014
34. AA.VV., *Crisi economica e riforme del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna*, 2014
35. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2014*, 2014
36. M. Tiraboschi (a cura di), *Occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, 2015
37. F. Carinci, M. Tiraboschi (a cura di), *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni*, 2015
38. M. Soldera, *Dieci anni di staff leasing. La somministrazione di lavoro a tempo indeterminato nell’esperienza concreta*, 2015
39. M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times*, 2015
40. F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014*, 2015
41. F. Carinci, *Il tramonto dello Statuto dei lavoratori*, 2015

42. U. Buratti, S. Caroli, E. Massagli (a cura di), *Gli spazi per la valorizzazione dell'alternanza scuola-lavoro*, in collaborazione con IRPET, 2015
43. U. Buratti, G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani, un anno dopo. Analisi e proposte*, 2015
44. D. Mosca, P. Tomassetti (a cura di), *La trasformazione del lavoro nei contratti aziendali*, 2015
45. M. Tiraboschi, *Prima lettura del decreto legislativo n. 81/2015 recante la disciplina organica dei contratti di lavoro*, 2015
46. F. Carinci, C. Cester (a cura di), *Il licenziamento all'indomani del d.lgs. n. 23/2015*, 2015
47. F. Nespoli, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il Jobs Act dal progetto alla attuazione*, 2015
48. F. Carinci (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, 2015
49. Studio Legale Tributario D. Stevanato (a cura di), *Introduzione al processo tributario*, in collaborazione con ADAPT ANCL Padova e Regione Veneto, 2015
50. E. Dagnino, M. Tiraboschi (a cura di), *Verso il futuro del lavoro*, 2016
51. S. Santagata (a cura di), *Lavoro e formazione in carcere*, 2016
52. A. Cassandro, G. Cazzola (a cura di), *Il c.d. Jobs Act e i decreti attuativi in sintesi operativa*, 2016
53. M. Del Conte, S. Malandrini, M. Tiraboschi (a cura di), *Italia-Germania, una comparazione dei livelli di competitività industriale*, 2016
54. F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, 2016
55. G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, 2016
56. L. Casano, G. Imperatori, C. Tourres (a cura di), *Loi travail: prima analisi e lettura. Una tappa verso lo "Statuto dei lavori" di Marco Biagi?*, 2016
57. G. Polillo, *ROMA – reset. Una terapia contro il dissesto*, 2016
58. J.L. Gil y Gil (dir.), T. Ushakova (coord.), *Comercio y justicia social en un mundo globalizado*, 2016
59. F. Perciavalle, P. Tomassetti (a cura di), *Il premio di risultato nella contrattazione aziendale*, 2016
60. M. Sacconi, E. Massagli (a cura di), *Le relazioni di prossimità nel lavoro 4.0*, 2016
61. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2016*, 2016
62. E. Dagnino, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), *La nuova grande trasformazione del lavoro. Lavoro futuro: analisi e proposte dei ricercatori ADAPT*, 2017

63. G. Cazzola, D. Comegna, *Legge di bilancio 2017: i provvedimenti in materia di assistenza e previdenza*, 2017
64. S. Fernández Martínez, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro e malattie croniche*, 2017
65. E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il piano Industria 4.0 un anno dopo*, 2017
66. E. Massagli (a cura di), *Dall'alternanza scuola-lavoro all'integrazione formativa*, 2017
67. G. Cazzola, *Storie di sindacalisti*, 2017
68. S. Bruzzone (a cura di), *Salute e persona: nella formazione, nel lavoro e nel welfare*, 2017
69. A. Corbo, F. D'Addio, L.M. Pelusi, M. Tiraboschi (a cura di), *Tirocini extracurricolari: i primi recepimenti regionali delle linee guida del 25 maggio 2017*, 2017
70. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT*, 2017
71. E. Massagli, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), *Elezioni 2018: il lavoro nei programmi dei partiti*, 2018
72. V. Ferro, M. Menegotto, F. Seghezzi (a cura di), *Il lavoro temporaneo tra contratti a termine e somministrazione. Prima analisi in vista del c.d. decreto dignità*, 2018
73. M. Menegotto, F. Seghezzi, S. Spattini (a cura di), *Misure per il contrasto al precariato: primo commento al decreto-legge n. 87/2018 (c.d. decreto dignità)*, 2018
74. A. Rosafalco, *Politiche migratorie e diritto del lavoro*, 2018
75. S. Fernández Martínez, *La permanencia de los trabajadores con enfermedades crónicas en el mercado de trabajo. Una perspectiva jurídica*, 2018
76. M. Menegotto, P. Rausei, P. Tomassetti (a cura di), *Decreto dignità. Commentario al d.l. n. 87/2018 convertito dalla l. n. 96/2018*, 2018
77. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT – 2018*, 2019
78. L. Casano, E. Massagli, E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi, *Una alleanza tra mondo della ricerca e imprese per l'occupazione dei giovani Per una via italiana al modello Fraunhofer Gesellschaft*, 2019
79. M. Marocco, S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana. Primo commento al d.l. n. 4/2019*, 2019
80. A. Cezza, *Management by Objectives e relazioni industriali: dalla teoria al caso Ducati Motor Holding S.p.A.*, 2019
81. S. Negri, *Lavorare in un parco di divertimento: relazioni con gli ospiti, legami sociali e standardizzazione*, 2019
82. P. Manzella, *The Words of (Italian) Labour Law*, 2019
83. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT – 2019*, 2019

