



LAVORO@CONFRONTO

# Se la TV pubblica si occupa di morti sul lavoro

**Punto e  
a capo**

Fabrizio Di Lalla

**Nuovi lavori: pro-  
fessione influen-  
cer tra tecnolo-  
gia, social e AI**

Stefano Olivieri Pennesi

**Reati e illeciti  
amministrativi a  
tutela della parità  
di genere**

Pierluigi Rausei

# Lavoro@Confronto

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

## Numero 61 • Gennaio/Febrero 2024

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

**Direttore Editoriale:**  
Claudio PALMISCIANO

**Direttore Responsabile:**  
Renato NIBBIO BONNET

**Capi Redattori:**  
Palmina D'ONOFRIO  
Annunziata ELIA

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

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

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

L'immagine di copertina e le immagini dell'articolo di Matteo Ariano sono tratte dal sito firenzetoday.it.

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

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

# Sommario:

## Se la TV pubblica si occupa di morti sul lavoro

Matteo Ariano p. 3

## Punto e a capo

Fabrizio Di Lalla p. 5

## Nuovi lavori: professione influencer tra tecnologia, social e IA

Stefano Olivieri Pennesi p. 7

## Reati illeciti e amministrativi a tutela della parità di genere e contro le discriminazioni

Pierluigi Rausei p.14

## Dove si concentrano i contratti "pirata"

Livio Lo Verso, Mario Giaccone p. 19

## Verso le gabbie salariali

Pietro Napoleoni p. 24

## Disuguaglianza: il potere al servizio di pochi

Mikhail Maslennikov p. 26

## L'INL e la tutela del lavoro svolto tramite piattaforme digitali

Eugenio Erario Boccafurni p. 30

## La maggiorazione della RIA

Stefano Stefani p. 34

## Il congedo parentale

Arianna Tofani p. 36

## Pensione di reversibilità e coppie omosessuali di fatto

Antonella Delle Donne p. 38

## Verso la digitalizzazione della PA

Ida Giannetti p. 41

## *Effemeridi*

### Prima credevo

Fadila p. 46

## Incontro con il Direttore dell'INL

p. 47

# Se la TV pubblica si occupa di morti sul lavoro

di Matteo Ariano [\*]



Nei giorni scorsi, come da tradizione, si è svolto il festival di Sanremo, un evento che da sempre catalizza l'attenzione da parte dell'opinione pubblica italiana.

Un'importante novità è stata, quest'anno, "L'uomo nel lampo", una canzone fuori concorso, scritta dallo scrittore Stefano Massini e dal musicista Paolo Jannacci sul tema delle morti sul lavoro. È la storia di un uomo morto sul lavoro, a causa di un'esplosione in fabbrica, lasciando a casa un figlio di pochi mesi. Resta di lui una fotografia, dalla quale continua a parlare al figlio, che nel frattempo cresce.



È una delle centinaia di storie che rappresentano la "Spoon River" del lavoro italiano, per riprendere l'azzeccatissima definizione che ha dato origine anche a un libro, scritto dal giornalista Marco Patucchi. Si tratta di storie anonime e che per questo colpiscono di più l'immaginario collettivo: non sono, queste, morti celebri, con funerali di Stato, centinaia di persone a rendere omaggio alla Camera ardente e ricordi strappalacrime di altri personaggi noti.

Si tratta di storie, di uomini e donne, usciti e uscite di casa per andare a lavorare come quotidianamente accade a ognuno di noi, e non più tornati a casa.

Non importa se la storia narrata e cantata sia vera o frutto di finzione, è certamente verosimile e tanto basta. Perché oggi ha guardato quell'uo-

mo, scomparso come in un lampo rapito dall'esplosione, domani potrebbe riguardare chiunque altro. Si sarebbe potuto cantare, ad esempio, dell'uomo che vola nell'infinito, pensando ai tanti operai edili che ancora oggi continuano a morire cadendo dall'alto, come decenni fa.

In questo, il servizio pubblico televisivo ha svolto un ruolo importante, quello di sensibilizzare e far riflettere su di un tema ancora troppo presente nel Paese, e bene ha fatto il conduttore della trasmissione a ricordare che: *"in Italia quattro lavoratori ogni giorno non tornano più a casa, sono 1485 morti che non fanno notizia"*. Morti anonime, appunto, cui non ci si deve assolutamente assuefare, perché sarebbe una sconfitta di civiltà e di arretramento del concetto di umanità.



Importante, quindi, che un evento leggero come il Festival di Sanremo si sia occupato di una questione cruciale come quella delle morti sul lavoro e di cattivo lavoro, anche perché gli ascolti della trasmissione sono stati altissimi. Ci si augura, però, che anche questa importante attenzione non sia stata essa stessa un lampo, una meteora nel turbinio di fiction e vari approfondimenti.

A proposito, non ricordo una serie TV prodotta dalla Rai e trasmessa in prima serata sul tema delle morti sul lavoro. Eppure, non mancano le vite da narrare, una vera e propria antologia di storie umane da cui si potrebbe attingere e di certo alla Rai non mancano né sceneggiatori bravi, né attori in grado di rappresentare questi drammi.

Nel frattempo, la vita va avanti e ci riporta alla dura realtà: il giorno dopo la presentazione di questa bella canzone, un operaio è caduto dall'alto proprio al Festival, da una impalcatura all'in-

gresso dove erano collocati dei maxischermi, quasi a voler confondere la realtà con la musica, ad aggiungere drammaticità vera a quella cantata.

Per fortuna, il suo volo non è stato verso l'infinito. L'operaio è stato, infatti, dimesso dal pronto soccorso e il contatore delle morti di lavoro, solo per stavolta, non è scattato.

È scattato, però e in modo imponente, pochi giorni dopo, con una trave crollata addosso ad alcuni operai all'interno di un cantiere edile per la costruzione di un nuovo (l'ennesimo) ipermercato a Firenze e poi, dopo pochissimi giorni, con il volo verso l'infinito di un operaio edile ad Afragola, che lascia a casa un bimbo di tre anni che vedrà il padre in foto, proprio come nella canzone cantata a Sanremo. ■

---

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

# Punto e a capo

di Fabrizio Di Lalla [\*]



Il dato sull'aumento dell'occupazione, in gran parte a tempo indeterminato, preso come valore in sé è un elemento che giustifica la soddisfazione del governo, ma se lo si colloca in un contesto più ampio diventa il terminale di una patologia insita nel mercato del lavoro del nostro Paese e presente almeno da un quarto di secolo. Elemento questo che ha rallentato la sua crescita economica con un ritmo inferiore a quello degli stati più sviluppati dell'occidente.

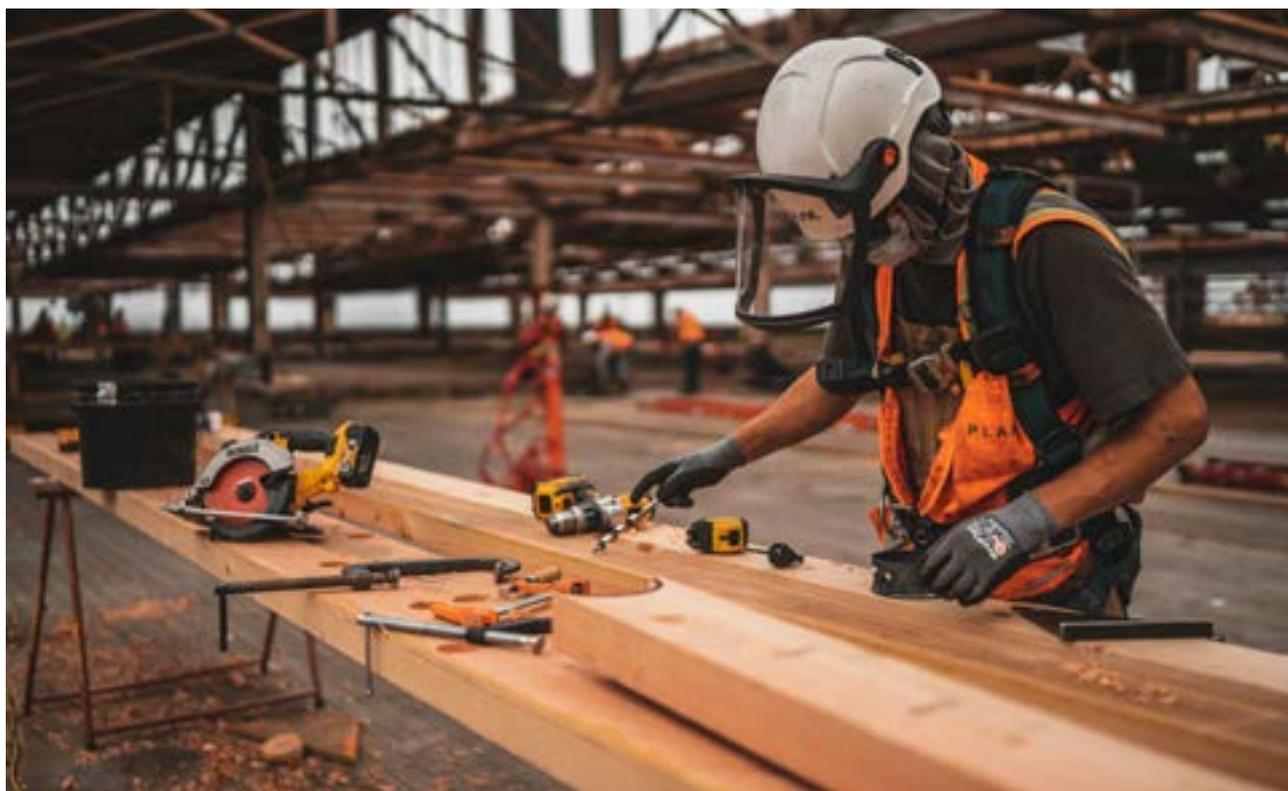
A un primo sguardo superficiale, dunque, il trend positivo dell'occupazione sembra una contraddizione rispetto a un basso tasso di produttività ma confrontandolo con l'andamento del mercato del lavoro dell'ultimo periodo si rileva, invece, una forte correlazione, perché l'insieme delle assunzioni rappresenta solo la metà delle richieste aziendali come ha rilevato Nicola Saldutti nel suo articolo La verità sui numeri del lavoro apparso sul Corriere della Sera del 31 gennaio scorso. In altri termini l'incontro tra domanda e offerta di manodopera si realizza solo in parte e ciò dipende dal fatto che tante professionalità necessarie non si trovano sul mercato.

Le responsabilità di questo squilibrio vanno equamente distribuite alla pubblica istruzione e alle strutture che governano le politiche attive del lavoro.

Innanzitutto, la scuola, nei suoi ordini e gradi, da quella d'obbligo all'università. L'inadeguatezza dell'insegnamento di fronte alla straordinaria rivoluzione dell'ultimo ventennio in una serie di settori legati all'informatica e all'intelli-

genza artificiale che richiedono lavori complessi e nuove professioni, è sotto gli occhi di tutti.

Essa, infatti, è ancora in gran parte ancorata, salvo poche lodevoli eccezioni, a una formazione che andava bene in altri tempi, mentre non è stata adeguata tempestivamente alla nuova realtà. Tanti ragazzi, al termine degli studi sono pieni di nozioni che nella realtà lavorativa non servono a nulla.





Grave responsabilità compete anche agli organismi pubblici che presiedono e gestiscono le politiche attive del lavoro. Innanzi tutto, il Ministero del Lavoro cui compete il controllo sugli enti nazionali di formazione professionale e ha, inoltre, la funzione di coordinarne le politiche e le azioni rivolte all'integrazione dei sistemi formativi. Nonostante abbia messo in atto diversi meccanismi per definire i percorsi necessari per formazione e riqualificazione professionale efficaci, come il recente Sistema informatico per l'inclusione sociale e lavorativa, una soluzione accettabile sembra ancora lontana dall'essere trovata.

Quanto alle autonomie locali, esse sono da tempo fuori mercato sia per quel che riguarda l'avviamento al lavoro sia per la formazione praticamente inesistente, anzi inutile, rispetto alle attuali esigenze e i corsi effettuati sotto il loro patrocinio non hanno nulla di diverso da una farsa. Diversi anni fa mi sono trovato per caso ad assistere al colloquio finale il cui superamento consentiva l'acquisizione di un diploma professionale. Domande e risposte potevano far parte di uno spettacolo della commedia dell'arte ma non avevano nulla a che vedere con l'acquisizione di una professionalità utile al lavoro. E nulla da allora è cambiato.

Naturalmente gli elementi fondamentali per far sì che ci sia equilibrio tra domanda e offerta di manodopera sono un osservatorio ef-

ficiente in grado di monitorare con tempestività e accuratezza quantità e professionalità richieste e strumenti di formazione adeguati. Se fino a qualche decennio fa le carenze del sistema formativo erano meno evidenti in un sistema basato su professionalità non eccessivamente sofisticate e acquisibili anche con un tirocinio aziendale, oggi rappresentano un ostacolo insuperabile per i nuovi, complessi mestieri. Per questo il processo formativo va ripensato da capo, abbandonando le vecchie e obsolete modalità. Bisogna, in altri termini ripartire da zero.

Purtroppo, è incredibile che le classi dirigenti non abbiano mai dedicato e soprattutto non rivolgano nel nostro tempo l'interesse necessario a un elemento così importante per il progresso economico del Paese che significa, poi, sviluppo in tutti i suoi aspetti. In particolare, il sindacato, a ogni livello, da quello confederale all'aziendale, dovrebbe inserirlo nell'agenda delle sue rivendicazioni più rilevanti come sta facendo, per esempio, col tema della sicurezza sul lavoro per una serie di motivi. Una buona formazione, tra l'altro, sarebbe un utile strumento contro la disoccupazione, in grado di portarla a livelli fisiologici e darebbe ai lavoratori un maggiore potere contrattuale. ■

---

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

# Nuovi lavori: professione influencer tra tecnologia, social e IA

di Stefano Olivieri Pennesi [\*]



Proviamo, con le riflessioni che seguiranno, ad introdurre e accompagnare il lettore per provare a tratteggiare la conoscenza delle più recenti professionalità che si stanno proponendo e affacciando sul nuovo mercato del lavoro, così fortemente influenzato dalle attuali dinamiche ed evoluzioni tecnologiche presenti in questo inizio di millennio.

Iniziamo col dire che, in maniera che potremmo definire opprimente, si sta quotidianamente discutendo di un nuovo attore, da molti considerato “imprescindibile” nell’evoluzione dell’economia globale e per la conseguente trasformazione del mercato del lavoro ossia, l’Intelligenza artificiale – IA.

Un’intelligenza artificiale “affidabile” può certamente portare molteplici benefici, in particolare per i processi produttivi e quindi per le ovvie ricadute economiche, incoraggiando, logicamente, le imprese e i governi a svilupparle. Ma questo può causare un conseguente prosciugamento del bacino di occupazione di uomini e donne impegnati negli attuali variegati ambiti lavorativi, iniziando da quelli maggiormente creativi e concettuali?

Contribuire a trovare soluzioni a molti dei problemi della società moderna, con un impiego più massivo della IA, non significa non cagionarne di altri e diversi. Per questo bisognerebbe collettivamente premurarsi, assicurando in primis, che la tecnologia, in senso ampio, sia affidabile, garantendone sempre la “sicurezza” materiale, etica, morale, sostenendo i diritti fondamentali delle persone e delle imprese. Ma più semplicemente che i sistemi di IA, utilizzati ora e in fu-

turo, siano protetti, trasparenti, etici, imparziali e soprattutto sotto il “reale controllo umano”, al servizio dei diritti e valori fondamentali.

Rivolgiamo l’attenzione alla opportunità e ai rischi per il sistema produttivo italiano. L’IA deve essere mirata a garantire uno sviluppo equilibrato e responsabile della stessa, e anche a prevenire gli eventuali rischi associati all’utilizzo speculativo delle potenzialità della IA nel mondo del lavoro, dell’impresa e della società civile, più in generale.

Non meno importante è definire alcune limitazioni all’utilizzo, di tali sistemi, in base al possibile alto rischio sociale collegato agli ambiti lavorativi.

Impiegare l’IA sul posto di lavoro, consapevoli di sterilizzarne l’uso per finalità quali licenziamenti collettivi o forme di disciplina e di sanzione, per i lavoratori, innescando potenziali effetti negativi e delle ripercussioni nefaste, in generale, sul mondo del lavoro.



Bisogna partire dalla consapevolezza che, da un certo punto di vista, questi sistemi già sono, e diventeranno sempre di più, parte integrante e fondante di quelle che sono le nostre attività quotidiane, non soltanto, quindi, nel mondo del lavoro, ma anche di tutte quelle che sono le relazioni sociali.

È possibile dimostrare che queste tecnologie sono estremamente fragili e manipolabili, per quanto si senta spesso parlare di IA come di una innovazione epocale?

Certamente il problema immanente è che, a parte i ragionamenti declinati ad effetti limitati e immediati, si possa sviluppare un “rischio esistenziale”, cioè che l’IA, a un certo punto, possa prendere il sopravvento e cancellare o anche inibire le espressioni naturali del genere umano.

Questo, partendo dall’assunto che l’IA è l’abilità di una macchina di mostrare capacità umane quali il ragionamento, l’apprendimento o la creatività, che le permettono di capire il proprio ambiente, adattare il proprio comportamento agli effetti delle informazioni conferite e delle azioni precedenti e quindi, di lavorare in relativa autonomia.

A mero esempio citiamo i modelli di generazione del testo, realizzati da ChatGPT, ossia un software programmato per sostenere una conversazione scritta e rispondere a qualsiasi tipo di domanda. Più semplicemente attivare la capacità che l’IA ha di completare/assecondare rapidamente un “prompt” ossia una sollecitazione, nel fornire celermente una risposta a una determinata domanda, ma può anche sembrare uno sviluppo, un miglioramento rispetto a quello che c’è scritto nel prompt che viene sottoposto al sistema.

Ciò vuol dire che io parto da un testo e lo migliore mantenendo lo scopo finale della comunicazione che è quello di rivolgermi ad esempio ad altri esseri umani.

Vorrei a questo punto fare qualche considerazione di scenario. La prima è rispetto alla questione essenziale delle attività produttive ed economiche, a livello Paese, andando incontro a quello che è stato definito un “inverno demografico”.

Sappiamo da alcuni studi economico-attuariali che da qui al 2040, andremo a perdere circa 3,7 milioni di lavoratori, causa pensionamento e che, molto probabilmente, non saranno rimpiazzati da altrettanti giovani da assorbire nel mondo del lavoro. Quindi, evidentemente, un pensiero che dobbiamo fare sulla IA è che se, come promette, efficienti i processi industriali allora è certamente una tecnologia che dobbiamo sviluppare e mantenere in casa, per poter compensare effettivamente questa carenza di manodopera.

Al contempo, però, subiremo un declino di forza lavoro umana e conseguente sostituzione nelle mansioni. È quindi necessario evitare rischi di manipolazione abusiva della tecnologia a fini utilitaristici e speculativi, di mero profitto.

Si deve, pertanto, valutare se alla fine il saldo nelle proiezioni del mercato del lavoro futuro vedrà una maggiore occupazione, data da un PIL accresciuto per effetto dell’IA, oppure se l’IA sostituirà, inevitabilmente, certe professioni e mestieri.

Non è un caso che a far parte di pool di esperti di IA vi sia anche lo studioso di bioetica ma al contempo sacerdote cattolico, don Paolo Benanti.



Lo stesso è stato nominato nuovo presidente della commissione sull'intelligenza artificiale per l'informazione, un organo istituito un paio di mesi fa dal dipartimento per l'informazione e l'editoria del Governo italiano, per discutere ed esaminare le implicazioni della cosiddetta IA sul giornalismo e sull'editoria in generale. Già nel 2017 era stato incluso in un comitato sulla IA dell'Agenzia per l'Italia digitale; Don Benanti si occupa di bioetica, neuroetica oltre che di IA ed etica delle tecnologie, da molti anni, faceva già parte della commissione e da ottobre è anche uno dei 39 membri del "New Artificial Intelligence Advisory Board", un comitato che si occupa di IA istituito dall'ONU.

In Italia esiste anche un'ulteriore commissione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri costituita per orientare sulla gestione delle nuove tecnologie legate all'IA. Lo presiede Gianluigi Greco, direttore del dipartimento di Matematica e Informatica all'Università della Calabria, e peraltro ne fa parte lo stesso Benanti.

Stiamo anche assistendo ad iniziative messe in campo per studiare le ripercussioni dell'uso di "sistemi intelligenti" che simulano e riproducono capacità e comportamenti tipici del pensiero e dell'azione umana, per governare al meglio la transizione digitale e tecnologica in atto.

Il nostro Parlamento, ricordiamo, ha attivato una indagine conoscitiva su opportunità e rischi per il sistema produttivo italiano, promuovendo progetti di legge da esaminare alla Camera e al Senato per mezzo di una commissione denominata "algoritmi", incaricata proprio di studiare le ripercussioni dell'uso di sistemi intelligenti che simulano e riproducono capacità e comportamenti tipici per pensiero e dell'azione umana. Non solo in Italia, ma anche su scala mondiale si tenta di regolamentare l'IA alla luce dei rischi e delle opportunità per l'umanità.

### **Ecco una nuova professione: l'Influencer evoluzione dell'opinion leader**

Una professionalità completamente nuova sta prendendo forma e si sta sviluppando anche grazie all'aumento della diffusione e dell'importanza delle piattaforme social (network come: X, Facebook, TikTok, YouTube, Instagram, LinkedIn, WeChat, Telegram, Pinterest) nella vita di tutti i giorni, anche per la capacità di condizionare i consumi e bisogni degli utenti. Parliamo dell'Influencer.

È anche un fatto che con l'affermarsi dell'uso massivo di Internet e del Web, il termine in-

fluencer ha cominciato ad essere impiegato con una diversa accezione, per indicare colui che, avendo un ampio seguito di pubblico, è in grado di raggiungere un numero potenzialmente molto elevato di persone, con cui interfacciarsi continuamente.

E grazie al ruolo determinante che gli influencer svolgono all'interno dei fenomeni comunicativi, che essi vengono sempre più spesso contattati dalle Aziende, Enti, Amministrazioni pubbliche, per pubblicizzare prodotti o brand o magari, appunto, promuovere campagne informative e sociali.

Gli Influencer sono anche blogger, videomaker, fotografi, content creators, YouTuber, Instagrammer, che postano, con regolarità, diversi contenuti (non necessariamente di qualità) sui loro canali di riferimento.

Il web influencer può essere considerato un lavoro? chi lavora nel digital marketing, a ragione, si identifica in tale ruolo professionale. Per me la risposta è certamente sì. Conseguentemente il blog è divenuto, di fatto, un ambiente di lavoro seppur dematerializzato o più rigorosamente virtuale.

