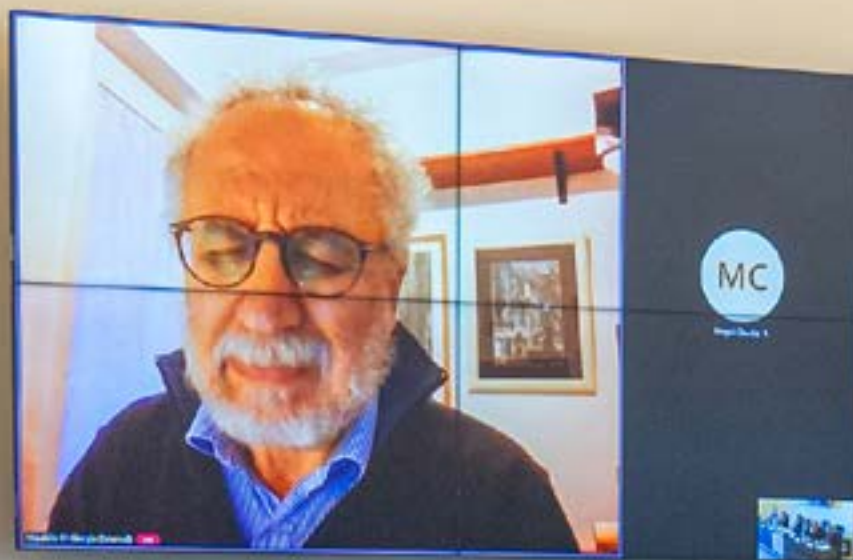




# LAVORO@CONFRONTO



## La sicurezza dei lavoratori Un bene prezioso per la società

**Globalizzazione,  
economia reale e  
finanziaria**

Matteo Ariano

**Non è solo  
questione di soldi**

Fabrizio Di Lalla

**Nasce "Sviluppo  
Lavoro Italia"  
dalle ceneri  
dell'ANPAL**

Stefano Olivieri pennesi

# Lavoro@Confronto

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

## Numero 62 • Marzo/Aprile 2024

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

### Direttore Editoriale:

Claudio PALMISCIANO

### Direttore Responsabile:

Renato NIBBIO BONNET

### Capi Redattori:

Palmina D'ONOFRIO  
Annunziata ELIA

### Redazione:

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

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

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

Le immagini utilizzate negli articoli sono fornite dagli autori o tratte dai siti [www.pixabay.com](http://www.pixabay.com) e [www.unsplash.com](http://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:

## Globalizzazione, economia reale e finanziaria

Matteo Ariano p. 3

## Non è solo questione di soldi

Fabrizio Di Lalla p. 4

## Nasce "Sviluppo Lavoro Italia" dalle ceneri dell'ANPAL

Stefano Olivieri Pennesi p. 6

## Roma 20 aprile 2024: celebrata l'Assemblea dei Soci della Fondazione D'Antona

Claudio Palmisciano p. 11

## La sicurezza dei lavoratori, un bene prezioso per la società

Michele Cavaliere p. 15

## Il subappalto

Pietro Napoleoni p. 20

## La carta di Urbino come strumento per garantire la salute e sicurezza sul lavoro

Angelo Delogu p. 24

## Il reato di omicidio sul lavoro

Mario Crispino p. 27

## Uno scudo a tutela dei RLS

Eugenio Erario Boccafurni p. 31

## Il ristorno al socio di cooperativa

Luigi Oppedisano p. 34

## Registrazioni sul LUL e diffida a regolarizzare

Luigi Sposato p. 39

## La lunga strada verso la parità retributiva tra uomini e donne

F. Ceccato, M.A. Ciarallo e P. Conigliaro p. 43

## Pari e dispari: donne e lavoro

Antonella Delle Donne p. 49

## Effemeridi

### A immagine e somiglianza di Dio

Fadila p. 51

# Globalizzazione, economia reale e finanziaria

di Matteo Ariano [\*]



Secondo uno studio della Banca d'Italia pubblicato qualche anno fa<sup>[1]</sup>, il mondo produttivo e imprenditoriale italiano ha sostanzialmente retto il grave shock economico rappresentato dalla pandemia mondiale, grazie al massiccio intervento pubblico previsto a livello europeo e nazionale.

Per effetto di questo robusto sostegno dello Stato, il numero dei fallimenti avuti nel 2020, primo anno della pandemia, è stato addirittura inferiore a quello del 2019. Sono stati così dissipati i timori di pesanti ripercussioni sull'occupazione, che si sarebbero potuti realizzare in assenza di tale intervento.

Superata la pandemia e tornata l'economia al suo precedente andamento, un problema serio sembra riaffacciarsi: quello delle crisi aziendali non dovute a normali meccanismi del mercato, ma a speculazioni finanziarie e alla globalizzazione.

Un primo caso emblematico è quello dell'azienda "La Perla", famosa in tutto il mondo per la lingerie, che quest'anno avrebbe compiuto i settant'anni di vita. La crisi di questo marchio storico<sup>[2]</sup> si è realizzata nel momento in cui si è transitati dall'economia reale a quella puramente speculativa e finanziaria, attraverso il passaggio prima a un fondo di investimenti lussemburghese e poi a una holding anglo-olandese. L'interesse della nuova proprietà non è stato quello di mantenere alti i livelli della produzione, innovare o immaginare nuovi investimenti, ma di usare questo marchio – vero e proprio simbolo del "made in Italy" – per speculazioni finanziarie che hanno generato milioni di sterline di debiti con l'erario inglese e portato il tribunale di Londra a decretare la chiusura della società londinese, con inevitabili ripercussioni sulla sede italiana e sulle centinaia di lavoratori impiegati, tuttora in attesa di sapere quale sarà il proprio destino.

Secondo caso che ha colpito la mia attenzione è quello di un altro marchio storico del "made in Italy", l'azienda di calzature "Moreschi" che, da Vigevano – dove da oltre settant'anni aveva lo stabilimento – verrà trasferita in un luogo tuttora ignoto, per decisione della proprietà – un fondo svizzero – con l'obiettivo di rendere più ecologica la nuova produzione, con l'ovvia conseguenza di licenziare le decine di operai che vi lavoravano<sup>[3]</sup>. Chissà perché si pensa non sia possibile rendere ecologica la produzione in Italia; il dubbio che si tratti solo di una scusa per delocalizzare la produzione altrove, magari in Paesi dove il costo del lavoro è più basso e dove ci sono meno diritti e meno sicurezza dei lavoratori, è molto forte.

Questi sono solo alcuni dei casi in cui la proprietà di un'azienda, magari storica, non è più nelle mani di persone che hanno rapporti e legami col territorio, ma decidono con logiche puramente speculative, noncuranti delle conseguenze delle proprie scelte, magari mentre sono in volo per il mondo sul loro jet privato, come accaduto proprio per l'azienda "La Perla".

Sia chiaro: chi scrive non ha ricette miracolose da proporre; si pone, piuttosto, domande sulla sostenibilità di un sistema economico che non è più fondato sul lavoro e sull'ingegno, ma solo sul profitto fine a sé, che non produce più ricchezza per un territorio e chi lo abita, ma solo per pochissimi, che potranno decidere di spostare la produzione in altri luoghi del mondo, più poveri, dove poter aumentare ulteriormente il proprio margine di guadagno. La famosa "mano invisibile" di Adam Smith, che era in grado di generare ricchezza, si è tramutata nella visibile mano di chi pensa solo a mettere enormi quantità di danaro nelle proprie tasche, noncurante di tutto il resto.

Occorrerebbe probabilmente che le forze sociali, produttive e politiche, si siedano a ragionare su come impedire, perlomeno a livello europeo, che la finanziarizzazione dell'economia produca una deriva insostenibile, capace solo di aumentare le diseguaglianze sociali ed economiche e l'impoverimento dei territori. ■

## Note

<sup>[1]</sup> [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/note-covid-19/2022/nota\\_covid\\_fallimenti\\_ita\\_24\\_gen\\_2022.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/note-covid-19/2022/nota_covid_fallimenti_ita_24_gen_2022.pdf)

<sup>[2]</sup> <https://amp24.ilsole24ore.com/pagina/AF2JghMC>

<sup>[3]</sup> <https://www.ilgiorno.it/pavia/economia/moreschi-addio-scarpe-vigevano-7d43ba07?live>

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



# Non è solo questione di soldi

di Fabrizio Di Lalla [\*]



Nell'articolo apparso il 27 marzo scorso su *Il Sole 24 Ore* il giornalista Giorgio Pogliotti mette il dito sulla piaga delle carenze organiche riferite al profilo di ispettore del lavoro nell'INL. Rileva, infatti, che nonostante i diversi concorsi effettuati negli ultimi anni per colmare i vuoti, la situazione è ancora lontana dalla sua soluzione. E ciò per la rinuncia di un'alta percentuale di vincitori a prendere servizio.

La causa prima di questo rifiuto individuata da Pogliotti nell'inadeguata retribuzione, tuttavia, non mi convince del tutto. È credibile quando si riferisce alle sedi del nord della penisola, soprattutto nei grandi centri urbani, perché la retribuzione media di circa duemila euro nette mensili, tutto compreso, è assolutamente inadeguata, al punto che i giovani laureati ivi residenti neanche ci pensano a partecipare a tali concorsi, avendo offerte dal privato di gran lunga superiori. Per i vincitori provenienti dal sud, che rappresentano la maggioranza, il costo della vita, tra alloggio e vitto è impraticabile. Se poi hanno moglie e figli a carico, neanche a parlarne.

I conti non tornano, invece, quando le assegnazioni riguardano gli uffici del meridione. Tale spiegazione desta non poche perplessità, come avevo scritto nel mio articolo pubblicato sul numero 53 di questo periodico. Non si capisce, infatti, perché un giovane che vive in quella parte d'Italia trova inappetibile tale stipendio sicuramente adeguato a un costo della vita di gran lunga più basso di quello delle metropoli del settentrione. C'è da aggiungere, poi, che nel mercato del lavoro del meridione non credo

esistano eccessive alternative valide nel settore privato. In questa parte d'Italia ritengo, pertanto, che il rifiuto sia legato ad altri fattori.

Di norma, infatti, i futuri ispettori cercano di informarsi sullo stato dell'arte dell'"azienda" nella quale dovranno lavorare e la realtà che si presenta ai loro occhi trasforma subito l'iniziale entusiasmo in preoccupazione per lo stato di disagio e frustrazione che si respira in quell'ambiente. Una preoccupazione che in molti casi porta alla rinuncia. Una situazione



20 Maggio 1999 – 20 Maggio 2024

25 anni dall'omicidio del Prof. Massimo D'Antona

Cerimonia di commemorazione e consegna del Premio Massimo D'Antona

Nel pomeriggio del prossimo 20 maggio – nella ricorrenza del 25° anniversario dell'omicidio del Prof. Massimo D'Antona – presso il Salone D'Antona del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in Via Flavia 6 a Roma, la nostra Fondazione ha organizzato una occasione commemorativa, all'interno della quale sono previsti interventi del **Dr. Matteo ARIANO**, Presidente della Fondazione D'Antona, della **Dr.ssa Marina Elvira CALDERONE**, Ministro del Lavoro, e di persone che, all'epoca, avevano collaborato con il giurista scomparso, il **Prof. Roberto ROMEI**, Professore Ordinario di Diritto del lavoro, Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi Roma Tre ed il **Dott. Antonio NADDEO**, Presidente dell'ARAN, Agenzia per la Rappresentanza Negoziata delle Pubbliche Amministrazioni.

Al termine del momento commemorativo, si svolgerà una cerimonia per la consegna del "Premio Massimo D'Antona" ai vincitori delle selezioni indette dal Ministero del Lavoro (6-9-2021) e dalla Fondazione D'Antona (1-7-2023) per le migliori tesi in materia di Diritto del lavoro.

Poiché l'accesso al Ministero del Lavoro è contingentato per motivi di sicurezza, le eventuali richieste di partecipazione saranno accolte fino ad esaurimento e, comunque, potranno avvenire tramite l'utilizzo del form disponibile sul sito internet della Fondazione D'Antona al link:

<https://fondazioneantona.it/25-anni-dallomicidio-del-prof-massimo-dantona/>

beffarda per una delle attività più interessanti e cariche di professionalità del pubblico impiego. Decenni di mala gestione e di scelte sbagliate da parte della politica e dell'alta burocrazia si sono scaricate, lungo la catena di comando, prevalentemente sugli operatori. Così alle responsabilità legate alla loro professionalità, e non sono poche, si sono aggiunte quelle derivanti dal degrado del settore. E uno degli elementi che contribuisce a esso, oltre alle carenze organiche e strumentali, è la dispersione della funzione in rivoli di enti con le conseguenti confusioni, duplicazioni, incertezze.

Nell'ormai lontano 1996 al congresso sindacale tenutosi a Montesilvano, nella mia relazione lanciai l'idea di trasformare le strutture dell'ispezione del lavoro da organi ministeriali in un'agenzia la cui funzione di vigilanza doveva essere unica e omnicomprensiva di tutti gli aspetti in materia di lavoro, riprendendo quanto si era da poco realizzato nel settore fiscale. Giustificavo la mia proposta col fatto che un'attività così importante non poteva coesistere con la cultura burocratica insita nei meandri ministeriali. Le risposte al mondo del lavoro dovevano essere le più rapide possibili cercando di eliminare inutili passaggi e superflue scartoffie. E avevo citato l'esempio dell'assurdo rapporto tra due uffici dello stesso ministero affiancati, oltretutto, l'uno all'altro. Per ottenere un'informazione utile allo svolgimento di una pratica mi era stata negata la possibilità di chiederla rapidamente di perso-

na. Così ho dovuto scrivere una lettera formale che con i vari passaggi, visti, firme e protocollo, era stata inoltrata dopo qualche giorno. Anche la risposta aveva seguito la stessa procedura e quello che avrei potuto ottenere in pochi minuti, mi fu comunicato dopo un paio di settimane. Da ultimo e non per importanza avrebbe dovuto avere le risorse necessarie per mettere a disposizione degli operatori le strumentazioni necessarie e le indennità adeguate alle loro responsabilità e professionalità. Al termine dell'intervento, mentre ottenni il consenso dei delegati, osservai un atteggiamento d'indifferenza nei rappresentanti politici e burocratici del Ministero presenti in sala.

Dopo circa vent'anni il sogno sembrò realizzarsi ma fu solo un'illusione perché tutti sappiamo com'è andata a finire e nel corso degli ultimi anni la frammentazione funzionale è aumentata ancora di più determinando una situazione grottesca, unica nel mondo occidentale. Né l'attuale ministra sembra porvi rimedio, intenta com'è a una ristrutturazione ministeriale, i dipartimenti, che dal punto di vista funzionale appare poco utile. Forse servirà solo a scatenare gli appetiti della clientela politica.

Caro Pogliotti, mi creda, non è solo questione di denaro. ■

---

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

# Nasce “Sviluppo Lavoro Italia” dalle ceneri dell’ANPAL

di Stefano Olivieri Pennesi [\*]



Iniziamo questo redazionale trattando del recente ennesimo processo di riorganizzazione voluto per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Concretamente vengono riportate le funzioni di progettazione e pianificazione delle politiche del lavoro, con la conseguente gestione dei pertinenti fondi comunitari, in passato assegnati ad ANPAL, (agenzia sorta insieme all’INL nel 2015 con la legge denominata jobs act) quindi riconfluiti al Dicastero, in un’ottica efficientista, nel contesto del mercato del lavoro italiano.

In tale quadro nasce dallo scorso 1° marzo 2024 **Sviluppo Lavoro Italia SpA**, nuovo “braccio operativo” del Ministero, avente come primaria missione lo sviluppo e l’attuazione delle politiche attive nazionali, ma anche, soprattutto, quelle regionali, stante il vigente contesto normativo.

Si tratta, concretamente, di una società in house operante sulle politiche attive del lavoro, subentrando ad ANPAL, che ha cessato la propria operatività in concomitanza, sempre dal 1° marzo; essa mira ad una “semplificazione delle procedure” e al rafforzamento della governance per rendere più efficace l’azione ministeriale nel mondo del lavoro.

Il fine della neo-società in house del Ministero è quello di essere, al contempo, facilitatore e acceleratore di processi, anche grazie alla capillare presenza di sedi operative sui territori regionali, come affermato dal vertice dell’Agenzia. Altresì sarebbe presente un efficace collegamento regionale quale vera novità del nuovo ente, che vedrà anche la cooptazione di un rappresentante delle regioni nel suo Consiglio di amministrazione, per promuovere e facilitare il costante confronto e l’azione condivisa.

Sviluppo Lavoro Italia si prefigge quindi di favorire ed incrementare, uniformemente, lo sviluppo delle politiche attive del lavoro sia a livello nazionale che territoriale attraverso azioni ben mirate. Queste includono:

- Integrazione tra programmazione nazionale e regionale, previo coordinamento e conciliazione degli interventi del Ministero con quelli delle sin-

gole Regioni, miranti ad azioni sinergiche e di coesione.

- Gestione dei Fondi europei. La società di fatto avrà la responsabilità di movimentare i fondi comunitari destinati alle politiche attive, garantendone un utilizzo efficiente e trasparente.
- Interoperabilità delle diverse piattaforme digitali esistenti dedicate al lavoro. Sviluppo Lavoro Italia interverrà per migliorare la comunicazione e lo scambio di informazioni, facilitando l’effettivo incontro tra domanda e offerta.
- Superamento del mismatch.

Uno dei punti qualificanti dell’azione della società nonché obiettivo primario, sarà quello di ridurre il divario esistente tra le competenze richieste dalle imprese e quelle possedute dai lavoratori. Sviluppo Lavoro Italia dovrà essere tesa alla creazione di un “ecosistema” del lavoro sempre più efficiente e inclusivo. Ma ancora





di più svolgere il delicato ruolo di cerniera tra Stato e Regioni in una materia così cruciale per lo sviluppo e la “tenuta sociale” del Paese.

### Collaborazione e Prospettive Future

Non dobbiamo quindi dimenticare il bisogno di valorizzare le competenze e la crescita del sistema produttivo attraverso proprio un “sistema” di servizi per il lavoro, come opportunamente la formazione degli operatori e l’implementazione di reti di collaborazione con l’universo scolastico e universitario. Ma in sostanza il tema della formazione permanente e il ruolo attivo delle imprese devono essere viste come elementi qualificanti per edificare un mercato del lavoro nettamente più inclusivo e competitivo.

La creazione di questa nuova società rappresenta, quindi, un importante viatico per le politiche del lavoro da riformare. Il successo dipenderà dalla capacità di “mettere a sistema” le varie competenze e risorse assegnate, ma anche dalla collaborazione tra istituzioni coinvolte, centrali e periferiche, pubbliche e private, nel costante e fondamentale dialogo tra mondo imprenditoriale e classi lavoratrici, superando il mismatch tra domanda e offerta di lavoro, con una parola d’ordine: semplificazione della governance delle politiche attive.

Lo stesso Ministro del lavoro Calderone, legittimamente e proattivamente, punta al *“rafforzamento qualitativo dei servizi pubblici e privati insieme allo sviluppo di reti partenariali con il sistema di istruzione e formazione oltre che con le imprese rappresentano gli snodi cardine per diminuire la distanza tra chi cerca e chi offre lavoro”*.

### Il lavoro che cambia...

È un fatto che assistiamo in questi anni ad una rapida evoluzione del mercato del lavoro. Questo richiede interventi coordinati per promuovere l’inclusione sociale e lavorativa, contrastare i divari e ridurre, come si dice, il mismatching, guidando l’incontro tra imprese e persone con il parallelo sviluppo di competenze adeguate alle variegate transizioni tecnologiche in corso. Tutto ciò attraverso la collaborazione tra istituzioni, operatori del mercato del lavoro, mondo universitario, della formazione e dell’impresa, enti e realtà del terzo settore e della cooperazione.

Parole d’ordine dovrebbero quindi essere: crescita di un’occupazione di qualità, sviluppo delle competenze, innovazione dei servizi per il lavoro, inclusione sociale e lavorativa delle persone vulnerabili, incontro tra fabbisogni delle imprese e aspirazioni professionali delle persone, collaborazione tra istituzioni, imprese, scuole e mondo della formazione professionale, sviluppo dell’apprendistato professionalizzante, migliorare i servizi pubblici e privati per il lavoro, dialogo costante tra enti/associazioni e altri attori, reingegnerizzazione della rete dei servizi per il lavoro, condivisione di conoscenze.

La nascita di Sviluppo lavoro Italia dovrebbe poter rappresentare il giusto viatico per l’introduzione di un sistema efficacemente “misto” pubblico-privato, costruendo le basi per una nuova stagione di solide e concrete politiche attive per il lavoro. fondamentali per accompagnare i cambiamenti nel mondo del lavoro parallelamente agli indispensabili aggiornamenti delle competenze possedute, sia per entrare nel mondo del lavoro, sia per rientrarvi a seguito magari della perdita di occupazione per non rischiare la permanente marginalizzazione. Il Ministero del



lavoro tornerebbe quindi ad essere l'unico vero interlocutore e gestore delle risorse finanziarie, nazionali ed europee, per architettare le politiche del lavoro nazionali come pure regionali.

### Prospettive....

Comprendere il mercato del lavoro sia italiano che globale è fondamentale per affrontare, con successo, le sfide economiche e sociali future, per meglio comprendere i principali trend che caratterizzano lo scenario attuale e gli strumenti necessari per affrontare le sfide legate a offerta e domanda di lavoro. Assisted infatti ad una crescente complessità e competitività.

Fenomeni come la carenza di lavoratori e competenze qualificate, lo smart working, il quiet quitting e il sempre minor legame tra lavoratori e datore di lavoro rendono sempre più complesso trovare, assumere, e trattenere in azienda fidelizzando i migliori talenti. Come anche saper rispondere alle aspettative dei lavoratori, sempre più attenti a elementi come il benessere e l'equilibrio tra vita professionale e privata nel work life balance.

Inoltre, fondamentale risulterà colmare il gap di competenze qualificate che è da tempo una sfida per le organizzazioni governative a livello globale come altrettanto lo sono l'acquisizione e la riqualificazione delle competenze da parte della forza lavoro.

Il mercato del lavoro, è un fatto, risulta in costante evoluzione. Caratterizzato, come è, da nuove tendenze che portano i lavoratori ad una maggiore selettività e da dinamiche che stanno contribuendo a cambiare il rapporto che si instaura tra lavoratore e aziende.