84. G.L. Macrì, *La istituzione della figura del navigator a supporto dell'attuazione del reddito di cittadinanza*, 2020
85. G. Mieli, A.D. Mieli, *Il rapporto di lavoro bancario. Cento anni di contrattazione*, 2020
86. C. Natullo, *Human Resources Management challenges. An international comparative study of Charitable Organisations*, 2020
87. D. Porcheddu, *Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea*, 2020
88. V. Cangemi, *L'infortunio sul lavoro. Persona, tecnologie, tutele*, 2020
89. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume I - V. Filì (a cura di), Covid-19 e rapporto di lavoro*, 2020
90. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume II - D. Garofalo (a cura di), Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, 2020
91. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume III - D. Garofalo (a cura di), Covid-19 e sostegno al reddito*, 2020
92. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume IV - M. Tiraboschi, F. Seghezzi (a cura di), Scuola, università e formazione a distanza*, 2020
93. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume V - M. Tiraboschi, F. Seghezzi (a cura di), Le sfide per le relazioni industriali*, 2020
94. E. Erario Boccafurni, *L'attività della Commissione di garanzia nel contemperamento "dinamico" tra diritti e governo del conflitto collettivo*, 2021
95. V. Filì (a cura di), *Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, sul mercato del lavoro e sul welfare*, 2022
96. D. Garofalo, M. Tiraboschi, V. Filì, A. Trojsi (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, 2023
97. C. Carchio, *Le prestazioni integrative del reddito. Funzione sociale e sostenibilità finanziaria*, 2023
98. S. Caffio, *Povertà, reddito e occupazione*, 2023
99. E. Dagnino, C. Garofalo, G. Picco, P. Rausei (a cura di), *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro"*, 2023
100. E. Dagnino, C. Garofalo, G. Picco, P. Rausei (a cura di), *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro", convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85*, 2023

SOCI ADAPT

Adecco Group	Confprofessioni	Gi Group
Ance	Coopfond-Legacoop nazionale	Ifoa
Ancl nazionale	Cremonini	IHI Charging Systems International
Ancl Veneto	Danone Company	Inail
Aninsei	Day Ristoservice	LavoroPiù
Anpit	Edenred Italia	Manageritalia
Assindustria Veneto-centro	Elettra Sincrotono Trieste	Manpower
ASSIV	Enel	Manutencoop
Assoimprenditori Alto Adige	Esselunga	Marchesini Group
Assolavoro	Farminindustria	Marelli
Assologistica	Federalberghi	Mcl
Assolombarda	Federdistribuzione	Mercer Italia
Brembo	FederlegnoArredo	Nexi Payments
Cisl	Federmeccanica	Nuovo Pignone
Coesia	Femca-Cisl	Randstad Italia
Confartigianato	Fiege	Scuola Centrale Formazione
Confcommercio	Fim-Cisl	Snfia
Confcooperative	Fincantieri	Synergie Italia
Confetra	Fipe	Ugl
Confimi Industria	Fisascat	Uiltec
Confindustria Bergamo	Fondazione Fai-Cisl	Umana
Confindustria Cuneo	Forma	Unipolsai
		World Employment Confederation

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