Con l'esperienza nel mondo del web marketing, il "web influencer", in concreto, trasforma/manipola, per così dire, in inchiostro digitale ed immagine, lo strumento tecnologico, favorendo l'incremento dei ricavi e conseguenti benefici economici, per le aziende che a lui si rivolgono, riuscendo, pertanto, a raggiungere numeri consistenti di potenziali consumatori.

La professionalità di un lavoro nuovo. Con le pubblicazioni di post, immagini, filmati, si innestano reazioni nelle vaste platee dei social. Tutto si basa evidentemente sulla fiducia. Ma ci sono tante campagne di influencer marketing che dimostrano un aspetto importante: il pubblico si fida delle persone che trasmettono messaggi anche di tipo commerciale. Il web influencer, quindi, diventa lavoro nel momento in cui fattura per erogare servizi.

### **Lavoratori delle piattaforme**

Non solo rider, sulle piattaforme ci sono sempre più professionisti. Lavorano nell'oscurità, resi spesso invisibili dal "grande fratello" incarnato dalle piattaforme. Così almeno si sentono e vengono percepiti, dal mondo esterno, tali lavoratori del nuovo millennio.

Un universo eterogeneo che lavora tramite il web: a volte senza uscire mai dal virtuale, a volte interfacciandosi con i clienti. La "tutela" di questi lavoratori è un tema scottante: nel no-

stro Paese si è ancora all'anno zero, alcuni Paesi hanno legiferato, mentre la Ue si prepara a varare una sua direttiva, essendo stato travolto l'accordo tra Parlamento e Consiglio europeo. "La tutela dei lavoratori di piattaforma" o meglio della sharing economy, è stato inserito nel panel della giornata conclusiva del terzo forum sul Futuro della democrazia, organizzato da Fondazione Feltrinelli lo scorso mese di dicembre 2023

Il punto di partenza è che la digitalizzazione dell'economia sta trasformando il mondo del lavoro, con relazioni contrattuali "precarie e non tutelate". C'è una grande eterogeneità sia nell'autopercezione, sia nei bisogni che nelle rivendicazioni. In tale ottica la menzionata Direttiva europea si occuperà anche, tra l'altro, del corretto utilizzo degli algoritmi nella gestione dei rapporti di lavoro. Con queste nuove regole i lavoratori non potranno subire licenziamenti, sulla scorta di decisioni di qualsivoglia algoritmo o, comunque, assunta da un sistema decisionale automatizzato.

Negli ultimi anni, oltre ad avere le figure canoniche di lavoratori delle piattaforme, come: rider, driver, trader online, influencer, si osserva uno spostamento di professionisti che lavorano solo o anche on-line: sono psicologi, insegnanti di lingue, come pure avvocati che forniscono prestazioni e consulenze, commercialisti, architetti, trainers, ecc.

Si stima che siano circa 12 milioni in Europa le persone che hanno un introito economico dalle piattaforme, e quasi 2 milioni solo in Italia, con un guadagno medio di circa 300€.

Ci sono poi i "tasker" dei veri e propri lavoratori autonomi ovvero lavoratori da tastiera (ma non solo) che svolgono minute attività on-line, ma anche propriamente manuali. Amazon come Ikea hanno creato dei rami aziendali dove si offrono e cercano queste attività basiche, per le quali non servono specifiche competenze.

Il lavoro su piattaforma, di fatto, è un lavoro quasi sempre di fascia inferiore. Quando un lavoratore, ad esempio un insegnante o un interprete, si colloca sul web, perde le tutele che aveva con i rapporti di lavoro subordinato, aggiungendo l'onere delle commissioni dovute

alle medesime piattaforme, nella misura di circa il 10%.

Tra gli aspetti critici l'uso di algoritmi, che assegnano un punteggio a ciascun lavoratore, e l'influenza indiretta, che riguarda in particolare il settore della logistica dei colossi dell'e-commerce, nonché tutti i lavoratori dell'indotto.

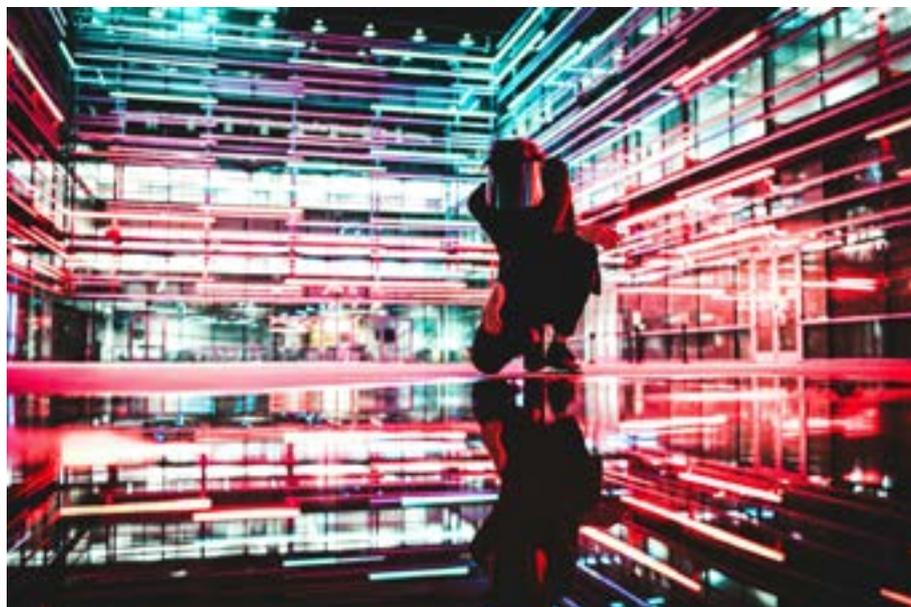
### **L'intelligenza artificiale e le regole del lavoro per i giovani**

Le prime avvisaglie dell'interferenza dell'intelligenza artificiale, sull'occupazione, si stanno facendo strada. Apprendiamo ad esempio che Google e Amazon stanno avviandosi nella scelta di un calo degli occupati motivandolo con una ristrutturazione del business che richiederebbe una contrazione della forza lavoro.

Il tumultuoso approccio dell'IA rischia di escludere, dall'offerta di lavoro, proprio le fasce dei giovani under 30 che, negli intenti, avrebbero dovuto rappresentare il naturale ricambio generazionale. Ritenerne, però, che l'IA sia genericamente da pensarsi nemica dell'occupazione, potrebbe rappresentare un errore grave.

Il problema è tuttavia quello di limitarne l'introduzione in ogni campo e settore, perché in alcuni di essi, quali tra gli altri la ricerca scientifica, piuttosto che le attività amministrativo-contabili, gli effetti positivi saranno rilevanti per la salute e il sapere scientifico, come non di meno per la qualità della vita e il tempo di lavoro.

Essenziale che il sistema imprenditoriale sia coinvolto nella regolamentazione dell'utilizzo IA, così da dare attuazione a indirizzi che riguardano la vita e il futuro delle imprese e



quindi, della stessa sorte del nostro sistema economico complessivo.

## Esempi virtuosi di impiego IA - Deloitte e il “chatbot” dedicato ai dipendenti

Spieghiamo cosa sia la “IA generativa” che con la sua capacità di disintermediare, si pone come un grande consulente, alimentando però dubbi crescenti sul futuro di alcune professioni, soprattutto quelle legate al mondo della consulenza. Deloitte, sta sviluppando appunto un “chatbot” denominato “PairD” basato sull’IA generativo, che sarà di supporto alle attività dei suoi circa 75mila dipendenti.

Parliamo di un software che simula ed elabora le conversazioni umane (scritte o parlate), consentendo, agli utenti, di interagire con i dispositivi digitali come se stessero comunicando con una persona reale.

Esempi in tal senso sono Siri di Apple e Alexa di Amazon ossia chatbot predittivi orientati al consumatore e basati sui dati, assistenti virtuali o assistenti digitali molto sofisticati, interattivi e personalizzati rispetto ai chatbot dedicati alle attività. Poi vi sono chatbot proprio dedicati alle attività quali programmi monouso che si concentrano sull’esecuzione di una singola funzione.

I chatbot dedicati alle attività sono in grado di gestire domande comuni, ad esempio query riguardo gli orari lavorativi o semplici transazioni che non coinvolgono una eccessiva vastità di variabili. Sono programmi monouso che si concentrano, come detto, sull’esecuzione di una funzione. Generano risposte automatizzate alle richieste degli utenti.

La nuova tecnologia, che verrà impiegata dai quattro colossi mondiali del settore consulenziale: che oltre a Deloitte sono, Ernst & Young, KPMG e PwC - PricewaterhouseCoopers causerà, come annunciato, dei piani articolati di licenziamento.

Sarà usata ad es. per redigere contenuti scritti, per creare presentazioni PowerPoint, per scrivere e-mail, per predisporre report periodici, per effettuare ricerche e creare ordini del giorno delle riunioni, per scrivere codici per automatizzare attività, con lo scopo di aumentare la produttività aziendale.

Va quindi detto che questa strategia evidenzia come il settore dei servizi professionali stia adottando sempre più l’IA generativa per automatizzare le proprie attività.

PwC utilizza chatbot basati sull’intelligenza artificiale nelle sue divisioni legale

e fiscale per accelerare il lavoro dei suoi dipendenti.

Altro esempio di impiego IA generativa si rinvia nel mondo legale internazionale, dove alcuni studi hanno reso noto di aver creato uno strumento di “negoziante dei contratti” basato sull’intelligenza artificiale allo scopo di redigere nuovi accordi che poi gli avvocati potranno fare propri apportando o meno modifiche.

I chatbot, come altri strumenti di IA, saranno “forse” utilizzati per migliorare le capacità degli esseri umani, al fine di risultare più creativi e innovativi, utilizzando la maggior parte del proprio tempo in attività strategiche piuttosto che esecutive. Insomma, i chatbot, per ora, sembrano pensati per aiutare i dipendenti, e non per sostituirli, anche se sembrano esserci dei segnali diversi, come sopra detto, dalle quattro major mondiali della consulenza e dei servizi professionali.

Riprendendo il ragionamento generale sulla IA sempre di più sta emergendo l’esigenza di un “codice di condotta” in particolare per i colossi del tech, sapendo però di provocare possibili resistenze da parte di USA e Cina, le due superpotenze tecnologiche mondiali.

Il nostro Paese vuole giocare un ruolo di primo piano sul futuro impresso con l’IA in particolare per i Paesi di maggiore industrializzazione.

Recentemente la Presidenza del consiglio ha proposto un G7 specifico sulla IA con un obiettivo chiaro, affermare che senza regole, aumentano i rischi per le democrazie e per l’occupazione: con una classe media che può essere spazzata via. Magari arrivando ad uno “statuto” che possa limitare i colossi tecnologici che stanno sviluppando l’intelligenza generativa.

È indispensabile pure, governare i rischi legati alla sicurezza e al mondo dell’informazione. Bisogna “competere” con elaborazioni sempre più realistiche e sofisticate che, di fatto, rendono complicato capire e distinguere quello che è reale da quello che è inventato e magari generato con l’ausilio della IA. Conseguentemente tentare di evitare le pesanti e possibili ripercussioni sull’occupazione nazionale e globale, facendo prevalere “il controllo umano”.

Intelligenza umana non è solo scrivere un codice, né solo logica deduttiva, ma più filosoficamente, emotività, azione, relazione, immedesimazione, empatia, e le macchine, di cui stiamo disquisendo, più che robot dovrebbero essere “cobot”, cioè macchine pensate quali robot collaborativi, frutto di una automazione robotica avanzata, non per sostituire l’uomo ma per collaborare, interagendo con lui.

Il focus, fin da ora, deve essere quello di cercare di definire i limiti per far sì che l'IA si sviluppi riflettendo su un futuro "armonioso" in cui essa sia al servizio dell'uomo.

### Anche la religione cattolica indaga l'era dell' algoritmo, tra tecnologia, società e fede

A questo punto ritengo di particolare interesse menzionare alcune riflessioni che credo largamente condivisibili, espresse di recente dal Card. Ravasi in tema di IA.

Partiamo dal considerare che l'IA si sta dimostrando sempre più pervasiva nelle nostre vite incrementando, di conseguenza, il suo impatto nella società, ma destando preoccupazioni per possibili circostanze impreviste da affrontare, tenendo conto, di interessi umani e sociali plurimi.

Questi aspetti includono la permanente responsabilità dell'uomo sulle macchine, con particolare riguardo al processo decisionale. Ma quali saranno le ricadute sociali sul mondo del lavoro, sui rapporti interpersonali e sulla definizione della propria identità?

L'IA, insieme alla tecnica e alla sua grandissima capacità di aprire itinerari innovativi importanti (basti pensare al contributo dell'IA nel campo della robotica terapeutica, come nel campo delle svariate tipologie di lavoro umano, contribuendo a mitigare gli impieghi usuranti e ripetitivi) deve poter attribuirsi anche un'attenzione alle questioni cosiddette "etiche", che ne derivano.

Ottimale sarebbe trasmettere una visione alta che scruti le innovazioni della tecnologia

in termini multidisciplinari: culturali, etici e financo religiosi.

Il rischio concreto è dare alle macchine delle funzioni e degli algoritmi in assenza di limiti e/o regole, sfociando magari in una sorta di autoscienza con decisioni che possono coinvolgere l'esistenza altrui, con opzioni molto simili alle scelte etiche che può fare "solamente" un essere umano.

Assistiamo ad un trionfo delle potenzialità cognitive, dei processi di elaborazione di algoritmi sempre più complessi e generativi di dati, della riduzione dello sforzo umano, nelle attività ripetitive e meccaniche, Si pensi ad es. alla disumanizzazione dei conflitti bellici (così numerosi, vicini e tanto attuali) con i cosiddetti, sistemi militari offensivi e difensivi totalmente o parzialmente autonomi, citiamo a mero esempio i droni aerei e marittimi teleguidati e i sistemi di difesa missilistica satellitari.

L'impatto dell'IA sulla vita sociale e spirituale degli uomini, è stata analizzata, di recente, dall'Azione cattolica ambrosiana, quale occasione di approfondimento per rendere accessibile la teologia anche ai non addetti ai lavori, in particolare svolgendo riflessioni che riguardano questioni di grande attualità. Ad esempio, come interseca l'IA sulla vita sociale, e persino spirituale, di ciascuno di noi.

Alcuni rappresentanti dell'Azione cattolica si sono spinti ad affermare che: *«L'intelligenza artificiale e le nuove tecnologie fanno sempre più parte della nostra esistenza quotidiana. Sono uno spazio di incontro tra generazioni diverse, sono un ambito nel quale gli esseri umani danno il meglio di loro stessi mettendo a frutto l'intelligenza, la creatività e tanto altro... Ma purtroppo attraverso queste tecnolo-*



*gie possiamo anche esprimere il peggio di noi... Manteniamo uno sguardo vigile per garantire che l'intelligenza artificiale sia al servizio di tutti e non del profitto e delle ambizioni di potere di alcuni».*

È sempre più evidente come nell'era dell'IA stia mutando profondamente il ciclo esperienziale umano, in ambito economico, come sociale: i servizi economico finanziari, l'accesso al credito, il pensiero giuridico, l'esercizio della giurisdizione, i mezzi di comunicazione, la produzione dei beni, come le autovetture senza guidatore, l'organizzazione dei servizi, la traduzione automatica, il governo dei territori, solo per citare alcuni esempi. L'impiego della IA, quindi, impatta sui diritti e anche sulle opportunità delle persone, influenzando i processi decisionali a vari livelli.

Per la Chiesa cattolica l'IA rappresenta, tra le tante questioni un'insidia per la giustizia sociale. Lo scouting ossessivo di "big data", vale a dire banche dati necessarie ad alimentare i motori di apprendimento automatico, può condurre alla manipolazione e allo sfruttamento dei poveri e diseredati, in una parola: gli ultimi.

In definitiva, sono le decisioni etiche a determinare quali problemi dovrà affrontare un sistema di IA, come esso vada programmato e in che modalità acquisire i dati per alimentare l'apprendimento automatico.

Progettare e programmare gli algoritmi, impegnarsi per la raccolta e l'elaborazione dei dati rappresentano un'azione umana, assoggettata inevitabilmente ad imperfezioni, errori, mancanze volontarie o involontarie.

Se immaginiamo che l'IA possa regolare l'accesso ai diversi servizi quali: istruzione, sicurezza, credito, finanza, altro, è necessario dotarla di assoluta "neutralità". Da qui dovrebbero porsi degli interrogativi sulla legittimità che la realizzazione della società futura potrebbe ricadere nelle mani di pochi "tecnici" sviluppatori, programmatori, analisti.

Dal punto di vista cristiano l'IA può ritenersi etica se genera inclusione e comunione, se resta al servizio dell'uomo e non un mezzo che "escluda l'umano". Questo implica anche onestà e la chiarezza nel definire non solo quello che l'IA è, ma anche quello che non è e che non dovrà essere. Bisogna quindi definire e ad attuare i principi etici per l'IA.

Per tali ragioni, ma non solo, il Santo Padre, Papa Francesco, ha voluto di recente l'istituzione di una Fondazione denominata "renAIssance", emanazione della Pontificia Accademia per la Vita, presieduta dal monsignor Vincenzo Paglia, che si occuperà, propria-

mente, di IA e delle sue implicazioni connesse, di natura etica.

In alcuni documenti la Chiesa parlava già nel recente passato di "algorEtica", per evitare che attraverso la tecnologia si riproducano discriminazioni contro gruppi sociali o intere popolazioni. Perché la tesi è che anche gli algoritmi hanno bisogno di esplicitare una dimensione morale, con un convincimento di fondo ossia che: *"I progressi futuri devono essere orientati al rispetto della dignità della persona e del Creato"*.

Ancora citando il pensiero di Papa Francesco, emerge la sua convinzione che *"l'intelligenza artificiale è alla base del cambiamento d'epoca che stiamo vivendo"* e che *"la robotica può rendere possibile un mondo migliore se è unita al bene comune"*.

Infine, ricordiamo che la parola robot è in uso da circa un secolo, e tuttavia con l'IA e i suoi contesti facciamo ancora fatica a relazionarci. Vi è infatti un problema, non risolto, l'interazione tra le due intelligenze: quella umana e quella della macchina.

Il tema dei rapporti tra gli uomini e le macchine e il timore dell'uomo, in relazione ai tentativi di ri-creare la vita o addirittura di ri-produrre l'uomo stesso, è però presente nella cultura umana dai suoi albori e lo si ritrova in molte figure mitologiche di tutte le culture. ■

---

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



# Reati e illeciti amministrativi a tutela della parità di genere e contro le discriminazioni

di Pierluigi Rausei [\*]



L'effettività delle tutele della parità di genere e il contrasto alle discriminazioni muove anche dalle misure sanzionatorie che l'ordinamento riesce a prevedere e ad applicare nei confronti dei datori di lavoro e dei sistemi aziendali che violano gli obblighi e non riconoscono i diritti posti a presidio delle garanzie di protezione valorizzate.

Analizzando la normativa c.d. "antidiscriminatoria" rileva un quadro complessivo di interventi legislativi dei quali il D.Lgs. 11 aprile 2006, n. 198, detto «*Codice delle pari opportunità*» (di seguito anche solo "Codice"), con le modifiche apportate dal D.Lgs. 25 gennaio 2010, n. 5, dal D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 151 e dalla legge 5 novembre 2021, n. 162, rappresenta l'ultima frontiera.

In questa dimensione assume rilievo essenziale l'apparato sanzionatorio che prende le mosse dalla stessa finalità della normativa, giacché se è vero che il divieto di un agire discriminatorio trova la propria scaturigine idealtipica nell'esigenza (costituzionalmente rilevante in ragione dell'art. 3, comma 1, Cost.) di impedire che la lavoratrice o il lavoratore vengano ad essere penalizzati, in qualsiasi maniera, per la propria soggettiva diversità, è altrettanto sicuro che la tutela del rispetto del divieto, mediante un adeguato e proporzionato intervento sanzionatorio, garantisce, in buona sostanza, l'affermazione concreta ed effettiva del principio di parità di trattamento.

D'altronde, può rinvenirsi nella Carta costituzionale una speciale affermazione squisitamente "operativa" e immediatamente "precettiva" circa l'obbligo per il datore di lavoro di riconoscere alla lavoratrice gli stessi diritti del lavoratore e, «*a parità di lavoro*» (di attività lavorativa svolta in concreto, non già di risultato effettivamente conseguito), di corrisponderle le stesse retribuzioni, così nell'art. 37, comma 1.

L'attuale quadro punitivo distingue le condotte penalmente rilevanti del datore di lavoro che non dà seguito agli ordini giudiziali di rimozione delle discriminazioni, rispetto ai comportamenti sanzionati in via amministrativa per le discriminazioni attuate in modo diretto o indiretto dalla selezione preassuntiva fino alle diverse fasi e condizioni di svolgimento del rapporto di lavoro, residuando altri due illeciti amministrativi riguardanti l'omesso e il mendace o incompleto rapporto telematico obbligatorio biennale sulla situazione del personale maschile e femminile.

## Reato di inottemperanza agli ordini giudiziali di rimozione delle discriminazioni

Le due ipotesi di reato previste dal Legislatore si differenziano in maniera sostanziale per i contenuti delle stesse (l'una destinata a tutelare l'insieme di tutti i lavoratori e le lavoratrici, l'altra finalizzata a proteggere la singola lavoratrice o il singolo lavoratore), così come delineati rispettivamente dall'art. 37, comma 5, e dall'art. 38, comma 4, del D.Lgs. n. 198/2006.

Le due contravvenzioni in argomento rappresentano il punto di tutela più forte che il Codice riconosce oggi ai lavoratori e alle lavoratrici vittime di discriminazioni di genere e ricevono una specifica e severa reazione punitiva che ha rimosso e sostituito l'originario richiamo espresso alle pene stabilite dall'art. 650 c.p., assai più lievi.



Le due disposizioni puniscono la condotta del datore di lavoro che non ottempera all'ordine giudiziale di rimozione delle discriminazioni accertate, collettive o individuali, ovvero, con riguardo alle discriminazioni collettive, non provveda a definire il piano di rimozione delle stesse, concordandolo con le rappresentanze sindacali e con la consigliera o il consigliere di parità regionale competente per territorio o con il consigliere o la consigliera nazionale.

### ***Discriminazioni collettive***

Più specificamente, a norma dell'art. 37, comma 3, del D.Lgs. n. 198/2006, la sentenza che accerta (su ricorso delle consigliere o dei consiglieri di parità) l'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori, diretti o indiretti, di carattere collettivo, anche quando non siano individuabili in modo immediato e diretto le lavoratrici o i lavoratori lesi dalle discriminazioni, ordina, fra l'altro, al datore di lavoro che si sia reso autore della discriminazione di «*definire un piano di rimozione delle discriminazioni accertate*», sentite le «*rappresentanze sindacali aziendali*» o, in mancanza, «*gli organismi locali aderenti alle organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative sul piano nazionale*», nonché «*la consigliera o il consigliere di parità regionale competente per territorio o la consigliera o il consigliere nazionale*».