Esistono nell'attuale mercato del lavoro nuovi paradigmi: dall'abbandono volontario di lavoratori con posto fisso, a quello del quiet quitting, ovvero la scelta di lavorare esclusivamente nei tempi e nei modi stabiliti dal contratto declinando gli straordinari o responsabilità supplementari.

Tra le tendenze contemporanee c'è anche quella dello skill mismatch, gap tra le competenze richieste dalle aziende e quelle effettivamente in possesso da parte dei lavoratori e/o dei candidati, cosa questa che rischia di compromettere la competitività delle aziende.

Cambiamenti senza precedenti sono causati dalla irreversibile rincorsa alla perdurante innovazione tecnologica. L'ascesa della "Intelligenza artificiale" e della digitalizzazione avrà un indubitabile impatto sui processi di lavoro, sulla nascita di nuove professioni e sull'affermarsi di nuove competenze, rendendo la capacità di rimanere costantemente aggiornati sulle skill digitali, una necessità che riguarderà tutti i lavoratori e le aziende.

### “Misurare” e “Organizzare” i Servizi pubblici per l'impiego

Il canale dell'intermediazione lavorativa andrebbe letto come “meccanica della ricerca” (searching e matching) posto che in Italia il ruolo predominante lo svolge il canale informale (amicale e professionale) residuando, al margine, lo spazio dell'intermediazione formale.

Da un certo punto di vista il confine tra occupazione e disoccupazione risulta essere sottilissimo, tanto che molti occupati, ancorché precari, risultano economicamente fragili, (o meglio, si direbbe lavoratori poveri). Essi potrebbero quindi richiedere servizi non totalmente difformi da quelli di cui beneficiano i disoccupati. Ma, spesso nel mondo del lavoro, procedendo dal particolare al generale, si perde fatalisticamente la lettura d'insieme.

Tenere alta la propria occupabilità è un'esigenza costante nel tempo ma anche multidimensionale, perché oggi ci si può riscontrare vulnerabili per un aspetto (magari sul versante del livello stipendiale o anche rispetto la stessa formazione) e domani su un altro aspetto (il welfare, la pensione, l'accompagnamento alla vita non attiva).





Una vera riforma delle Politiche attive del lavoro, così come conseguenza del recente rientro dell'ANPAL sotto l'egida del Ministero del Lavoro e la contestuale nascita dell'Ente strumentale Sviluppo Lavoro Italia, deve comprendere, a parere di chi scrive, due diversi punti di osservazione, uno istituzionale e l'altro funzionale.

I Cpi, nuovamente coordinati, auspicabilmente, a livello centrale, nella sostanza, pur rimanendo uffici territoriali delle Regioni, assurgono ad uffici attraverso cui si erogano appunto i servizi per l'impiego, "comparabili territorialmente" stante però l'esistenza di una potestà legislativa concorrente, in materia, proprio delle Regioni.

Andando però a ritroso è anche un fatto che con l'ormai remota cd. Riforma Bassanini, il federalismo, a distanza di decenni da quell'intervento legislativo, si è totalmente appannato o, meglio, offuscato, si può osservare conseguentemente, che quel disegno organizzativo ha dato luogo ad una Rete di erogazione delle Politiche attive per il lavoro, a macchia di leopardo, quanto a livelli di efficienza.

Ciò non tanto perché si prevedeva un decentramento meramente gestionale, quanto poiché quella rete era oggettivamente acefala: la richiamata Riforma Bassanini aveva, in sostanza, tralasciato di chiarire nel dettaglio poteri e competenze del livello centrale. Quanto alla mission affidata al Ministero del lavoro, in particolare, osserviamo che il Legislatore nazionale si è troppo spesso disinteressato nel costruire strumenti di livello nazionale atti a monitorare e misurare, nel concreto, quali e quanti interventi di politica attiva fossero stati erogati dalla Rete regionale dei servizi pubblici per l'impiego e quindi svolgere gli opportuni approfondimenti sulle caratteristiche dell'utenza destinataria di quei servizi.

L'assenza di solide informazioni, di livello nazionale, sulle misure in concreto erogate dagli uffici territoriali ha giustificato, in parte, le principali innovazioni a suo tempo contenute ad esempio nel D.Lgs. n. 150/2015 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive)

La mancanza di una regia centrale continua ad essere il vero punto di caduta dell'intero sistema del lavoro presente nel nostro Paese.

Necessiteremmo, quindi, di un cogente "Piano annuale" per andare a fissare obiettivi, di medio-lungo periodo, relativi ad esempio alla "riduzione della durata media della disoccupazione, ai tempi standard di erogazione dei servizi per il lavoro, alla quota da realizzarsi di intermediazione assoluta, tra domanda e offerta di lavoro".

Si dovrebbe ridisegnare, con un nuovo assetto istituzionale composto da Ministero del Lavoro, neo-agenzia Sviluppo Lavoro Italia, conferenza delle Regioni e rete CpI collegata con un coordinamento delle Agenzie per il Lavoro, un «Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro», composto appunto da un nodo di coordinamento nazionale e da nodi regionali, nonché dal «portale unico per la registrazione alla Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro»

In effetti, sempre i servizi per l'impiego sono stati al centro del programma europeo "Garanzia Giovani", quale nuova politica attiva direttamente finanziata proprio tramite il Bilancio europeo, a favore degli under 25. La Commissione ha deciso di rafforzare la cooperazione tra i partner comunitari in materia, proponendo anche la costituzione di una "Rete europea di Servizi pubblici per l'impiego".

Anche il dibattito sulla scelta di affidare, o meno, le politiche di contrasto alla disoccu-



pazione, in particolare le politiche attive, ai Servizi pubblici per l'impiego, in via esclusiva o concorrente, costituisce una sorta di corso e ricorso storico nel dibattito scientifico e politico non solo Italiano ma anche europeo.

Tra coloro che sono alla ricerca di lavoro vi è un'ampia platea di potenziali beneficiari tout court, dei servizi offerti da uffici pubblici. In primo luogo, vi è una platea, pur minoritaria, di disoccupati formalmente registrati non in cerca fattuale di lavoro; secondariamente è presente una fetta più rilevante di coloro che cercano invece attivamente lavoro.

Tra questi ultimi vi sono i disoccupati che non beneficiano di prestazioni di disoccupazione, nonché chi rientra sul mercato del lavoro dopo un periodo di inattività, o chi sta beneficiando di altre misure di politica attiva (come, ad esempio, programmi formativi). Infine, in questo universo tra i potenziali utenti è opportuno anche considerare gli occupati in cerca di un nuovo lavoro, perché a rischio di entrare nel girone della disoccupazione.

Questa pur parziale ricostruzione, delle varie categorie di utenti "potenziali" aiuta a comprendere quanto l'utilizzo di indicatori di stock o di flusso, ma anche analisi empiriche, per la valutazione dei risultati del funzionamento dei Centri per l'impiego, non necessariamente rifletta la loro reale efficienza osservata.

La possibilità di accedere alle informazioni di natura "qualitativa" può essere utile anche ai fini di concedere indicazioni circa la tipologia contrattuale da offrire (temporanea o permanente, part time o full time), l'orario di lavoro o anche la categoria professionale (high skill o low skill con cui il datore di lavoro intende occupare proprio personale).

In conclusione, ragionare sulla capacità di matching dei servizi per l'impiego impone di osservare due aspetti congiuntamente: da una parte, si tratta di considerare in quanto tempo, come e quanto si riescano a collocare le persone in cerca di occupazione, ovvero rioccupazione, dall'altra, come detto, va anche osservata la capacità di copertura dei posti vacanti, presenti nel mercato.

### **Tecnologia al servizio delle politiche attive**

Anche la stessa IA può essere positivamente al servizio della corretta ed efficace somministrazione di forza lavoro. Più precisamente si stanno scorgendo nuove frontiere dove l'idea di apposti "algoritmi" vengono sfruttati



per rendere più agevole e tempestivo l'incontro tra domanda-offerta di lavoro.

Vediamo quindi operare le agenzie per il lavoro private usando nuovi strumenti digitali (es. la società multinazionale francese "Proman" specializzata nel mercato del lavoro e HR). In sintesi, tecnologie ed intelligenza artificiale stanno avendo un impatto decisivo sul comparto e gestione delle risorse umane.

Su tale solco si muove l'azienda, "Iziwork" fondata nel 2018, come agenzia per il lavoro digitale, che sta concretamente rivoluzionando il mercato del lavoro somministrato nonché il reclutamento, sfruttando il supporto della tecnologia. Tramite una piattaforma, completamente digitalizzata, offre ai lavoratori e alle aziende un accesso semplice e immediato, grazie proprio ad un'App, funzionante h24, per un bacino di migliaia di offerte di lavoro. Conseguentemente aziende e persone, in cerca di lavoro, hanno un alleato in più nel far incrociare rapidamente e funzionalmente domanda e offerta di lavoro; quindi, tempi rapidi e risposte il più possibile personalizzate grazie alle nuove tecnologie emergenti. ■

---

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.

# Roma 20 aprile 2024: celebrata l'Assemblea dei Soci della Fondazione D'Antona

Matteo Ariano confermato nella carica di Presidente

di Claudio Palmisciano [\*]



Si è svolta a Roma lo scorso 20 aprile, l'Assemblea Nazionale dei Soci della *Fondazione Prof. Massimo D'Antona E.T.S.* che, oltre a discutere e approvare i Bilanci dell'Ente (Consuntivo 2023 e Preventivo 2024) ha proceduto al rinnovo di tutte le cariche statutarie: l'Organo di Controllo, il Collegio dei Proviviri ed il Consiglio d'Amministrazione il quale, infine, ha proceduto alla elezione del Presidente e del Comitato Direttivo.

Sarà **Matteo Ariano** – confermato nella carica di Presidente – a guidare la Fondazione nei prossimi tre anni; una conferma che, l'Assemblea prima ed il Consiglio d'Amministrazione poi, hanno unanimemente deciso per l'impegno che Ariano ha portato avanti nel mandato appena concluso che ha visto la Fondazione arricchire ancora di più i diversi ambiti di attività con un sostanziale incremento dei progetti sui temi del lavoro e della legislazione sociale. Impegno che si è dispiegato anche in iniziative attivate per ricordare il lavoro di Massimo D'Antona che, con i suoi studi, ha arricchito la discussione nella particolare branca del diritto del lavoro e della legislazione sociale.

«Nel merito della attività della Fondazione – ha detto il Presidente rieleto – va evidenziato che una particolare attenzione è stata data alle **attività culturali** che, fra le altre cose, ci hanno visto rafforzare il progetto legato alla pubblicazione della Rivista bimestrale on line **Lavoro@Confronto** che sempre più vede l'allargamento della platea dei collaboratori fra soci ed esterni, i quali, insieme ai più fedeli e puntuali redattori hanno consentito, con propri ottimi contributi, di migliorare la qualità della pubblicazione.»

«E ancora – ha aggiunto il Presidente – è ormai pronto per la pubblicazione il Volume 11 della **Collana Massimo D'Antona – Lavoro e diritto** dal titolo **“L'ISPEZIONE SU SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO - VADEMECUM OPERATIVO”**, un vademecum scritto da addetti ai lavori della Pubblica Amministrazione. Unitamente a questo Vademecum abbiamo anche ricevuto la disponibilità di Piero Cascioli a procedere alla revisione/aggiornamento della pubblicazione, già edita







Stefano Olivieri Pennesi

dalla Fondazione nel 2017, dal titolo **“VADEMECUM PER L’ISPETTORE DEL LAVORO – AGGIORNAMENTO”**. Le due opere sono strumenti di supporto all’attività ispettiva e non sono ancora state date alle stampe per l’esigenza di integrarle con la nuova normativa sulla materia in fase di approvazione. Sempre in tema di pubblicazioni, abbiamo acquisito un importante contributo dal titolo **“COOPERAZIONE E LAVORO – PROFILI SOCIETARI**

**E LAVORISTICI”** pervenuto dal socio Luigi Oppedisano e scritto insieme alla compianta moglie, Erminia Diana, deceduta recentemente; un ottimo lavoro che va valorizzato, anche con lo svolgimento di una iniziativa convegnoistica da realizzare nella seconda metà dell’anno, possibilmente con il coinvolgimento delle centrali di rappresentanza delle società cooperative.»

«Nella logica dello sviluppo dei progetti culturali – ha aggiunto ancora il Presidente – abbiamo approvato lo scorso 1° luglio il Bando per il **“PREMIO MASSIMO D’ANTONA”**, per l’assegnazione di due distinti premi del valore di euro 3.000,00 ciascuno, da assegnare alla migliore tesi in diritto del lavoro e legislazione sociale per coloro che abbiano sostenuto l’esame finale nel periodo dal 1-10-2019 al 31-12-2022. In merito è molto importante anticipare che la commissione giudicatrice ha concluso i propri lavori individuando i due vincitori del premio e che il prossimo venti maggio, in occasione dei venticinque anni dall’assassinio del professor D’Antona, intendiamo organizzare una cerimonia di consegna dei premi ma anche di commemorazione del professore, cui molto probabilmente parteciperanno la Ministra del Lavoro e collaboratori del compianto professore, trucidato per le sue idee innovative.»

«Per quanto riguarda invece le iniziative convegnoistiche – ha proseguito il Presidente – come Fondazione abbiamo partecipato alla seconda



edizione di “**Safety meets Culture**”, tenutasi a Siena presso il complesso di Santa Maria della Scala, dal 29 al 31 maggio 2023. Il forum in materia di salute e sicurezza sul lavoro è stato realizzato con il patrocinio di diversi Enti e Istituzioni, tra cui anche la nostra Fondazione e ha visto la partecipazione della Fondazione a due tavole rotonde, una sul lavoro agile e un'altra sull'alternanza scuola-lavoro. Inoltre, abbiamo



Matteo Ariano

organizzato a Roma, presso il Centro Congressi Cavour (14 dicembre 2023), in collaborazione con la Fondazione Bruno Buozzi e l'Associazione Lavoro&Welfare, una tavola rotonda dal titolo “**Sicurezza sul lavoro in edilizia: contrattazione, prevenzione e innovazione**”. Si è trattato di un convegno molto importante, cui hanno preso parte attori istituzionali e parti sociali per fare luce sulla sicurezza sul lavoro in un settore, l'edilizia, tra i più esposti alle morti di lavoro.»

«Infine – ha concluso Ariano – abbiamo rinnovato la **convenzione con UnitelmaSapienza**, Università telematica che fa capo all'Università La Sapienza di Roma che consente ai nostri soci ed ai loro familiari di poter accedere a importanti sconti sia per lauree, triennali o magistrali, che per master e dottorati di ricerca.»

Nel corso dell'Assemblea è stata anche sottolineata l'importanza della decisione di procedere **all'allargamento della potenziale base associativa** con la modifica del Regolamento di attuazione dello Statuto che consente l'iscrizione alla Fondazione anche ai dipendenti o ex dipendenti di Istituzioni pubbliche – impegnati in attività legate al diritto del lavoro, la legislazione sociale, la salute e sicurezza sul lavoro – fra le quali l'INPS, l'INAIL, l'INAPP

(Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche), i Centri per l'Impiego, le Aziende Sanitarie e il Ministero della Salute (relativamente agli uffici Prevenzione e Sicurezza negli ambienti di lavoro).

Vale la pena inoltre, evidenziare che, dopo un'attività di appassionata discussione interna, culminata con l'approvazione del nuovo Statuto, avvenuta in occasione dell'Assemblea Straordinaria svoltasi a Roma il 28 gennaio 2023, l'Ufficio Regionale del RUNTS del Lazio, in data 11/04/2023, ha proceduto all'**iscrizione della Fondazione nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore**.

Infine, va ricordato che la Fondazione ha attivato la possibilità di usufruire della destinazione del “**5 per mille**” da valorizzare in occasione della presentazione della dichiarazione dei redditi; una opportunità che consente di poter contare in futuro su nuove risorse utili per poter svolgere l'attività puntando anche all'ampliamento dei servizi da offrire ai soci.

Al termine del dibattito, l'Assemblea ha proceduto alla votazione per il rinnovo di tutte le cariche previste dallo Statuto. Sono risultati eletti:

**Consiglio d'Amministrazione** – Matteo Ariano, Raffaele Castriotta, Francesco Cataldo, Michele Cavaliere, Fabrizio Di Lalla, Palmina Donofrio, Elia Annunziata e Alfonso Iannone.

**Organo di Controllo** – Stefano Olivieri Pennesi (Presidente), Agata Azzariti e Paolo Cataldi (Effettivi). Maria Carracino e Franca Loddi (Supplenti)

**Collegio dei Proviviri** – Dora Maria Rotili (Presidente), Gianna Elena De Filippis e Na-



Fabrizio Di Lalla





tale Di Liddo (Effettivi). Franco Maramotti e Antonio Pomentale (Supplenti)

Il Consiglio d'Amministrazione ha, inoltre, proceduto alla elezione del

**Presidente** – Matteo Ariano

**Comitato Direttivo** – Matteo Ariano, Raffaele Castriotta e Palmira D'Onofrio.

Infine, sono stati confermati i componenti della Struttura Tecnica nelle persone:

**Direttore Esecutivo** – Claudio Palmisciano

**Segretario** – Roberto Leardi

**Direttore Responsabile di Lavoro@Confronto** – Renato Nibbio Bonnet

**Responsabile del Sito** [www.fondazioneantonita.it](http://www.fondazioneantonita.it) – Giuseppe Plantera

Il prossimo appuntamento pubblico della Fondazione è fissato per il **pomeriggio del 20 maggio 2024** a Roma, presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in occasione dei **venticinque anni dall'assassinio del professor Massimo D'Antona**, cui parteciperanno **Matteo Ariano**, la Ministra del Lavoro, **Dott.ssa Marina Elvira Calderone**, il **Prof. Roberto Romei** (Professore Ordinario di Diritto del lavoro) e il **Dott. Antonio Naddeo** (Presidente

dell'Aran). Sarà una occasione speciale per ricordare il giuslavorista che all'epoca operava al fianco del Ministro del Lavoro. L'appuntamento si concluderà con la **cerimonia della consegna del Premio Massimo D'Antona** ai vincitori delle selezioni indette dal Ministero del Lavoro e dalla Fondazione d'Antona.

Buon lavoro a tutti! ■

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

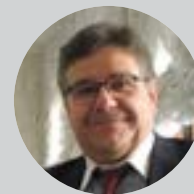




# La sicurezza dei lavoratori, un bene prezioso per la società

Tavola Rotonda organizzata dalla Fondazione Prof. Massimo D'Antona  
ETS sulla nuova normativa in materia di PREVENZIONE sul LAVORO

di Michele Cavaliere [\*]



Venerdì 19 Aprile, presso la Sala Conferenze dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro in Roma si è tenuta una Tavola Rotonda sul Decreto Legge n° 19 del 02 Marzo scorso che ha introdotto importanti novità nell'ambito della Sicurezza sul Lavoro, nella quale la Fondazione Prof. Massimo D'Antona ha voluto mettere a confronto le opinioni di alcuni degli attori istituzionali chiamati sul campo quotidianamente a dare attuazione alle norme in materia di sicurezza.

Hanno partecipato ai lavori: **Matteo ARIANO**, Presidente della Fondazione D'Antona; **Paolo PENNESI**, Direttore dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro; **Viviana Todini**, Ispettore U.P.G. dell'Ispettorato Igiene e Lavoro della Procura di Roma; in collegamento da remoto **Maurizio DI GIORGIO**, Dirigente degli Uffici Sicurezza nei luoghi di Lavoro della Regione Lazio; **Tommaso DE NICOLA**, Dirigente della Direzione Centrale Prevenzione dell'INAIL – Ufficio Pianificazione e Politiche per la Prevenzione. Ha moderato i lavori **Michele CAVALIERE**, componente del CdA della Fondazione D'Antona.

Presenti in sala il Presidente di **CONFINTE-SA** Massimo Visconti, con il Segretario Generale Francesco Prudeniano; la Direttrice delle Relazioni Industriali dell'**ANCE** Beatrice Sassi e la Segretaria Nazionale **FP CGIL** con delega alla Sanità Privata e alla sicurezza sul lavoro Barbara Francavilla.

Nell'aprire i lavori, il moderatore ha spiegato i motivi della Tavola rotonda che aveva inizialmente un altro obiettivo, ovvero presentare la pubblicazione del volume *“L'ISPEZIONE SU SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO - VADEMECUM OPERATIVO”*, attività che inquadra una delle missioni più qualificanti della Fondazione – utile ad offrire uno spaccato delle competenze, della normativa e degli adempimenti cui sono chiamati gli addetti ai lavori, alla luce delle assunzioni degli ultimi tempi che hanno implementato notevolmente il numero degli addetti, dopo oltre un ventennio di blocco del turnover che ha sguarnito gli organici delle tante esperienze presenti che ben avrebbero potuto tracciare il percorso dei nuovi assunti, dopo un proficuo periodo di affiancamento.

A seguito, però, dell'emanazione del D.L. n° 19 del 19 marzo u.s., che ha introdotto importanti novità in materia di sicurezza sul lavoro, si è ritenuto di revisionare il testo del vademecum e di tenere un apposito convegno in proposito, mettendo assieme i principali attori istituzionali coinvolti.

Introduzione doverosa affinché non si potesse malignamente pensare al *“... solito convegno sulla Sicurezza, dopo l'ennesima tragedia. Vu-*

*to esercizio dialettico dettato dall'emozione”*. La Fondazione D'Antona, invece, cerca di stuzzicare i partecipanti con ruoli propositivi ma, soprattutto, operativi.

E il Vademecum, infatti, ne è la prova, seguendo la precedente esperienza – molto apprezzata – di un altro volume, destinato agli Ispettori del Lavoro. Questo volume, scritto a più mani da un gruppo di addetti ai lavori nel campo della prevenzione - provenienti dall'Ispettorato del Lavoro e dalle ASL – si prefigge di dare uno spaccato della sicurezza sul lavoro, affrontandola da molteplici angolazioni e non focalizzato su pochi aspetti. Dei Sei autori, erano presenti – e hanno brevemente illustrato le



Matteo Ariano



Paolo Pennesi

motivazioni che li hanno spinti ad intraprendere questa iniziativa – Anna Paola **CORVINO**, Claudio **PETRELLI**, Bruno Lorenzo **TOTARO** e Marco **VITELLI**, mentre sono stati impossibilitati a presenziare gli altri due Autori, Danilo GM **DE FILIPPO** e Massimo **PECA**.