La sentenza contiene un riferimento predefinito circa i criteri, anche temporali, che devono essere osservati nella definizione e nella conseguente attuazione del piano. Il successivo comma 4 dello stesso art. 37 del Codice stabilisce la titolarità di una autonoma azione giudiziaria in capo alla consigliera o al consigliere regionale e nazionale di parità mediante proposizione di un apposito ricorso in via d'urgenza, che viene deciso con decreto motivato, immediatamente esecutivo, nel quale, sono ordinate al datore di lavoro autore della discriminazione «*la cessazione del comportamento pregiudizievole*» e l'adozione di ogni altra misura idonea a rimuovere gli effetti delle discriminazioni accertate, compresa la definizione e l'attuazione di un piano di rimozione delle stesse.

### ***Discriminazioni individuali***

In caso di discriminazione individuale, a danno di singoli lavoratori o lavoratrici, l'art. 38, comma 1, stabilisce che su ricorso del lavoratore (o per sua delega delle organizzazioni sindacali,

delle associazioni e delle organizzazioni rappresentative del diritto o dell'interesse leso, o della consigliera o del consigliere di parità provinciale o regionale) il Tribunale in funzione di giudice del lavoro ordina, con decreto motivato immediatamente esecutivo, al datore di lavoro autore del comportamento illecito denunciato e accertato, la cessazione della condotta discriminatrice e la rimozione degli effetti.

### ***Giudizio di opposizione***

In entrambi i casi è prevista la possibilità di un giudizio in opposizione avverso la prima pronuncia giudiziale, ma le attuali previsioni dell'art. 37, comma 5, e dell'art. 38, comma 4, del D.Lgs. n. 198/2006, spingono il datore di lavoro a ottemperare tempestivamente alle decisioni giudiziali.

### ***Caratteristiche dei reati***

Fattore comune alle due ipotesi di reato qui accomunate è, senza dubbio, anzitutto, la circostanza che l'accertamento delle condotte discriminatorie espone, de facto, il datore di lavoro alla pena prevista per la singola fattispecie discriminatoria posta in essere contravvenendo allo specifico divieto frapposto dallo stesso D.Lgs. n. 198/2006.

Perché il reato si consumi è necessario presupposto che il provvedimento giudiziale disatteso sia, formalmente e sostanzialmente, uno di quelli previsti dagli artt. 37 e 38 (decreto o sentenza) e che contenga l'ordine di rimozione delle discriminazioni ovvero anche quello di definizione e di attuazione di un apposito piano di rimozione.

Sotto il profilo della partecipazione psicologica del datore di lavoro occorre rilevare che la contravvenzione *de qua* può realizzarsi, a seconda dei casi, con dolo o con colpa: sarà dolosa la condotta datoriale della inottemperanza cosciente, volontaria e intenzionale all'ordine impartito; sarà colposa l'inottemperanza del datore di lavoro che per negligenza o imprudenza disattende l'ordine giudiziale.

La mancata ottemperanza all'ordine, dolosa o colposa che sia, rappresenta, sotto altro profilo, una contravvenzione "di pericolo", in quanto la realizzazione concreta del fatto di reato non abbisogna, in nessun modo, di una "prova di danno" per essere accertata sussistente.

Si tratta, poi, di un reato permanente, che rimane unico ed unitario nel suo protrarsi nel

tempo, finché l'ordine giudiziale non venga ottemperato.

### **Reazione punitiva**

Quanto al profilo più direttamente sanzionatorio la contravvenzione in argomento è punita con pena alternativa: la pena detentiva dell'arresto fino a 6 mesi ovvero quella pecuniaria dell'ammenda determinata nel massimo fino a 50.000 euro.

Qualora il datore di lavoro ottemperi a seguito di prescrizione obbligatoria (art. 15, D.Lgs. n. 124/2004) la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda sarà sostituita dal pagamento di una somma a titolo di sanzione amministrativa pari a un quarto della misura massima dell'ammenda, vale a dire 12.500 euro.

Si tenga presente che in ipotesi di discriminazioni collettive, accanto alle sanzioni penali è previsto, anche nel caso in cui si proceda alla definizione in via amministrativa a seguito di prescrizione obbligatoria ovvero con procedimento di oblazione speciale, il pagamento di una somma di euro 51 per ogni giorno di ritardo nell'adempimento all'ordine impartito dal giudice, da versarsi al Fondo nazionale per le attività delle consigliere e dei consiglieri di parità (art. 37, comma 5, ultima parte, D.Lgs. n. 198/2006).

### **Illeciti amministrativi contro le discriminazioni**

A tutela delle lavoratrici e dei lavoratori rispetto a qualsiasi tipologia di discriminazione contemplata dal D.Lgs. n. 198/2006, il più recente



intervento normativo di depenalizzazione in materia di lavoro (D.Lgs. n. 8/2016) ha posto come forma punitiva di elezione la sanzione pecuniaria amministrativa.

L'art. 41, comma 2, del Codice, infatti, originariamente sanzionava in sede penale, con la pena dell'ammenda da 250 a 1.500 euro, condotte di discriminazione diretta e indiretta, ora punite con la sanzione amministrativa da 5.000 a 10.000 euro, in base all'art. 1, commi 1 e 5, lett. a), del D.Lgs. n. 8/2016.

Non si applica la procedura di diffida a regolarizzare (art. 13, D.Lgs. n. 124/2004), in quanto trattasi di condotta materialmente non recuperabile.

Mentre trova applicazione la modalità di estinzione agevolata mediante pagamento della sanzione in misura ridotta, ai sensi dell'art. 16 della legge n. 689/1981, pari a 3.333,33 euro (un terzo del massimo edittale).

### **Discriminazione per accesso al lavoro e promozione**

Risulta così sanzionata la violazione dell'art. 27 del D.Lgs. n. 198/2006, che sancisce il divieto per il datore di lavoro di praticare qualsiasi discriminazione fondata sul sesso per quanto riguarda l'accesso al lavoro, nonché la promozione, indipendentemente dalle modalità di assunzione e quale che sia il settore o il ramo di attività. La discriminazione è vietata anche quando attuata mediante il riferimento ad uno *status* soggettivo di tipo oggettivo della persona che cerca lavoro come lo stato matrimoniale ovvero quello di famiglia o quello di gravidanza, o ancora quello di maternità o paternità, anche adottive. Mentre per quanto attiene alle moda-

lità di violazione del divieto di discriminazione, è punito il comportamento del datore di lavoro che attua la discriminazione *«in modo indiretto»*, facendo ricorso a *«meccanismi di preselezione»* improntati ai criteri discriminatori vietati o anche con l'utilizzo della stampa o di qualsiasi altra forma di pubblicità che evidenzii il genere e, quindi, *«l'appartenenza all'uno o all'altro sesso»* come *«requisito professionale»* richiesto per l'accesso al lavoro.

Non commette illecito il datore di lavoro che applichi criteri discriminatori in deroga previsti dal contratto collettivo di lavoro,

a norma dell'art. 27, comma 4, del Codice, «*per mansioni di lavoro particolarmente pesanti*», specificamente e tassativamente individuate. Infine, sfugge da punibilità anche la condotta del datore di lavoro che opera in attività dei settori della moda, dell'arte o dello spettacolo, se condiziona l'assunzione alla appartenenza del lavoratore o della lavoratrice ad un determinato genere, ma solo se e quando ciò risulti «*essenziale alla natura del lavoro o della prestazione*» (art. 27, comma 6, del D.Lgs. n. 198/2006).

### ***Discriminazione per orientamento, formazione e aggiornamento***

La stessa sanzione amministrativa colpisce la violazione del terzo comma dell'art. 27 del Codice, per punire il comportamento del datore di lavoro che discrimina lavoratori o lavoratrici con riguardo «*alle iniziative in materia di orientamento, formazione, perfezionamento, aggiornamento e riqualificazione professionale, inclusi i tirocini formativi e di orientamento*», sia per quanto attiene all'accesso, e quindi alla oggettiva possibilità di prendervi parte, sia per quanto concerne i contenuti, e cioè il programma di formazione o aggiornamento.

### ***Discriminazioni in materia di retribuzione, mansioni, qualifica e carriera***

Con la medesima reazione punitiva si sanziona la violazione del divieto di discriminazione posto dall'art. 28 dello stesso Codice. Viene punito il datore di lavoro che: non riconosce alle lavoratrici il diritto ad ottenere una identica retribuzione rispetto ai colleghi maschi, nel caso in cui le

prestazioni lavorative siano uguali o di pari valore; fa ricorso a criteri differenziati, per il personale maschile e femminile, nell'individuare i sistemi di classificazione professionale adottati ai fini della determinazione delle retribuzioni da corrispondere ai lavoratori e alle lavoratrici, od anche per non averli elaborati in modo da eliminare le discriminazioni; discrimina «*fra uomini e donne*» per quanto concerne l'assegnazione di qualifiche o di mansioni e per quanto attiene alla complessiva progressione nella carriera professionale all'interno dell'impresa.

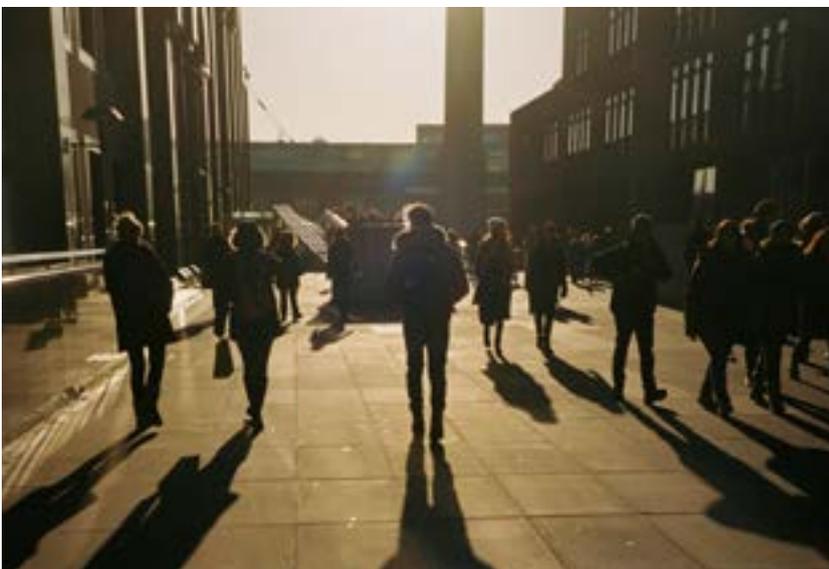
### ***Discriminazioni in materia di prestazioni previdenziali***

Ancora con la stessa sanzione amministrativa sono garantiti i diritti sostanziali alle prestazioni previdenziali di cui all'art. 30 del D.Lgs. n. 198/2006 che articola dettagliatamente le tutele previdenziali e assistenziali che devono essere garantite in termini antidiscriminatori. Il Codice punisce, quindi, il datore di lavoro che non garantisce ai lavoratori o alle lavoratrici i diritti sanciti dalle leggi vigenti in materia di previdenza e assistenza obbligatoria.

### **Omesso rapporto biennale sulla situazione del personale**

Per prevenire e reprimere i fenomeni di discriminazione il Codice considera fondamentale l'accertamento della composizione per genere del personale dipendente e l'analisi dell'andamento dei "movimenti" dello stesso all'interno dell'impresa (assunzioni, progressione in carriera, licenziamenti e così via).

A questa finalità risponde la puntuale verifica della presentazione del rapporto obbligatorio prescritto dall'art. 46 del D.Lgs. n. 198/2006, come modificato dall'art. 3 della legge n. 162/2021, a norma del quale i datori di lavoro pubblici e privati che occupano più di cinquanta dipendenti sono obbligati a redigere un rapporto ogni due anni sulla situazione del personale maschile e femminile, secondo una distinzione in ragione delle singole professionalità e in relazione allo stato e all'andamento delle assunzioni, della formazione, della promozione professionale, dei livelli, dei pas-



saggi di categoria o di qualifica, di altri fenomeni di mobilità, nonché con riguardo agli eventuali interventi della Cassa integrazione guadagni, e al ricorso a licenziamenti, individuali o collettivi, prepensionamenti e pensionamenti, e, infine, per quanto attiene alla retribuzione effettivamente corrisposta.

Le aziende pubbliche e private che occupano fino a cinquanta dipendenti possono, su base volontaria, redigere il rapporto (art. 46, comma 1bis), ma non sono sanzionabili.

Per quanto stabilito dal secondo comma dell'art. 46 del D.Lgs. n. 198/2006 il rapporto contenente i dati indicati deve essere redatto esclusivamente in modalità telematica, secondo il modello predisposto dal Ministero del Lavoro con D.I. 29 marzo 2022, per la trasmissione alle rappresentanze sindacali aziendali, con accesso diretto ai dati trasmessi da parte della consigliera e del consigliere regionale di parità.

L'art. 5 del D.I. 29 marzo 2022 prevede che il termine di trasmissione del rapporto riferito al biennio 2022-2023 è fissato al 30 aprile 2024 (in fase di prima applicazione per il biennio 2020-2021 è stato concesso un termine più ampio per far fronte alle novità normative).

Se, nel termine prescritto, i datori di lavoro obbligati alla compilazione e presentazione del rapporto non provvedano alla trasmissione telematica, la Direzione Interregionale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL), su segnalazione delle rappresentanze sindacali aziendali o della consigliera o consigliere regionale di parità, invita le aziende a provvedervi entro 60 giorni dal ricevimento dell'invito, che si caratterizza quale "ordine" e, più specificamente, come "disposizione".

In caso di inottemperanza alla "disposizione" impartita dalla Direzione Interregionale del Lavoro (DIL) competente per territorio, si applica l'art. 11, comma 1, del D.P.R. n. 520/1955, come sostituito dall'art. 11 del D.Lgs. n. 758/1994, successivamente modificato dall'art. 1, comma 1177, della legge n. 296/2006, che stabilisce per la violazione in argomento la sanzione amministrativa determinata col criterio normale del minimo (515 euro) e del massimo (2.580 euro) edittale.

Passando ai profili più direttamente operativi, nell'ipotesi di omessa trasmissione del rapporto a seguito di inottemperanza alla disposizione dell'INL trova applicazione la diffida obbligatoria di cui all'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004, sancito nell'elenco allegato alla Circolare 23 marzo 2006, n. 9 del Ministero del Lavoro.

Il datore di lavoro che ottempera alla diffida, trasmettendo il rapporto, gode della riduzione

massima della sanzione amministrativa alla misura pari al minimo edittale (515 euro).

In caso contrario la notificazione dell'illecito amministrativo ammette il trasgressore al pagamento della sanzione in misura ridotta a norma dell'art. 16 della legge n. 689/1981, nell'ammontare pari al terzo del massimo edittale previsto dalla norma (860 euro).

Il Ministero del Lavoro, con Circolare 2 aprile 2001, n. 31, ha precisato che la violazione in argomento può legittimamente formare oggetto di indagine anche durante una normale ispezione del lavoro in azienda (oggi attivata dalle sedi territoriali dell'INL e, specificamente, dall'Ispettorato Territoriale del Lavoro o dall'Ispettorato di Area Metropolitana), ferma restando la competenza della DIL ad intimare la trasmissione entro 60 giorni in caso di inottemperanza.

Da ultimo, si tenga presente che, in aggiunta alla sanzione amministrativa, nei casi più gravi di inadempimento, vale a dire quando l'inottemperanza si protrae per oltre dodici mesi, su segnalazione della DIL, può essere disposta, da parte degli organi erogatori, anche la sospensione per un anno dei benefici contributivi goduti dall'azienda (art. 46, comma 4, ultima parte, D.Lgs. n. 198/2006).

### **Mendace o incompleto rapporto biennale sulla situazione del personale**

Infine, la legge n. 162/2021 ha inserito nell'art. 46 del D.Lgs. n. 198/2006 un nuovo comma 4-bis, che affida all'INL il compito di verificare la veridicità dei rapporti e nel caso in cui accerti che quello trasmesso dall'azienda obbligata è un rapporto mendace o incompleto applica la sanzione amministrativa da euro 1.000 a euro 5.000.

Opera la diffida obbligatoria, al datore di lavoro che regolarizza si applica la sanzione ridottissima di 1.000 euro (art. 13, D.Lgs. n. 124/2004).

Trova applicazione anche l'istituto del pagamento della sanzione in misura ridotta ai fini dell'estinzione dell'illecito amministrativo, con sanzione pari a 1.666,66 euro (art. 16, legge n. 689/1981). ■

---

*Dirigente dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Ancona. Le considerazioni contenute nel presente contributo sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza*

# Dove si concentrano i contratti “pirata”

Un’analisi dagli avviamenti a Milano

di Livio Lo Verso [\*] e Mario Giaccone [\*\*]



Il sistema contrattuale italiano si caratterizza per una frammentazione della rappresentanza dei lavoratori e soprattutto delle imprese nettamente superiore agli altri paesi europei (Traxler, Huemer, 2007), con molteplici linee di frattura fra le organizzazioni. Questa caratteristica si è riflessa nella proliferazione dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro (CCNL) dopo il referendum del 1995, che ha rimosso il vincolo della maggior rappresentatività al livello “nazionale”.

A tutt’oggi sono stati depositati presso il CNEL 1034 CCNL, fra scaduti e in vigore: di questi, poco più di 200 sono stati sottoscritti dalle maggiori confederazioni sindacali, mentre gli altri si sono presto guadagnate l’appellativo di “pirata” per condizioni retributive e normative inferiori.

Le domande che da anni operatori e studiosi del mercato del lavoro e delle relazioni industriali riguardano 1) la diffusione dei CCNL c.d. “pirata” (nel seguito: “non confederali”) 2) il loro potere condizionante sugli esiti contrattuali fra le organizzazioni comparativamente maggiormente rappresentative (nel seguito “confederali”).

La crescita dei CCNL sottoscritti, diventata esponenziale dopo la crisi del 2009, si accompagna al successo dei Fondi interprofessionali (FPI) promossi da altri soggetti non confederali (Tomasetti, 2014), dstando **forti preoccupazioni non solo fra le parti sociali** “comparativamente maggiormente rappresentative”, che vedevano messa in discussione la loro autorità salariale, **ma anche fra i soggetti pubblici**: in particolare l’INPS, in quanto le minori contribuzioni derivanti da retribuzioni più basse potevano costituire una **ulteriore minaccia ai conti previdenziali e al raggiungimento di pensioni dignitose**.

Un punto di svolta è costituito dalla **circolare dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) 3/2018**, che prende a riferimento i minimi tabellari stabiliti nei CCNL sottoscritti dalle organizzazioni “comparativamente maggiormente rappresentative” per il calcolo delle contribuzioni, al sotto dei quali le aziende vengono sanzionate per omessa contribuzione. Per effetto di questa circolare, **i minimi tabellari dei CCNL “non confederali” si sono presto allineati ai CCNL “confederali”, ma permangono condizioni peggiori** in materia di inquadramento, anzianità, ferie, maggiorazioni per orari antisociali e straordinari.

I risultati dai primi studi sui dati INPS, che considerano lo stock del lavoro dipendente, mostrano incidenze contenute dei CCNL “non confederali”. Secondo D’Amurri e Nizzi (2017), che combinano la fonte INPS con la survey INVIND di Banca d’Italia, si attesta sul 2%, (9,2% nel terziario), nel rapporto INPS 2018 il 3% delle posizioni presenta un CCNL non identificato, nella metalmeccanica i “non confederali” riguardano meno dello 0,1% dei dipendenti e nel terziario il 2,7%; infine, Giangrande (2023) rileva che i CCNL sottoscritti da Cgil-Cisl-Uil sono applicati al 92% dei lavoratori, quelli “pirata” al 3% mentre del 5% non si ha menzione. Pur non potendo attribuire in modo non neutrale questi ultimi, il fenomeno appare pertanto di dimensioni ben più ridotte rispetto ai FPI “non confederali”, passati dal 5,1% dei dipendenti nel 2011 al 20,3% nel 2022, la cui diffusione appare legata al finanziamento della formazione obbligatoria, esclusa a priori dai FPI “confederali”.

Il **Rapporto sul mercato del lavoro 2023 di Città Metropolitana di Milano (CMM)** prova ad esaminare i flussi sul mercato del lavoro utilizzando i dati provenienti dalle comunicazioni obbligatorie di avviamento (COB) inviate dalle imprese del settore privato dal 2015 al 2022. In questo modo, **si intende controllare eventuali discrasie dei flussi di assunzioni rispetto agli stock**, fornendo non solo informazioni sui trend in atto ma anche indizi su come potrà evolvere la regolazione del mercato del lavoro.

Come sintetizzato da D’Amurri e Nizzi (2017), “la sola esistenza di CCNL con costo del lavoro ridotto rispetto a quelli “maggiori” esercita una pressione al ribasso sulle retribuzioni dell’intero comparto, in quanto riduce il potere contrattuale dei sindacati più rappresentativi”, situazione già osservata nei CCNL del commercio e del turismo a metà del decennio scorso: questo comporta che è

sufficiente una variazione, sia pur modesta, nelle dinamiche per produrre una significativa influenza sul potere contrattuale delle parti sociali.

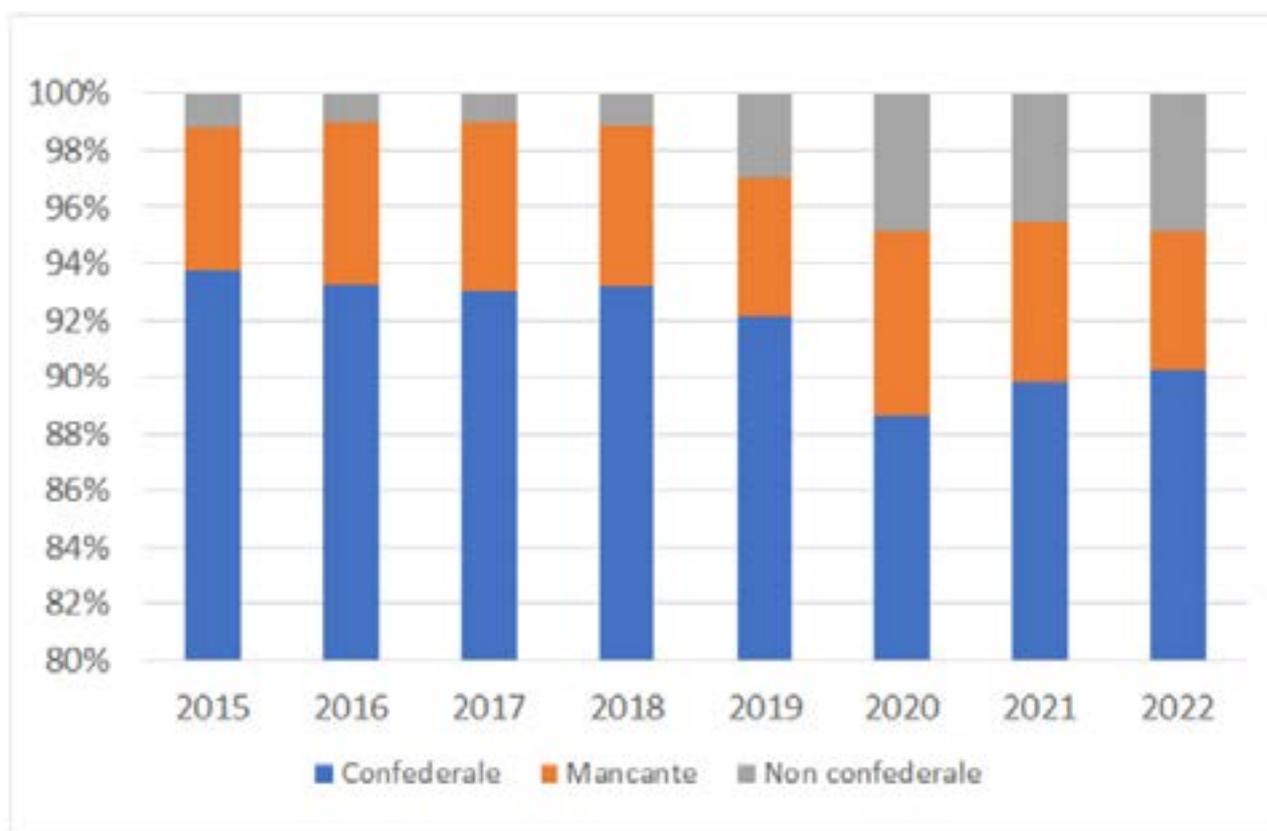
Per praticità, si è ristretto l'analisi alle tre principali forme contrattuali previste in tutti i CCNL – tempo indeterminato, tempo determinato e apprendistato – e si sono aggregati i CCNL applicati in quelli sottoscritti dai sindacati confederali o da altre sigle sindacali.