Nell'introduzione, il moderatore dopo aver esposto le problematiche che si intende affrontare nel convegno, ha ricordato che la sicurezza sul lavoro è una materia che riguarda tutti i Paesi dell'UE, considerando che la mortalità sul lavoro

è presente con numeri molto importanti un po' ovunque; secondo i dati INAIL, l'Italia, tra i Paesi maggiormente industrializzati, risulta al secondo posto nel 2023 per morti sul lavoro, dietro la Francia, anche se tra le Nazioni che contano il maggior numero di morti in rapporto alla popolazione, vi sono la Lettonia e la Romania, con la sorpresa del Lussemburgo e della Svizzera, che ha un rapporto del 2,3% ogni cento lavoratori. Nell'inquadrare i settori di attività, il maggior numero di morti si registra nella Logistica, Trasporti e Magazzinaggio seguiti da Costruzioni, Attività Manifatturiera, Commercio e, infine, Agricoltura con una notevole incidenza.

Subito dopo l'introduzione, ha preso la parola Matteo **Ariano**, presidente della Fondazione Prof. Massimo D'Antona ETS, il quale ha introdotto gli argomenti oggetto della tavola rotonda, soffermandosi in particolare sulla cosiddetta patente a crediti e sulle liste di conformità, con una particolare sottolineatura dei punti di caduta e delle criticità; ciò, senza mancare di porre in risalto la necessità di una maggiore sinergia tra i vari Enti in campo, l'importanza del dialogo sociale – a seguito del quale diverse norme sono state modificate in fase di conversione del decreto-legge – e la necessità di avere una normativa di più ampio respiro, che non insegue in modo affannoso le singole emergenze.

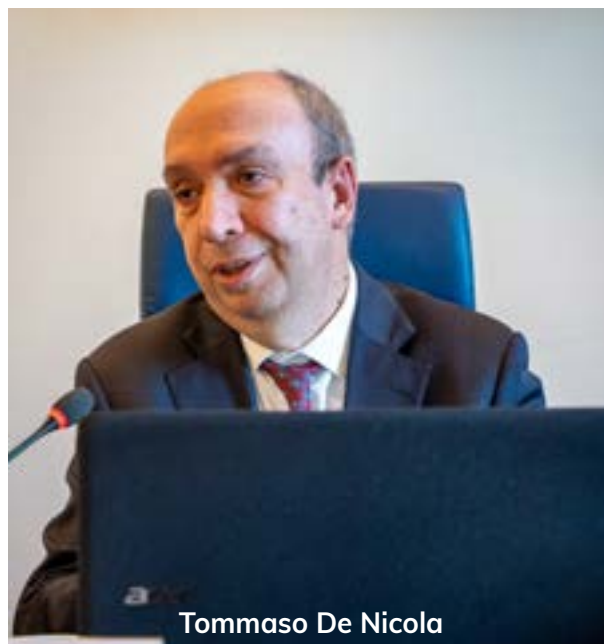
Prima di dare la parola al Direttore dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, **Paolo PEN-**





**NESI**, il Moderatore ha fatto presente che, a detta di molti, negli ultimi anni l'INL sembra navigare un poco a vista, attanagliato da problemi di identità che ne appannano l'azione. Lo sganciamento dal Ministero del Lavoro, ad oggi, non sembra aver dato i frutti sperati, tra l'assenza di risorse e le competenze e le aspettative richieste dai vari Governi. La posizione ibrida in cui si dibatte l'INL sembra non permettergli di dare l'apporto dovuto alla fase di elaborazione delle norme, che spesso danno l'impressione di essere avulse dalla realtà operativa, mettendo in difficoltà coloro che devono, poi, vigilare sulla loro applicazione. Il moderatore ha chiesto, quindi, al Direttore **PENNESI** «... di illustrare i contenuti del D.L. 19 del 02 marzo u.s. ed in particolare sulla cosiddetta **PATENTE a CREDITI** e sulle **LISTE di CONFORMITÀ** ma, soprattutto, se queste ultime norme licenziate siano sufficienti e/o utili a limitare questa catena di infortuni mortali che sembra non avere fine. Oppure se sarebbe opportuno qualche ulteriore sforzo normativo, efficace ed applicabile, che ancora manca».

Il **Direttore PENNESI** dopo un'approfondita analisi delle nuove norme non ha omesso qualche preoccupazione sulle azioni messe in essere. Con ammirevole sincerità ha espresso dubbi di ordine pratico relativamente alla patente a crediti ed ha anche evidenziato diverse perplessità pratiche sulle liste di conformità.



Tommaso De Nicola

Così, ad esempio, un problema concreto si potrebbe porre nel momento in cui si dovesse decidere di fermare l'attività di aziende di dimensioni medio-grandi, per le possibili ricadute sugli aspetti economici ed occupazionali e sulla conseguente tutela dei lavoratori nonché sui relativi costi per il bilancio dello Stato. Nel plaudire, infine, all'autorizzata implementazione di personale ispettivo tecnico per l'INL prevista dal D.L., ha altresì evidenziato le necessità formative per poterlo proficuamente impegnare.







Successivamente è stata coinvolta nella discussione la Procura della Repubblica, la cui attività viene richiesta dalle informative che pervengono dagli enti ispettivi, ma che viene altresì coinvolta negli accertamenti degli infortuni più gravi e/o mortali.

Le tragedie sul lavoro spesso portano l'opinione pubblica ad esprimersi sull'onda emotiva del momento, cosa che fa invocare immediatamente la ricerca delle responsabilità. In questi casi, sarebbe molto importante prima la ricerca delle cause che hanno determinato l'evento (quelle sì utili a prevenire il ripetersi di casi analoghi) e successivamente la ricerca di eventuali responsabilità che andrebbero graduate tra Negligenza oppure Omissione.

All'Ispettrice UPG della Procura di Roma **Viviana TODINI** viene chiesto se *«ritiene che l'attuale strutturazione delle Procure riesca a rispondere appieno alle attività oppure se ritiene che sia opportuno la creazione, presso le Procure, di strutture altamente specializzate e personale dedicato per meglio proseguire il lavoro degli enti ispettivi»*.

Viviana Todini ha illustrato le attività svolte dalla Procura di Roma, che ha una struttura organizzativa, con alcuni giudici e personale che si dedicano esclusivamente alla sicurezza sul lavoro, che ha una mole rilevante di infortuni annui. Ha contemporaneamente sottolineato, però, che un perfezionamento ed un maggior numero di addetti ridurrebbe i tempi delle indagini, come una maggiore collaborazione tra tutti gli enti coinvolti non porterebbe altro che benefici, soprattutto con l'apertura delle banche dati indispensabili per poter risalire alla virtuosità o meno delle ditte coinvolte.

Il successivo intervento è stato quello di **Maurizio DI GIORGIO**, Dirigente dell'Ufficio

Sicurezza nei luoghi di lavoro della Regione Lazio che, in qualità di Medico del Lavoro, ha illustrato tutte le attività per la Prevenzione poste in campo dalla Regione Lazio, partendo dall'informazione degli addetti, per finire alla valutazione dei rischi in quelle materie che portano a malattie professionali.

L'ultimo intervento in scaletta ha coinvolto l'INAIL, ovvero l'Ente deputato ad intervenire economicamente per ristorare i danni da infortuni sul lavoro.

A **Tommaso DE NICOLA**, Dirigente della Direzione Centrale Prevenzione dell'INAIL – Ufficio Pianificazione e Politiche per la Prevenzione, è stato chiesto *«se ritiene che le norme vigenti, a cui si sono aggiunte quelle contenute nel D.L. 19 del 02 Marzo scorso, riusciranno a frenare e/o a far diminuire il numero di infortuni sul lavoro e, ancora, se l'INAIL ha allo studio correttivi ed innovazioni da proporre all'Organo politico per fronteggiare quella che sembra una inarrestabile catena di incidenti sul lavoro»*.

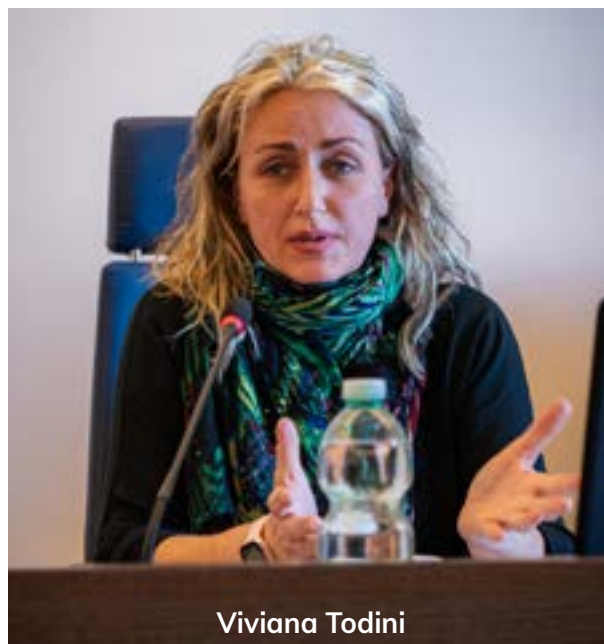
Le risposte e gli argomenti trattati non hanno deluso le aspettative. Con l'aiuto di interessanti slide, **Tommaso DE NICOLA** ha spiegato le iniziative promosse, con progetti che coinvolgono le scuole nonché le risorse che INAIL sta impegnando sulla Prevenzione con incentivi alle imprese più virtuose, che vedono finanziate varie progettualità tra cui lo svecchiamento del



Michele Cavaliere

parco macchine. È stato, infine, ampiamente illustrato il cosiddetto “mini SINP”, il sistema informatico per ora avviato in via sperimentale tra alcune Regioni, l’INAIL e l’INL, che evidenzia le risultanze delle attività di vigilanza condotte da questi Enti e che permetterà, una volta a pieno regime, a tutti gli enti coinvolti nelle attività di Vigilanza e Prevenzione di accedervi e, quindi, di interagire con le banche dati. Concludendo con molta sincerità il dott. De Nicola, ha auspicato, anche lui, per fronteggiare ed ottenere risultati più proficui, una maggiore collaborazione tra tutte le forze in campo.

Concludendo i lavori, il Moderatore dopo aver ringraziato i partecipanti e non solo per la partecipazione ma, soprattutto, per la grandissima e sentita voglia di far conoscere i loro punti di vista su una materia che, nonostante gli sforzi messi in campo, denota ancora l’assenza di incisive e concrete azioni che riescano a frenare i continui incidenti e morti sul lavoro che si susseguono con ritmi non più tollerabili. Infatti, dalle parole di tutti i partecipanti alla tavola rotonda sono emerse perplessità su alcune previsioni del D.L. 19 del 02 Marzo u.s. e l’importanza di garantire l’accesso alle banche dati dei vari enti coinvolti, così da consentire un drastico taglio dei tempi di conoscenza di informazioni il cui accesso è spesso ostacolato da pastoie burocratiche. La sinergia e la collaborazione che si dovrebbero mettere in campo con-



Viviana Todini

sentirebbero di svolgere le azioni di controllo a più ampio raggio.

Una tavola rotonda che sicuramente è stata positiva e che non si è limitata al solito refrain che elenca gli avvenimenti e conclude con vuoti slogan: stavolta si sono poste all’attenzione e divulgate tutte le azioni che si stanno mettendo in campo e che solo gli addetti dei vari enti, di solito, conoscono. Con molta professionalità gli intervenuti hanno portato a conoscenza le loro attività, non facendo mancare note critiche su quanto ancora perfezionabile. ■



Maurizio Di Giorgio (in collegamento video)



## Il subappalto

Tra flessibilità e ostacoli alle verifiche dell'ispettorato del lavoro

di Pietro Napoleoni [\*]



Si muore, si continua a morire di lavoro negli stabilimenti industriali e nei cantieri, da Nord a Sud del nostro Paese. E si muore nei subappalti, una pratica molto diffusa nei cantieri e non solo, la cui motivazione è, qualche volta, dettata da esigenze tecniche ma, molto più spesso, da ragioni di riduzione dei costi che si traducono in precarie condizioni di sicurezza e bassi salari.

Ed è quello dei subappalti il contesto nel quale, lo scorso mese di febbraio, si è verificato l'incidente nel cantiere di Firenze nel quale sono rimasti uccisi cinque operai.

Cinque morti sul lavoro che vanno ad aggiungersi ai 1.041 che l'INAIL ha censito nell'anno 2023, una media di 3,3 morti per ogni giorno lavorativo, con un andamento in crescita del 19 per cento nel primo bimestre del 2024.

Un quadro allarmante ben oltre la notizia di cronaca che con rammarico abbiamo letto sulla stampa. Va oltre la carenza degli organici nell'ispettorato del lavoro di Firenze e va oltre il potere deterrente delle sanzioni.

Rispetto ad uno scenario di così ampio allarme sociale, il Ministro del lavoro, nel Consiglio dei ministri convocato qualche giorno dopo l'incidente, ha relazionato sull'attività ispettiva effettuata nel corso dell'anno 2023. Ha evidenziato che su un totale di 92.658 accessi ispettivi, 20.755 hanno riguardato la vigilanza in materia di salute e sicurezza.

Non molto, occorre dire, considerato che rispetto alle 310.470 imprese edili e industriali con oltre tre dipendenti, censite dall'ISTAT, la percentuale degli accessi ispettivi in materia di

sicurezza è del 6,69 per cento. In altri termini una impresa rischia di essere ispezionata, mediamente, una volta ogni quindici anni.

Il Ministro, nell'occasione, ha anche annunciato che nel successivo Consiglio dei ministri, sarebbe stato presentato un provvedimento organico per il potenziamento della tutela in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, il rafforzamento delle attività ispettive e del sistema sanzionatorio anche in relazione al subappalto.

Nessuna riflessione sulle ragioni strutturali per le quali non vengono garantite la tutela della sicurezza e delle condizioni economiche e normative dei lavoratori occupati nei subappalti.

Come annunciato dal Ministro, il Governo, il 26 febbraio scorso, ha approvato un decreto legge, peraltro riguardante disposizioni urgenti finalizzate a garantire l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, nel quale sono stati inseriti tre articoli riguardanti la materia del lavoro che modificano per la settima volta, settima in pochi anni, l'articolo 29 del decreto legislativo n. 276/2003 in materia di appalti. Segno inquietante dell'incerta visione dell'interesse che si intende tutelare.

La novella, decreto legge 2 marzo 2024 n. 19, non appare essere frutto di profonda riflessione anche considerata la rapidità con la quale è stata approvata e tenuto presente anche che legiferare sulla spinta degli ultimi eventi di cronaca e dell'indignazione dell'opinione pubblica non è un buon modo attraverso il quale la politica si legittima.

Dopo i fatti di Firenze e l'annuncio del Ministro di un poten-





ziamento della tutela in materia di sicurezza in relazione al subappalto, era lecito attendersi una scelta strutturale che andasse oltre e superasse quell'eccesso di liberismo contenuto nell'articolo 29 del decreto legislativo n. 276/2003 in materia di appalti.

La nuova norma invece non va oltre una modifica, la settima per l'appunto, dell'impianto normativo del citato articolo 29 del d.lgs. 276/2003 approvato nel clima liberista del tempo che, in nome della flessibilità, ha destrutturato la precedente normativa generando un quadro di riferimento incerto e, con esso, una vasta area di precarietà e insicurezza laddove si svolgono lavori in subappalto.

Il decreto legge approvato dal Governo, ed ora all'esame della Camera dei Deputati (A.C. 1752) prevede che ai lavoratori degli appalti ed eventuali subappalti sia corrisposto un trattamento economico non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale maggiormente applicato nella zona nel cui ambito si svolge l'attività oggetto dell'appalto.

Viene introdotto il concetto di zona come ambito territoriale di applicazione del contratto, e non ne viene definito il contenuto. Non viene neanche garantito ai lavoratori dei subappalti lo stesso trattamento economico e normativo spettante ai lavoratori dell'impresa appaltante.

Nel decreto è previsto un incremento di 250 unità di personale da inquadrare nell'area professionale degli ispettori di vigilanza tecnica e viene potenziato di 50 unità in soprannumero il contingente dei carabinieri presso il Ministero del lavoro.

Un segnale decisamente positivo l'incremento del numero degli ispettori tecnici coerentemente con l'annunciato obiettivo di potenziare la tutela in materia di sicurezza anche se, in tal senso, in luogo dei 50 carabinieri sarebbe stato probabilmente più utile assumere altri 50 ingegneri.

È previsto l'inasprimento del regime sanzionatorio e una premialità per i casi di evasione contributiva cui segua il versamento dei contributi omessi.

È introdotto, in modo sorprendente considerato l'intendimento di un rafforzamento delle attività ispettive, una sorta di salvacredito per quelle imprese cui, all'esito di accertamenti anche in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, non vengano contestate violazioni o irregolari-

tà. Queste imprese per un periodo di dodici mesi non possono essere sottoposte ad ispezione. Una norma che appare, a dir poco, bizzarra e dissociata dalla mutevole realtà delle condizioni di sicurezza delle fabbriche e dei cantieri, laddove, secondo l'INAIL, muoiono 3,3 operai per ogni giorno lavorativo.

E poi basti pensare che un cantiere edile, nel corso di un anno, pone le fondamenta, si sviluppa e termina i lavori, e che nel corso di quell'anno mutano quotidianamente le strutture e i presidi antinfortunistici.

Fin qui la risposta, la cui efficacia non appare evidente, per gli infortuni nel cantiere di Firenze e per tutti gli infortuni che si verificano nei lavori in subappalto.

Ci si poteva aspettare che il Governo non avesse difficoltà ad intervenire in modo strutturale nella materia della prevenzione degli infortuni. Dopo l'attribuzione alle Regioni, nel 1978, delle competenze in materia di prevenzione degli infortuni e anche con l'estensione, nel 2021, delle stesse competenze all'Ispettorato del lavoro, il livello della sicurezza non è migliorato. È evidente che sono troppi gli organi di vigilanza che non riescono a coordinarsi e che ogni regione adotta una propria politica di prevenzione con diverse sensibilità rispetto al mondo delle imprese. Ventuno diverse politiche locali sono incompatibili con un'unica strategia di prevenzione. È il tempo di ricondurre ad unità l'ispezione del lavoro superando la previsione della legge n. 833/78 che ha attribuito alle unità sanitarie locali i compiti precedentemente svolti dall'ispettorato del lavoro in materia di prevenzione.

E ci si poteva aspettare un intervento realmente incisivo in materia di appalti e di subappalti che ponesse al centro della disciplina



la effettiva tutela delle condizioni economiche e normative dei lavoratori. Quella tutela di cui storicamente si è fatto carico il movimento dei lavoratori fin dagli inizi del secolo scorso ricercando nella sede sindacale quelle soluzioni che sollevassero i cottimisti dallo sfruttamento conseguente al ricorso, da parte degli imprenditori, all'interposizione nel cottimo.

La strategia sindacale, finalizzata alla limitazione dell'affidamento a terzi dell'esecuzione di opere o servizi e all'affermazione della responsabilità dell'imprenditore per tutti gli obblighi contrattuali, si è concretizzata per la prima volta in Italia con il contratto collettivo del 26 dicembre 1937 relativo ai subappalti nell'edilizia.

Lo Stato è intervenuto nella materia con l'articolo 2127 del codice civile del 1942. Una norma sostanzialmente insufficiente per combattere il fenomeno dell'interposizione nei rapporti di lavoro che negli anni cinquanta ha assunto aspetti talmente rilevanti sul piano sociale da indurre il Parlamento ad istituire una Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia.

La Commissione, rilevata l'insufficienza legislativa a combattere il fenomeno, indicò al Parlamento i criteri cui si dovevano informare le norme per la disciplina dell'appalto di manodopera e dell'appalto di opere e servizi.

La Commissione, inoltre, propose in modo perentorio il divieto dell'appalto di manodopera nella considerazione che tale forma di appalto è adottata con intenti elusivi degli obblighi normativi e contrattuali dell'imprenditore principale.

Con riguardo alla disciplina dell'appalto di opere e servizi la Commissione si orientò nel senso di considerare questa forma di appalto

come un sistema cui fare ricorso eccezionalmente e solo per obiettive ragioni di ordine tecnico. Conseguentemente suggerì di fare carico obbligatoriamente alle imprese appaltatrici di corrispondere ai propri dipendenti un trattamento economico e normativo globalmente pari a quello dovuto ai lavoratori dipendenti dall'impresa principale.

Il Parlamento, in accoglimento di tali suggerimenti ha approvato la legge n. 1369 del 23 ottobre 1960 che, agli articoli 1 e 3 ha disciplinato in modo inequivocabile l'appalto di mere prestazioni di lavoro e le condizioni che lo qualificano, e gli appalti di opere e servizi da eseguirsi all'interno delle aziende.

Due norme il cui schema e il relativo regime sanzionatorio hanno evitato il perpetuarsi degli abusi negli appalti ed hanno garantito ai lavoratori impiegati un trattamento uguale a quello di fatto goduto dei dipendenti delle imprese appaltanti. Garanzie che si sono evidentemente affievolite con la successiva produzione legislativa ispirata da quelle pulsioni di flessibilità nel lavoro che si sono tradotte in precarietà nei rapporti di lavoro, bassi salari e incerte condizioni di sicurezza che il decreto legge di recente approvato non corregge, anzi perpetua. ■

---

## Riferimenti normativi

### DECRETO LEGISLATIVO

10 settembre 2003, n. 276

#### Art. 29 (testo previgente)

##### Appalto

1. Ai fini della applicazione delle norme contenute nel presente titolo, il contratto di appalto, stipulato e regolamentato ai sensi dell'articolo 1655 del codice civile, si distingue dalla somministrazione di lavoro per la organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore, che può anche risultare, in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio dedotti in contratto, dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto, nonché per la assunzione, da parte del medesimo appaltatore, del rischio d'impresa.
2. In caso di appalto di servizi il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, entro il limite di un anno dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i



trattamenti retributivi e i contributi previdenziali dovuti.

3. L'acquisizione del personale già impiegato nell'appalto a seguito di subentro di un nuovo appaltatore, in forza di legge, di contratto collettivo nazionale di lavoro, o di clausola del contratto d'appalto, non costituisce trasferimento d'azienda o di parte d'azienda.

#### MODIFICHE INTERVENUTE:

Decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251 (art.6);

Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (art.1 comma 911);

Legge 28 giugno 2012, n. 92 (art. 4);

Decreto legge 9 febbraio 2012, n.5 (art.21);

Decreto legislativo 21 novembre 2014, n. 175 (art. 28);

Decreto legge 17 marzo 2017, n. 25 (art. 2);

Decreto legge 2 marzo 2024, n. 19 (art.29).