## Gli andamenti 2015-2022

Tra il 2015 e il 2022 si sono registrati in CMM 4.318.655 avviamenti: di questi, il 92% con CCNL confederali e il 3% ha riguardato contratti collettivi “non confederali”, mentre per il rimanente 5% non è stato possibile risalire alla classificazione poiché indicata come altra forma contrattuale.

Tuttavia, nel periodo in esame le COB con un CCNL “non confederale” crescono di ben 4 volte, passando dall'1,17% nel 2015 al 4,85% nel 2022, a scapito di quelle che indicano un CCNL “confederale”, mentre le COB prive di indicazione in merito restano sostanzialmente stabili (fig. 1).

Figura 1 - Incidenza avviamenti per tipologia di CCNL



Per meglio capire dove si è maggiormente diffuso il ricorso ai CCNL “non confederali”, si è confrontata la distribuzione per aree contrattuali, utilizzando i raggruppamenti CNEL, e per macrosettori di attività aggregando i settori ATECO: l'analisi ha preso a riferimento i due anni terminali e un “anno di transizione” il 2019, prima cioè dello shock Covid.

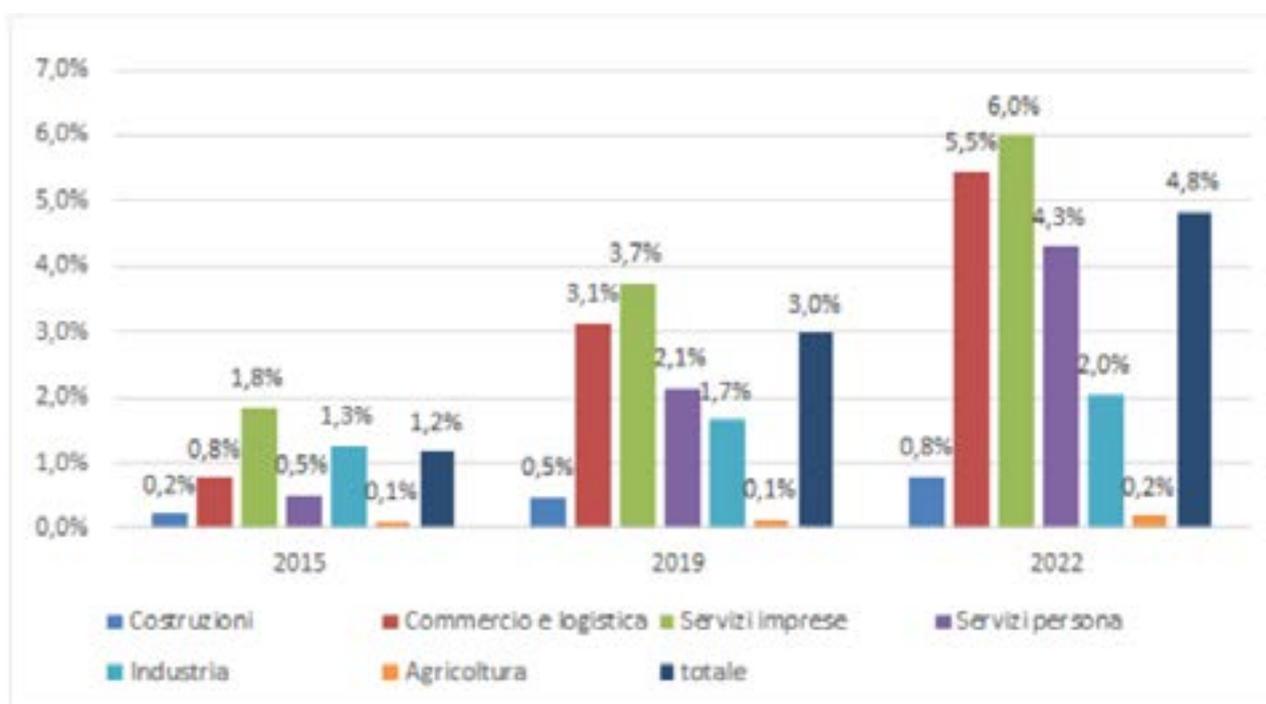
Nel territorio milanese, le aree contrattuali G (poligrafici e spettacolo) e H (terziario servizi) rappresentano circa il 60% degli avviamenti registrati nei tre anni presi in esame. Gli avviamenti con indicazione di un CCNL “non confederale”, invece, si concentrano per almeno il 90% nelle medesime aree contrattuali, con l'aggiunta dell'area V (multiservizi).

La distribuzione complessiva fra aree contrattuali appare abbastanza stabile nel tempo (salvo l'edilizia, nel 2022 ancora trainata dal superbonus), mentre gli avviamenti con CCNL “non confederali” presentano rilevanti oscillazioni: crolla la diffusione dell'area contrattuale G, a beneficio nel 2019 dei CCNL dell'area V, e nel 2022 dell'area H.

La variabilità delle aree contrattuali non trova riscontro nella distribuzione per settori produttivi ATECO: dove l'84% degli avviamenti complessivi avviene nei servizi (81,4% del 2022 per effetto superbonus), in presenza di CCNL “non confederali” si passa dal 90% del 2015 al 95% per il 2019 e il 2022. Infine, la quasi totalità degli avviamenti con questi ultimi è coperto da appena 70 CCNL sugli oltre 700 “non confederali” depositati presso il CNEL.

Se si prende in esame l'effettiva incidenza dei CCNL “non confederali” sul totale degli avviamenti (tabella 2), nel 2015 erano un fenomeno con un qualche significato nei servizi alle imprese (1,8%) e nell'industria (1,3%), in prevalenza con CCNL non pertinenti al settore di attività. Nel 2019 la loro crescita appare più visibile nei settori commercio-logistica (3,1%) e servizi alle imprese (3,8%), seguita dai servizi alle persone, mentre la crescita nell'industria appare più debole. Con le incidenze raggiunte nel 2022 - 6,7% nei servizi alle imprese, 5,5% nel commercio-logistica e 4,1% nei servizi alla persona – appare più difficile parlare di “marginalità” degli avviamenti con CCNL “non confederali” nel terziario.

**Figura 2 - % avviamenti con CCNL “non confederale” per macrosettore**



Per capire se esistono delle nicchie settoriali di elezione dei CCNL “non confederali”, è utile ritornare all'analisi per aree contrattuali CNEL (tab. 1): la loro incidenza risulta rilevante solo nell'area V – multisettoriali, dove cresce dal 21,2% degli avviamenti nel 2015 al 78,5% del 2022. Nell'area contrattuale H la crescita è stata indubbiamente significativa, pur rimanendo minoritaria (dall'1,2% al 7,4% del totale), mentre in altre aree contrattuali siamo in presenza di picchi estemporanei, sia pure con incidenze rimaste modeste.

Il successo nei CCNL “non confederali” multiservizi è presto spiegata: è l'area contrattuale con le retribuzioni tabellari più basse e presentano perimetri contrattuali molto più ampi dei corrispondenti CCNL “confederali”, allargandosi dai tradizionali ambiti (come pulimento, facility management, servizi ausiliari di fotocopie e guardiania, servizi condominiali) alla logistica-facchinaggio e, in qualche caso, all'industria manifatturiera, al turismo-ristorazione e alla consegna pacchi, dando luogo a un vero e proprio dumping contrattuale. I CCNL “non confederali”, pertanto, si concentrano in attività economiche caratterizzate da un alto grado di sostituibilità della forza lavoro e da una forte competizione sui costi.

<b>Tabella 1</b>			
<b>Incidenza CCNL non confederali su COB per area contrattuale CNEL.</b>			
<b>CCNL</b>	<b>2015</b>	<b>2019</b>	<b>2022</b>
A - agricoltura	0,0%	0,2%	2,0%
B - chimici	0,0%	0,5%	0,1%
C - meccanici	0,0%	0,2%	0,1%
D - tessili	0,0%	0,0%	0,0%
E - alimentaristi	0,0%	0,4%	0,0%
F - edilizia legno arredo	0,0%	0,0%	0,3%
G - poligrafici spettacolo	2,6%	2,3%	0,5%
H - terziario servizi	1,2%	2,6%	7,4%
I - trasporti	0,4%	3,3%	0,6%
J - credito assicurazioni	0,4%	0,2%	0,1%
K - utilities facility sportive	0,0%	0,5%	4,5%
T - istruzione sanità cultura associazioni	0,1%	1,4%	0,3%
V - multisettoriali	21,2%	68,6%	78,5%
CD – non indicato	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Totale</b>	<b>1,2%</b>	<b>3,0%</b>	<b>4,8%</b>

### **La distribuzione per rapporti contrattuali**

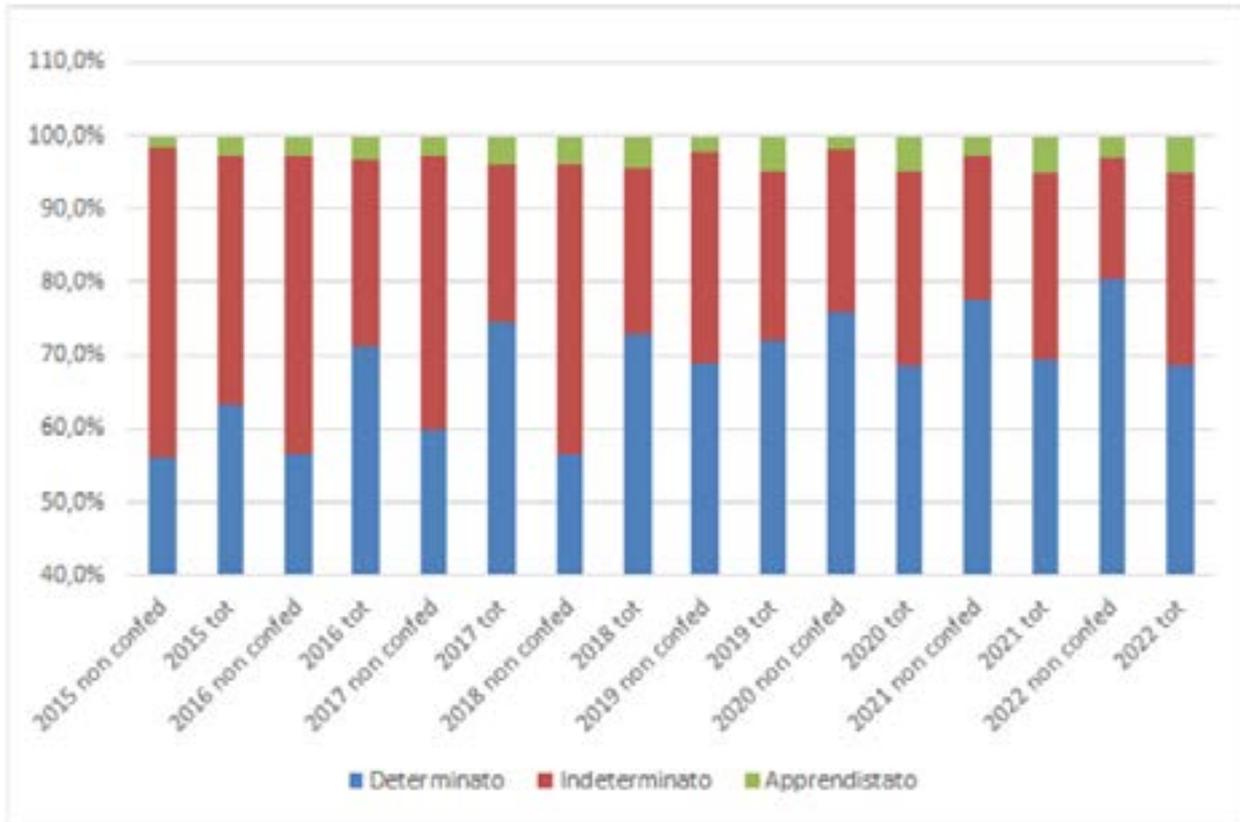
La distribuzione per rapporto di lavoro permette di comprendere l'impatto, a prima vista controintuitivo, della circolare INL 3/18 sugli avviamenti.

A livello complessivo (Fig. 3), nella CMM le assunzioni a tempo indeterminato scendono al 34,1% del 2015 al 21,5% del 2017, per poi risalire al 26,8% nel 2020 e assestarsi su valori di poco inferiori nel biennio successivo. Dal canto suo, il ricorso all'apprendistato cresce dal 2,7% del 2015 al 5% del 2022, valore di poco inferiore al 2021.

Gli andamenti risentono pesantemente di due eventi esterni: la decontribuzione per le nuove assunzioni a tempo indeterminato nel 2015 in parallelo all'introduzione del Jobs Act, "buttando fuori mercato" l'apprendistato, almeno temporaneamente, e la pandemia del 2020, con un ben noto tracollo delle assunzioni, specie a tempo determinato. Gli avviamenti con CCNL "confederale" seguono questi trend.

In presenza di CCNL "non confederale", osserviamo il processo inverso: gli avviamenti a tempo determinato precipitano dal 42,4% nel 2015 al 16,9% del 2022, con un tracollo fra il 2018 e il 2019 (dal 39,6% al 28,8%). Sembrerebbe pertanto che la forte crescita degli avviamenti con CCNL "non confederali" sia in larga misura attribuibile a rapporti a termine.

Figura 3 - Avviamenti per rapporto di lavoro e CCNL %



## Conclusioni

L'analisi dei CCNL impiegati negli avviamenti nel Milanese fornisce importanti spunti di riflessione sulle dinamiche del mercato del lavoro e sulle modalità di regolamentazione dei rapporti di lavoro. Si conferma il potere normativo delle associazioni di rappresentanza "comparativamente maggiormente rappresentative" emerso dagli studi precedenti, ma al contempo appaiono accentuarsi i dualismi del mercato del lavoro con il ricorso a CCNL che rimangono discutibili sul piano normativo per le occupazioni più faticose e disagiate e a più alto tasso di sostituibilità, in primis pulizie, facchinaggio e guardiania.

Fa riflettere il fatto che gli avviamenti con CCNL "non confederali" sono cresciuti dopo la circolare INL 3/2018 ed abbiano coinciso con il crescente ricorso al rapporto è andato in direzione opposta per reagire ai buchi demografici e alla great resignation seguita ai lockdown, con saldi occupazionali positivi quasi integralmente attribuibili ai rapporti a tempo indeterminato (CMM, 2024).

In ogni caso, per comprendere se siamo di fronte a una effettiva crescita dei CCNL "non confederali" in determinati segmenti del tessuto produttivo milanese oppure a un cambio nelle scelte di recruiting da parte delle aziende interessate, diventa opportuno considerare gli avviati in luogo degli avviamenti come unità di analisi, controllando i risultati con l'analisi delle imprese che adottano questi CCNL e con le variazioni negli stock, consentito dalla fonte INPS. ■

## Riferimenti Bibliografici

- D'Amurri F., Nizzi R. (2017), I recenti sviluppi delle relazioni industriali in Italia. Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers) n 416/2017
- Giangrande, N. (2022). "I Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro, il ruolo dei sindacati confederali e i lavoratori coperti", *Economia e Società Regionale*, n. 3, pp. 33-42
- Traxler F., Huemer G., a cura di (2007), *Handbook of business interests associations, firm size and governance*. Routledge, London and New York
- P Tomassetti (2014) Arginare la piaga dei contratti-pirata - *Bollettino Adapt*, 2014
- INPS (2019), XVIII rapporto annuale: [https://www.inps.it/content/dam/inps-site/pdf/dati-analisi-bilanci/rapporti-annuali/3459KEY-inps\\_ra\\_xviii\\_2019.pdf](https://www.inps.it/content/dam/inps-site/pdf/dati-analisi-bilanci/rapporti-annuali/3459KEY-inps_ra_xviii_2019.pdf)

[\*] Direttore Osservatorio del Mercato del Lavoro, Città Metropolitana Milano

[\*\*] Professore a contratto, Università di Torino

# Verso le gabbie salariali

Un passo indietro nella storia del movimento dei lavoratori

di Pietro Napoleoni [\*]



*Senatores boni viri, senatus autem mala bestia*, i senatori sono persone perbene, ma il senato è una cattiva bestia.

La locuzione, attribuita a Marco Tullio Cicerone, vuole dire che per quanto si possa essere animati da buone intenzioni, queste possono essere vanificate dalle votazioni assembleari, in cui prevalgono interessi particolari e dei gruppi.

L'espressione ben si attaglia alla proposta di legge sulla istituzione del salario minimo (A.C.1275) che, nelle intenzioni dei proponenti intendeva prevedere che il trattamento economico minimo orario stabilito dai contratti collettivi non potesse essere inferiore a nove euro lordi. Nella realtà, l'Assemblea della Camera, mossa da interessi affatto diversi da quelli dei proponenti, ha approvato un testo di segno assai difforme da quello originario. Un testo che oltre a prevedere la delega al Governo a emanare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva, nel dettare i principi da osservare nell'esercizio della delega, vincola, altresì, l'esecutivo a individuare "strumenti di incentivazione atti a favorire il progressivo sviluppo della contrattazione di secondo livello" per fare fronte alle esigenze diversificate derivanti dall'incremento del costo della vita e correlate alla differenza di tale costo su base territoriale.

In sostanza vengono gettati i prodromi per l'avvio verso le gabbie salariali.

Nel corso dell'esame del provvedimento l'Assemblea della Camera ha anche approvato un ordine del giorno (9/1275-A1), con il parere favorevole del rappresentante dell'esecutivo, con il quale impegna il Governo stesso a valutare l'opportunità di prevedere con un apposito provvedimento un intervento sulla contrattazione collettiva del pubblico impiego laddove lo stipendio unico nazionale può comportare disuguaglianze sociali su base territoriale, creando discriminazioni di reddito effettivo come ad esempio nel mondo della scuola.

Pur considerato che l'ordine del giorno non ha valore legislativo, tuttavia è un atto che impegna politicamente il Governo sul modo in cui la proposta di legge all'esame vada interpretata.

E, se fossero rimasti dubbi sulle reali intenzioni del Governo, questi sarebbero stati dissolti dalla Ministra del lavoro che, in sede di risposta ad una interrogazione parlamentare, ha dichiarato che "garantire ai lavoratori delle retribuzioni eque ed adeguate significa comprendere in concreto quali siano le loro esigenze e quelle delle loro famiglie anche a seconda dei territori in cui esse si trovano a vivere. Il costo della vita non è uguale in tutte le parti del territorio nazionale."

Nella sua risposta la Ministra ha inoltre sottolineato la centralità della contrattazione collettiva nazionale e la possibilità di accompa-

gnarla ad una contrattazione di secondo livello anche territoriale come strumento per l'adeguamento delle retribuzioni.

È così ribadita, in modo inequivocabile, l'intenzione del Governo di reintrodurre le retribuzioni su base territoriale.

E per dare maggiore concretezza al percorso che conduce alle retribuzioni territoriali è stato presentato al Senato, ad iniziativa di un gruppo di senatori della maggioranza, un disegno di legge (A.S. 930) in materia di trattamenti economici accessori collegati al costo della vita.

Il provvedimento è finalizzato a favorire un adeguamento dei contratti di lavoro del settore pubblico e del settore privato "al fine di rendere le retribuzioni maggiormente aderenti al mutato costo della vita e anche di permettere a coloro i quali lavorano e risiedono nelle aree territoriali più care, di avvantaggiarsi di un adeguamento più cospicuo."

Si tratta, come viene precisato nella relazione di accompagnamento, di differenziare salari e retribuzioni alla luce del costo della vita delle singole aree territoriali nelle quali si svolgono le attività lavorative.

Un anacronistico ritorno alle gabbie salariali e, in concreto, uno strappo alla lettera e al contenuto profondo dell'articolo 36 della Costituzione che riconosce al lavoratore il diritto ad una

retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del suo lavoro, e senza alcun riferimento al luogo in cui la prestazione viene resa.

A tal proposito appare utile sottolineare che nell'ampio e dotto dibattito che si è svolto nell'Assemblea Costituente in riferimento all'articolo 36 (32 nel progetto di Costituzione della Repubblica Italiana) nessun accenno è stato rivolto al luogo della prestazione. Anzi, nel primo intervento della discussione l'onorevole Francesco Colitto, un liberal conservatore, ha affermato che la retribuzione dovrà aver luogo "senza discriminazioni tra lavoratori che prestano lo stesso lavoro".

Le gabbie salariali hanno tuttavia trovato legittimazione nel nostro Paese nel particolare periodo storico del primo dopoguerra caratterizzato dalla necessità di ricostruire il sistema produttivo, ma anche le istituzioni politiche dopo la dittatura fascista.

A prevederle è il "Concordato per la perequazione delle retribuzioni dei lavoratori dell'industria nell'Italia del Nord" sottoscritto a Milano il 6 dicembre 1945 tra la Confederazione Generale dell'Industria Italiana e la Confederazione Generale Italiana del Lavoro, CGIL, al tempo unico sindacato, nell'intento di risanare l'economia nazionale, attraverso una perequazione nei salari e negli stipendi dei lavoratori dell'industria dell'Italia Settentrionale.

Il Concordato istituisce, per la prima volta, le zone territoriali nell'ambito delle regioni di Lombardia, Liguria, Veneto ed Emilia, le regioni a Nord della cosiddetta linea gotica. Le province di queste regioni vengono incasellate in zone territoriali, che corrispondono a particolari esigenze di carattere economico, e vengono previsti i minimi di paga oraria per categorie di lavoratori e per ciascuna zona territoriale.

Successivamente, con il Concordato stipulato il 23 maggio 1946 vengono suddivisi in zone territoriali anche i territori delle province Centro meridionali.

Diventano così sette le zone territoriali, tre al Nord e quattro al Centro Sud nelle quali vengono incasellate le province italiane. E sono sette i livelli retributivi degli operai dell'industria. Per cui un operaio specializzato metallurgico, a Milano guadagna 21 lire all'ora, mentre a Reggio Calabria guadagna 16,85 lire all'ora. Un gap del 25 per cento a parità di quantità e qualità di lavoro prestato.

Una diversificazione che ha finito per acuire una più antica povertà che divideva il Paese tra aree territoriali del Nord e del Sud, e tra zone rurali e città. Una condizione ampiamente documentata dall'ampia filmografia del nostro ne-

orealismo e da una produzione letteraria nella quale spicca "Cristo si è fermato a Eboli" di Carlo Levi che descrive con crudezza le condizioni di miseria nelle quali vivevano le popolazioni rurali del Mezzogiorno.

Una ingiustizia sociale con modeste giustificazioni produttive che ha generato le ragioni ideali e la spinta rivendicativa del movimento sindacale per perseguire l'obiettivo di una stessa paga per uno stesso lavoro.

Il biennio 1968-1969 si è caratterizzato per le forti mobilitazioni operaie che condussero all'abolizione del sistema delle gabbie salariali. L'abolizione è stata graduale ed è stata completata nel 1972.

Con l'accordo del 21 dicembre 1968, Inter-sind e ASAP, a nome delle aziende pubbliche accettarono l'abolizione delle zone salariali seppure con gradualità.

Il 18 marzo 1969, sindacati e confindustria, convocati dal Ministro del lavoro Brodolini, accettarono il livellamento delle zone salariali con una gradualità dilazionata in tre anni e mezzo.

Ha così termine quella stagione di politica economica del dopoguerra che fondava lo sviluppo economico delle zone depresse sui bassi salari. O almeno abbiamo ritenuto che avesse avuto termine, e che, voltata pagina, ci si potesse dedicare al lavoro povero, alla precarietà, al mancato incontro tra la domanda e l'offerta nel mercato del lavoro, alla interposizione fraudolenta nelle prestazioni di lavoro, e anche ai problemi che pone il processo di sostituzione delle relazioni tra lavoratori con l'utilizzo dei mezzi informatici.

Nulla lasciava presagire che la risposta fosse il ritorno alle gabbie salariali.

Un passo indietro nella storia per l'appunto. ■

---

## Riferimenti normativi

Costituzione - Articolo 36

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. La durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge.

---

[\*] Ex ispettore del lavoro, funzionario dell'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro, del Dipartimento della Funzione pubblica, dirigente del settore legislativo della Regione Campania e successivamente responsabile delle Relazioni sindacali del Comune di Roma. Attualmente svolge attività di consulente del lavoro.

# Disuguaglianza: il potere al servizio di pochi

di Mikhail Maslennikov [\*]



Viviamo in un'epoca dominata da molteplici tensioni e sfide esistenziali di fronte alle quali faticiamo a fare fronte comune. Sfide che minacciano le prospettive di uno sviluppo socio-economico sostenibile ed inclusivo e che sono aggravate dall'approssimarsi di un catastrofico “punto di non ritorno climatico”.

L'umanità si trova – con le parole dello storico Adam Tooze – nel mezzo di una *policrisi* con “shock che interagiscono tra loro in modo tale da rendere l'impatto complessivo di gran lunga più grande della somma dei singoli effetti e da farci perdere il senso della realtà”. Le recenti crisi – la pandemia da COVID-19, la crisi alimentare ed energetica, lo shock inflattivo, la crisi climatica, i conflitti internazionali in corso – si sono sovrapposte ed amplificate a vicenda, investendo simultaneamente i sistemi ecologico, economico, politico e sociale e acuendo le nostre fragilità. Quel che a prima vista potrebbe configurarsi come una nefasta congiuntura è tuttavia – come argomenta, in maniera più che condivisibile, Tooze – il risultato dell'accumulazione di problemi negati o affrontati con soluzioni temporanee scarsamente adeguate, preferite a un ripensamento sistemico dell'esistente.

Le crisi hanno rivelato fratture di lungo corso che caratterizzano le nostre società e scardinato alcune false narrazioni come quella di “trovarci tutti sulla stessa barca”. Se è vero che solchiamo le acque dello stesso mare, alcuni sono però comodamente sistemati in super-panfili mentre troppi occupano un posto su imbarcazioni mal messe e alla deriva.

L'ultimo rapporto annuale di Oxfam, “*Disuguaglianza: il potere al servizio di pochi*”, restituisce la fotografia di quello che non stentiamo a definire come l'inizio del “decennio dei grandi divari”. Dall'inizio della pandemia alla fine del 2023 i 5 uomini più ricchi al mondo hanno più

che raddoppiato le proprie fortune, a un ritmo di 14 milioni di dollari all'ora, mentre la ricchezza aggregata di quasi 5 miliardi delle persone più povere non ha mostrato barlumi di crescita in termini reali. Ai ritmi attuali, nell'arco di un decennio potremmo avere il primo trilionario della storia dell'umanità, ma ci vorranno oltre due secoli perché l'incidenza della povertà estrema scenda sotto la soglia dell'1%. La ricchezza resta fortemente concentrata nel Nord globale, dove vive soltanto il 21% della popolazione mondiale, ma dove è localizzato il 69% dei patrimoni netti privati ed il 74% della ricchezza miliardaria globale (Figura 1).

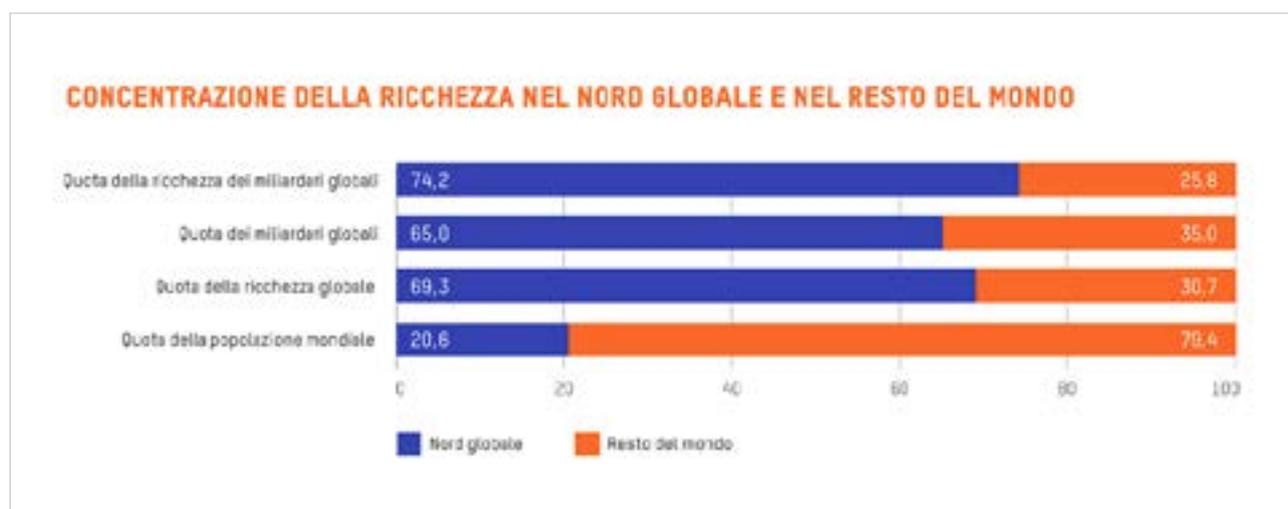


Figura 1 - Fonte: Calcoli di Oxfam sulla base dei dati della lista Forbes dei miliardari e del Global Wealth Report 2023 di UBS-Credit Suisse



La dinamica della concentrazione della ricchezza non dovrebbe sorprendervi. Per i più facoltosi le poste patrimoniali hanno prevalentemente natura finanziaria e la proprietà dei titoli finanziari è fortemente concentrata al vertice della piramide distributiva: la quota di ricchezza finanziaria dell'1% più ricco globale è prossima al 60%. Sette tra le dieci più grandi imprese al mondo hanno un miliardario come amministratore delegato o azionista di riferimento e l'accresciuto valore in borsa delle grandi imprese riflette la loro eccezionale performance negli ultimi anni. Il 2023 è, in particolare, l'esercizio che rischia di passare agli annali come il più redditizio di sempre. Complessivamente, 148 tra le più grandi aziende al mondo hanno registrato profitti per circa 1.800 miliardi di dollari tra luglio 2022 e giugno 2023 con un aumento del 52,5% degli utili rispetto alla media dei profitti nel quadriennio 2018-21. Per ogni 100 dollari di profitti generati da 96 tra i maggiori colossi globali analizzati da Oxfam, 82 dollari sono fluiti agli azionisti sotto forma di dividendi o buyback azionari. Molto poco è andato invece al fattore lavoro che pure contribuisce alla creazione di valore, ma che è sistematicamente ricompensato in modo inadeguato. A maggior ragione in un periodo di crisi che ha visto i salari di 800 milioni di lavoratori in 52 Paesi non tenere il passo dell'inflazione.

I divari economici e sociali preoccupano i cittadini, alimentano un diffuso sentimento di frustrazione, impotenza e perdita di controllo sul proprio futuro. Marcate disparità rischiano oggi di essere normalizzate e considerate come un fenomeno casuale ed ineluttabile. Non c'è nulla di più erroneo. Le disuguaglianze sono piuttosto il risultato di scelte (o, talvolta,

non-scelte) della politica che hanno prodotto negli ultimi decenni profondi mutamenti nella distribuzione di risorse, dotazioni, opportunità e potere tra gli individui.

La dinamica del potere rappresenta la principale chiave narrativa del rapporto di Oxfam.

Ad essere affrontata in primo luogo è la *dimensione economica del potere*, la cui accresciuta concentrazione – sospinta dal rilassamento delle politiche di tutela della concorrenza e “agevolata” dalla finan-

ziarizzazione dell'economia e dalla sempre più marcata presenza del settore privato nella sfera pubblica – ha incrementato le rendite di posizione, indebolito il potere contrattuale dei lavoratori, soprattutto quelli meno qualificati, e prodotto forti sperequazioni nei premi distribuiti dai mercati. Siamo in presenza, con le parole del Premio Nobel per l'Economia Joseph Stiglitz, di una forma di “redistribuzione alla rovescia” con un trasferimento di risorse da lavoratori e consumatori a titolari e manager di grandi imprese monopolistiche con conseguente accumulazione di enormi fortune nelle mani di pochi.

Tra le cause dietro l'aumento delle disuguaglianze non si può neppure ignorare – come osservano gli economisti Maurizio Franzini e Mario Pianta con riferimento alle economie avanzate – il ruolo del *potere politico* che da tempo si interessa sempre meno di questioni rilevanti per il benessere economico dei meno abbienti, come la progressività delle imposte, il controllo degli affitti o percorsi efficaci di inclusione sociale e lavorativa.

In Italia le disuguaglianze da tempo si intrecciano, sovrappongono e si rafforzano nel passaggio tra le generazioni, disegnando strutture di opportunità individuali e collettive e modalità di cittadinanza differenziate per diversi gruppi sociali e territori, profondamente ridimensionate per chi si trova nelle *periferie esistenziali* ovvero all'intersezione di multipli fattori di svantaggio legati all'appartenenza sociale e al grado di sviluppo del contesto territoriale in cui vive.

Da oltre due decenni assistiamo al fenomeno dell'“inversione delle fortune” con la crescita della quota di ricchezza del 10% degli italiani più ricchi e un calo della quota del 50% più povero dei nostri connazionali (Figura 2).

Gli squilibri distribuzionali certificano quanto differenziata sia la *resilienza economica dei cittadini* (ovvero la loro capacità di resistere a *shock di spesa* attesi o imprevisti come quelli legati, ad esempio, all'insorgere di una malattia o alla perdita dell'impiego), a maggior ragione in una fase storica caratterizzata da una crescente vulnerabilità ed insicurezza finanziaria per un numero elevato di individui.

Le disparità patrimoniali informano inoltre su quanto differenziati siano gli standard di vita presenti e le future traiettorie di benessere individuale nella nostra società. Cristallizzano le differenze di opportunità nell'accesso a credito ed investimenti, a migliori istruzione, formazione e posizioni lavorative. Persistendo nel passaggio da una generazione all'altra, le disparità limitano la mobilità intergenerazionale. Definiscono inoltre capacità diversificate dell'esercizio di *controllo su risorse produttive e di influenza delle decisioni pubbliche*.

L'Italia occupa da tempo le prime posizioni in UE per la disuguaglianza dei redditi. La povertà assoluta ha una diffusione che ha superato i livelli di guardia e non è più da tempo un fenomeno che riguarda il solo Sud d'Italia o le coorti più anziane. L'aumento tra il 2021 e 2022 dell'incidenza della povertà assoluta è attribuibile in larga parte – e malgrado il buon andamento dell'economia italiana nel 2022 – all'impennata dell'inflazione e ai suoi impatti più incisivi sulle famiglie a bassa spesa rispetto a quelle benestanti.

La dinamica del 2023 risentirà verosimilmente del rallentamento dell'economia nazionale e della minore capacità delle famiglie di fare affidamento sui propri risparmi. Peseranno anche la riduzione delle misure compensative contro l'impennata dei prezzi nella fase di rientro dall'inflazione, e la portata degli strumenti di welfare che hanno sostituito il reddito di cittadinanza, destinate, nelle stime del Comitato Scientifico dell'Alleanza Contro La Po-

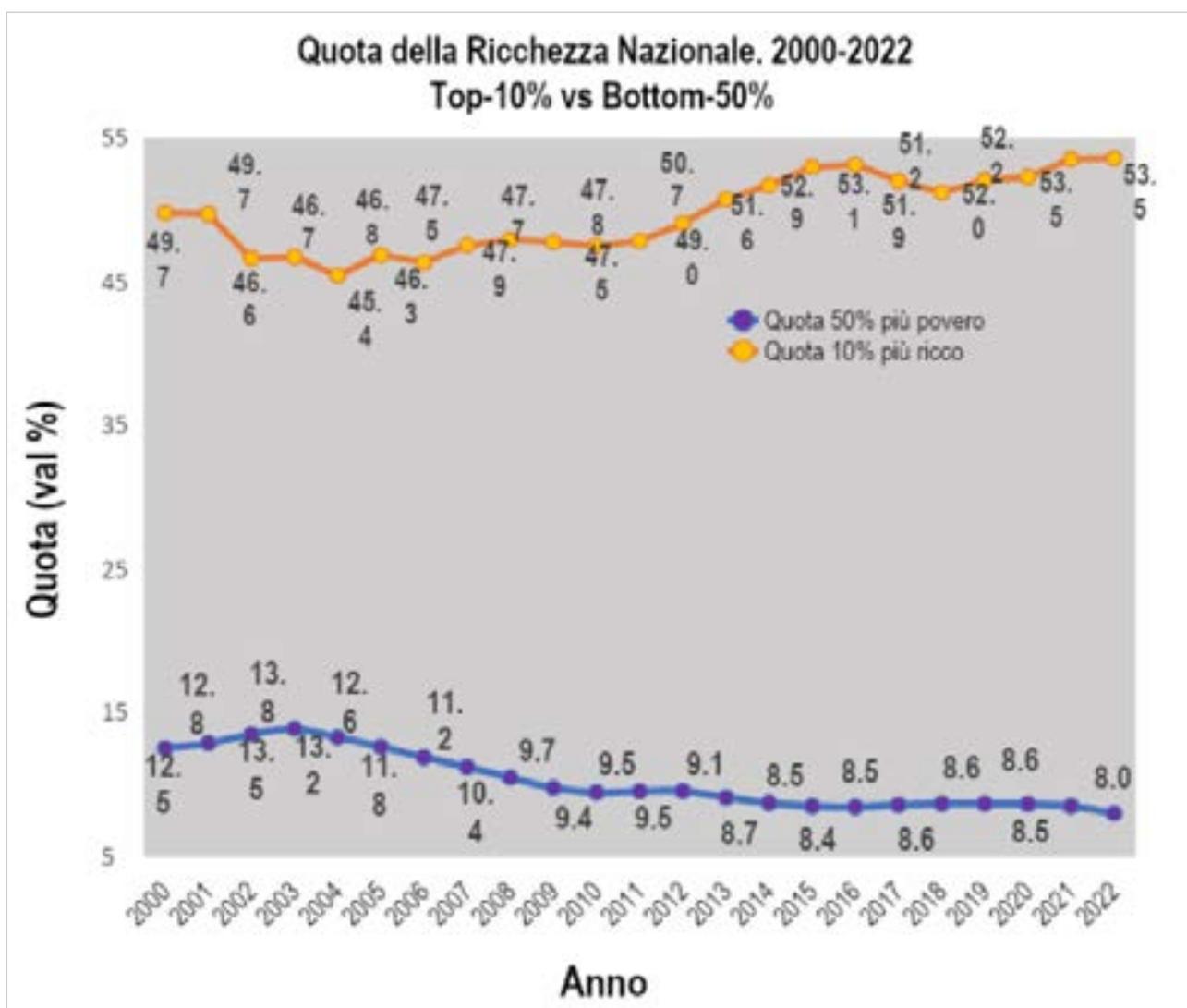


Figura 2 - Fonte: Stime condivise dagli autori del Global Wealth Report 2023 di UBS-Credit Suisse, rielaborazione di Oxfam

vertà, ad aumentare povertà, disuguaglianza dei redditi ed esclusione sociale.

Alcuni segnali positivi, come i valori record del tasso di occupazione o di attività nel 2023, non devono distogliere l'attenzione dai problemi strutturali del mercato del lavoro nazionale. Persistono ampi squilibri territoriali tra aree ad alta e bassa occupazione oltre che forti ritardi rispetto agli indicatori UE o di Paesi omologhi all'Italia, come Francia e Germania. Ancora, il miglioramento registrato dagli indicatori italiani risulta sempre più "agevolato" dalla dinamica demografica negativa.

Tanti nodi restano ancora irrisolti come la perdurante stagnazione salariale e la contenuta produttività del lavoro, i forti ritardi occupazionali, la bassa qualità lavorativa di giovani e donne, il diffuso ricorso a forme di lavoro atipico – un riflesso delle politiche di flessibilizzazione implementate a partire dalla fine degli anni Novanta – che ha comportato, secondo recenti analisi empiriche di Banca d'Italia, un aumento marcato delle disuguaglianze retributive e ampliato le fila dei *working poor*.

L'accresciuta consapevolezza per gli effetti nocivi delle elevate disuguaglianze sull'economia, sulla coesione sociale e sulla qualità delle nostre democrazie, stenta a tradursi in un'azione di contrasto alle disparità decisa ed efficace. L'esecutivo Meloni non fa eccezione: l'azione di governo nel primo anno della nuova legislatura si è caratterizzata più per il riconoscimento e

la premialità di contesti ed individui che sono già avvantaggiati che per una lotta determinata contro meccanismi iniqui ed inefficienti che accentuano le divergenze nelle traiettorie di benessere individuale.

La riforma del reddito di cittadinanza, istituto che ha contenuto la diffusione della povertà e le disuguaglianze in Italia, farà sì che nel nostro Paese non basterà più essere indigenti per ottenere un supporto continuativo nel tempo, ma si dovrà anche ricadere in una categoria ritenuta eccezionalmente svantaggiata. Chi non vi afferrisce, anche se in condizioni di bisogno, dovrà cavarsela quasi da solo. È un *povero abile* che non ha più scusanti per non accedere al mercato del lavoro. Non importa che ne sia magari lontano da tempo, che non abbia competenze spendibili o che le opportunità di impiego territoriali siano carenti.

La mancanza di una chiara politica industriale, orientata alla creazione di buoni posti di lavoro, è di fatto una rinuncia a contrastare l'indebolimento dell'economia e a riqualificare lo sviluppo del Paese in campo tecnologico e ambientale. L'ulteriore liberalizzazione dei contratti a termine e del lavoro occasionale rischia di rafforzare la trappola della precarietà. L'opposizione al salario minimo legale si connota come una scelta emblematica di un profondo disinteresse a tutelare i lavoratori meno protetti, impiegati in settori in cui la forza dei sindacati è minima.

Sul fronte delle politiche fiscali l'anno passato verrà ricordato per una riforma del fisco priva, a differenza dello schema di riforma del Governo Draghi, di un solido modello di riferimento, che svilisce la progressività impositiva, esacerba le iniquità orizzontali, legittima ed incentiva l'evasione.

Cambiare rotta è necessario. Garantire un futuro più equo e dignitoso per tutti è un imperativo morale. Misure per un fisco più giusto, politiche che ridiano potere, dignità e valore al lavoro, un sistema di welfare a vocazione universalistica che tuteli in modo equo chiunque si trovi in condizione di bisogno rappresentano alcuni dei tasselli dell'agenda per l'uguaglianza che proponiamo. Un'agenda orientata a promuovere economie più inclusive e società più dinamiche e coese, a favorire la partecipazione piena e attiva dei cittadini alla vita economica e politica del Paese, mettendoli in condizione, con le parole del Premio Nobel per l'Economia Amartya Sen, di "fare ed essere ciò cui aspirano nella propria vita". ■



[\*] Policy advisor su giustizia economica di Oxfam Italia

# L'INL e la tutela del lavoro svolto tramite piattaforme digitali

“In una terra di mezzo dai confini labili”

di Eugenio Erario Boccafurni [\*]



## Il punto della giurisprudenza sull'art. 2, D.lgs. n. 81/2015 e s.m.

Nell'economia del lavoro tramite piattaforma, della codatorialità, della smaterializzazione dell'impresa e, più in generale, della molecolarizzazione dei rapporti economici e sociali che ha indebolito l'identità delle categorie legali e le tradizionali capacità di rappresentanza degli interessi, occorre ripensare in chiave evolutiva alla dicotomia autonomia-subordinazione. In continuità a quanto ritenuto dalla più importate pronuncia in materia di lavoro etero-organizzato (**Cass. n. 1663/2020**), attesa l'incerta riconduzione tipologica di tale fattispecie, non ha «decisivo senso interrogarsi sul se tali forme di collaborazione... siano collocabili nel campo della subordinazione ovvero dell'autonomia, perché ciò che conta è che per esse, in **una terra di mezzo dai confini labili**, l'ordinamento ha statuito espressamente l'applicazione delle norme sul lavoro subordinato, disegnando una norma di disciplina». Sicché, in una prospettiva “anti-elusiva” della fattispecie (subordinazione), il legislatore ha previsto l'applicazione della disciplina del rapporto di lavoro subordinato a forme di collaborazione, continuativa e personale, realizzate con l'ingerenza funzionale dell'organizzazione predisposta **unilateralmente** da chi commissiona la prestazione.