#### Art. 29 (testo vigente)

##### **Appalto**

1. Ai fini della applicazione delle norme contenute nel presente titolo, il contratto di appalto, stipulato e regolamentato ai sensi dell'articolo 1655 del codice civile, si distingue dalla somministrazione di lavoro per la organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore, che può anche risultare, in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio dedotti in contratto, dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto, nonché per la assunzione, da parte del medesimo appaltatore, del rischio d'impresa.

1-bis. Al personale impiegato nell'appalto di opere o servizi e nell'eventuale subappalto è corrisposto un trattamento economico complessivo non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale maggiormente applicato nel settore e per la zona il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto.

2. In caso di appalto di opere o di servizi, il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi, comprese le quote di trattamento di fine rapporto, nonché i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto, restando escluso qualsiasi obbligo per le sanzioni civili di cui risponde solo il responsabile dell'inadempimento. Il committente

che ha eseguito il pagamento è tenuto, ove previsto, ad assolvere gli obblighi del sostituto d'imposta ai sensi delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e può esercitare l'azione di regresso nei confronti del coobbligato secondo le regole generali. Il presente comma si applica anche nelle ipotesi dell'utilizzatore che ricorra alla somministrazione di prestatori di lavoro nei casi di cui all'articolo 18, comma 2, nonché ai casi di appalto e di distacco di cui all'articolo 18, comma 5-bis.

3. L'acquisizione del personale già impiegato nell'appalto a seguito di subentro di nuovo appaltatore dotato di propria struttura organizzativa e operativa, in forza di legge, di contratto collettivo nazionale di lavoro o di clausola del contratto d'appalto, ove siano presenti elementi di discontinuità che determinano una specifica identità di impresa, non costituisce trasferimento d'azienda o di parte d'azienda.

3-bis. Quando il contratto di appalto sia stipulato in violazione di quanto disposto dal comma 1, il lavoratore interessato può chiedere, mediante ricorso giudiziale a norma dell'articolo 414 del codice di procedura civile, notificato anche soltanto al soggetto che ne ha utilizzato la prestazione, la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze di quest'ultimo. In tale ipotesi si applica il disposto dell'articolo 27, comma 2.

3-ter. Fermo restando quando previsto dagli articoli 18 e 19, le disposizioni di cui al comma 2 non trovano applicazione qualora il committente sia uno.

---

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





# La Carta di Urbino come strumento per garantire la salute e sicurezza sul lavoro

di Angelo Delogu [\*]



## L'approvazione della Carta di Urbino

La Carta di Urbino<sup>[1]</sup> è un decalogo d'intenti, che ha inteso sollecitare una riflessione aperta sulle problematiche ancora irrisolte della prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali. A tal fine la Carta enuncia, in forma sintetica, taluni valori irrinunciabili per l'effettiva tutela della salute, della sicurezza e del benessere delle persone che lavorano.

La Carta è stata redatta dall'Osservatorio Olympus, dell'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo"<sup>[2]</sup>, e dalla Fondazione Nazionale Sicurezza Rubes Triva, ed è stata sinora presentata in numerose sedi nazionali ed internazionali.

Chiunque si riconosca nella Carta può sottoscriverla, accogliendone e diffondendone gli enunciati. Tale documento non ha evidentemente l'ambizione di rappresentare un testo normativo, ma condensa in sé i principi fondamentali che derivano dalle norme costituzionali, dalla disciplina europea e nazionale o semplicemente da buone pratiche.

Il suo scopo fondamentale è quello di contribuire a sensibilizzare datori di lavoro, pubblici e privati, lavoratori, operatori, professionisti, associazioni rappresentative, soggetti politici, etc., sulla centralità delle tematiche della salute e sicurezza sul lavoro, nella consapevolezza che molti problemi sono tuttora insoluti.

## I principi della Carta

Tra i dieci principi enunciati dalla Carta il più significativo, poiché ne esprime la filosofia di fondo, è probabilmente quello contemplato nel punto 2, dove si afferma che viene *"prima la persona e poi il lavoro. In nessun caso la perdita della vita o della salute può costituire un sacrificio necessario"*.

In un'epoca come l'attuale, in cui si è ossessionati da una legislazione sempre più dettagliata e da regole progressivamente più pervasive, un ritorno a riflettere sui principi fondamentali di ogni disciplina può essere un utile esercizio, denso di sviluppi futuri.

Del resto, il nostro sistema normativo in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, pur contemplando una estesa disciplina settoriale, è stato per anni, e continua ad essere, incentrato su una norma di principio, quale l'art. 2087 del codice civile. Una norma che im-

ponendo al datore di lavoro l'adozione di tutte le misure necessarie, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, a garantire l'integrità psicofisica e la personalità morale dei lavoratori, è stata considerata architrave e norma di chiusura del sistema.

La Carta di Urbino, dunque, ha l'ambizione di fornire un ulteriore contributo rispetto a questioni che restano di stringente attualità.

## Il costante dramma degli infortuni sul lavoro

Quella degli infortuni sul lavoro, infatti, continua ad essere una tragedia sin troppo annunciata. Quanto avvenuto nella centrale idroelettrica di Suviana rappresenta l'ultimo episodio di una lunghissima serie. Prima c'è stato il cantiere di Firenze, prima ancora la strage di Brandizzo e l'elenco potrebbe continuare a lungo. Peraltro, queste stragi fanno più rumore solo perché coinvolgono un numero elevato di lavoratori. Le morti solitarie sono più silenziose, ma non meno drammatiche.

Gli ultimi dati forniti dall'Inail<sup>[3]</sup> confermano che le denunce di infortunio presentate nell'anno 2023 sono state 585.356, mentre i decessi sul lavoro sono stati più di mille. Una tendenza che si ripete costante, di anno in anno, sia pur con qualche lieve variazione che tuttavia non segna alcuna inversione di tendenza. Sebbene tali dati vadano depurati dal numero degli infortuni in *itinerare* (pari a 242 decessi nel 2023), occorsi cioè nel tragitto tra casa e lavoro e, quindi, non direttamente correlati alle condizioni di sicurezza degli ambienti lavorativi, ci restituiscono in ogni caso

un quadro desolante. Pertanto, i pur importanti passi in avanti compiuti in questi anni in termini di disciplina legislativa e di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, non hanno determinato alcun significativo effetto sui numeri impietosi di questa strage silenziosa.

Certamente l'efficacia delle misure in materia di sicurezza sul lavoro non può misurarsi in termini meramente quantitativi, attraverso il solo riferimento al numero complessivo degli infortuni. Andrebbero, infatti, di volta in volta, verificate le cause e poste in correlazione con una serie di altri fattori che possono incidere sul verificarsi dei singoli eventi infortunistici. Ma quel numero rappresenta comunque un dato significativo, sebbene riassuntivo, di come lo scopo ultimo della tutela antinfortunistica (impedire il verificarsi di infortuni e malattie professionali) non sia stato raggiunto.

### **Le cause di un fenomeno che non accenna a diminuire**

Dopo ogni incidente la domanda si ripete ricorrente e resta costantemente senza risposta: che fare?

Un'analisi sulle cause – fermo il rispetto che si deve alle inchieste in corso – ci restituisce uno scenario scoraggiante. Gli infortuni sul lavoro sono raramente frutto di una tragica casualità, poiché nella maggior parte dei casi derivano proprio dal mancato rispetto degli obblighi finanche più elementari in materia di sicurezza sul lavoro. Cui si aggiungono fattori altrettanto decisivi, giacché la carenza di sicurezza *sul* lavoro spesso si associa alla mancanza di sicurezza *del* lavoro. Difatti, è dato statistico acquisito che le forme di lavoro temporaneo o cosiddetto

atipico provocano gravi rischi per la salute dei lavoratori<sup>[4]</sup>. Le ragioni possono individuarsi, in breve, nel fatto che la precarietà del lavoro è fonte di *stress*, conduce sovente a ipotesi di superlavoro, impone normalmente di eseguire brevi prestazioni in ambienti di lavoro sconosciuti, e rende, soprattutto, assai remote le possibilità di autotutela di un prestatore di lavoro privo di forza contrattuale. Non a caso l'art. 28 del d.lgs. n. 81 del 2008, con una norma in larga parte inattuata, impone espressamente di valutare i rischi connessi alla tipologia contrattuale con la quale il lavoratore viene impiegato.

A ciò si aggiunga che i cicli produttivi si presentano sempre più frammentati, cosicché le lunghe catene degli appalti comportano rischi aggiuntivi o interferenziali, spesso difficili da governare. Del resto, la compresenza di più operatori economici e dei relativi dipendenti nel medesimo scenario lavorativo, determina complesse esigenze di cooperazione e coordinamento, che si intensificano là dove si operi nell'ambito di cantieri temporanei o mobili. In tali contesti, infatti, il problema infortunistico è ancor più drammatico, a livello sia quantitativo che di gravità, poiché il cantiere è connotato da rilevanti rischi specifici, che ne fanno un ambiente di lavoro sempre nuovo, precario, instabile e, dunque, estremamente pericoloso.

### **Un bilancio sui più recenti interventi del legislatore**

Come è noto, il nostro Paese sotto l'influsso della direttiva quadro europea (la n. 391 del 1989), anche detta Direttiva madre, nonché di altre Direttive cosiddette figlie, si è da tempo dotato di una legislazione avanzata, che da ultimo ha portato all'emanazione del Testo Unico contenuto nel d.lgs. n. 81 del 2008. Si tratta di una disciplina che ha compiuto un deciso salto di qualità rispetto al passato, introducendo, in particolare, un approccio di tipo organizzativo nella gestione della sicurezza sul lavoro.

Il Testo Unico è stato oggetto nel corso di questi sedici anni numerosi interventi di riforma, tra cui possono segnalarsi recentemente il decreto-legge n. 146 del 2021 (convertito nella legge n. 215 del 2021) e il decreto-legge n. 19 del 2024 (cosiddetto decreto PNRR), che sta per essere convertito, con sostanziali modificazioni, dalle Camere.

Il decreto-legge n. 146, seppur con qualche criticità, ha avuto una serie di indubbi meriti, tra cui quello di rendere finalmente effettiva la sanzione della sospensione dell'attività imprenditoriale; di rafforzare la vigilanza interna



ed esterna all'azienda e di revisionare la disciplina degli obblighi formativi in materia di sicurezza, con l'opportuna estensione degli stessi anche al datore di lavoro.

Il cosiddetto decreto PNRR ha introdotto, come è noto, la patente a punti in materia di sicurezza sul lavoro. Si tratta di un intervento che, pur rappresentando un punto di avanzamento, risultava già deludente nella versione originaria e rischia di essere ulteriormente depotenziato in fase di conversione. Tra l'altro, la norma si muove in una logica riduttiva poiché sostituisce, al mai attuato sistema di qualificazione delle imprese che riguardava tutti i settori produttivi, un sistema basato sulla patente a crediti che riguarda esclusivamente i cantieri temporanei e mobili, ovvero, in buona sostanza, i soli lavori edili e, con una modifica introdotta in fase di conversione, neppure tutti gli operatori che vi operano.

### Gli interventi necessari

Gli interventi necessari in materia riguardano solo in parte la legislazione, poiché dovrebbero muoversi in larga parte verso la sensibilizzazione dei soggetti interessati, ossia proprio in quel tracciato in cui si colloca la Carta di Urbino.

Per quanto riguarda la legislazione un primo importante passo potrebbe essere quello di attuare parti rilevanti del d.lgs. n. 81 del 2008, che a distanza di sedici anni dalla sua approvazione sono rimaste lettera morta. E così, occorrerebbe introdurre norme applicative in settori importanti quali quello ferroviario, della navigazione o scolastico e universitario, che ancora continuano ad essere regolati da discipline previgenti rispetto al d.lgs. n. 81, oppure ripristinare un serio sistema di qualificazione delle imprese, che riguardi tutti i settori e le imprese appaltatrici. Per quanto riguarda le modifiche, sarebbe opportuno intervenire puntualmente su alcuni aspetti critici, oltre ad introdurre effettive misure di prevenzione per i lavori atipici o per il lavoro distanza, rendendo veramente universale il sistema di prevenzione, senza tralasciare lo sviluppo dei modelli di organizzazione e di gestione.

In buona sostanza, bisognerebbe investire decisamente sugli strumenti della prevenzione più che su quelli sanzionatori e repressivi, che in questi anni hanno dimostrato scarsa efficacia e che comunque intervengono quando l'infortunio è già avvenuto. Per questa ragione si può discutere sia dell'introduzione della nuova fattispecie di reato dell'omicidio sul lavoro sia di una procura nazionale per la sicurezza sul lavoro, ma non mi pare che siano gli interventi prioritari.

### La direzione della Carta di Urbino: sensibilizzazione e diffusione della cultura della sicurezza

Ad ogni modo, sebbene siano auspicabili alcune riforme, va ribadito che la legislazione nel nostro Paese è già abbastanza evoluta e potrebbe essere sufficiente garantirne anzitutto il rigoroso rispetto. L'osservanza degli obblighi prevenzionistici può essere garantita non solo con l'intensificazione dei controlli, ma anche attraverso un processo di adeguamento spontaneo. Spesso si abusa dell'espressione "cultura della sicurezza", però è anche vero che solo là dove il fenomeno della trasgressione sia il più possibile circoscritto è possibile reprimerlo efficacemente. Per cui la formazione, che dovrebbe partire sin dalle scuole, la sensibilizzazione di tutti i soggetti interessati, l'analisi e lo studio della disciplina e dei sistemi di prevenzione e la loro diffusione, diventano essenziali al fine di garantire più elevati livelli di sicurezza. Perché non sempre la violazione delle norme in materia dipende da disinteresse o da comportamenti consapevoli dei destinatari degli obblighi, e spesso discende viceversa da inconsapevolezza, ovvero dalla mancata conoscenza della disciplina e dei suoi principi.

A volte l'obbligo di sicurezza è descritto come un obbligo impossibile da adempiere, stante la sua estrema latitudine, mentre esso, per essere correttamente adempiuto, deve essere anzitutto determinato. Occorre evitare, dunque, che la determinazione dell'obbligo sia rimessa alla discrezione o alla buona volontà dello stesso obbligato, come sovente è avvenuto. In questo senso la Carta di Urbino fornisce un utile contributo, in quanto riassume in pochi semplici principi gli autentici cardini del sistema posto a tutela della salute e sicurezza sul lavoro nel nostro ordinamento. ■

---

### Note

- [1] Si può rivenire in [www.festivalsalutesicurezzaalavoro.it](http://www.festivalsalutesicurezzaalavoro.it)
- [2] Vedi il sito in [olympus.uniurb.it](http://olympus.uniurb.it)
- [3] Confrontare *Andamento degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali*, gennaio 2024, n. 1, in [www.inail.it](http://www.inail.it).
- [4] Si vedano già il Rapporto EURISPES, *Incidenti sul lavoro e lavoro atipico, del febbraio 2003*, in [www.eurispes.it](http://www.eurispes.it), nonché il Rapporto dell'IRES, *Dinamiche d'impresa, flessibilità contrattuale e impatti sulla salute e sicurezza nella percezione dei lavoratori*.

---

[\*] Ricercatore in diritto del lavoro Università degli Studi di Urbino.



# Il reato di omicidio sul lavoro

Tra istanze securitarie, populismo penale e tutela dei diritti

di Mario Crispino [\*]



Sull'onda emotiva della strage al cantiere Esselunga di Firenze si riapre il dibattito sulla possibile introduzione del reato di omicidio sul lavoro. Consumata l'ennesima tragedia, il mondo politico, mosso da una sorta di riflesso pavloviano, invoca l'intervento penale per fermare le cosiddette morti bianche.

Sono definite così le morti sul lavoro, "bianche", per alludere alla mancanza di un diretto responsabile. Ma a ben vedere si tratta di un'espressione impropria, un eufemismo, utile solo a depotenziare la gravità di certi accadimenti. In realtà, un responsabile c'è sempre. Molto spesso ad uccidere è la spietata logica del profitto, che vede nella sicurezza solo un costo da ridurre.

## Omicidio sul lavoro: le proposte di legge

Non è certo la prima volta che si parla del reato di omicidio sul lavoro in Italia. L'omicidio, specie quando avviene sul luogo di lavoro, è sempre in grado di suscitare un forte allarme sociale nonché l'indignazione della quasi totalità dell'opinione pubblica. Ciclicamente, infatti, dopo ogni tragico evento, la società sembra generare una domanda di repressione esemplare che la classe politica, tuttavia, non sa e non vuole mediare.

Numerose sono le proposte avanzate nel corso degli anni che hanno assunto a modello l'analoga introduzione – con la legge n. 41/2016 – di delitti specifici per morte o lesioni cagionate con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale. Sulla falsariga dell'omicidio stradale, quindi, l'intenzione è quella di rendere autonomo il reato ed inasprire la risposta sanzionatoria, attribuendo rilevanza penale ad una serie di condotte, graduando altresì la colpa a seconda delle norme violate in tema di sicurezza.

Già nel corso della XVII e XVIII legislatura sono stati presentati al Senato della Repubblica due disegni di legge molto simili, il cui iter di discussione non è mai iniziato, il primo DDL a firma dei Senatori Barozzino e Casson<sup>[1]</sup> ed il secondo a firma della Senatrice Valeria Valente<sup>[2]</sup>. In tempi più recenti, inoltre, è stata depositata alla Camera una nuova proposta di legge su iniziativa della deputata Braga<sup>[3]</sup>. Secondo quest'ultima proposta la pena prevista dalla nuova figura di reato resterebbe invariata rispetto a quella vigente, prevedendo un incremento di pena nel caso in cui la morte sia cagionata nell'esecuzione di

un rapporto di lavoro irregolare ed escludendo espressamente gli istituti della messa alla prova e della non punibilità per particolare tenuità del fatto.

Sul fronte sindacale, invece, la UIL – promotrice della campagna "Zero morti sul lavoro" – da anni chiede al governo di introdurre nell'ordinamento il reato di omicidio sul lavoro, quale forma necessaria di deterrenza non più rimandabile, in grado di rafforzare la consapevolezza della gravità della volontaria disapplicazione delle regole e dei dispositivi di prevenzione.

La necessità di introdurre una nuova fattispecie di reato è altresì condivisa dall'USB che l'estate scorsa ha lanciato una campagna di raccolta firme per sostenere una legge di iniziativa popolare<sup>[4]</sup>.

L'Unione Sindacale di Base è parte del comitato promotore insieme ad altre forze politiche e sociali, tra cui il movimento politico Potere al Popolo, la Rete Iside Onlus, realtà che da anni si occupa di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e Movimenta, associazione politico-culturale fondata da donne impegnate per la pace e la difesa dei diritti umani.

La proposta di legge di iniziativa popolare, oltre a prevedere l'introduzione del reato di omicidio e lesioni gravi o gravissime sul lavoro e un aumento rilevante delle pene, istituisce un percorso giudiziario rapido nonché la possibilità per il Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS) di rivolgersi alla magistratura con procedura di urgenza. Al fine di risolvere alcune criticità, si prospetta anche una nuova modalità di Valutazione dei Rischi e di elaborazione del relativo Documento (DVR), in modo da evitare che tale adempimento risulti facilmente aggirabile dal datore di lavoro.

## L'attuale impianto normativo

Eppure, il codice penale, all'art. 589 comma 2, già prevede il reato di omicidio colposo aggravato dalla violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro. La norma prevede una circostanza aggravante c.d. ad effetto speciale, che comporta cioè un aggravamento superiore ad un terzo della pena base prevista per l'omicidio colposo.

Attualmente, la fattispecie di delitto circostanziata è punita con la pena della reclusione da due a sette anni; in presenza di una pluralità di vittime, tuttavia, l'ultimo comma del citato articolo prevede l'applicazione della pena che dovrebbe infliggersi per la più grave delle violazioni commesse aumentata fino al triplo, con la previsione di un tetto massimo di quindici anni di reclusione.

Il riferimento alla normativa antinfortunistica, non contemplato nella formulazione originaria della norma, fu introdotto con la legge n. 296/1966: l'inasprimento delle sanzioni, come si legge nei lavori preparatori, doveva fungere da impulso all'ottemperanza delle disposizioni prevenzionistiche innanzitutto nei confronti di quei datori di lavoro poco scrupolosi per i quali i motivi di lucro prevalgono sulla salvaguardia della vita umana. La cornice edittale ha subito un ulteriore innalzamento ad opera della l. 102/2006 e, successivamente, del d.l. n. 92/2008, convertito nella l. 1252/2008. La c.d. aggravante prevenzionistica di cui all'art. 589 comma 2 c.p. costituisce inoltre elemento costitutivo dell'illecito amministrativo dipendente da reato dell'ente ai sensi dell'articolo 25-septies d.lgs. 231/2001.

Per una chiara perimetrazione dell'ambito applicativo della fattispecie di reato in parola è necessario, in primo luogo, comprendere quali siano le disposizioni normative la cui inosservanza può integrare una violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro. A tal riguardo, si consideri che gli obblighi gravanti sul datore di lavoro di fornire un'adeguata informazione, formazione e addestramento dei lavoratori dipendenti, nonché gli obblighi inerenti alla valutazione e documentazione dei rischi rivestono natura cautelare rispetto all'evento lesivo della vita del lavoratore. In altri termini, la violazione dei predetti obblighi, oltre

a integrare autonomi reati contravvenzionali ai sensi del D.lgs. n. 81/2008 (Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro), costituisce al contempo il fondamento normativo su cui ancorare la colpa specifica del datore di lavoro nel caso in cui sopraggiunga la morte del lavoratore<sup>[5]</sup>.

Occorre, altresì, tenere presente che la portata applicativa del delitto colposo di cui all'art.589 comma 2 c.p. ha subito nel tempo una progressiva dilatazione per effetto dell'interpretazione giurisprudenziale<sup>[6]</sup>. La Corte di Cassazione, infatti, ha in più occasioni avuto modo di chiarire che la responsabilità del datore di lavoro per la mancata adozione delle misure idonee a tutelare l'integrità psico-fisica del lavoratore, sussiste non solo quando sia contestata la violazione di specifiche norme per la prevenzione degli infortuni ma può altresì fondarsi sulla norma di ordine generale di cui all'art. 2087 del codice civile, che pone in capo al datore di lavoro, *rectius* imprenditore, l'obbligo di evitare ogni situazione di pericolo dalla quale possa verificarsi un evento dannoso<sup>[7]</sup>.

L'art. 2087 c.c. sembra quindi essere considerata una norma di chiusura del sistema antinfortunistico, estensibile a situazioni ed ipotesi non ancora espressamente considerate e valutate dal legislatore.