A tal proposito, sono gli stessi giudici di legittimità a descrivere rigidi limiti e modalità dell'indagine giurisprudenziale, da compiersi ogniqualvolta l'interprete è chiamato a confrontarsi con l'art. 2, D.Lgs. n. 81/2015: «il legislatore si è limitato a valorizzare taluni indici fattuali ritenuti significativi (personalità, continuità, etero-organizzazione) e sufficienti a giustificare l'applicazione della disciplina dettata per il rapporto di lavoro subordinato, esonerando da ogni ulteriore indagine il giudice che ravvisi la concorrenza di tali elementi nella fattispecie concreta e senza che questi possa trarre, nell'apprezzamento di essi, un diverso convincimento nel giudizio qualificatorio di sintesi» (Cass. n. 1663/2020).

Dal 2020 in poi la giurisprudenza di merito, guardandosi bene dall'operare una qualificazione tipologica di tali collaborazioni, ha

riconosciuto tutele sempre maggiori per tali collaboratori il cui lavoro, il più delle volte, è organizzato da un algoritmo:

- è stata riconosciuta la sussistenza della **legittimazione attiva**, rispetto allo strumento processuali **ex art. 28 Stat. Lav.**, anche alle O.S. rappresentative di questi (Tribunale Firenze sez. lav., 24/11/2021, n.781; Trib. Bologna 2021 n. 2170; Trib. Milano 28.3.2021; Trib. Bologna 12.1.2023; Trib. Palermo 03.04.2023);
- al recesso unilaterale del committente dal rapporto di collaborazione etero-organizzato, con un numero pari o superiore a cinque, deve applicarsi la procedura per i **licenziamenti collettivi** novellata dalla legge n. 223/1991 (Trib. Firenze, 24 novembre 2021, n. 781);
- nella gestione di tali rapporti trova piena vigenza il **cd. “decreto trasparenza”** (ovvero il D.lgs. n. 104/2022), oltre che l'art. 47 del D.lgs. 81/2008 sui diritti e doveri dell'**R.L.S.** (Trib. Palermo, 3 aprile 2023);
- per avvalersi della **deroga di cui al comma 2** dell'art. 2 in questione ( e dunque la mancata estensione di tutta la disciplina del lavoro subordinato), atteso l'accordo collettivo del 15.9.2020 sottoscritto da Assodelivery unitamente ad UGL Rider, la società di delivery avrebbe dovuto provare la rappresentatività comparativamente più elevata, nel

settore, di UGL-Rider;

- ai rider trova applicazione la normativa previdenziale dei dipendenti, con la conseguenza che il committente dovrà corrispondere all'ente previdenziale i **contributi** relativi ai periodi in cui è accertato lo svolgimento dell'attività (Trib. Milano del 19.10.2023).

### L'attività interpretativa del Comitato per i rapporti di lavoro tra co.co.co. e co.co.org.

L'INL, che con la **circolare n. 7/2020** aveva fornito una serie di indicazioni in merito alla disciplina delle collaborazioni organizzate dal committente, con la **nota DcGiur, prot. 1551 del 13.10.2021**, ha espressamente ammesso la competenza del C.R.L. (ex art. 17, D.lgs. 124/2004) rispetto alla sussistenza dei requisiti della etero-organizzazione: "in un'ottica di estensione dell'ambito di tutela, si ritiene che possano essere discussi dal Comitato i ricorsi concernenti la sussistenza dei requisiti di cui all'art. 2 del D.Lgs. n. 81/2015, benché in tali casi non si è in presenza di una vera e propria "riqualificazione" del rapporto ma ad una mera estensione delle tutele del lavoro subordinato alle collaborazioni "che si concretano in prestazioni di lavoro prevalentemente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente".

Sicché, i Comitati, incardinati presso le tre

Direzioni Interregionali del Lavoro, sono oggi chiamati ad uno sforzo interpretativo nell'esame dei ricorsi avverso i verbali unici che – invero in numero sempre crescente – riconoscono la sussistenza di una collaborazione organizzata specie allorquando le parti hanno formalmente posto in essere co.co.co. (se non addirittura autonome occasionali) ex art. 409, n. 3, c.p.c., con le relative conseguenze sanzionatorie in termini di recupero contributivo, retributivo oltre che l'estensione delle norme di protezione in materia di salute e sicurezza.

È evidente che nell'immediato futuro tale giudizio potrebbe rivestire una parte sempre più importante del suo operato, in ragione dell'illimitato ampio perimetro soggettivo dell'art. 2 e delle note difficoltà probatorie legate alla dimostrazione dell'esistenza del requisito dell'etero-direzione del potere direttivo – il cui onere probatorio è in capo all'Ente accertatore – che conduce alla riqualificazione nell'alveo della subordinazione ex art. 2094 c.c.

Ebbene, tra le molte pronunce giurisprudenziali da tenere in considerazione per le proprie decisioni, in relazione ai criteri ermeneutici di differenziazione tra collaborazioni organizzate (art. 2) e genuine collaborazioni coordinate continuative (art. 409, n. 3, c.p.c.), vi è la **sentenza del 19.10.2023** emessa dal **Tribunale di Milano**. Il giudice meneghino, infatti, ha chiarito «il regime di autonomia significativamente ridotto nella fattispecie dell'art. 2 del D.lgs. N. 81/2015: integro nella fase genetica dell'accordo





(perché il lavoratore ha facoltà di obbligarsi o meno alla prestazione), ma non nella fase funzionale, di esecuzione del rapporto, connotata da una organizzazione delle modalità operative imposta dal preponente». Sicché, nell'art. 2 del D.lgs. n. 81/2015 il collaboratore è libero di scegliere se e quando lavorare, mentre nella collaborazione di cui all'art. 409 c.p.c. il tratto caratterizzate è da rinvenirsi nel comune accordo circa le modalità operative (che non vengono imposte dal committente/preponente).

A tal proposito, anche in ragione dell'argomentazione difensiva maggiormente avvalorata nei ricorsi, è importante chiarire un punto nodale per l'interprete: in riferimento alla riferita circostanza della possibilità dei lavoratori di scegliere se eseguire o meno la prestazione di lavoro, quest'ultima non ha di per sé valore decisivo ai fini della corretta distinzione tra lavoro autonomo o subordinato, oltre che tra collaborazioni coordinate ed etero-organizzate.

Sul punto è interessante la pronuncia della **Corte di Appello di Firenze, sentenza del 14.08.2023**, la quale ha stabilito che: «quanto alla facoltà dei formali collaboratori di accettare o meno i singoli incarichi senza conseguenze in caso di rifiuto, rileva il collegio come essa non valga ad escludere l'esistenza del vincolo di subordinazione, giacché ogni lavoratore è libero di accettare o meno una proposta di lavoro avanzata da un datore e l'esistenza del vincolo di subordinazione deve accertarsi in costanza del rapporto negoziale (e per la durata dei singoli rapporti). Si tratta di principi affermati da ultimo dalla decisione 13.2.2018 n. 3457 della Corte di Cassazione, secondo cui «la predisposizione e l'assoggettamento sono la descrizione del contenuto del rapporto, nel suo materiale svolgimento. Il fatto che il lavoratore sia libero di accettare o non accettare l'offerta e di presentarsi o non presentarsi al lavoro e senza necessità di giustificazione, non attiene a questo contenuto, bensì è esterno, sul piano non solo logico bensì temporale (in quanto precede lo svolgimento). Tale fatto è idoneo solo(eventual-

mente) a precludere (per l'assenza di accettazione) la concreta esistenza d'un rapporto (di qualunque natura); e comporta la conseguente configurazione di rapporti instaurati volta per volta (anche giorno per giorno), in funzione del relativo effettivo svolgimento, e sulla base dell'accettazione e della prestazione data dal lavoratore. L'accettazione e la presentazione del lavoratore, espressioni del suo consenso, incidono (come elemento necessario ad ogni contratto) sulla costituzione del rapporto e sulla sua durata: non sulla forma e sul contenuto della prestazione (e pertanto sulla natura del rapporto)». A tali principi, cui il collegio convintamente aderisce, deve quindi conformarsi anche la presente decisione».

Il Comitato per i Rapporti di Lavoro, dunque, avrà cura di interrogarsi a fondo circa la sussistenza dell'etero-organizzazione del committente (e sulla relativa insussistenza di un genuino accordo tra le parti circa le modalità di coordinamento), decisivo connotato da valutare nel gravame.

### **Non solo rider, la “terra di mezzo” è affollata di lavoratori con esigenza di tutela**

Si è portati a ritenere che l'esigenza di tutela di quanti lavorano per il tramite di piattaforme digitali sia una questione attinente unicamente al mondo dei ciclofattorini del *Delivery*; nessuna approssimazione potrebbe essere più erronea. Invero, i *rider* rappresentano la “punta dell'iceberg”, ancorché sia la categoria mediaticamente più fortunata essendo entrati nell'immaginario collettivo alla stregua di **pària sociali dell'ultimo decennio**.

Quella “terra di mezzo” icastimente descritta dalla Suprema Corte, a ben vedere, è affollata di lavoratori – formalmente autonomi – contraddistinti dall'esercizio di mansioni “elementari e ripetitive”, a cui è riposta la scelta del “se” e “quando” lavorare, da esercitarsi semplicemente effettuando il *login* in piattaforme digitali (di solito comuni app da scaricare per rendere la prestazione) ed accettando appositi *slot* temporali: operatori socio-sanitari, *baby sitter*, colf ed estetiste, ma anche addetti alle pulizie, promoter, *steward* e *hostess* per eventi più o meno grandi.

Tra l'altro, come ampiamente noto, in riferimento a lavori implicant mansioni “elementari”, da sempre la giurisprudenza è concorde nel ritenere che non occorre accertare un continuo e pressante esercizio del potere direttivo dato-

riale, essendo sufficienti ad integrare la piena subordinazione anche “direttive generali” (Cfr. ex multis Cass. n. 23371/2022; n. 17384/2019; n. 18271/2010).

Sicché, al di là di una possibile riqualificazione, a ricorrere delle anzidette caratteristiche, per tutti questi parasubordinati il personale ispettivo potrà disporre l'applicazione della disciplina del lavoro subordinato, «integrale», dal momento che «la norma non contiene alcun criterio idoneo a selezionare la disciplina applicabile, che non potrebbe essere affidata ex post alla variabile interpretazione dei singoli giudici» (Cass. n. 1663/2020; di medesimo avviso Trib. Milano del 19.10.2023, Trib. Firenze n. 781/2021; Trib. Palermo 03.04.2023).

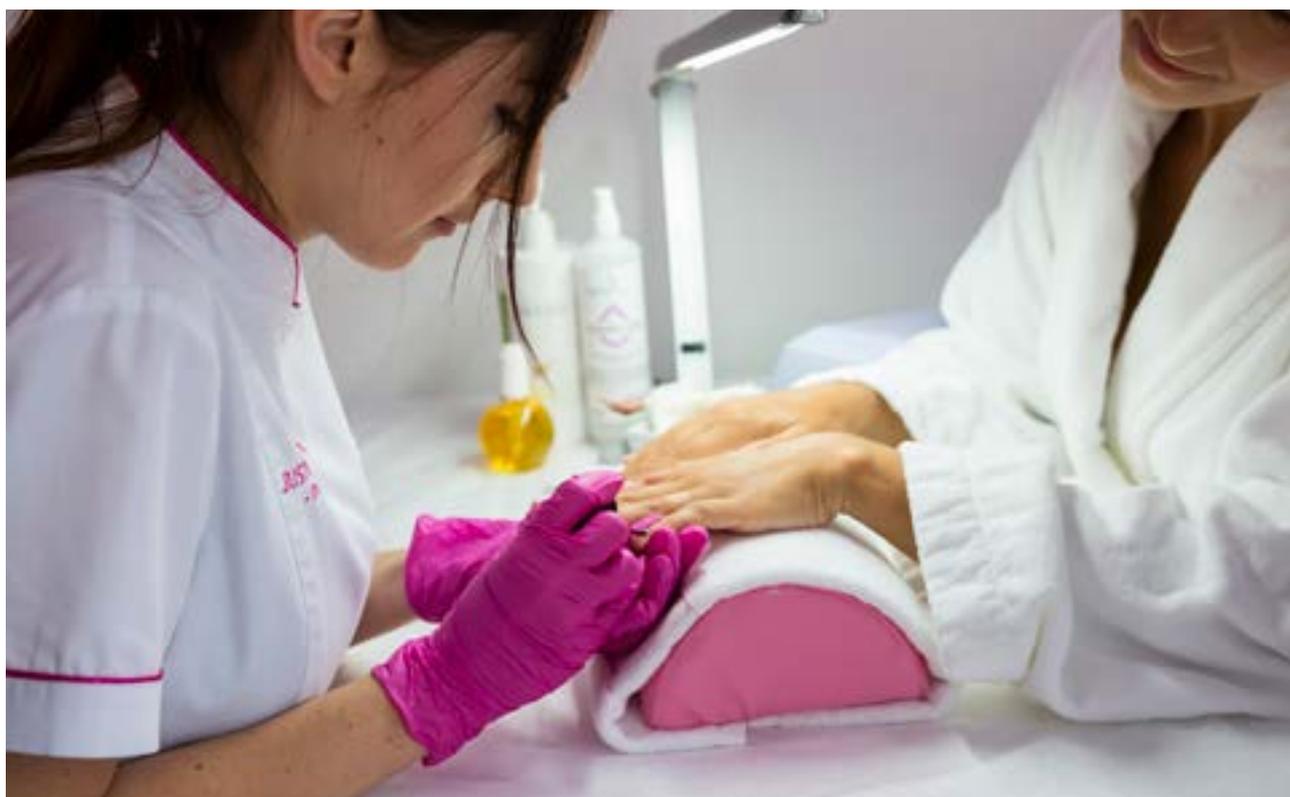
Torna allora alla memoria la vasta operazione condotta dall'INL nel febbraio 2021, allorché, di concerto con la Procura di Milano, furono assicurate tutele ad oltre 60.000 rider: «da ciò consegue l'applicazione ai rider del trattamento retributivo del lavoratore dipendente, del conseguente inquadramento previdenziale e, soprattutto, la piena tutela in materia di salute e sicurezza. [...] Per questi lavoratori l'Ispettorato territoriale del Lavoro di Milano ha disposto in capo alle società di food delivery l'obbligo di fornire agli stessi un'adeguata informazione circa gli istituti tipici del lavoro subordinato ad essi applicabili, nonché l'obbligo di provvedere al pagamento delle differenze retributive dovute ai singoli rider. Le violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro sono

state comunicate alla Procura della Repubblica di Milano. Saranno addebitati alle quattro società italiane delle piattaforme digitali sanzioni amministrative, retribuzioni e contributi previdenziali e assicurativi a favore dei lavoratori interessati» (INL, comunicato stampa del 24.02.2021).

In conclusione, gli sforzi ermeneutici dell'Agenzia palesano, ancora una volta, come il diritto segue l'evoluzione economica e tecnologica e compito del giuslavorista moderno non può che essere quello di trovare soluzione a nuovi problemi senza, tuttavia, perdere mai di vista la strada maestra dello spirito del diritto del lavoro: «Se tutti gli altri contratti riguardano l'avere delle parti, il contratto di lavoro riguarda ancora l'avere per l'imprenditore, ma per il lavoratore riguarda e garantisce l'essere che è condizione dell'avere e di ogni altro bene» (F. Santoro-Passarelli, Spirito del diritto del lavoro, ora in Saggi diritto civile, Jovene, Napoli, 1961). ■

---

[\*] Eugenio Erario Boccafurni è Avvocato e Dottore di ricerca in Diritto del lavoro – Università di Roma “La Sapienza”, già Assegnista di Ricerca in Diritto del Lavoro presso l'Università “Carlo Bo” di Urbino. Attualmente è responsabile del “Processo di Pianificazione e Controllo” della Direzione Interregionale del Lavoro del Centro. Le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.



# La maggiorazione della RIA

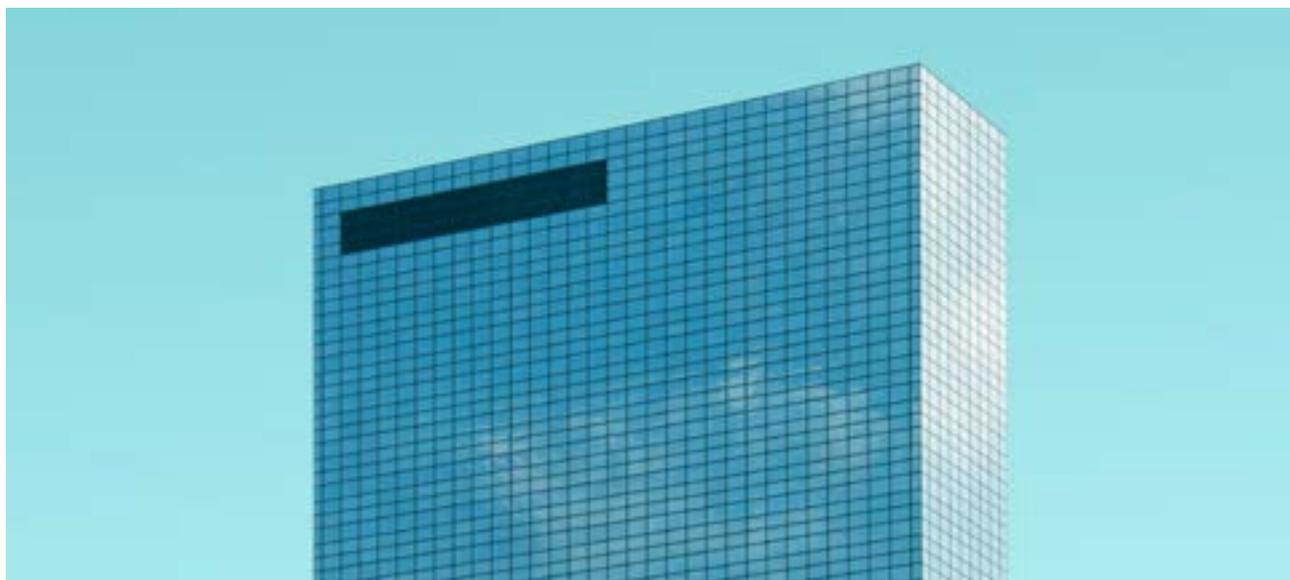
di Stefano Stefani [\*]



Con una recente sentenza<sup>[1]</sup> la Corte Costituzionale ha riportato all'attenzione degli impiegati statali un beneficio economico degli anni '90: la maggiorazione della Retribuzione Individuale di Anzianità (RIA).

Lasciando ad altri il compito di approfondire le conseguenze di tale sentenza, cercherò di esporre in maniera divulgativa alcune delle caratteristiche della Maggiorazione della RIA.

L'evoluzione della struttura e delle forme di attribuzione dello stipendio degli impiegati civili dei Ministeri, e di eventuali altre categorie, ha portato in un primo momento (31/12/1986), alla scomposizione dello stipendio in due voci: il c.d. stipendio tabellare, identico per tutti gli appartenenti ad uno stesso livello, e la Retribuzione Individuale di Anzianità o RIA (pari al differenziale espresso in classi, scatti e ratei tra lo stipendio effettivo e quello iniziale).



Ma nel 1990 venne aggiunto anche un nuovo importante beneficio economico: la Maggiorazione Retribuzione individuale di Anzianità (art. 9 comma 4 e 5 DPR 14/1/1990 n. 44).

La Maggiorazione della RIA veniva attribuita agli impiegati che avevano almeno 5 anni di servizio utile tra il 1988 e il 1990 e, nel caso gli anni maturati fossero 10 o 20, la Maggiorazione veniva raddoppiata o quadruplicata.

Va da sé che, nel caso al 31/12/1990 fossero stati maturati più di 5 ma meno di 10 veniva attribuita la maggiorazione su 5 anni mentre, nel caso di maturazione di più di 10 ma meno di 20, veniva attribuita la maggiorazione su 10. Per contro, ad esempio, chi maturava solo 3 anni di servizio utile non aveva la maggiorazione, mentre chi ne maturava 7 aveva il beneficio su 5 anni.

Si trattava di un nuovo beneficio economico la cui applicazione sembrava semplice.

Ma agli inizi degli anni '90 la crisi economico-finanziaria in corso comportò la necessità per il legislatore di un contenimento della spesa pubblica che ebbe come conseguenza il divieto di incrementi stipendiali dal 1991 al 1993 e il sostanziale mantenimento ("Resta ferma fino al 31/12/1993...") della disciplina vigente al 31/12/1990 in materia di benefici economici (art. 7 comma 1 e ss. L. 14/12/1992 n. 438).

Con riferimento proprio a questa normativa, gli impiegati che non avevano maturato uno dei requisiti di anzianità previsti entro il 31/12/1990, ma che lo maturavano tra l'1/1/1991 e il 31/12/1993, ritennero di avere diritto alla Maggiorazione della RIA o alla sua ridetermi-

nazione. Così, per restare nell'esempio, chi aveva solo 3 anni al 1990 ne aveva sicuramente 5 tra il 1991 e il 1993.

Dal rifiuto da parte delle amministrazioni a tale riconoscimento ne nacque un contenzioso che vide le amministrazioni soccombenti e gli impiegati vincitori (in particolare: Consiglio di Stato sez. IV, 17/10/2000 n. 5522).

Col fine di porre un limite al contenzioso in atto evitando la spesa conseguente alla ormai certa soccombenza, il legislatore intervenne con una norma di interpretazione autentica che, fatti salvi i giudicati, dispose che la data a cui fare riferimento per il calcolo della anzianità di servizio per la determinazione della Maggiorazione della RIA dovesse essere in ogni caso il 31/12/1990 e non il 31/12/1993 (art. 51 comma 3 L. 23/12/2000 n. 388).

Ma la Corte Costituzionale, con la sentenza 4/2024 ha negato il carattere interpretativo della norma impugnata e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 51 comma 3 L. 23/12/2000 n. 388 (sentenza n. 4/2024, depositata il 11/01/2024 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 2 del 17/01/2024).

Concludo rappresentando che con queste note non ho inteso intervenire in merito alla

sentenza e alle sue conseguenze, tuttavia, il lettore curioso potrebbe desiderare di conoscere se ha la Maggiorazione della RIA.

Sarà necessario fare riferimento al provvedimento di stipendio emanato dall'Ente datore di lavoro ai sensi del citato DPR 44/1990 dal quale risulterà: se, per quanti anni di servizio e per quale importo è stata attribuita la Maggiorazione della RIA; in alternativa potrebbe aiutare lo stato matricolare che ne riporta il dispositivo. I cedolini di stipendio dell'epoca e successivi (in lire e in euro) distinguevano la RIA dalla Maggiorazione, fino a che le due voci furono accorpate; ovviamente l'importo va moltiplicato per dodici. ■

---

### Note

- <sup>[1]</sup> Sentenza 4/2024 [https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param\\_ecli=ECLI:IT:COST:2024:4](https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2024:4).