Sul punto, inoltre, la nota pronuncia della Cassazione relativa al c.d. disastro di Viareggio<sup>[8]</sup> ha evidenziato che ai fini dell'applicazione dell'aggravante prevenzionistica, rilevano anche le norme che, direttamente o indirettamente, perseguono il fine di evitare incidenti sul lavoro o malattie professionali nonché, più in generale, quelle che tendono a garantire la sicurezza del lavoro, cosicché «il dato meramente nominalistico e topografico non assume rilievo dirimente».



Prestando attenzione, dunque, si comprende come il nostro legislatore non sia rimasto inerte di fronte al fenomeno, fornendo già un'adeguata risposta sanzionatoria. La figura di reato in esame, infatti – pur non configurando una fattispecie autonoma – vanta un ampio raggio d'azione ed è sanzionata con pene che appaiono già proporzionate al disvalore oggettivo del fatto e al bene giuridico tutelato, ossia la vita e l'incolumità fisica delle lavoratrici e dei lavoratori.

### Vecchi problemi, nuovi reati

Alla luce dell'attuale assetto normativo, allora, occorre chiedersi se l'introduzione di un nuovo reato nell'ordinamento sia funzionale a soddisfare reali esigenze di sicurezza oppure – più verosimilmente – se sia strumentale al perseguimento di obiettivi simbolici e alla salvaguardia di interessi ulteriori.

Sono anni ormai, infatti, che il nostro legislatore fa un uso demagogico e strumentale del diritto penale, ricorrendo sempre più spesso alla criminalizzazione per sedare le paure collettive.

Il fenomeno non è nuovo e non stupisce affatto: la pena è da sempre chiamata in qualche modo ad assolvere a una funzione rassicurante per il corpo sociale. Ciò che spaventa, invece, è il pericolo che la sanzione penale da *extrema ratio* diventi un mero strumento di propaganda per riscuotere consenso elettorale, senza produrre alcun effetto reale in termini di deterrenza.

D'altronde, le evidenze statistiche dimostrano che non sussiste alcuna relazione univoca tra inasprimento delle pene e significativa diminuzione dei reati. La stessa giurisprudenza di legittimità, da tempo ormai, sostiene che la gravità della sanzione non assicura sempre un effetto di deterrenza. Paradigmatico è quanto avvenuto con l'approvazione della legge n. 49/2006, c.d. Fini-Giovanardi, che non ha prodotto alcuna contrazione dei reati in materia di stupefacenti.

Ancora più eclatante è quanto si è registrato in seguito all'introduzione del reato di omicidio stradale. Osservando i dati, infatti, si comprende come la legge n.41/2016 – a cui si ispirano le recenti proposte in tema di omicidio sul lavoro – non abbia in alcun modo contribuito a ridurre la mortalità sulle strade, fallendo nel suo dichiarato intento. Al contrario, dalle rilevazioni ISTAT emerge come nei primi anni di vigenza il numero di incidenti mortali sia addirittura aumentato, producendo un risultato diametralmente opposto a quello perseguito<sup>[9]</sup>.

Del resto, risulta a dir poco arduo pretendere – sul piano logico ancor prima che giuridico – considerevoli effetti deterrenti dalla previsione di pene che, seppur severe, sono destinate a trovare applicazione solo in presenza di un evento tendenzialmente inatteso come un incidente mortale.

Ulteriore dato che dovrebbe indurre a riflettere sull'efficacia dello strumento penale, deriva dal fatto che un calo significativo del numero di incidenti stradali si è manifestato solo in seguito a riforme aventi sostanzialmente carattere amministrativo, ossia l'introduzione della patente a punti, nel 2003, e la riforma del Codice della Strada, nel 2010. Insomma, quello dell'omicidio stradale non rappresenta certo un esempio virtuoso da seguire.

Tracciato questo quadro, emerge, quindi, come questa deriva panpenalistica – tristemente bipartisan – sembri nascondere l'incapacità dei governi di affrontare in maniera radicale il problema della sicurezza sui luoghi di lavoro. Pertanto, sorge spontanea un'altra domanda: l'introduzione di nuovi reati o l'inasprimento del regime sanzionatorio esistente è utile? A chi?

L'impressione, a parere di chi scrive, è che dietro le proposte finalizzate ad introdurre il reato di omicidio sul lavoro nel nostro ordinamento si celino istanze essenzialmente simboliche, proprie di un diritto penale di matrice populista. La classe politica sembra preferire comode scorciatoie piuttosto che interrogarsi sulle soluzioni più efficaci. E non risulta difficile capire la ragione: una seria politica di prevenzione, infatti, richiederebbe un impegno di gran lunga superiore che non è possibile rivendicare nel breve periodo.





## Le strade alternative

In realtà, numerosi sono i temi che meriterebbero di essere affrontati prioritariamente per migliorare la vigilanza sul lavoro e la prevenzione degli infortuni. Primo fra tutti il sistema dei subappalti a cascata, che allo stato attuale rappresenta una minaccia per i diritti e la sicurezza dei lavoratori.

La polverizzazione della filiera degli appalti, infatti, ostacola i controlli, favorisce una sostanziale deregolamentazione e alimenta un vortice di lavoro precario. Non è un caso che i lavoratori scomparsi negli ultimi tragici eventi – a Firenze nel cantiere Esselunga, sulla pista di Nardò della Porsche e nello stabilimento Stellantis di Pratola – sono tutti accomunati dal fatto di essere dipendenti di ditte in appalto.

Altro punto critico è rappresentato dalla carenza di organico dell'Ispettorato nazionale del lavoro: l'attuale numero di ispettori, non risulta affatto sufficiente a garantire un monitoraggio approfondito e capillare, anche a seguito delle recenti assunzioni.

Ancora: anziché introdurre nuovi reati, andrebbe intrapreso un percorso di responsabilizzazione delle imprese, anche attraverso l'adozione di meccanismi premiali in favore delle aziende che rispettano le regole e che assicurano le tutele per la prevenzione degli infortuni. In questa prospettiva, occorre monitorare con attenzione l'attuazione della c.d. patente a punti, verificando la concreta adeguatezza del nuovo sistema di qualificazione delle imprese edilizie.

A prescindere poi dagli obblighi formali derivanti dalla legge, sarebbe altresì opportuno incentivare una formazione mirata e specifica dei dipendenti, la quale, come è noto, costituisce una delle misure di prevenzione più efficaci per evitare o ridurre gli infortuni.

Più in generale – condividendo il recente monito del presidente della Repubblica – è sempre più sentita l'urgenza di avviare un processo di sensibilizzazione per diffondere una vera e propria cultura della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, a partire dai banchi di scuola.

## In conclusione

Le considerazioni che precedono non hanno alcuna pretesa di completezza o sistematicità ma mirano a offrire spunti di riflessione sull'inadeguatezza dello strumento penale a fronteggiare il problema della sicurezza sui luoghi di lavoro

e – di conseguenza – sulla necessità di adottare più concrete soluzioni sul piano politico e normativo.

L'odierno populismo penale reca in sé la pericolosa illusione che la politica non debba svolgere alcuna funzione di mediazione dei conflitti sociali, limitandosi a replicare alle istanze emergenti dalla comunità<sup>[10]</sup>. Ciò, tuttavia, conduce a quello che la dottrina penalistica ha definito un cortocircuito democratico: il diritto rischia così di restare intrappolato nel giudizio dell'opinione pubblica ma a pagarne gli effetti sono sempre le lavoratrici e i lavoratori, giacché – usando le parole del professore Luigi Ferrajoli – il populismo non conosce cittadini ma solo amici e nemici<sup>[11]</sup>. ■

---

## Note

[1] <https://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/47822.htm>

[2] <https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/49889.htm>

[3] <https://www.camera.it/leg19/126?tab=&leg=19&idDocumento=613&sede=&tipo=>

[4] <https://leggeomicidiosullavoro.it/>

[5] M.T. Filindeu, La violazione di obblighi anti-infortunistici tra illecito permanente e colpa specifica del datore di lavoro: un quadro di sintesi in una recente sentenza della Cassazione, in *Sistema penale*, 01 dicembre 2020.

[6] M. Riccardi, Aggravante prevenzionistica, rischio extralavorativo e tutela “estesa” dei terzi, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2019, 4.

[7] Si veda tra le più significative decisioni: Cass., Sez. IV, 7 marzo 1978, n. 5327; Cass., sez. VI, 8 febbraio 1979, n. 3431; Cass., sez. IV, 11 febbraio 2010, n. 8641; Cass., sez. IV, 2 luglio 2004, n. 37666; Cass., sez. IV, 30 novembre 1984, n. 1146; Cass., sez. IV, 17 aprile 2019, n. 33244.

[8] Cass., Sez. IV, 6 settembre 2021, n. 32899.

[9] [https://www.istat.it/it/files/2022/07/REPORT\\_INCIDENTI\\_STRADALI\\_2021.pdf](https://www.istat.it/it/files/2022/07/REPORT_INCIDENTI_STRADALI_2021.pdf)

[10] AA.VV., La società punitiva. Populismo, diritto penale simbolico e ruolo del penalista, dibattito promosso nell'ambito della AIPDP, i cui atti sono pubblicati, in *Diritto penale contemporaneo*, 21 dicembre 2016.

[11] L. Ferrajoli, Il populismo penale nell'età dei populismi politici, in *Questione giustizia*, 2019,1.

---

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

## Uno scudo a tutela dei RLS

di Eugenio Erario Boccafurni [\*]



### Le “attribuzioni” e la responsabilità dell’RLS nel set di regole legali prevenzionistiche

La recente sentenza della Suprema Corte che ha confermato la condanna di un RLS a titolo di cooperazione colposa, ex art. 113 c.p., nell’omicidio di un lavoratore, segna indubbiamente il punto di maggiore distanza mai raggiunto tra giudicati giuslavoristi e penali; cosa che, già di per sé, importa un’insostenibile aporia nel più ampio e superiore coordinamento tra principi legali del medesimo ordinamento giuridico.

Tale contraddizione è ancor più grave se si considera che la diversità di vedute è connessa al ruolo, alle prerogative ed alle responsabilità individuali di una figura chiave nell’organigramma organizzativo in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Senonché, l’attuale emergenza sociale legata alla recrudescenza del fenomeno delle morti bianche non consente contraddizioni ed ambiguità sul riparto delle obbligazioni di sicurezza nei luoghi di lavoro, almeno non di tale livello e non su aspetti di una simile centralità.

Prima di procedere con un’ordinata esposizione dei fatti di causa, è doveroso osservare che, sin dall’emanazione dello Statuto dei lavoratori, al di là del piano individuale, si è cercato di tutelare l’**interesse collettivo** alla sicurezza sul lavoro con una norma, l’art. 9 della L. 300/1970, che tutt’oggi dispone «*I lavoratori, mediante loro rappresentanze, hanno diritto di controllare l’applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e di promuovere la ricerca, l’elaborazione e l’attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la loro salute e la loro integrità fisica*».

Successivamente, con il D.lgs. n. 81/2008 si è fornita la disciplina di dettaglio del principio generale di cui al suddetto art. 9, con l’istituzione, in tutti i luoghi di lavoro, della figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS) a cui sono attribuiti specifici **poteri e garanzie**: il legislatore ha, infatti, ideato una normativa “di sostegno” all’agire sindacale nei luoghi di lavoro in materia di salute e sicurezza, senza che in capo a questi siano ascrivibili **obblighi e doveri, generali o specifici che siano**.

A tal proposito, il T.U.S.L., all’art. 47, chiarisce che «*in tutte le aziende, o unità produttive, è eletto o designato il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza*», e che esso è istituito «*a livello territoriale o di comparto, aziendale e di sito produttivo*», ragion per cui nessuna azienda – grande, piccola o piccolissima che sia – può essere priva di una simile rappresentanza.

La *ratio* della norma risponde all’esigenza di offrire ai lavoratori la possibilità di “partecipare” al sistema di prevenzione, costituendo, il rappresentante, il punto di congiunzione tra risorse umane impiegate e il vertice aziendale.

Da questo punto di vista la normativa italiana ha dato attuazione alla Direttiva quadro 89/391/CEE, nella quale, disegnando un modello di sicurezza “diffuso” in azienda, sono state previste le figure del rappresentante dei lavoratori e del responsabile del servizio di prevenzione e protezione.

In altri termini, il testo unico ha delineato un modello di prevenzione nei luoghi di lavoro, in cui l’obiettivo prefissato è da raggiungere attraverso la collaborazione e la sinergia di più soggetti e che non viene rimesso unicamente in capo al datore di lavoro.

Ebbene, l’RLS (al pari dell’RLST...) è dunque un soggetto esponenziale degli interessi dei lavoratori in materia di salute e prevenzione sui luoghi di lavoro, con poteri e facoltà novelati dall’art. 50 del T.U.S.L.

Quest’ultimo articolo, in estrema sintesi – al di là di quanto ritenuto dall’arresto di legittimità in commento – prevede una serie di «*attribuzioni*» che possono essere raggruppate in quattro macrocategorie, ovvero **informazione, consultazione, proposta/segnalazione ed accesso**: prerogative tra loro eterogenee, che vanno dal diritto di accesso ai luoghi di lavoro, alla preventiva consultazione, alla possibilità di essere informato e di poter formulare pro-

poste, fino alla facoltà di ricorrere all'autorità giudiziaria.

La mancanza di poteri decisionali, la sua incompatibilità con l'incarico di responsabile o addetto al servizio di prevenzione e protezione e l'assenza di previsioni, a suo carico, di sanzioni amministrative e/o penali rende palese l'impossibilità di una posizione di garanzia (che, ex art. 2087, è in capo al datore e ai suoi delegati nell'organizzazione d'impresa).

### La vicenda giudiziaria e l'impossibilità di una posizione di garanzia

Un impiegato tecnico, adibito alle mansioni di magazziniere senza aver ricevuto al riguardo alcuna formazione, rimaneva mortalmente coinvolto dalla caduta di una serie di tubolari d'acciaio da lui stesso stoccati, con l'ausilio di un muletto (per l'utilizzo del quale non era stato formato), in un'apposita scaffalatura, poi risultata difettosa per l'inadeguatezza delle relative alette contenitive.

Per questa triste vicenda, la Cassazione, adesiva rispetto ai precedenti gradi di giudizio, ha ritenuto responsabile dell'omicidio colposo il datore di lavoro e, «*richiamati i compiti attribuiti dall'art. 50*» del T.U.S.L., il rappresentante per la sicurezza dei lavoratori, in ragione della sua cooperazione colposa nel delitto.

In particolare, all'RLS è stata imputata la totale omissione di intervento in relazione all'assegnazione di un impiegato a mansioni operaie specializzate («*consentendo che il P. fosse adibito*») e la mancanza di solleciti rivolti al datore di lavoro volti all'adozione di modelli organizzativi in grado di preservare la sicurezza dei lavoratori.

La scarna motivazione giuridica a sostegno del *decisum* non permette un'analisi dell'iter logico-giuridico seguito dai giudici di legittimità.

A sommerso avviso dello scrivente, tuttavia, occorre rilevare che:

- l'RLS non "consente" l'adibizione – lecita o illegittima che sia – di alcun lavoratore in azienda. Lo ***Jus variandi*** nel lavoro privato, entro i limiti legali stabiliti nell'**art. 2103 c.c.**, è un potere esclusivo del datore di lavoro che lo esercita **senza una preliminare** informazione/consulta-

zione sindacale. D'altronde, ove il lavoratore ritenesse di essere stato illegittimamente adibito a mansioni diverse da quelle d'assunzione, potrebbe esercitare un'azione innanzi al giudice del lavoro, anche d'urgenza ex art. 700 c.p.c. (specie, come nel caso di specie, allorché, dal mutamento delle mansioni, consegue un potenziale detrimento non solo della professionalità del prestatore di lavoro ma della sua integrità psico-fisica);

- l'RLS non ha alcun obbligo legale di proposta (al datore) e segnalazione (all'autorità competente), conferendogli, l'art. 50 del D.lgs. 81/2008, come ampiamente detto, unicamente una **prerogativa di azione** in tal senso, esercitabile a propria insindacabile discrezione. Dalla sua inerzia, ancorché certamente "qualificata", per forza di cose non può discendere alcuna forma di responsabilità omissiva. Non a caso, infatti, proprio al fine di consentirgli un sereno esercizio delle sue facoltà, il comma secondo dell'art. 50 espressamente richiama l'applicazione delle medesime tutele previste dalla legge per le rappresentanze sindacali.

Sul punto non dovrebbero esservi dubbi, in considerazione del fatto che, al contrario di quanto novellato per i datori, i dirigenti, il preposto etc. (per i quali espressamente sono stabiliti obblighi), il T.U.S.L. all'art. 50 non a caso fa espresso riferimento ad «**attribuzioni del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza**» e all'esercizio delle sue «**funzioni**»: l'unico suo obbligo è contenuto al sesto comma dell'articolo in parola, allorché è previsto «*Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è tenuto al rispetto delle disposizioni di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196*





e del segreto industriale relativamente alle informazioni contenute nel documento di valutazione dei rischi».

### Il rischio di “fuga” dal ruolo e un necessario “scudo penale”?

La sicurezza sul lavoro, prendendo in prestito le icastiche parole del Professore P. Pascucci, «pur costituendo un ambito speciale del diritto penale, al tempo stesso rappresenta un naturale terreno di elezione del diritto del lavoro».

Nel suo terreno di elezione, dunque, il giurista ha una sviluppata sensibilità giuridica per ammonire circa il potenziale devastante impatto che la sentenza n. 38914/2023 avrà sul futuro del libero esercizio delle prerogative sindacali in azienda.

Ebbene, a fronte di un incarico che non ha una specifica retribuzione, è facile immaginare una generale “fuga” dal ruolo di quanti – con senso di responsabilità collettiva – abbiano scelto di farsi portavoce delle istanze di sicurezza dei lavoratori.

Un rischio di disaffezione tale da far auspicare l'introduzione di uno **“scudo penale” per le prerogative tipiche dell'incarico dell'RLS**.

A tal proposito, ci si limita a far presente che il modello riproducibile è quello avutosi in re-

lazione alla responsabilità datoriale, introdotto dalla dall'art. 24-bis della L. n. 40 del 2020, aggiunto in sede di conversione al D.l. “liquidità”, sull'assolvimento dell'obbligo prevenzionistico ex art. 2087 c.c. da contagio Covid-19.

La positivizzazione di uno “scudo” per le imprese, infatti, si era resa necessaria in ragione della natura dell'art. 2087 c.c. quale norma “elastica” e a schema aperto e, dunque, per il concreto rischio che anche il rispetto pedissequo dei protocolli condivisi (nazionali o regionali), non avrebbe, comunque, posto al riparo da addebiti di responsabilità il datore di lavoro al di là delle rassicurazioni espresse al tempo dall'INAIL (per un approfondimento, sia consentito un rimando a E. Erario Boccafurni “L'art. 2087 c.c. e il valore del protocollo sindacato-azienda nella definizione del perimetro della responsabilità datoriale”, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, n. 2/2020). ■

---

[\*] 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 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.



# Il ristorno al socio di cooperativa

di Luigi Oppedisano [\*]



Il **ristorno** è un vantaggio economico riconosciuto dalla società cooperativa ai propri soci cooperatori in funzione della loro partecipazione allo scambio mutualistico e lo stesso è stato introdotto nel nostro ordinamento giuridico a seguito della riforma del diritto societario prevista dal D.Lgs. 17 gennaio 2003, n.6. L'istituto è disciplinato dall'articolo 2545 sexies del c.c.[1] e prevede che il ristorno deve essere ripartito fra i soci in proporzione alla quantità e qualità dello scambio mutualistico.

Il primo comma del predetto articolo 2545 sexies del c.c. individua sia il criterio di ripartizione che i beneficiari del ristorno. Per ciò che riguarda il criterio va precisato che il ristorno viene ripartito non solo in base alla quantità di scambio mutualistico, ma anche in base alla qualità e ciò comporta per le società cooperative di lavoro che il calcolo del ristorno dovrà tenere conto sia delle ore di lavoro che del tipo di prestazione eseguita.

L'istituto del ristorno è stato previsto per le sole società cooperative poiché il legislatore ha voluto riconoscere al socio cooperatore un vantaggio non commisurato al suo apporto di capitale ma un premio in proporzione alla sua partecipazione all'attività della società cooperativa. Il riconoscimento del vantaggio va a compensare quell'apporto ulteriore richiesto al socio cooperatore enunciato dal comma 2 dell'articolo 1 della legge 3 aprile 2001, n. 142 laddove il socio è chiamato a concorrere alla gestione dell'impresa ... a partecipare alla elaborazione di programmi ... a mettere a disposizione le proprie capacità professionali...[2]. Il ristorno si differenzia dal dividendo anche se quest'ultimo rimane il classico strumento con cui si procede alla ripartizione dell'utile di esercizio.

L'articolo 2521 del c.c. nel prevedere il minimo inderogabile di cosa deve contenere l'atto costitutivo della società cooperativa al comma 3, punto n. 8, richiama esplicitamente **«le regole per la ripartizione degli utili e i criteri per la ripartizione dei ristorni»**. Ne consegue che per procedere alla ripartizione degli utili e dei ristorni è necessario che l'atto costitutivo della società cooperativa contenga le regole sulla ripartizione degli utili di esercizio e sui criteri per la ripartizione dei ristorni e in merito a quest'ultimi spesso le società cooperative preferiscono dotarsi di un specifico regola-

mento dei ristorni.

I regolamenti, quando non sono parte integrante dell'atto costitutivo, per come disposto dall'ultimo comma dell'articolo 2521 del c.c., devono essere approvati dall'assemblea dei soci con le maggioranze previste per le assemblee straordinarie[3] come disposto dagli articoli 2365, 2366, 2368 e 2369 del c.c.

Il **dividendo** scaturisce sempre dalla ripartizione dell'utile di esercizio, versato generalmente al socio in denaro e va a remunerare il capitale in proporzione a quanto conferito dal socio, mentre il **ristorno** può essere versato in diversi modi: mediante la concessione di uno sconto in proporzione agli acquisti effettuati dal socio o attraverso il riconoscimento di una integrazione in proporzione alla retribuzione erogata al socio e va a remunerare lo scambio mutualistico.