---

[\*] Esperto di problemi previdenziali del Pubblico Impiego. Rappresentante Regionale per il Lazio nella Assemblea Nazionale della Fondazione Massimo D'Antona.



# Il congedo parentale

di Arianna Tofani [\*]



Il congedo parentale consente ai genitori, che desiderino fruirne, di avere a disposizione un ulteriore periodo di tempo per le cure del bambino, successivamente al congedo di maternità/paternità. Il diritto al congedo parentale è un diritto autonomo del singolo genitore, con la conseguenza che è riconosciuto anche quando l'altro genitore non ne ha diritto, non ne fruisce o fruisce di altre prestazioni.

Nel caso di genitori lavoratrici e lavoratori dipendenti, dal 13 agosto 2022, con l'entrata in vigore del decreto legislativo 105/2022<sup>[1]</sup>, i mesi di congedo indennizzato al 30% della retribuzione sono divenuti complessivamente 9 tra entrambi i genitori, entro i 12 anni di vita del bambino o dall'ingresso del minore in famiglia. Nello specifico i nove mesi totali di congedo indennizzato, sono composti da 3 mesi indennizzati non trasferibili in favore della madre, 3 mesi indennizzati non trasferibili in favore del padre e ulteriori 3 mesi utilizzabili da uno dei due. Nel caso del genitore solo i mesi indennizzabili sono 9. Nel caso di genitori con reddito sotto soglia – inferiore a 2,5 volte l'importo del trattamento minimo di pensione AGO<sup>[2]</sup> – i mesi di congedo indennizzato sono 10 mesi (elevabili a 11).

Il periodo complessivo tra i due genitori non può essere superiore a 10 mesi, elevabili ad 11 qualora il padre lavoratore si astenga dal lavoro per un periodo continuativo o frazionato non inferiore a tre mesi. In caso di parto plurimo ciascun genitore ha diritto a fruire del numero di mesi previsti per ogni figlio. Può essere fruito dai genitori adottivi o affidatari, qualunque sia l'età del minore entro 12 anni dall'ingresso del minore in famiglia e, comunque, non oltre il raggiungimento della maggiore età. I genitori lavoratori autonomi hanno diritto a 3 mesi di congedo parentale per ciascuno, da fruire entro l'anno di vita (o dall'ingresso in famiglia in caso di adozione o affidamento) del minore. Per quanto riguarda l'INPS le domande di congedo parentale devono essere presentate, prima dell'inizio del periodo di congedo, in modalità telematica attraverso il servizio online dedicato accessibile sul portale INPS, tramite Contact Center INPS o tramite Patronati.

La durata massima del congedo parentale nel rispetto del limite dei 10/11 mesi spetta:

- alla **madre lavoratrice dipendente**, per un periodo continuativo o frazionato non superiore a 6 mesi;
- al **padre lavoratore dipendente**, dal giorno successivo al parto anche mentre la madre è in congedo di maternità o usufruisce dei riposi giornalieri, oppure se è casalinga o lavoratrice autonoma; per un periodo continuativo o frazionato non superiore a 6 mesi elevabile a 7 mesi se si astiene dal lavoro per

un periodo continuativo o frazionato non inferiore a 3 mesi;

- al **genitore solo** (lavoratrice o lavoratore dipendente), per un periodo continuativo o frazionato non superiore a 11 mesi. La situazione di genitore single o separato non rientra di per sé nell'ipotesi di genitore solo, poiché deve risultare il non riconoscimento da parte dell'altro genitore oppure la sentenza di affidamento esclusivo. I casi di "genitore solo" sono: 1) morte di un genitore; 2) affidamento esclusivo; 3) grave infermità; 4) abbandono da parte di un genitore; 5) non riconoscimento da parte di un genitore.

Il periodo minimo di preavviso per fruire del congedo parentale è di 5 giorni e può essere fruito per libera scelta del genitore, sia continuativamente che in maniera frazionata. Nel calcolo del periodo vanno computati tutti i giorni anche quelli festivi e non lavorativi ed in caso di frazionamento, tra un periodo di congedo e l'altro, anche se di un solo giorno, ci deve essere effettiva ripresa dell'attività lavorativa (circolare INPS 109/2000)<sup>[3]</sup>.

Il congedo parentale può essere usufruito anche su base oraria e le circolari dell'INPS hanno chiarito, in linea di principio, che in assenza di contrattazione collettiva il congedo parentale su base oraria può essere fruito in misura pari alla metà dell'orario di lavoro giornaliero. Il congedo su base oraria può essere fruito sia dal personale a tempo pieno sia dal

personale a tempo parziale per periodi minimi di un'ora giornaliera la cui somma nell'arco di ciascun mese di utilizzo corrisponda comunque a giornate intere. Per la fruizione dei congedi su base oraria le lavoratrici e i lavoratori interessati devono presentare domanda all'azienda, con un preavviso non inferiore a 5 giorni, in forma scritta e unitamente alla documentazione inoltrata all'INPS indicando, la durata del periodo richiesto, il numero di giornate equivalenti alle ore richieste, le giornate richieste e la collocazione nella giornata.

In caso di impossibilità oggettiva al rispetto del già menzionato termine di preavviso, l'accordo del 2015 prevede l'applicazione di quanto previsto dall'art. 32 comma 3 del D.Lgs. n. 151 del 2001 che indica un preavviso minimo di 2 giorni. Oltre all'incumulabilità, ai sensi del D.Lgs. 15 giugno 2015 n.80, del congedo parentale ad ore con permessi e riposi disciplinati dal T.U. maternità/paternità, è esclusa la cumulabilità nella medesima giornata della fruizione oraria del congedo parentale con permessi o riposi previsti dalla contrattazione collettiva, come ad esempio i permessi per banca delle ore e per ex festività sopprese.

L'insorgere di malattia del genitore, durante il periodo di congedo parentale, interrompe il periodo stesso e fa maturare il trattamento economico relativo alle assenze per malattia. È evidente che in tal caso occorrerà attivare la procedura di certificazione elettronica di ma-



lattia e comunicare esplicitamente la volontà di sospendere il congedo per la durata del periodo di malattia, slittarne la scadenza del congedo o eventualmente spostarne l'utilizzo.

Per i genitori che non vogliono utilizzare il congedo parentale su base oraria, il decreto legislativo 25 giugno 2015, n.81, ha previsto la possibilità per il lavoratore di chiedere, per una sola volta, in luogo del congedo parentale od entro i limiti del congedo ancora spettante, la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto a tempo parziale, purché con una riduzione d'orario non superiore al 50 per cento.

La legge di bilancio 2023 che ha disposto per massimo uno dei nove mesi di congedo indennizzabili l'elevazione dell'indennità all'80% della retribuzione a condizione che sia fruito, in alternativa tra i genitori, entro il sesto anno del bambino o dall'ingresso del minore in famiglia. Tale ulteriore beneficio si applica solo alle lavoratrici e ai lavoratori dipendenti che terminano il periodo di congedo di maternità o di paternità, successivamente al 31 dicembre 2022.

Sempre dal 13 agosto 2022, diversamente da quanto avveniva in precedenza, durante la fruizione del congedo parentale maturano i ratei di ferie, riposi e tredicesima, ad eccezione degli emolumenti accessori connessi all'effettiva presenza in servizio. L'ultima modifica è arrivata con la legge di bilancio 2024 che porta a **2 mesi l'elevazione dell'indennità di congedo parentale, spettante nella misura dell'80%** della retribuzione nel limite massimo di un mese e nella misura del 60% della retribuzione nel limite massimo di un ulteriore mese, elevata all' 80% per il solo anno 2024. ■

---

## Note

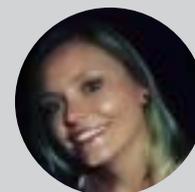
- [1] Decreto Legislativo 30 giugno 2022, n. 105. Attuazione della direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio. (GU Serie Generale n.176 del 29-07-2022)
- [2] Per l'anno 2024, l'importo dell'assegno sociale è stato fissato con la circolare INPS n. 1/2024 e innalzato a 6.947,33 euro annui, che corrispondono a 13 mensilità da 534,41 euro l'una.
- [3] Istituto Nazionale della Previdenza Sociale - Circolare numero 109 del 6-6-2000

---

[\*] Responsabile dell'Ufficio Vertenze della CISAL di Udine.

# Pensione di reversibilità e coppie omosessuali di fatto

di Antonella Delle Donne [\*]



Nell'ordinamento italiano il riconoscimento giuridico delle coppie di fatto è frutto di un lungo cammino caratterizzato da un andamento altalenante fino all'entrata in vigore della legge 20 maggio 2016, n. 76, meglio nota come Cirinnà, dal nome della relattrice, che regola le unioni civili per le coppie omosessuali e le convivenze per quelle eterosessuali.

I problemi esegetici originano dal disposto degli artt. 29 e 30 Cost. riferito alla famiglia nucleare fondata sul matrimonio, sul negozio solenne e sull'affectio coniugalis.

Nella famiglia di fatto manca l'atto formale in quanto nucleo spontaneo formato da persone di sesso diverso in comunione durevole di vita e interessi.

I caratteri delle unioni di fatto sono:

- la comunione materiale e morale di vita
- la stabilità
- la certezza del rapporto
- l'assenza di un legame giuridico derivante dal matrimonio.

Prima dell'intervento legislativo del 2016 è stata la giurisprudenza ad estendere al convivente more uxorio le tutele previste per il coniuge.

In ambito penale tramite l'interpretazione estensiva di alcune norme, tra cui l'art. 649 c.p. (Non punibilità a querela della persona offesa per fatti commessi a danno dei congiunti) e il 384 c.p. (Casi di non punibilità).

Nel settore civile, ad esempio, è stata riconosciuta la risarcibilità del danno non patrimoniale da lesione parentale anche per uccisione del convivente. In tal caso, si è in presenza di un danno ad un diritto proprio tutelato dall'art. 2 Cost. sempre che ci sia la durata e la stabilità del rapporto. Unica peculiarità l'impossibilità per il convivente di avvalersi di presunzioni.

Ancora la giurisprudenza civile si è pronunciata in diversi ambiti:

1. Rapporti patrimoniali: inquadrati tra le obbligazioni naturali ex art. 2034 c.c. con divieto di ripetizione e adempimento per motivi sociali o morali.
2. Acquisti: parificati alla separazione dei beni. La Cass. Con sentenza 7480/2013 ha inquadrato l'acquisto di immobile da parte di un convivente e cointestato tra le donazioni indirette.
3. Attività lavorativa. Se si è al cospetto di una convivenza stabile e durata vige una presunzione di gratuità limitata dal disposto dell'art. 230 bis c.c. con onere della prova

contraria gravante sull'attore. Se c'è solo un rapporto sessuale la prestazione lavorativa si intende onerosa.

4. Diritti sulla casa coniugale: il convivente può succedere nella locazione. Egli è detentore qualificato legittimato attivo per esperire le azioni per la tutela possessoria.
5. Diritti post mortem: il convivente non rientra tra i legittimari. È possibile il lascito testamentario entro i limiti della disponibile.

Con l'entrata in vigore della legge n. 76 del 2016 cambia lo stato di fatto delineato costituito esclusivamente da contributi esegetici e dottrinari.

Vengono disciplinati i rapporti patrimoniali tra conviventi, le relazioni lavorative nell'impresa familiare, i diritti previdenziali.

Si riconoscono, pertanto, diritti concreti anche alle coppie di fatto con possibilità per quelle omosessuali di formalizzare il loro rapporto mediante l'unione civile.

## La pensione di reversibilità

Si tratta di misura previdenziale riconosciuta ai superstiti del titolare del trattamento e consistente in una prestazione periodica.

Si possono distinguere due diverse tipologie:

1. la pensione di reversibilità in ipotesi di morte dell'avente diritto alla pensione;
2. la pensione indiretta in caso di morte dell'avente diritto non ancora pensionato, ma in possesso dei requisiti prescritti dalla legge.

I familiari che possono beneficiare del trattamento sono il coniuge e i figli e, in loro assenza

e al cospetto delle condizioni di legge, i genitori o fratelli celibi e sorelle nubili. Al coniuge la pensione spetta anche in caso di separazione legale. Se essa è avvenuta con addebito il diritto è riconosciuto se il coniuge è titolare di assegno alimentare.

Per aver accesso al beneficio è necessario risultare a carico del defunto.

L'importo varia a seconda del soggetto cui è erogata. Se è presente solo il coniuge ha diritto ad un trattamento pari al 60% di quello che spettava al titolare. Il 70% spetta al figlio se è unico e in assenza del coniuge; se i figli sono due la quota è pari al 40%; se sono tre la percentuale è piena con riparto egualitario. Se vi sono sia il coniuge che un figlio la percentuale è dell'80%. Per tutti gli altri familiari aventi diritto la percentuale è del 15%.

Se il trattamento va liquidato solo in base al sistema contributivo e non sono presenti i requisiti per la pensione ai superstiti viene erogata un'indennità una tantum pari al prodotto tra l'importo dell'assegno sociale e il numero delle annualità accreditate a favore dell'assicurato.

Vi può essere una trattenuta se il titolare della pensione è in possesso di redditi superiori a determinati limiti considerati tutti quelli assoggettati all'Irpef.

## **I diritti previdenziali e le coppie omosessuali di fatto**

La legge n. 76 del 2016 riconosce il diritto alla pensione di reversibilità al superstite di coppia unita civilmente sia omosessuale che eterosessuale.



A seguito dell'entrata in vigore di tale disciplina è sorta la questione, alimentata da un cospicuo contenzioso in materia, della portata retroattiva della previsione con riconoscimento del diritto anche in favore del convivente di fatto deceduto prima dell'entrata in vigore della legge.

Sul punto vi sono state pronunce contrastanti.

Il Giudice del Lavoro di Milano ha fornito risposta negativa al quesito summenzionato<sup>[1]</sup>.

Al contrario, la Corte di Appello di Milano ha riformato il provvedimento impugnato attribuendo il diritto alla pensione di reversibilità al partner superstite quale diretta emanazione dell'art. 2 Cost. ovvero come tutela del singolo nelle formazioni sociali cui appartiene<sup>[2]</sup>.

La Corte di Cassazione, nell'esercizio della sua funzione nomofilattica, ha stabilito l'irretroattività della legge n. 76 del 2016 cassando la sentenza della Corte di Appello di Milano e non riconoscendo il diritto alla pensione di reversibilità al partner superstite di coppia omosessuale prima della Cirinnà, in assenza di una formalizzazione dell'unione<sup>[3]</sup>.

Tale orientamento è stato ribadito dalla Suprema Corte con l'ordinanza 16 febbraio - 14 marzo 2022 n. 8241. Il caso portato all'attenzione della Corte è quello di due donne stabilmente conviventi da trent'anni che, però, non hanno potuto formalizzare la loro unione per l'assenza di una disciplina ad hoc.

Il Tribunale di Bologna ha respinto la richiesta della superstite circa la pensione di reversibilità per la sostanziale differenza tra la posizione del coniuge, legato al partner dal vincolo del coniugio, e quella del convivente, al cospetto di un mero legame di fatto privo di rilievo giuridico.

La ricorrente non vede soddisfatte le proprie ragioni neanche in Cassazione ove è affermata l'irretroattività della legge Cirinnà con impossibilità di riconoscere il diritto al trattamento di reversibilità. Né ha convinto la tesi basata sul diritto alla vita familiare garantito dalla CEDU per la diversità tra il matrimonio, fondato su un rapporto formale e la convivenza di fatto. Tale differenza rende illegittima l'equiparazione degli istituti e l'eventuale ana-

logia di disciplina a nulla rilevando l'impossibilità per la coppia di contrarre matrimonio o anche l'unione civile antecedentemente l'entrata in vigore della legge n. 76 del 2016.

L'anno di svolta è, dunque, il 2016 con l'entrata in vigore della legge n. 76 che riconosce ai componenti dell'unione civile il diritto alla pensione di reversibilità coerentemente con la funzione assistenziale del beneficio diretto a garantire al superstite i mezzi per condurre una vita dignitosa.

## Conclusioni

L'unione civile è un grande traguardo raggiunto da tutte quelle coppie di fatto che vogliono vedersi riconosciuti dei diritti pur in assenza del matrimonio.

In particolare, sono le coppie omosessuali ad averne beneficiato in misura maggiore, in quanto prima della legge n. 76 del 2016 non avevano alcuna tutela da parte dell'ordinamento.

La giurisprudenza, in diverse pronunce, ha affrontato la questione cercando di colmare il vuoto normativo.

La Corte di Strasburgo con la sentenza del 21 luglio 2015, caso Oliari, ha condannato l'Italia per il mancato riconoscimento nell'ordinamento delle unioni civili tra persone dello stesso sesso quale violazione dell'art. 8 della Cedu in relazione al rispetto della vita familiare e rimettendo al Parlamento il compito di bilanciare i vari interessi.

La Corte Costituzionale, già nel 2010, con la pronuncia n. 38 aveva ricompreso l'unione omosessuale nelle formazioni sociali di cui all'art. 2 Cost. come diritto fondamentale di vivere liberamente la propria condizione di coppia<sup>[4]</sup>.

Ancora la Corte di Cassazione riconosce il rilievo costituzionale delle unioni omoaffettive e il bisogno di un pronto intervento legislativo per la loro regolazione<sup>[5]</sup>.

In tale tessuto esegetico si inserisce la Cirinnà disciplinando le unioni civili per le coppie omosessuali sulla falsariga del matrimonio e le convivenze di fatto per tutte le coppie conviventi stabilmente, ma che hanno deciso di non contrarre matrimonio.



Vengono, in questo modo, disciplinati alcuni diritti propri del vincolo del coniugio tra cui il trattamento di reversibilità.

Quello del riconoscimento dei diritti delle coppie omosessuali rappresenta un lungo cammino ancora da concludere. Molto si è fatto, ma tanto ancora c'è da fare tenuto anche conto della situazione degli altri Paesi europei dove, già da parecchi anni, è ammesso il matrimonio tra coppie same-sex.

De iure condendo si auspica un nuovo intervento legislativo in una direzione di maggiore apertura per fornire a ciascun individuo le medesime possibilità di sviluppo della propria personalità e sfera affettiva coerentemente con gli artt. 2 e 3 della Costituzione Italiana, con le disposizioni della CEDU e della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani. ■

---

## Note

- [1] Tribunale di Milano, sentenza n. 659 del 10 aprile 2017.
- [2] Corte di Appello di Milano, sentenza 1005/2018.
- [3] Corte di Cassazione, sentenza del 14 settembre 2021, n. 24694.
- [4] Raffaele Ceniccola, *Personae, famiglia e successioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.
- [5] Corte di Cassazione 2400/2015.

---

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

# Verso la digitalizzazione della PA

di Ida Giannetti [\*]



A partire dagli anni Novanta gli ambiti del diritto cd. “classici” quali ad esempio, il diritto amministrativo, sono stati interessati dall’*Informatica giuridica* e proprio in questo settore disciplinare giuridico, le amministrazioni pubbliche iniziano a dotarsi delle tecnologie informatiche, definite ora come TIC<sup>[1]</sup> o con l’acronimo inglese ICT<sup>[2]</sup>, perché riconoscono i vantaggi derivanti dall’automazione e le useranno nel proprio agire per raggiungere l’interesse pubblico. Il fenomeno nel tempo è stato anche appellato come *e-Government*, ovvero “governo elettronico” definito come «*l’uso delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni, coniugato a modifiche organizzative e all’acquisizione di nuove competenze al fine di migliorare i servizi pubblici e i processi democratici e di rafforzare il sostegno alle politiche pubbliche*»<sup>[3]</sup>.

L’*e-Government* costituiva, inoltre, uno degli elementi essenziali della strategia europea *e-Europe 2002*, e consisteva nel convertire in forma elettronica l’attività della pubblica amministrazione fino a quel momento svolta, in modo tradizionale, su carta, al fine di migliorare l’erogazione della prestazione di servizi a vantaggio dei cittadini.

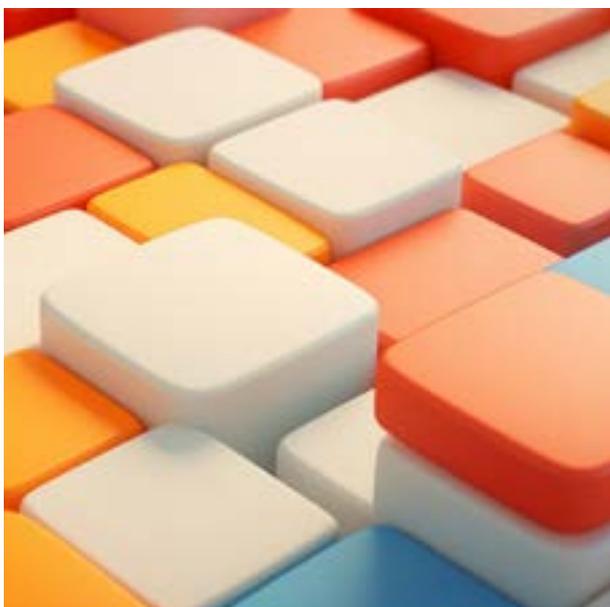
Il nostro Paese è stato quello che per primo ha legiferato in materia di informatizzazione della pubblica amministrazione, infatti con la **l. del 1992 n. 421** rubricata “*delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale*”, le Camere delegarono l’Esecutivo a regolamentare l’informatica pubblica con la previsione di un organismo preposto alla pianificazione

e al coordinamento della materia, fu istituita un’apposita autorità, l’AIPA<sup>[4]</sup> e dall’altro lato, la legge ha regolamentato precise tematiche<sup>[5]</sup> tra cui di rilievo il **documento amministrativo informativo**.

Tanta strada poi è stata fatta da quando, con il d.lgs. 2005 n. 82, viene emanato, nel nostro Paese, il **Codice dell’Amministrazione Digitale**, con l’acronimo italiano di **CAD**, entrato in vigore il 1° gennaio 2006, esso costituisce il cuore della normativa primaria in materia di digitalizzazione<sup>[6]</sup>.

Alla versione attuale del codice si è giunti dopo *ben trentotto* interventi normativi correttivi, il primo avvenuto con il d.lgs. 4 aprile 2006 n. 159 sino alla conversione del *d. l. semplificazioni* nella legge dell’11/09/2020 n. 120<sup>[7]</sup>. Ebbene, quest’ultimo provvedimento legislativo, emanato in pieno periodo pandemico, il cui **TITOLO III** recante “**Misure di semplificazione per il sostegno e la diffusione dell’amministrazione digitale**” dà nuova linfa alla Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.