Il legislatore non ha escluso nessun tipo di società cooperativa dalla possibilità di applicare l'istituto del ristorno, per cui esso è utilizzabile anche dalle società cooperative a mutualità non prevalente. Per particolari ragioni legate alla possibilità di attingere a contributi pubblici o incentivi di varia natura restano escluse della possibilità di distribuire utili in qualsiasi forma e quindi di erogare ristorni le società cooperative fra giornalisti, le società cooperative consortile nel settore dell'autotrasporto ed i confidi.

La norma ha previsto che è possibile ristornare ai soci solo quella parte del risultato di gestione che deriva dall'attività realizzata con i soci cooperatori e non anche quella parte di avanzo di gestione conseguita con i terzi e ciò conferma con chiarezza che i ristorni non possono superare l'avanzo della gestione mutualistica[4].

Il vantaggio mutualistico si consegue facendo ricorso all'ottimizzazione delle diverse fasi

del processo produttivo rimuovendo l'intermediazione di terzi nel conseguimento dei fattori necessari alla produzione. Il vantaggio mutualistico nelle società cooperative di consumo si manifesta come un risparmio di spesa per i soci, nelle società cooperative di lavoro come una maggiore retribuzione per la prestazione lavorativa dei soci e nelle società cooperative di conferimento come una maggiore remunerazione del prodotto conferito dai soci.

Per le società cooperative di produzione e lavoro il secondo comma dell'articolo 3 della legge 3 aprile 2001, n. 142[5] prevede che le società cooperative possono erogare ai soci lavoratori:

- a. ulteriori trattamenti economici a titolo di maggiorazione retributiva nel rispetto degli accordi collettivi stipulati tra le associazioni nazionali del movimento cooperativo e le organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative;
- b. in fase di approvazione del bilancio, a titolo di **ristorno** e in misura non superiore al 30% dei trattamenti retributivi mediante integrazioni delle retribuzioni, mediante aumento gratuito del capitale sottoscritto e versato o mediante l'emissione gratuita di strumenti finanziari previsti dall'articolo 5 della legge 31 gennaio 1992, n. 59, c.d. azioni di partecipazione cooperativa.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali[6], nel richiamare la disciplina generale sulla posizione del socio lavoratore alla luce della legge 3 aprile 2001, n. 142, ha confermato la tesi secondo cui nelle «*cooperative di lavoro i ristorni rappresentano il vantaggio mutualistico per il socio, consistendo nei rimborsi effettuati allo stesso socio lavoratore, in ragione della quantità di lavoro da questi prestata, per la minore retribuzione percepita rispetto ai ricavi della cooperativa*». Inoltre, quanto alla necessità di stabilire un limite massimo alla distribuzione dei ristorni nelle cooperative di produzione e lavoro, sempre secondo il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, è stata dettata dalla necessità di evitare la possibilità di dividere utili mascherati dal ristorno.

I compensi distribuiti a titolo di ristorno ai soci lavoratori con rapporto di lavoro di tipo subordinato, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, della suddetta legge 3 aprile 2001, n. 142, non sono

assoggettati a prelievo contributivo ma rimangono comunque imponibili ai fini fiscali[7].

Il terzo comma del citato articolo 2545 sexies del c.c. prevede che l'assemblea dei soci può deliberare il ristorno al socio anche mediante l'aumento in proporzione al valore delle relative quote di capitale oppure con l'emissione di nuove azioni o con l'emissione di strumenti finanziari.

La Corte Suprema di Cassazione ha sostenuto che i ristorni «... *in sostanza, si traducono in un rimborso ai soci di parte del prezzo pagato per i beni o servizi acquistati dalle cooperative di consumo, ovvero in integrazione della retribuzione corrisposta dalla cooperativa per le prestazioni del socio nelle cooperative di produzione e lavoro*»[8].

L'Agenzia delle Entrate con la circolare 9 luglio 2003, n. 37/E ha evidenziato come nelle società cooperative agricole di trasformazione è «*diffuso il fenomeno di valorizzare i prodotti conferiti dai soci a consuntivo, sulla base delle risultanze di bilancio, se tale modalità è contenuta negli statuti sociali*». In tali cooperative accade che i soci conferitori nel corso dell'anno ricevono dalla società cooperativa degli acconti come stabilito dal regolamento ed alla fine dell'esercizio sociale il relativo saldo. Ne deriva, pertanto, che alle società cooperative agricole di trasformazione che definiscono il valore dei prodotti conferiti dai soci alla chiusura dell'esercizio sociale è preclusa la possibilità di applicare l'istituto del ristorno.

È bene sottolineare che il ristorno non può essere considerato per il socio un diritto soggettivo poiché trattasi di un vantaggio mutualistico che è rimesso alla volontà dell'assemblea dei soci, sia per la determinazione della misura che delle possibili modalità di attribuzione. Come si





è appena detto la volontà di distribuire ristorni ai soci è sempre riservata all'assemblea che, in presenza dell'andamento economico favorevole al conseguimento dell'avanzo di esercizio, può decidere di accantonare a riserva indivisibile, dedotti solo il 30% alla riserva legale ed il 3% ai fondi mutualistici.

## Il regolamento dei ristorni

La normativa non fa obbligo alle società cooperative di dotarsi del regolamento che disciplini i ristorni, ma trattandosi di aspetti che interessano la totalità dei soci cooperatori, nel rispetto della massima trasparenza dei rapporti sociali, è buona norma che la società si doti di un regolamento che disciplini i diversi aspetti dell'istituto del **ristorno**, come condiviso ed applicato da diverse società cooperative.

A titolo indicativo si evidenziano di seguito i punti fondamentali che potrebbe contenere il regolamento:

- la premessa;
- lo scopo e l'oggetto;
- la funzione;
- i vincoli generali;
- i criteri generali di calcolo;
- la definizione;
- i beneficiari;
- la determinazione della quota massima di utile di esercizio da ristornare;
- la liquidazione;
- l'illustrazione della proposta degli amministratori;
- i compiti del collegio sindacale se nominato;
- la trasparenza sulla normativa regolamentare e il diritto di esaminare la documentazione;



- le modificazioni del regolamento;
- l'entrata in vigore.

Il regolamento dei ristorni, per come già anticipato, deve essere approvato dall'assemblea ordinaria con le maggioranze previste per l'assemblea straordinaria.

## Determinazione del ristorno

Nelle cooperative di utenza, di consumo il cui scopo è quello di offrire ai soci beni e servizi a prezzi più vantaggiosi rispetto a quelli di mercato, la determinazione dell'importo massimo distribuibile a titolo di ristorno si ricava confrontando l'ammontare dei ricavi relativi ai rapporti intercorsi con i soci con quello relativo ai ricavi complessivi riferibili alla stessa voce A1 del conto economico, dedotto il 30% alla riserva legale ed il 3% ai fondi mutualistici.

Esempio: utile di esercizio € 10.000 – ricavi dalle vendite verso i soci € 50.000 – ricavi complessivi € 60.000

**L'importo massimo distribuibile a titolo di ristorno è pari a € 6.700**

**ricavi delle vendite = A1 verso soci € 50.000 / totale A1 € 60.000 = 83,33% di mutualità**

Nelle cooperative di produzione e lavoro, il cui scopo è quello di offrire ai soci migliori occasioni di lavoro rispetto a quelle del mercato, per determinare l'importo massimo distribuibile a titolo di ristorno bisogna procedere con la separazione del costo del lavoro dei soci da quello relativo al costo del lavoro complessivo di cui alla voce

B9 (soci lavoratori con contratto di lavoro di tipo subordinato) del conto economico e parte dei costi della voce B7 (soci lavoratori con contratto di lavoro autonomo), tenendo presente che, ai sensi della legge 142/2001, il ristorno non può superare il 30% dei trattamenti complessivi e che può essere ristornato solo l'importo minore risultante tra l'avanzo di esercizio conseguito con i soci e l'importo derivante del 30% delle retribuzioni complessive.

Esempio: utile di esercizio € 10.000 – costo del lavoro dei soci lavoratori € 8.000 - costo com-

plussivo del lavoro € 10.000 - 30% del costo complessivo del lavoro = € 3.000.

**L'importo massimo distribuibile a titolo di ristorno è pari a € 3.000**

**costo del lavoro** = B9 verso soci € 8.000 / totale B9 € 10.000 = **80% di mutualità**

Nelle cooperative di conferimento e di servizi la determinazione dell'importo massimo distribuibile a titolo di ristorno si ottiene raffrontando l'ammontare dei costi relativi ai rapporti intercorsi con i soci con quello relativo al costo complessivo riferibile alle stesse voci del conto economico, voce B6 per le cooperative di conferimento dei prodotti e B7 per le cooperative di servizi, dedotto il 30% alla riserva legale ed il 3% ai fondi mutualistici.

Esempio: utile di esercizio € 10.000 – costo dei beni conferiti dai soci € 50.000 - costo complessivo dei beni € 60.000

**L'importo massimo distribuibile a titolo di ristorno è pari a € 6.700**

**costo dei beni conferiti** = B6 da soci € 50.000 / totale B6 € 60.000 = **83,33% di mutualità**

**costo per prestazioni di servizi** = B7 da soci € 50.000 / totale B7 € 60.000 = **83,33% di mutualità**

È da evidenziare che la distribuzione massima del ristorno generalmente risulta collegata direttamente alla percentuale di prevalenza della mutualità. Più alta è la percentuale di prevalenza e più alta diventa la percentuale di ristorno sull'utile di esercizio, con esclusione per le società cooperative di produzione e lavoro che per la determinazione del ristorno bisogna prendere come base il minore importo derivante dall'applicazione del 30% di cui alla legge 142/2001 e della percentuale di mutualità, come riportato nell'apposito esempio.

### **Adempimenti degli organi sociali**

Gli adempimenti societari necessari per la determinazione e l'approvazione dei ristorni coinvolgono il consiglio di amministrazione, il collegio sindacale e l'assemblea dei soci. Il primo organo che viene coinvolto è il consiglio di amministrazione che, al verificarsi di un residuo attivo risultante dalla contabilità di fine eserci-

zio, entro il terzo mese dell'anno successivo decide sull'ammontare di tale avanzo da destinare a ristorno e stabilisce i criteri di ripartizione del ristorno fra i soci.

Gli amministratori, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge 31 gennaio 1992, n. 59, devono evidenziare nella relazione sulla gestione al bilancio di esercizio di cui all'articolo 2428 del c.c. o nella nota integrativa al bilancio di esercizio l'ammontare dei ristorni da corrispondere a soci ed i criteri di attribuzione.

Il collegio sindacale, qualora obbligatorio, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge 31 gennaio 1992, n. 59, deve riferire all'assemblea dei soci nella relazione al bilancio di esercizio di cui all'articolo 2429 del c.c. in merito all'osservanza da parte del consiglio di amministrazione di quanto previsto dall'articolo 2, comma 1 della legge 31 gennaio 1992, n. 59.

L'assemblea dei soci, chiamata ad approvare il bilancio di esercizio entro il termine previsto dall'articolo 2364 del c.c. ovvero entro i 120 giorni successivi dalla chiusura dell'esercizio sociale, dovrà deliberare in modo specifico anche sulla determinazione dei ristorni ai soci.

I ristorni erogati ai soci lavoratori devono essere evidenziati sul libro unico del lavoro ed ai fini IRPEF saranno considerati reddito da lavoro dipendente. Mentre nel caso in cui vengano erogati ad incremento delle quote di capitale sociale o delle azioni, i ristorni vanno assoggettati a ritenuta di imposta del 12,5% al momento della liquidazione al socio.

Le società cooperative che con il bilancio di esercizio 2023 conseguiranno un avanzo di esercizio e decidono di distribuire ristorni ai soci, non possono fare a meno di tenere in debito conto anche le raccomandazioni contenute nel documento dell'Organismo Italiano di Contabilità (OIC 28), approvato il 9/6/2022, per quanto concerne le due modalità di contabilizzazione del ristorno che può avvenire:

- tra i costi nell'esercizio in cui si verifica lo scambio mutualistico, con esclusione delle cooperative di utenza che devono procedere a movimentare il conto economico, apportando la relativa rettifica ai ricavi;
- come ripartizione del risultato di esercizio, nell'anno in cui l'assemblea dei soci provvede all'attribuzione con la relativa delibera, assimilando così alla distribuzione di utile.

Dei due metodi, secondo la dottrina prevalente, tenuto in debito conto del periodo di maturazione e della natura economica, il metodo più corretto sembra il primo, in quanto per come evidenziato, il ristorno non è altro che un mag-

giore costo o minor ricavo, maturato nel periodo in cui si è verificato lo scambio mutualistico. ■

---

## Note

<sup>[1]</sup> **L'articolo 2545 sexies del c.c. stabilisce: L'atto costitutivo determina i criteri di ripartizione dei ristorni ai soci proporzionalmente alla quantità e qualità degli scambi mutualistici.**

Le cooperative devono riportare separatamente nel bilancio i dati relativi all'attività svolta con i soci, distinguendo eventualmente le diverse gestioni mutualistiche.

L'assemblea può deliberare la ripartizione dei ristorni a ciascun socio anche mediante aumento proporzionale delle rispettive quote o con l'emissione di nuove azioni, in deroga a quanto previsto dall'articolo 2525, ovvero mediante l'emissione di strumenti finanziari.

<sup>[2]</sup> **Il comma 2 dell'articolo 1 della legge 3 aprile 2001, n. 142 stabilisce:**

2. I soci lavoratori di cooperativa:

a) concorrono alla gestione dell'impresa partecipando alla formazione degli organi sociali e alla definizione della struttura di direzione e conduzione dell'impresa;

b) partecipano alla elaborazione di programmi di sviluppo e alle decisioni concernenti le scelte strategiche, nonché alla realizzazione dei processi produttivi dell'azienda;

c) contribuiscono alla formazione del capitale sociale e partecipano al rischio d'impresa, ai risultati economici ed alle decisioni sulla loro destinazione;

d) mettono a disposizione le proprie capacità professionali anche in relazione al tipo e allo stato dell'attività svolta, nonché alla quantità delle prestazioni di lavoro disponibili per la cooperativa stessa.

<sup>[3]</sup> **L'ultimo comma dell'articolo 2521 del c.c. prevede:** «I rapporti tra la società e i soci possono essere disciplinati da regolamenti che determinano i criteri e le regole inerenti allo svolgimento dell'attività mutualistica tra la società e i soci. I regolamenti, quando non costituiscono parte integrante dell'atto costitutivo, sono predisposti dagli amministratori e approvati dall'assemblea con le maggioranze previste per le assemblee straordinarie».

<sup>[4]</sup> **Circolare Agenzia delle Entrate 18 giugno 2002, n. 53/E.**

<sup>[5]</sup> **Il comma 2 dell'articolo 3 della legge 3/4/2001, n. 142 stabilisce:**

2. Trattamenti economici ulteriori possono essere deliberati dall'assemblea e possono essere erogati:

a) a titolo di maggiorazione retributiva, secondo le modalità stabilite in accordi stipulati ai sensi dell'articolo 2;

b) in sede di approvazione del bilancio di esercizio, a titolo di ristorno, in misura non superiore al 30 per cento dei trattamenti retributivi complessivi di cui al comma 1 e alla lettera a), mediante integrazioni delle retribuzioni medesime, mediante aumento gratuito del capitale sociale sottoscritto e versato, in deroga ai limiti stabiliti dall'articolo 24 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, ratificato, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 1951, n. 302, e successive modificazioni, ovvero mediante distribuzione gratuita dei titoli di cui all'articolo 5 della legge 31 gennaio 1992, n. 59.

2-bis. In deroga alle disposizioni di cui al comma 1, le cooperative della piccola pesca di cui alla legge 13 marzo 1958, n. 250, possono corrispondere ai propri soci lavoratori un compenso proporzionato all'entità del pescato, secondo criteri e parametri stabiliti dal regolamento interno previsto dall'articolo 6.

2-ter. La disposizione di cui al comma 2-bis non si applica ai soci lavoratori delle cooperative della piccola pesca di cui alla legge 13 marzo 1958, n. 250, in presenza delle condizioni di cui all'articolo 7, comma 4, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31.

<sup>[6]</sup> **Il Ministero del Lavoro e delle Politiche con circolare 17 giugno 2002 n. 34,** nel dare indicazioni generali alle proprie strutture periferiche revisione della legislazione in materia cooperativistica con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore di cui alla Legge 3 aprile 2001, n. 142, ha trattato l'aspetto della quota massima del 30% di ristorno consentita nelle cooperative di lavoro.

<sup>[7]</sup> **Il comma 2 dell'articolo 4 della legge 3/4/2001, n. 142 prevede:**

2. I trattamenti economici dei soci lavoratori con i quali si è instaurato un rapporto di tipo subordinato, ad eccezione di quelli previsti dall'articolo 3, comma 2, lettera b), sono considerati, agli effetti previdenziali, reddito da lavoro dipendente.

<sup>[8]</sup> **Corte di Cassazione, sentenza del 31 marzo 1999, n. 9513.**

---

[\*] Già dipendente dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro. Le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non ha in alcun modo carattere impegnativo per l'ex Amministrazione di appartenenza.



# Registrazioni sul LUL e diffida a regolarizzare

Una proposta di ‘regolamento dei confini’

di Luigi Sposato [\*]



## A cosa servono le scritturazioni sul LUL

Il LUL serve a rendicontare gli aspetti economici e finanziari di ciascun rapporto di lavoro e, dunque, sul LUL “deve essere effettuata ogni annotazione relativa a dazioni in danaro o in natura corrisposte o gestite dal datore di lavoro [...]”<sup>[1]</sup>.

Il LUL è volto anche a fotografare l’andamento nel tempo della prestazione di lavoro attraverso un calendario delle presenze.

Da un canto, quindi, il contenuto del libro unico del lavoro “assolve alla funzione essenziale di documentare a ogni singolo lavoratore lo stato effettivo del proprio rapporto di lavoro e agli organi di vigilanza lo stato occupazionale dell’impresa” (così nella circolare del MLPS n. 20/2008).

E, dall’altro, la tempistica delle scritturazioni – che in termini generali serve a porre un punto fermo, anche ai fini dell’espletamento dell’attività di vigilanza sul rapporto di lavoro – è strettamente correlata alle tempistiche dei versamenti fiscali e contributivi.

## La diffida a regolarizzare

L’art. 13 del d.lgs. 124/2004 prevede che “[...] qualora il personale ispettivo rilevi inadempimenti dai quali derivino sanzioni amministrative, questi provvede a diffidare [...] alla regolarizzazione delle inosservanze, comunque, materialmente sanabili [...]”<sup>[2]</sup>.

**In una prima fase storica**, la prassi del Ministero è stata caratterizzata da una distinzione tra illeciti omissivi (diffidabili) e illeciti commissivi (non diffidabili): le infedeli registrazione, come illeciti tipicamente commissivi, sotto questo profilo, sarebbero non diffidabili.

Così si esprime la circolare n. 20/2008 per cui “la diffida obbligatoria è applicabile nei casi di omissione, trattandosi di inosservanza sanabile, in quanto le registrazioni omesse sono materialmente realizzabili. [...] Non così nei casi di infedele registrazione, trattandosi di condotta commissiva”<sup>[3]</sup>.

Nel vademecum ministeriale del 5/12/2008, è scritto che “le registrazioni sono da intendersi infedeli quando il dato non registrato risulta gravemente non veritiero, e perciò infedele, rispetto all’effettiva consistenza della prestazione lavorativa con riguardo ai profili retributivi, previdenziali e fiscali. In tal caso la violazione è commissiva e perciò non diffidabile”.

Sempre nel vademecum è specificato che “non saranno considerate infedeli registrazioni ma registrazioni parzialmente omesse, gli straordinari registrati in modo incompleto e difforme dal vero”.

La condotta con cui il datore di lavoro scrive sul LUL un numero di ore di straordinario falso, quindi, è considerata un’omissione sebbene, all’evidenza, sia una condotta commissiva.

Le registrazioni di questo tipo di dati – che il vademecum definisce ‘variabili’, indicando a titolo di esempio proprio lo straordinario e la malattia –, pertanto, non attiene (nell’ottica del ragionamento ministeriale) “all’effettiva consistenza della prestazione lavorativa” perché, altrimenti, dalla loro omissione ne deriverebbe una sua “rappresentazione gravemente non veritiera”.

Ne abbiamo una serie di argomentazioni deduttive:

1. L’alterazione dell’effettiva consistenza della prestazione lavorativa, con riguardo ai profili retributivi, contributivi e fiscali, implica che la rappresentazione è gravemente non veritiera;
2. Una rappresentazione gravemente non veritiera implica che la registrazione è infedele;
3. La registrazione infedele implica una condotta commissiva;
4. Una condotta commissiva implica la non diffidabilità.

I periodi che le compongono esprimono l’interpretazione della norma che definisce l’omessa e l’infedele registrazione per come essa è formulata dai documenti di prassi.

Da tutto ciò ne deriva che, al di là delle etichette, per i documenti in analisi, il vero di-

scrimine si troverebbe nella gravità dell'alterazione delle scritture e non nella natura della condotta; e che il medesimo discrimine costituirebbe il confine tra ciò che è diffidabile e ciò che non lo è.

In una seconda fase storica, il Ministero ha preferito porre il discrimine sulla valutazione dell'elemento soggettivo.

Il Ministero ha ritenuto plausibile che l'introduzione dell'avverbio 'materialmente' avesse una finalità estensiva delle fattispecie soggette a diffida obbligatoria.

Nella specie, la circolare n. 23/2011 si legge che "è, quindi, possibile sostenere che tutti gli illeciti previsti dal legislatore in materia di LUL [...] possano essere oggetto di diffida obbligatoria [...]".

Allo stesso tempo la circolare specifica che le omesse e le infedeli registrazioni sarebbero da intendersi diffidabili salvo non sia accertata "la volontà [...] di alterare i dati riportati sul LUL e quindi un vero e proprio dolo nella commissione dell'illecito"<sup>[4]</sup>.

A questo punto, però, anche alcune condotte omissive – diffidabili secondo le linee di prassi analizzate retro – potrebbero essere non diffidabili in applicazione del criterio del dolo: si pensi all'alterazione dolosa delle registrazioni dello straordinario.

Nella risposta a interpello n. 47 del 31 dicembre 2011 (successiva alla citata circolare n.23/2011), però, il Ministero si riporta nuovamente al contenuto del vademecum del 2008 per definire gli aspetti qualificanti dell'infedele registrazione; ribadisce, dunque, che l'infedele registrazione "è legata alla registrazione di un dato che risulta 'gravemente non veritiero', e perciò infedele, rispetto alla 'effettiva consistenza' della prestazione lavorativa sotto il profilo retributivo, previdenziale o fiscale".