Tra le novità più rilevanti si annoverano le novelle al CAD; le modifiche al d. l. 18/10/2012 in materia di *domicilio digitale*<sup>[8]</sup>; e ancora, il decreto prevede, l’accesso a tutti i servizi digitali della PA, tramite SPID<sup>[9]</sup>, carta d’identità digitale (CIE) e tramite AppIO su smartphone; introduce novità secondarie in tema di semplificazione nell’accesso ai servizi di pagamento elettronico dei titoli di viaggio dei comuni e degli enti locali<sup>[10]</sup>; introduce disposizioni dirette a favorire l’accesso delle persone con disabilità agli strumenti informatici; istituisce la piattaforma unica nazionale informatica di targhe associate a permessi di circolazione dei titolari



di contrassegni e semplificazioni in materia di esportazioni di veicoli<sup>[11]</sup>.

Successivamente, altre modifiche sono state apportate con il d. l. n. 36/2022 conv. in L. n. 79/2022 e d. l. 2023 (cd. decreto PNRR) conv. in L. n. 41/2023. È bene ricordare che il Governo presieduto da Mario Draghi ha ufficialmente presentato alla Commissione Europea, lo scorso 30 aprile 2023, il cd. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza<sup>[12]</sup>, per fronteggiare la crisi pandemica; il 27% del PNRR, che prevede finanziamenti dell'UE al nostro Paese per un importo superiore ai 200 miliardi di euro, è destinato alla *trasformazione digitale*. L'Italia aveva accumulato considerevoli ritardi nell'adozione delle tecnologie digitali tanto nel sistema produttivo quanto nei servizi pubblici che si sommano alle limitate competenze digitali dei cittadini. Non a caso molte risorse del PNRR sono destinate a colmare il cd. divario digitale o *"digital divide"*<sup>[13]</sup>.

### Sulla rilevanza del digitale nelle scienze sociali

Divario digitale o *"cd. digital divide"*<sup>[14]</sup>, espressione entrata a far parte del linguaggio comune, anzi negli ultimi anni è questo, un termine quasi abusato, e fa riferimento "alla distanza in atto tra le persone che usano le tecnologie dell'informazione e quelle che non lo fanno (o perché non le sanno usare o perché non possono)". Esso connota, quindi, la distribuzione non uniforme delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nella società.

Negli anni, il divario digitale ha assunto significati diversi. Con l'espressione più risalente di *"digital divide" di primo livello*, ad esempio, si sottolinea la disparità tra le persone che hanno accesso ad Internet e le persone che di tale accesso sono prive. Il legislatore italiano ha cercato di predisporre strumenti utili a superare questo divario con varie iniziative come ad es. *investimenti sulla cd. banda larga*.

Il PNRR intende proseguire perché tra gli interventi da finanziare ci sono le reti ultraveloci 5 GB. Ci si propone di portare tutto il Paese entro il 2026 ad una connessione di almeno 1 GB. In altri termini, il divario di primo livello riflette la dicotomia tra gli *haves* e i *not have*s; si deve ai contributi di autori stranieri risalenti agli inizi degli anni 2000, la constatazione che tale divario colpisce maggiormente *le donne*, *coloro con basso reddito*<sup>[15]</sup>, e infine *coloro con bassa istruzione*<sup>[16]</sup>.

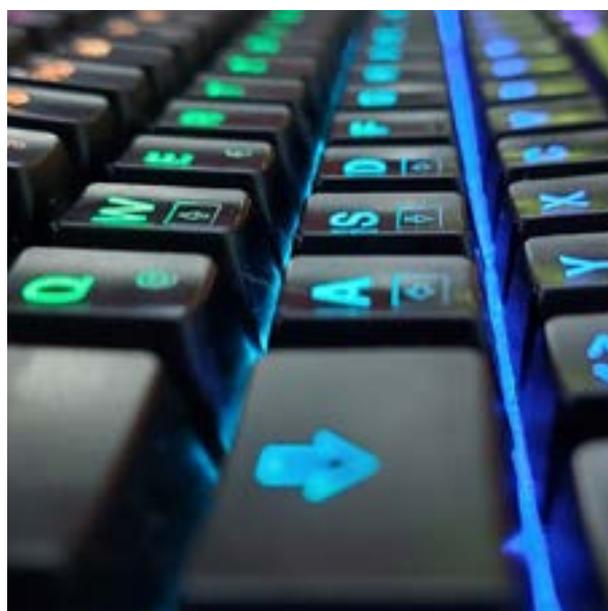
Le diseguaglianze digitali, si sviluppano

secondo questi modelli, seguendo un percorso definito e strutturato cioè, come si è visto, *lo stato socio-economico e il capitale culturale*, due variabili che, insieme all'età e al genere, influenzano il tipo di accesso ad Internet degli utenti. Man mano si è poi osservato che le barriere più difficili da abbattere non sono tanto l'accesso alle tecnologie bensì il loro utilizzo, perché le innovazioni tecnologiche dipendono dall'uso che di esse facciamo e dal modo in cui influiscono sulla vita delle persone.

L'accesso a *internet* non è sufficiente per fruire realmente delle nuove tecnologie così da mettersi al riparo da ogni forma di esclusione. E dunque il divario si è spostato a quello etichettato come *"divario di secondo livello"*<sup>[17]</sup> che attiene alle diverse abilità digitali cioè l'ampiezza e la profondità dell'esperienza digitale e colpisce maggiormente *le donne*, a tale scopo si noti che la preoccupazione per le differenze di genere nell'uso di PC e di Internet è crescente oltre ad essere una questione di difficile risoluzione; altra discriminante è poi *l'età* e infine, il *titolo di studio* posseduto.

Il divario di secondo livello, in altri termini, fa riferimento alla *"cd. alfabetizzazione informatica"*, il PNRR mira al reclutamento di migliaia di giovani che aiuteranno circa un milione di utenti ad acquisire competenze digitali di base; creazione di un sistema di docenti e personale scolastico per la transizione al digitale; inoltre, le imprese che investiranno in formazione alla digitalizzazione e di sviluppo delle relative competenze si vedranno riconoscere dei crediti di imposta.

Negli ultimi tempi a partire dal 2012 con Rables Morales & Torres Albero<sup>[18]</sup> si è poi incominciato a parlare di *"divario digitale di*



**terzo livello**” che riguarda le *lacune* nella capacità degli individui di tradurre il proprio accesso ad Internet e il suo utilizzo in risultati favorevoli: non basta disporre di PC e reti veloci, non basta avere le competenze digitali di base ed avanzate, occorre invece saper usare le tecnologie al fine di trarne la massima utilità per raggiungere risultati altamente innovativi.

Ad es. *in campo sanitario*, l’obiettivo non è insegnare ad accendere il PC o a redigere la ricetta elettronica. I medici devono avere le competenze necessarie per adottare soluzioni di *“intelligenza artificiale”*<sup>19</sup> nell’assistenza sanitaria e nelle cure e capire se, ad esempio, la *data analytics* può aiutare nella scoperta della *genes* di alcune malattie. Anche nel *campo scolastico* il problema non è quello di dotare le classi di *tablet*, o di lavagne elettroniche, quanto, piuttosto, creare nuovi contenuti di apprendimento che usino tutte le potenzialità dei nuovi mezzi. Per trasmettere le nuove competenze occorre prima acquisirle e poi saperle trasmettere. In definitiva questo divario di terzo livello può essere superato facendo leva sull’approccio interdisciplinare.

## Il nostro Paese e l’indice DESI

Ma vien da chiedersi: a che posto si colloca il nostro Paese rispetto al cd. Digital Economy and Society Index? Come è noto, l’indice di digitalizzazione dell’economia e della società, introdotto dalla Commissione Europea nel 2014, fotografa anno dopo anno la posizione di ogni Paese rispetto alla media europea, ed è finalizzato a monitorare i progressi compiuti dagli Stati membri nel settore digitale. L’indice mo-

stra, anche, per ciascuno degli indicatori presi a riferimento l’andamento anche rispetto al precedente anno. I nuovi indicatori sono stati strutturati prendendo a riferimento **4 settori**:

- **Capitale umano e competenze digitali;**
- **Infrastrutture e connettività;**
- **Tecnologie digitali per il settore produttivo;**
- **Servizi pubblici digitali.**

L’Italia nel 2021 si colloca al **ventesimo posto** con punteggio pari al **45,5**. È da considerare favorevolmente che l’Italia sia riuscita nel 2021 a scalare ben cinque posizioni, visto che nel 2020 occupava la **venticinquesima** posizione. Ciò significa che, nonostante gli sforzi, l’Italia continua a collocarsi al di sotto della media europea, pari a **50,7%**, risultando avanti soltanto Cipro e Slovacchia, Ungheria, Polonia, Grecia, Bulgaria e Romania. Le cose cambiano in senso positivo nel 2022 poiché l’Italia riesca a collocarsi al **diciottesimo** posto; purtroppo, tuttavia, rimane indietro alla media europea che si aggira al **52,3%**.

## Conclusioni

Da quanto fin qui analizzato si può definire la **digitalizzazione della pubblica amministrazione** come *“quel processo con il quale l’amministrazione agisce, e si organizza per agire, con l’intento di esercitare funzioni amministrative e prestare servizi pubblici attraverso tecnologie dell’informazione e della comunicazione”*.

Gli obiettivi che la PA si prefigge sono da un lato, concretizzare i principi “tradiziona-



li” dell’amministrazione, ovvero quelli di *buon andamento, di imparzialità, di efficacia, di efficienza ed economicità*; dall’altro, attuare i principi dell’Open Government e cioè quello di *trasparenza, di partecipazione e di collaborazione*.

In conclusione, se le ICT possono essere utilizzate per migliorare qualcosa di già esistente e cioè migliorare e potenziare l’esercizio delle funzioni amministrative tradizionali, possono essere, altresì, utilizzate per creare qualcosa di nuovo e cioè funzioni amministrative native digitali. ■

---

## Note

[1] L’acronimo sta per **Tecnologie dell’informazione e della comunicazione**.

[2] L’acronimo inglese, invece, sta per **Information and Communication Technology**. Per le ICT si osservi che, nonostante nel CAD in ben 16 articoli (tra quelli abrogati e quelli in vigore), contenga il riferimento alle TIC, all’interno dello stesso CAD non vi è alcuna definizione di cosa debba intendersi per tecnologie dell’informazione e della comunicazione.

[3] In tal senso V. la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Consiglio delle regioni del 26 settembre 2003, COM (2003), 567. L’**e-Government** costituiva uno degli elementi essenziali della strategia europea *e-Europe 2002*, e consisteva nel convertire in forma elettronica l’attività della pubblica amministrazione fino a quel momento svolta, in modo tradizionale, su carta, al fine di migliorare l’erogazione della prestazione di servizi amministrativi a vantaggio dei cittadini.

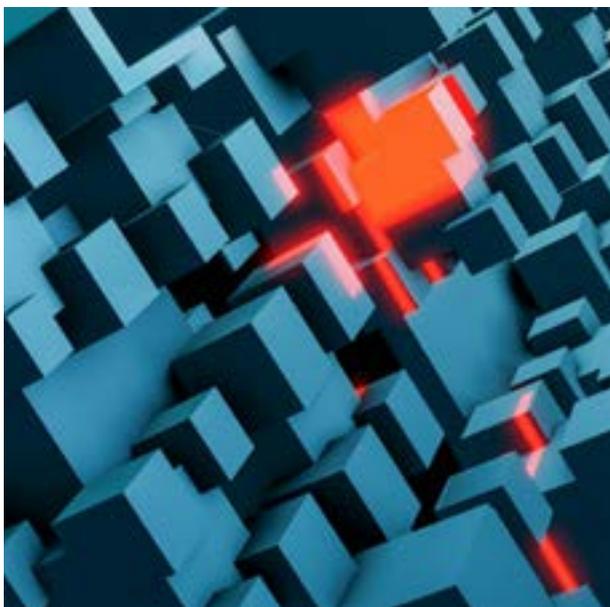
[4] È l’acronimo di Autorità per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione. Ebbene, questa Autorità è stata istituita con il D. Lgs. 39/93, rubricato *Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell’art.2, comma 1, lett. mm), della legge 23 ottobre 1992, n. 421*. In argomento V. **Angelini F.**, *L’Autorità per l’informatica nella pubblica amministrazione*, in *Amm. Cont. Stat Ent. Loc.*, 1997, 45 ss. Nel 2003 l’Aipa viene soppressa e viene creato il CNIPA, Centro nazionale per l’informatica nella Pubblica Amministrazione, il quale successivamente diventerà DigitPA e, nel 2012, **AGID**, l’Agenzia per l’Italia digitale.

[5] In particolare, si confrontino le diverse tappe delle regolamentazioni: «nel 1994 l’informatizzazione penetra nelle procedure di emissione dei mandati di pagamento e di controllo della Corte dei Conti (d.p.r. 20 aprile 1994 n. 367); nel 1997 si ribadisce la validità giuridica degli atti pubblici e privati in forma elettronica (l. 15 marzo 1997 n. 59 cd. Bassanini 1) e si introduce con altro regolamento la crittografia asimmetrica (d.p.r. 1997 n. 513); nel 1998 sono emanati il regolamento dello sportello unico (d.p.r. 1998 n. 447) e il regolamento per la tenuta del protocollo amministrativo con procedura informatica (d.p.r. 1998 n. 428); nel 1999 sono adottate regole tecniche per la firma digitale da apporre sui documenti informatici, ed emanati un regolamento sul telelavoro nelle pubbliche amministrazioni (D.P.C. 8/2/1999 n. 70) ed una direttiva in materia di gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni; nel 2000 è approvato un regolamento avente ad oggetto regole tecniche sul protocollo informatico previste dal dpr 20 ottobre 1998 n. 428. Nello stesso anno l’Aipa provvede all’emanazione di un insieme



di regole tecniche in materia di formazione e conservazione di documenti informatici delle pubbliche amministrazioni e il Parlamento del t.u. sulla documentazione amministrativa (dpr. 28 dicembre 2000 n.445)».

- [6] Ricordiamo che prima del CAD, l'Italia con la **legge cd. Stanca** (legge n. 4 del 2004), dal nome del ministro che la introduce, è stata prima fra i Paesi europei, a tutela dei cittadini che abbiano disabilità nell'uso dei servizi pubblici digitali. L'anno successivo (2005) nasce il CAD che nel 2010 (d.lgs. 235/2010) viene esteso anche alle società partecipate interamente da enti pubblici o con prevalente capitale pubblico.
- [7] Correttivo saliente al CAD fu come già accennato in nota 1, il d.lgs. 235/2010 che ne modifica *in primis* l'ambito di applicazione estendendolo alle società partecipate interamente da enti pubblici o con prevalente capitale pubblico ed inserisce **precise scadenze** entro le quali la normativa tecnica, (regole tecniche, oggi linee guida) deve essere resa disponibile. Invero, secondo la visione dell'epoca, i ritardi accumulati nella digitalizzazione dell'amministrazione pubblica, rappresentano la conseguenza dell'indolenza del dipendente pubblico, bollato dalla pubblicistica, come «un fannullone».
- [8] Obiettivo del legislatore è quello di sostituire il *domicilio fisico* di cui all'art.43 e ss. c.c. con *uno spazio digitale* attraverso il quale colloquiare con la PA, in modo più rapido ed economico, ma anche con i privati. Attualmente corrisponde con una *Pec* o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato.
- [9] Può essere utilizzato solo per le persone fisiche e per le identità digitali per uso professionale non per le persone giuridiche. Ugualmente può essere utilizzato per tutti gli atti e i contratti



per i quali non è obbligatorio l'utilizzo della sola firma digitale.

- [10] Cfr. art. 24-bis L. 120/2020.
- [11] Cfr. art. 29 della L. 120/2020.
- [12] Il testo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è consultabile sul sito istituzionale del Governo all'indirizzo [https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR\\_0.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf).
- [13] Nonostante l'art. 21-bis della Cost. recita: *“Tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete Internet, in condizione di parità, con modalità tecnologicamente adeguate e che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale”*.
- [14] Il *Digital Divide* fu inizialmente coniato negli Stati Uniti, in alcuni studi che indicavano come il possesso di PC aumentasse il divario per alcuni gruppi etnici. Poi è entrato nell'uso comune, quando il Presidente americano Bill Clinton, durante un discorso tenuto nel 1996 sottolineò come la *disparità* di accesso ai servizi telematici regnasse tra la popolazione del Paese: tra chi ne ha accesso e chi ne è escluso in modo totale o parziale. I motivi di esclusione comprendono diverse variabili: condizioni economiche, livello di istruzione, differenza di età, appartenenza a diversi gruppi etnici, provenienza geografica.
- [15] Cfr. **Van Dijk J., (2005)**, *“The deepening divide. Inequality in the Information Society, Sage, London”*. L'autore sostiene che la posizione che una persona occupa nella società influisce sulle risorse materiali, sociali e culturali a disposizione e queste a loro volta condizionano i tempi e le modalità del processo di appropriazione tecnologica.
- [16] **V. Cotton S. R. & Jelenewicz S.M., (2006)**, *“A disappearing digital among college students? Peeling away the layers of the digital divide, “ in Social Science Review”, 24 (4)*.
- [17] Si cfr. I contributi di **Attewell P., (2001)**, *“The first and Second Digital Divides”*; nonché **Hargittai E. e Walejko G., (2008)**, *“The participation divide: Content creation and sharing in the digital age - Information, Communication Research”*.
- [18] **V. Robles JM e Torres Albero C., (2012)**, *“Digital divide and the information and communication society in Spain”*.
- [19] *“cd. AI”* dagli inglesi.

---

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

## Prima credevo

di Fadila

Credevo che rappresentasse il successo al femminile, il simbolo della raggiunta parità uomo donna. Un'affermazione ottenuta senza padri o padrini, un traguardo raggiunto con le sue sole forze, volontà e intelligenza. Ad allargare alle donne il significato del motto *self made man* avevano contribuito lei e tante altre come lei. Un percorso difficile e faticoso che era partito da lontano in un Paese, il nostro, in ritardo rispetto ad altre società del mondo occidentale. Insieme, poi, ai requisiti della sua personalità mi affascinava l'immagine dotata di una raffinata e rara bellezza che si trasformava in grazia e fascino. Armonia fisica e personalità avevano formato una miscela esplosiva.

Credevo, altresì, che i milioni di seguaci, o come si dice oggi *follower*, fossero meritati come i suoi incredibili guadagni, accumulati nel giro di un tempo tanto breve. Una cifra da capogiro di cui una persona normale come noi forse riesce a guadagnare a malapena un centesimo nell'arco dell'intera esistenza.

Ritenevo, infine, che le sue dichiarazioni a favore delle battaglie per i diritti civili fossero autentiche; che il suo continuo prodigarsi a favore dei meno agiati e d'istituzioni benemerite con una costante azione di beneficenza legata alla vendita dei prodotti che pubblicizzava, fosse la manifestazione di un agire che meritava rispetto e ammirazione. Non è da tutti, pensavo, rinunciare a una parte cospicua degli introiti per indirizzarla verso scopi altamente sociali.

Poi è scoppiato lo scandalo. Inizialmente ho pensato che si trattasse del solito tentativo senza una solida base di riscontro, posto in essere al fine di delegittimare, magari per invidia, una persona di alto profilo, una moda al giorno d'oggi non proprio rara. Ma quando l'ho osservata in un video con addosso un indumento simile a un saio da penitente e un viso truccato abilmente per nascondere la sua prorompente bellezza, mentre ammetteva di aver sbagliato, mi sono cadute le braccia e dentro di me si è infranta l'immagine di un mito che, purtroppo, dietro una splendida apparenza era fatto di stracci e cartapesta.

Col passare del tempo la situazione sembra ancora più grave di quanto era apparsa all'inizio perché la beneficenza, promessa e non effettuata se non in piccole dosi, sembra essere stata un mezzo costante per maggiori guadagni. Le conseguenze di tale comportamento, oltre gli aspetti specifici della vicenda, riguardano soprattutto il pericolo che la gente di fronte a queste frodi si astenga dal partecipare a una funzione tanto importante che concorre a supportare l'attività pubblica in favore delle fasce più deboli del tessuto sociale. Un anno fa era la più splendente tra le stelle del festival di Sanremo, ammirata da milioni

di telespettatori, ora è caduta nella polvere. Com'è aleatorio il successo basato sulle menzogne e attuale il motto *sic transit gloria mundi*. Il mio augurio è che la giovane imprenditrice tragga da tale vicenda l'insegnamento che il denaro deve essere considerato un mezzo necessario per vivere e migliorare la propria posizione ma non il fine della propria esistenza.

Ai falsi miti odierni mi sembra giusto contrapporre uno vero che il tempo non ha cancellato e non cancellerà facilmente. Mi riferisco a Gigi Riva, l'eroe della nostra gioventù, l'uomo dalla struttura possente che non temeva rivali neanche sotto l'aspetto fisico, ponendo fine a un lungo periodo in cui gli italiani, come diceva Gianni Brera, erano ancora degli abatini, esseri con una struttura corporea mingherlina, retaggio di secoli di fame e privazioni.

In una partita di calcio, affermava, era inutile contrastare l'avversario, magari i tedeschi o gli inglesi, sul piano della fisicità perché si andava incontro a una sconfitta certa. Bisognava difendersi e affidarsi al contropiede, contrastando la forza con l'intelligenza tattica e una buona dose di furbizia, una dote quest'ultima, nel bene e nel male, prettamente italiana. Poi era arrivato lui, espressione di un popolo che stava diventando benestante e ben nutrito. Al suo fianco aveva ancora tanti abatini come Rivera e Mazzola che supplivano, tuttavia, la potenza con la fantasia. E si era rivelato un vero campione, inarrivabile non solo nel gioco del calcio ma anche nei vari aspetti della vita: l'etica, la socialità, l'amore, la riconoscenza. Una conferma di quel che scrivo è stata il netto rifiuto al richiamo milionario delle sirene dei grandi club del nord. Gli sarebbe parso un tradimento verso la Sardegna che considerava la sua terra d'adozione. Questa manifestazione d'amore è la dimostrazione che per lui, diversamente, purtroppo, dal pensare e agire odierno di tanti, forse di troppi, i soldi erano solo un mezzo per realizzare la sua vita a misura d'uomo. ■

13/02/2024

## Il Comitato Direttivo della Fondazione ha incontrato il Direttore dell'INL, dott. Paolo Pennesi



È stata l'occasione per presentare le iniziative che la Fondazione ha in animo di realizzare, al fine di valorizzare le competenze interne e di porre l'attenzione su alcune questioni come la sicurezza sul lavoro.

Su quest'ultimo tema, su cui la Fondazione ha tenuto a dicembre un importante convegno

cui ha preso parte anche il dott. Pennesi, del quale si è concordato di sviluppare future sinergie con ulteriori iniziative che potranno vedere la partecipazione dell'INL, anche a seguito dell'importante ruolo acquisito dopo la riforma normativa intervenuta con il DL 146/2021. ■

**Vuoi scrivere un articolo  
sul tema del diritto del lavoro e della legislazione sociale  
da pubblicare su [lavoro@confronto](mailto:lavoro@confronto)?**

**Scrivici, o inviaci il tuo contributo, all'indirizzo email  
[lavoro-confronto@fondazioneantonina.it](mailto:lavoro-confronto@fondazioneantonina.it)**