Questa definizione di infedele registrazione, com'è evidente, riproduce il primo degli schemi logici che abbiamo analizzato retro. Ciò che il Ministero non chiarisce espressamente è quale sia l'impatto del criterio soggettivo del dolo nell'evoluzione del ragionamento.

L'omessa registrazione, quindi, continua a essere individuata per differenza rispetto all'infedele registrazione, e in ragione della gravità dell'alterazione. E questo è inevitabile perché entrambe le condotte sono definite

nella medesima disposizione e sono sanzionate con la medesima sanzione.

La distinzione è tracciata ancora in base alla connotazione oggettiva dell'illecito, nella sua dimensione materiale. Questa dimensione materiale, però, non è neutra rispetto all'elemento soggettivo.

Se per dolo intendiamo il dolo generico, difatti, una rappresentazione gravemente non veritiera dell'effettiva consistenza della prestazione lavorativa di carattere colposo è una mera ipotesi di scuola<sup>[5]</sup>.

In quest'ottica, allora, le infedeli registrazioni sarebbero sempre non sanabili poiché inevitabilmente dolose; al contrario delle omesse registrazioni che sarebbero non sanabili qualora dolose.

A vedere bene, il ragionamento complessivo della circolare contraddice la premessa da cui parte: il ministero ritiene che la modifica legislativa, mediante l'introduzione dell'avverbio 'materialmente', avesse l'obiettivo di estendere la sanabilità; ma all'esito dell'argomentazione ne abbiamo un effetto contrario rispetto al precedente criterio basato sulla natura della condotta.

La gravità della condotta, dell'evento e dell'elemento soggettivo, peraltro, non attengono alla 'materiale sanabilità' che è il solo criterio espressamente adottato dal legislatore.

### **'Materiale sanabilità' e 'gravità dell'alterazione' nell'ottica dell'interesse protetto**

La sanabilità mediante diffida a regolarizzare è un istituto premiale perché consente di ridurre nella misura minima possibile la sanzione. La locuzione "comunque materialmente sanabili"



sembrerebbe indicare la possibilità che l'auto-re dell'illecito realizzi una condotta materiale uguale e contraria alla condotta materiale sanzionata; e che questa condotta faccia riemergere nella sua pienezza il bene giuridico tutelato.

Si tratta di una locuzione che riecheggia la categoria dei provvedimenti amministrativi ripristinatori, quali a esempio l'ordine di demolizione di un manufatto urbanisticamente abusivo.

Nel solo caso di una condotta effettivamente ripristinatoria, difatti, il bene giuridico tutelato dalla disposizione sanzionatoria riemerge nella sua pienezza.

Il concetto stesso di 'materiale sanabilità', difatti, non può che essere inteso nell'ottica della struttura dell'illecito e non nel senso di ciò che si può materialmente (ossia concretamente) realizzare.

In virtù del principio di materialità e di offensività dell'illecito, l'inosservanza è sanzionata in quanto consista in una condotta che si manifesti quale fatto umano che incide sul mondo esterno, arrecando offesa a un interesse giuridico.

In termini speculari, la 'materiale sanabilità' deve essere intesa come condizione per la quale è possibile realizzare una condotta che si manifesti quale fatto umano uguale e contrario capace di incidere sul mondo esterno, ripristinando l'interesse giuridico violato dall'inosservanza.

Nel caso delle registrazioni sul LUL il bene giuridico tutelato dovrebbe essere unico e dovrebbe coincidere con l'interesse pubblico ad avere una rappresentazione veritiera della prestazione di lavoro[6]. In quest'ottica, pertanto, il trattamento di entrambe le inosservanze dovrebbe essere identico.



Eppure, la prassi tende da sempre a differenziarle; e ciò in ragione di un criterio di gravità degli esiti delle condotte, ancorato alla scritturazione di dati che rappresentino gli aspetti essenziali della prestazione di lavoro. E la differenziazione degli illeciti si accompagna al tentativo di distinguerli anche ai fini della diffida a regolarizzare.

Riprendiamo le prime due argomentazioni deduttive di cui s'è detto:

1. L'alterazione dell'effettiva consistenza della prestazione lavorativa, con riguardo ai profili retributivi, contributivi e fiscali, implica che la rappresentazione è gravemente non veritiera;
2. Una rappresentazione gravemente non veritiera implica che la registrazione è infedele.

Il dato interpretativo appare coerente con il dato normativo: l'illecito si realizza attraverso due condotte, l'una (l'infedeltà) di gravità maggiore rispetto all'altra (l'omissione).

Il confine è coerentemente posto sulla gravità dell'alterazione, a sua volta posto sulla qualità del dato: alcuni dati descrivono l'essenza della prestazione di lavoro, altri ne definiscono anche gli elementi di contorno.

Lo stesso interesse tutelato dalla norma può essere differenziato in due dimensioni: una 'forte' legata alla rappresentazione dei tratti essenziali della prestazione (lesa dalle infedeltà); e l'altra 'debole' connessa alla rappresentazione dei dati che completano la rappresentazione della prestazione di lavoro (lesa dalle omissioni).

Se questo è, non c'è alcun bisogno di ricorrere al criterio della condotta illecita o dell'elemento soggettivo ai fini della sanabilità; così come non c'è bisogno di definire omissive condotte che sono per natura commissive (si pensi sempre all'esempio dello straordinario registrato malamente).

Non ce n'è alcun bisogno perché la sanabilità materiale (che è il criterio della diffida a regolarizzare) attiene alla condotta ripristinatoria, di cui costituisce un esito, e non (in senso stretto) alla condotta illecita.

Ed è proprio la distinzione tra dati 'variabili' e dati 'fissi' della retribuzione che può contribuire alla delineazione del confine.

Si tratta di una distinzione che prende atto "dell'esistenza di una serie di variabili della



retribuzione legata ad assenze o ad altri eventi [...]”<sup>[7]</sup>.

Nel caso di omissioni (che andrebbero riferite ai dati ‘variabili’ della prestazione) l’ordine di adottare una condotta uguale e contraria a quella omessa raggiunge il risultato ripristinatorio poiché, da un canto, le scritturazioni originarie forniscono una rappresentazione veritiera degli elementi fondamentali della prestazione mentre le scritturazioni realizzate a seguito della diffida ne costituiscono un completamento.

Nel caso dell’infedele registrazione di un dato sul LUL, invece, per aversi un effetto realmente ripristinatorio, con riemersione piena del bene giuridico tutelato, la condotta materiale richiesta all’autore dell’illecito dovrebbe essere tale da “cancellare” il fatto storico della scritturazione infedele e, dunque, tale da eliminare la parte del LUL infedele per sostituirla definitivamente con la registrazione corretta.

Ma questo non è giuridicamente possibile perché non si può assumere un provvedimento che ordini la soppressione del LUL infedele, e la sua sostituzione integrale con un LUL conforme al vero.

In definitiva, una lettura coordinata della prassi che sia anche coerente col dato normativo conduce a ritenere che le ‘rappresentazioni gravemente non veritiere dell’effettiva consistenza della prestazione lavorativa’, in quanto infedeli registrazioni, ledono irreversibilmente l’interesse giuridico tutelato e, dunque, devono essere corrette attraverso scritturazioni contrarie, fedeli e conseguenti all’accertamento dell’illecito; del quale illecito, però, non costituiscono alcuna sanatoria materiale nel senso premiale della regolarizzazione su diffida. ■

## Note

[1] Così l’art. 39 del Decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112.

[2] Prima dell’entrata in vigore del L. n. 180/2010, che ne ha implementato la formulazione testuale, la disposizione si riferiva alle “inosservanze comunque sanabili”.

[3] È bene precisare che la circolare precede l’introduzione dell’avverbio ‘materialmente’ nel testo dell’art. 14, avvenuta (come s’è detto) con il collegato lavoro del 2010.

[4] Così nella circ. 23/2011.

[5] Qualora non ci sia il dolo, è maggiormente plausibile che ci si trovi di fronte a un errore materiale, per ciò stesso non sanzionabile.

[6] È chiaro che esiste anche un interesse correlato



del lavoratore per le ricadute retributive delle scritturazioni, ma l’illecito è posto a tutela dell’interesse pubblico perché il lavoratore potrebbe avvantaggiarsi dalla scritturazione infedele: si pensi al caso di un ‘fuoribusta’ che consente al lavoratore un risparmio di imposta.

[7] Circolare INPS n. 292 del 23/12/1993 per la quale: “Gli eventi ed elementi considerati sono: compensi per lavoro straordinario; indennità di diaria o missione; indennità economica di malattia o maternità anticipate dal datore di lavoro per conto dell’INPS; indennità riposi per allattamento; giornate retribuite per donatori di sangue; riduzioni delle retribuzioni per infortuni sul lavoro indennizzabili dall’INAIL; permessi non retribuiti; astensioni dal lavoro; indennità per ferie non godute; congedi matrimoniali; integrazioni salariali (non a zero ore).

A titolo di mero esempio, e senza pretesa di esaustività, si può ipotizzare che siano ‘fissi i dati che raccontano le presenze in servizio; il quantum della retribuzione corrisposta (si pensi al caso dei fuoribusta); la natura di un’erogazione: si pensi alle erogazioni descritte in termini tali da risultare estranee all’imponibile fiscale o previdenziale o da risultare soggette a tassazione agevolata o a sgravi contributivi.

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

# La lunga strada verso la parità retributiva tra uomini e donne

Un'analisi dagli avviamenti a Milano

di Francesca Ceccato, Marilena Angela Ciarallo e Paola Conigliaro [\*]



Le pari opportunità sono sancite nei trattati e nelle norme, ma purtroppo, siamo ancora lontani da una uguaglianza di fatto tra uomini e donne.

La parità di genere è tra i valori fondanti della nostra democrazia, esplicitato nella stessa Costituzione italiana (artt. 3 e 37 in particolare). Anche la Convenzione delle Nazioni Unite del 18 dicembre 1979 (art. 11), ratificata da tutti gli Stati membri, si pronunciava sulla necessità di eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne, prevedendo che gli Stati adottassero tutte le misure appropriate per garantire, tra l'altro, il diritto a una retribuzione uguale e a un trattamento uguale per il lavoro di pari valore. L'uguaglianza di trattamento tra i generi è uno dei valori fondamentali dell'Unione Europea (Trattato sul funzionamento dell'UE, art.157), e il risultato atteso dall'obiettivo 5 dell'Agenda 2030. Recentemente è stato necessario approvare la Direttiva (UE) 2023/970 del Parlamento e del Consiglio del 10 maggio 2023 volta a rafforzare l'applicazione del principio di parità di retribuzione tra uomini e donne attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione.

Sebbene le norme esistano, la velocità di propagazione di questi principi nella società non è stata uniforme tra i paesi, tra i settori, tra le professioni. Queste differenze sistematiche sono il precipitato di resistenze culturali, insufficiente accesso a servizi di *child care*, ritardi normativi e selezioni sistematiche nel mercato del lavoro. Il prodotto di questo *gap*, il nostro Paese lo sconta in termini di divario retributivo, invecchiamento demografico, bassa partecipazione e sottoutilizzo del capitale umano della componente femminile. Oltre che un problema sociale, è un evidente perdita economica.

In particolare, le forti differenze retributive sono il prodotto di varie selezioni: l'accesso al mondo del lavoro condizionato alle istanze familiari, la qualità delle opportunità lavorative (contratti a tempo determinato, part-time involontario, basse qualifiche professionali), l'ambiente lavorativo (una barriera all'accesso delle posizioni apicali, anche detto "tetto di cristallo"), legislazioni asimmetriche tra i genitori per la cura dei figli, specializzazione produttiva (istruzione, turismo, ristorazione, cura, sanità). Si tratta di differenze che hanno delle ripercussioni anche nella vita pensionistica, con una maggiore povertà economica delle donne rispetto agli uomini.

È dunque evidente quanto siano importanti misure statistiche che diano conto dell'andamento del fenomeno. Una di queste è il differenziale retributivo di genere noto anche come *Gender Pay Gap* (GPG). Qui ci riferiamo all'indicatore GPG adottato da Eurostat per monitorare il divario retributivo di genere nei Paesi dell'Unione Europea, e sviluppato secondo una comune metodologia. Esso è calcolato come differenza tra la retribuzione media oraria percepita da uomini e da donne, rapportata alla retribuzione media oraria degli uomini e moltiplicata per 100.

Questo indicatore è definito a livello internazionale *unadjusted* (di seguito "grezzo") in quanto espresso con una formula che tiene conto dei valori medi, appiattendolo gli effetti dovuti alla diversa concentrazione di uomini e donne in particolari settori di attività economica, o in imprese di piccole, medie o grandi dimensioni, o in particolari professioni. Questi fattori osservabili, unitamente al livello di studio, l'età del dipendente, l'anzianità di servizio influiscono sui livelli di retribuzione, ma non li spiegano completamente perché esiste una quota di divario legato ad aspetti non misurabili.

Il GPG calcolato nei Paesi dell'Unione Europea si basa sui risultati della rilevazione sulla struttura delle retribuzioni (*Structure of Earning Survey – SES*), che si svolge ogni quattro anni. L'ultima diffusione avvenuta nel 2021 si riferisce al 2018 (Istat, 2021)<sup>[1]</sup>. In Italia le statistiche sulle retribuzioni vengono prodotte da un sistema integrato di informazioni da fonte amministrativa e da rilevazione campionaria diretta alle unità economiche.

La popolazione di riferimento di queste statistiche è quella del personale con contratto subordinato (dipendente) che lavora in unità economiche e istituzioni (pubbliche e private) con almeno 10 dipendenti e sono escluse le unità del settore agricolo. Dunque il GPG così calcolato non considera i lavoratori in micro-imprese, gli autonomi, i professionisti, i lavoratori in unità economiche del settore

agricolo. Quando si riportano e commentano i dati ufficiali del GPG, è bene tenere presente questa copertura. Altri studi e altri enti possono produrre statistiche diverse, basate su altri campi di osservazione e prodotte con altre metodologie.

In occasione della rilevazione quadriennale, si dispone del dettaglio massimo di informazione. Si tratta di un prezioso patrimonio informativo raccolto con il contributo delle imprese coinvolte nella rilevazione. Negli anni intermedi, tra due edizioni della rilevazione SES, si producono stime annuali degli indicatori di divario retributivo meno dettagliate, poiché si aggiorna il *benchmark* della rilevazione quadriennale con l'ausilio dei dati annuali da fonte amministrativa e da registro statistico.

Nella Tavola 1 poniamo a confronto appunto il valore del GPG in Italia con quello UE-27 nel periodo 2014-2022. Come si può notare, l'indicatore italiano oscilla dal 6,1% al 4,3% ed è sempre decisamente inferiore al dato medio europeo: nel 2022 la differenza di retribuzione tra uomini e donne per ora retribuita in Italia è pari al 4,3%, valore al di sotto di oltre otto punti percentuali rispetto a quello registrato a livello Europeo (12,7%). Se si considera anche il settore della pubblica amministrazione (che comprende Amministrazione pubblica, Difesa e Assicurazione sociale obbligatoria – sezione O della classificazione delle attività economiche Ateco 2007) il valore sale a 6,1% nel 2021 (per il 2022 questo dato non è stato diffuso).

**Tavola 1** - Differenziale retributivo di genere (GPG) in forma grezza in Italia e Unione Europea a 27. Anni 2014-2022. Valori percentuali.

Area	2014	2015*	2016*	2017*	2018	2019*	2020*	2021*	2022*
Italia	6,1	5,5	5,3	5,0	5,5	4,7	4,2	5,0	4,3
UE-27	15,7	15,5	15,1	14,6	14,4	13,7	12,9	12,7	12,7

\* Dati provvisori.

Fonte: Eurostat (aggiornamento 28 febbraio 2024).

Come si può notare dalla Figura 1, l'Italia è nel 2022 il Paese in cui si rileva il valore più basso dell'indicatore, con la sola eccezione del Lussemburgo dove il divario retributivo è a favore delle donne. Valori del GPG molto elevati, superiori alla media europea, caratterizzano invece Estonia (21,3%), Austria (18,4%), ma anche Germania (17,7%) e Francia (13,9%).

La dinamica del GPG mostrata nella Tavola 1 è il risultato di diversi fattori concomitanti. Le differenze nella costruzione del percorso lavorativo si manifestano già a partire dall'istruzione e formazione professionale: le donne scelgono meno frequentemente degli uomini percorsi formativi STEM. Inoltre esse ricoprono più spesso ruoli in settori di attività considerati più confacenti a caratteristiche femminili (come assistenza, istruzione), o con tipologie contrattuali (come il part-time) che meglio consentono di conciliare anche gli aspetti legati alla cura della famiglia. L'attività domestica non retribuita svolta in famiglia è ancora prevalentemente in carico alle donne. L'indicatore di asimmetria nel lavoro familiare, ovvero il rapporto tra tempo dedicato dalle donne al lavoro familiare sul totale del tempo dedicato da una coppia (entrambi lavoratori) è nel 2022 61,6% (Istat, 2023a). Accade così che anche quando la donna vorrebbe un lavoro a tempo pieno, molto spesso deve optare per un tempo ridotto. Il *part-time* involontario riguarda infatti il 16,5% delle lavoratrici e il 5,6% dei lavoratori.

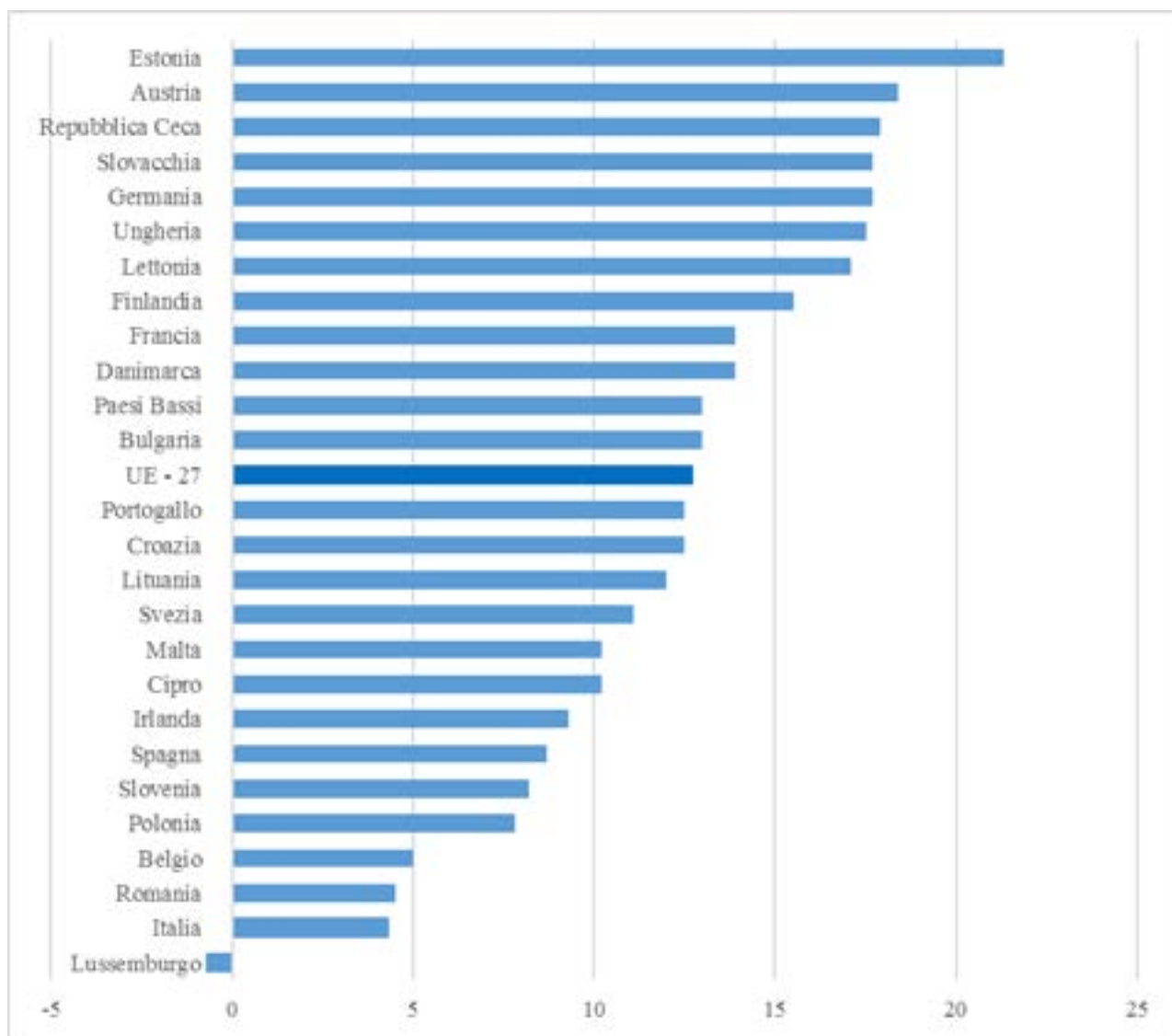
Si è osservato che il divario retributivo di genere cresce all'aumentare del livello professionale (legato anche all'anzianità lavorativa). Tra i dirigenti il GPG è più elevato (superiore al 25%), mentre scende al valore minimo tra le professioni non qualificate (Istat, 2021). La maggiore variabilità delle retribuzioni apicali e la natura fiduciaria delle posizioni dirigenziali rendono la natura delle differenze retributive assai diversa per tipo di motivazione.

Benché uno dei fattori individuali che incide sul livello retributivo sia rappresentato dal livello di istruzione, il fatto che le donne lavoratrici siano mediamente più istruite degli uomini non è sufficiente a recuperare il loro svantaggio retributivo.

Solo alcuni dati di carattere generale: nel 2022, il 65,7% delle 25-64enni ha almeno un diploma (60,3% tra gli uomini) e le laureate arrivano al 23,5% (17,1% tra gli uomini); le differenze di genere sono più marcate di quelle osservate nella media UE-27, dove le quote salgono rispettivamente all'80,4% per le diplomate (78,6% per gli uomini) e al 37,1% per le laureate (31,4%) (Istat, 2023b).



**Figura 1** - Differenziale retributivo di genere (GPG) in forma grezza nei paesi dell'Unione Europea a 27. Anno 2022. Valori percentuali.



Nota: Il dato della Grecia non è disponibile.  
 Fonte: Eurostat (aggiornamento febbraio 2024).

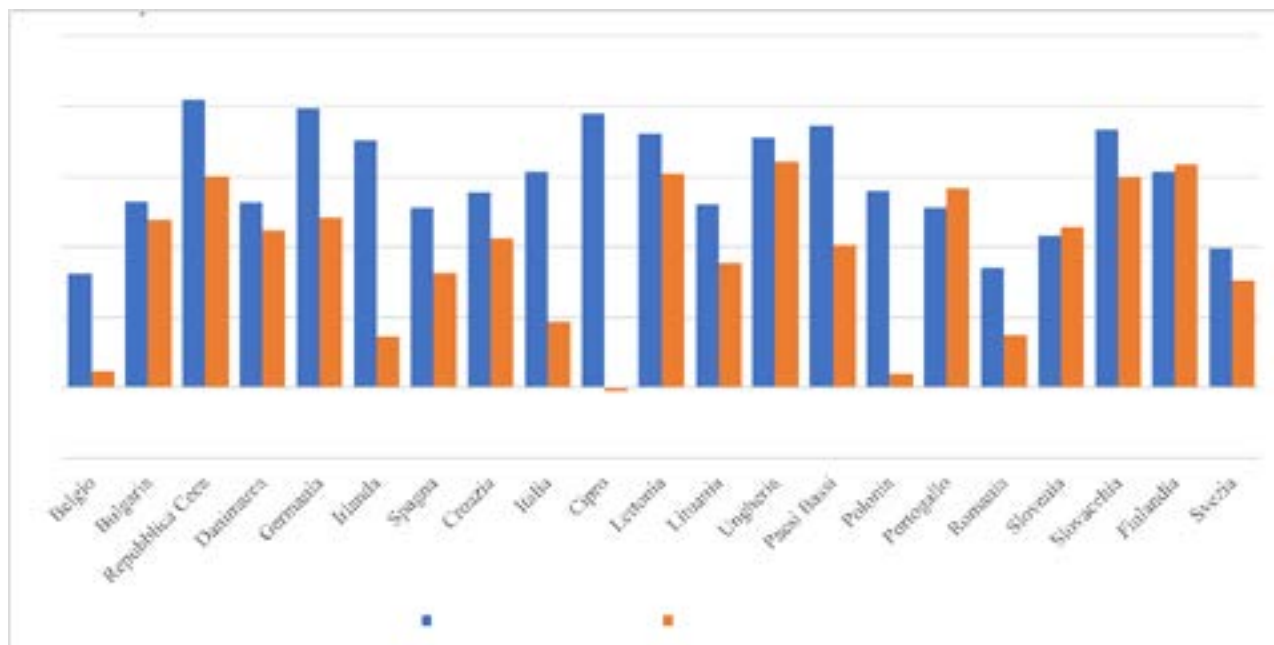
A parità di livello di istruzione, i lavoratori dipendenti hanno retribuzioni medie orarie sempre superiori alle loro colleghe: nel 2022, il 12,6% in più nel caso di istruzione primaria e il 9% se l'istruzione è secondaria. Il divario è pari al 17,4% per l'istruzione terziaria. Come atteso, si osserva un incremento retributivo al crescere del titolo di studio, sia per uomini sia per donne, ma con una crescita diversa tra i due gruppi soprattutto in corrispondenza del livello più alto di istruzione. Se infatti le donne con titolo di studio di livello secondario percepiscono in media una retribuzione del 26,3% superiore a quella delle donne con istruzione primaria (per gli uomini tale divario è pari al 21,4%), tra le donne con istruzione terziaria rispetto a quelle con istruzione secondaria il *gap* sale al 47,6%, mentre quello rilevato per gli uomini è pari al 58,5%, quindi le laureate hanno un premio retributivo inferiore ai laureati.

La forbice tra la traiettoria delle retribuzioni delle donne rispetto a quella degli uomini si amplia con l'età a causa degli automatismi retributivi e delle posizioni ricoperte, che derivano da una collocazione originaria sfavorevole alle donne. Nel 2022 si nota che il GPG si allarga al crescere dell'età: dal 2,4% per la classe di età da 25 a 34 anni, sale all'8,7% per la classe da 55 a 64 e raggiunge il 14,7% tra gli ultrasessantacinquenni.

Un altro fattore che ha un particolare rilievo nel determinare il differenziale retributivo è la forma di controllo economico e finanziario delle imprese (controllo pubblico o privato). I dati mostrano che la diversa forma di controllo ha un effetto sull'indicatore in molti Paesi dell'UE (Figura 2). In Italia, ciò

si verifica in misura molto marcata, e in modo costante nel lungo periodo. Nel 2022, il GPG nel comparto a controllo privato è del 15,5%, e del 4,7% in quello a controllo pubblico. Il campo di variazione delle retribuzioni del settore privato (fissate dal mercato) è maggiore di quelle del pubblico (gestite da una normativa più rigida). Conseguentemente paesi con una grande quantità di lavoratori pubblici registreranno livelli minori di GPG.

**Figura 2** - Differenziale retributivo di genere (GPG) in forma grezza in alcuni paesi dell'Unione Europea, per tipo di controllo economico. Anno 2022. Valori percentuali.



Nota: Dati non disponibili per Austria, Estonia, Francia, Grecia, Lussemburgo, Malta.

Fonte: Eurostat (ultimo aggiornamento 19/02/2024).

Gli indicatori sintetici spesso possono non rappresentare fedelmente la natura di un ambito assai eterogeneo, come un Paese. La questione è nota. Quindi, al netto delle differenze inter-nazionali già ricordate è possibile far luce sulle differenze intra-nazionali, identificando meglio i marcatori di selezione locali.

Il GPG non si può infatti definire puramente un indicatore di discriminazione nella retribuzione oraria delle donne rispetto agli uomini, perché come detto la sua misura dipende da effetti collegati a caratteristiche dell'azienda (settore di attività economica, dimensione aziendale, ecc.), a caratteristiche del dipendente (età, livello di istruzione, ecc.) o a caratteristiche del rapporto di lavoro (anzianità di servizio nell'impresa, tipo di contratto tempo determinato/tempo indeterminato, apprendista, le modalità del tempo di lavoro, professione, ecc.), ma è anche legato ad altri effetti inosservabili.

Per isolare e quantificare tali componenti, viene applicato ai dati italiani della rilevazione SES-2018 (Ceccato, Ciarallo e Conigliaro, 2022) uno specifico trattamento inferenziale, integrato con un approccio controfattuale che consente di confrontare il sottogruppo maschile e femminile "come se" alcune condizioni di partenza fossero le stesse, applicando la scomposizione di Blinder-Oaxaca. Questa metodologia è indicata da Eurostat (Leythienne D., Ronkowski P., 2018) per identificare le componenti del differenziale retributivo tra la parte spiegata da fattori osservati e la parte non spiegata.

Prima, si individuano le determinanti della retribuzione attraverso un'analisi di regressione, separatamente per uomini e donne, in cui la variabile dipendente è la retribuzione lorda per ora lavorata percepita in media nel 2018 e le variabili indipendenti<sup>[2]</sup> sono le caratteristiche dell'azienda, del lavoratore dipendente o del rapporto di lavoro.

L'analisi comparata, nei risultati delle due regressioni, mostra che la retribuzione è legata al capitale di conoscenza ed esperienza del lavoratore. Accanto al livello di istruzione, vi sono l'esperienza complessiva e specifica, ovvero, legata all'età del lavoratore e al capitale umano specifico acquisito all'interno dell'impresa: un anno d'età in più, ha un rendimento retributivo di +1,1% per gli uomini, rispetto a quello per le colleghe (0,2%); un anno di anzianità lavorativa in più nella stessa impresa ha un ritorno economico simile per uomini e donne (rispettivamente +1% e +0,9%).

Il livello del capitale umano dovrebbe influenzare l'accesso a determinate professioni ma, come già sottolineato, il differenziale salariale rimane invece legato a fattori come il genere e il tipo di contratto.

Risulta invece meno marcato lo svantaggio retributivo per le donne occupate nelle unità con controllo pubblico poiché, rispetto al lavoratore preso a riferimento occupato in unità con controllo privato, percepiscono il 18,4% in più (gli uomini solo il 3,8% in più).

Senza entrare nei dettagli metodologici, la retribuzione oraria media è frutto di parametri (coefficienti di regressione) e valori (caratteristiche della popolazione). I parametri del soggetto non discriminato (l'uomo, come anche nel GPG grezzo) si sostituiscono ai valori dei soggetti discriminati (le donne) per vedere quale sarebbe la loro remunerazione in assenza di selezione avversa. Si ottiene, così, il ritorno economico che avrebbero le donne se fossero pagate con le stesse modalità degli uomini.



Con qualche passaggio algebrico, la differenza tra la retribuzione oraria media di uomini e donne può essere scomposta in due componenti: l'**effetto spiegato** dalle differenti caratteristiche osservate e misurato come differenza tra la retribuzione oraria degli uomini e la retribuzione oraria delle donne, se fossero retribuite come gli uomini, e l'**effetto non spiegato** dato dalla differenza tra la retribuzione oraria delle donne se fossero pagate come gli uomini e la retribuzione oraria che le donne effettivamente percepiscono. La quota percentuale sulla differenza totale attribuibile ai due effetti, se applicata all'indicatore GPG grezzo, restituisce il **GPG spiegato** e il **GPG non spiegato**.

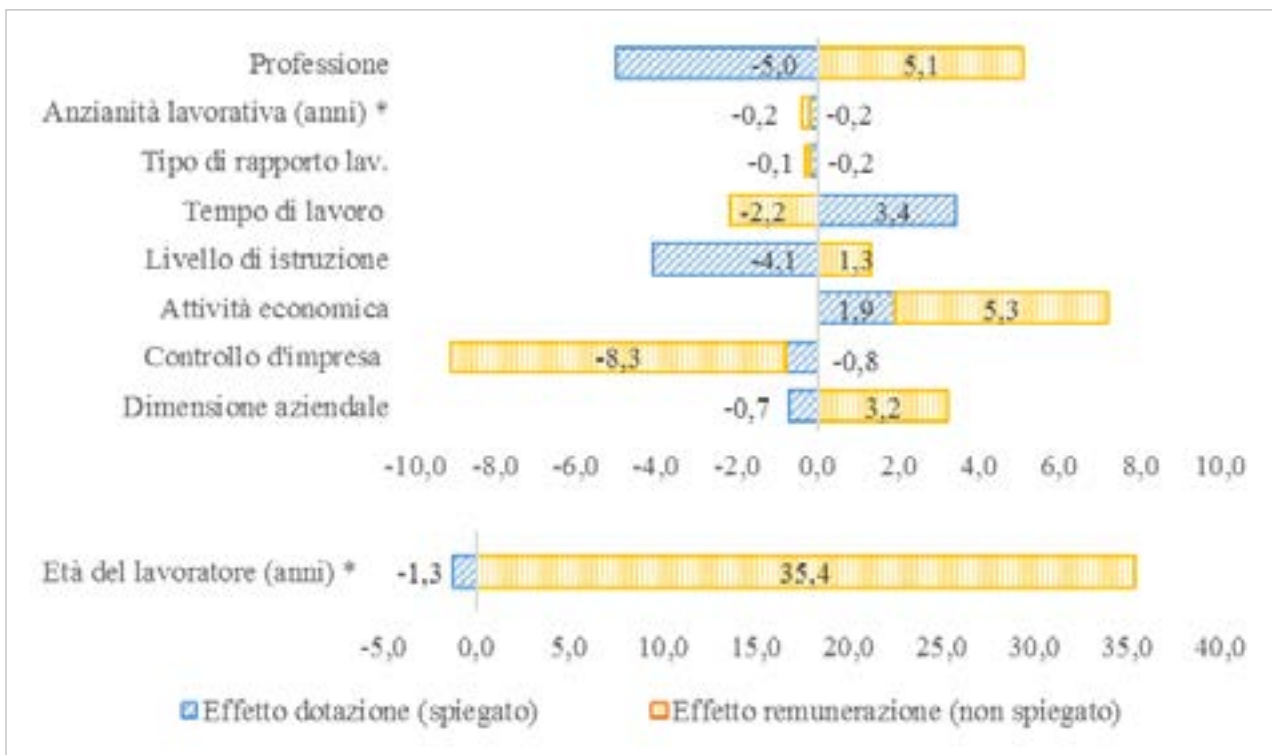
Il valore "corretto" del GPG è dato dalla differenza tra il valore grezzo e il valore spiegato. Rispetto al 2018 il GPG grezzo (incluso il settore O) ammontava al 6,2%, considerato che la parte spiegata del GPG genera un valore negativo pari al -7%, il GPG corretto risulta essere del 13,2%.

Un valore negativo del GPG spiegato significa che le donne dovrebbero percepire più degli uomini perché posseggono un livello maggiore o più qualificato di una data caratteristica. Per esempio tra le dotazioni (figura 3), il valore -5% relativo alla professione sta ad indicare la presenza di donne più qualificate rispetto agli uomini che, se fossero pagate come gli uomini, avrebbero una retribuzione oraria del 5% superiore ad essi; nello stesso esempio osserviamo un valore positivo del GPG non spiegato pari a 5,1% che indica che a parità di professione le donne sono retribuite il 5,1% in meno l'ora. Il valore negativo del GPG spiegato è maggiormente rappresentato oltre che nella professione anche nel titolo di studio (-4,1%). Il valore positivo del GPG non spiegato è principalmente connesso all'età del lavoratore (+35,4%), alla specifica attività economica (+5,3%), oltreché alla professione del lavoratore (+5,1%).

Emerge, sia dall'analisi descrittiva che dall'approfondimento statistico, come i fattori che determinano i differenziali retributivi di genere siano in gran parte extra-mercato, ovvero non relativi alle caratteristiche osservabili.



**Figura 3** – Scomposizione del GPG “grezzo”. Italia, Anno 2018. % rispetto alla retribuzione oraria degli uomini.



Nota: (\*) include la variabile e la variabile al quadrato.  
 Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Rilevazione SES 2018.

Rimane ancora molto da indagare sulle motivazioni del differenziale retributivo di genere, non si può affermare che la parte non spiegata sia totalmente legata ad un effetto discriminatorio, perché la misurazione di ulteriori caratteristiche attualmente non considerate e difficilmente misurabili legate all'attività lavorativa di uomini e donne potrebbero modificare i risultati tratti da questa analisi. ■

## Note

- [1] È in corso la nuova rilevazione sulla struttura delle retribuzioni con riferimento al 2022, i cui risultati saranno diffusi nel corso del 2024 a livello Europeo e nazionale.
- [2] Le caratteristiche categoriche sono state rappresentate come variabili dummy (omettendo una categoria della caratteristica) per cui i risultati vanno interpretati come differenziale rispetto alla categoria omessa. Queste sono le categorie omesse che determinano il profilo del lavoratore preso a riferimento: uomo, con licenza di scuola secondaria inferiore, impiegato, assunto con contratto a tempo indeterminato, full-time, che lavora presso un'impresa a controllo privato, di classe dimensionale 10-49 dipendenti, appartenente all'attività manifatturiera.

## Altri Riferimenti

**Istat, 2021:** [https://www.istat.it/it/files/2021/03/REPORT\\_STRUTTURA\\_RETRIBUZIONI\\_2018.pdf](https://www.istat.it/it/files/2021/03/REPORT_STRUTTURA_RETRIBUZIONI_2018.pdf)  
**Istat, 2023a:** <https://www.istat.it/it/archivio/282920>  
**Istat, 2023b:** <https://www.istat.it/it/files/2023/10/Report-livelli-di-istruzione-e-ritorni-occupazionali.pdf>  
**Ceccato, Ciarallo, Conigliaro, 2022:** [http://www.sieds.it/wp-content/uploads/2022/02/07\\_Conigliaro.pdf](http://www.sieds.it/wp-content/uploads/2022/02/07_Conigliaro.pdf)  
**Leythienne D., Ronkowski P., 2018:** <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/8979317/KS-TC-18-003-EN-N.pdf/3a6c9295-5e66-4b79-b009-ea1604770676>

[\*] Francesca CECCATO, Istat, [ceccato@istat.it](mailto:ceccato@istat.it). - Marilena Angela CIARALLO, Istat, [ciarallo@istat.it](mailto:ciarallo@istat.it).  
 Paola CONIGLIARO, Istat, [paola.conigliaro@istat.it](mailto:paola.conigliaro@istat.it).  
 Le opinioni espresse dalle autrici non impegnano l'Istituto d'appartenenza

## Pari e dispari: donne e lavoro

di Antonella Delle Donne [\*]



### La disciplina del lavoro part time

Il lavoro parziale si caratterizza per un orario ridotto rispetto al tempo pieno e può assumere la forma del contratto a tempo determinato o indeterminato in quanto non rileva il protrarsi della prestazione, ma il *quantum* della stessa.

Diverse sono le tipologie conosciute dal nostro ordinamento:

1. Part-time orizzontale: la prestazione lavorativa deve essere erogata quotidianamente, ma con orario inferiore;
2. Part-time verticale: la prestazione è effettuata a tempo pieno, ma solo per alcuni giorni, mesi o settimane;
3. Part-time misto: nasce dalla combinazione tra part-time verticale e orizzontale.

Il D.Lgs n. 81 del 2015 ha eliminato la necessità di indicare espressamente nel contratto la tipologia di part-time effettuata avendo valore la differenziazione per fini meramente descrittivi.

Il contratto va stipulato per iscritto ad probationem con indicazione:

1. della durata della prestazione lavorativa (in mancanza può essere dichiarata la sussistenza di un contratto a tempo pieno a partire dall'accertamento giudiziale);
2. della collocazione temporale della stessa (il giudice determinerà l'arco temporale di svolgimento tenendo conto delle esigenze del lavoratore).

Il lavoratore part-time ha i medesimi diritti di un lavoratore a tempo pieno e il trattamento economico è riproporzionato in relazione alla riduzione dell'attività lavorativa.

Il rapporto di lavoro a tempo parziale può essere trasformato a tempo pieno su accordo delle parti e senza alcuna particolare formalità. Il rifiuto alla trasformazione non costituisce giusta causa di licenziamento.

Di converso, anche il contratto di lavoro a tempo pieno può essere trasformato in part-time, ma tale mutamento non costituisce un diritto soggettivo del lavoratore se non in ipotesi di malattie oncologiche o gravi patologie cronico-degenerative inaggravate.

### L'ordinanza della Corte di Cassazione

L'ordinanza della Suprema Corte è stata emessa a seguito di impugnazione di una sentenza appellata pronunciata in un giudizio promosso da una lavoratrice part-time avverso l'Agenzia delle Entrate e il collega controinteressato per denunciare la discriminazione subita nella selezione per le progressioni economiche interne.

Il Tribunale di Genova, in primo grado, ha accolto il ricorso imponendo la cessazione del comportamento discriminatorio con condanna al pagamento delle maggiori retribuzioni maturate medio tempore.

Il Giudice di seconde cure ha respinto l'appello con conseguente condanna alla refusione delle spese in applicazione del principio di soccombenza, decisione impugnata dinanzi alla Corte di Cassazione.

L'oggetto del contendere sono le modalità di computo dell'anzianità di servizio ai fini della progressione economica e, in particolare, se il tempo parziale può essere causa di attribuzione di un punteggio ridotto tenuto conto del minor numero di ore lavorate.

La tesi sostenuta dalla ricorrente in primo grado e accolta dai giudici delle Corti territoriali identifica la riduzione del punteggio quale comportamento discriminatorio nei confronti dei lavoratori a tempo parziale con conseguente violazione del D.Lgs n. 61 del 2000 attuativo della direttiva 97/81/CE relativa all'accordo quadro concluso tra UNICE, CEEP e CES. Tale modalità di calcolo, indirettamente, comporterebbe anche una violazione dell'art. 25, comma 2 del D.Lgs n. 198 del 2006 in quanto al rapporto di lavoro parziale ricorrono soprattutto le lavoratrici che risulterebbero, pertanto, ingiustamente svantaggiate. È contestato, pertanto, il calcolo dell'anzianità di servizio in base alle

ore effettivamente lavorate in quanto il tempo trascorso a lavoro è soltanto uno degli indici della maggiore esperienza, ma non l'unico.

La Corte di Cassazione respinge il ricorso proposto dal controinteressato adducendo diverse motivazioni. Innanzitutto riconduce nel corretto alveo esegetico l'art. 4 del D.Lgs n. 61 del 2000 riferito soltanto alla proporzione tra retribuzione e ore lavorate. Ai fini della valutazione del servizio pregresso conta, invece, l'esperienza che dipende dalle concrete circostanze di prestazione dell'attività lavorativa e dalla natura della funzione che si esercita senza alcun automatismo con la quantità delle ore della prestazione. I Giudice nomofilattici condividono anche la tesi sulla discriminazione indiretta in relazione al risultato finale non solo giuridico, ma sociale. Gli Ermellini definiscono come "fatto notorio" la maggiore richiesta di lavoro parziale da parte delle lavoratrici, quindi, l'attribuzione di un punteggio minore per il lavoro part time ai fini delle progressioni economiche significherebbe penalizzare le donne che "già subiscono un condizionamento nell'accesso al mondo del lavoro".

## Conclusioni

L'ordinanza in commento aggiunge un importante tassello alla discussione sul gender gap in ambito lavorativo.

Da sempre l'essere donna è stato considerato un elemento di discriminazione per l'accesso al mondo del lavoro. Basti pensare che alcune professioni erano precluse al sesso femminile come, ad esempio, l'esercizio della professione



forense o la magistratura.

Lidia Poët riesce ad iscriversi all'albo degli Avvocati soltanto nel 1920 diventando la prima avvocatata d'Italia.

La situazione non era migliore di là delle Alpi dove Jeanne Chauvin, una delle prime donne avvocate nel 1907, è stata la protagonista, suo malgrado, di quindici cartoline satiriche riguardanti la figura della donna intenta a patrocinarlo durante l'allattamento.

Ancora Letizia De Martino, prima donna giudice d'Italia, riesce ad entrare in magistratura soltanto nel 1964 nonostante l'art. 50 della Costituzione sulla pari opportunità per l'accesso ai pubblici uffici fosse in vigore dal 1948 ben sedici anni prima.

Quelli riportati rappresentano pochi esempi delle difficoltà lavorative che le donne hanno da sempre.

Ancora oggi si conducono battaglie per la parità salariale e per avere medesime opportunità di ingresso al lavoro e di carriera.

Le differenze biologiche tra uomo e donna sono innegabili, soprattutto durante la fase della gravidanza ove si vive una condizione fisica e psichica particolare. Essa non può essere fonte di discriminazione, ma motivo di maggior tutela con l'utilizzo di tutti gli strumenti giuridici e sociali esistenti al fine di evitare, come si legge nell'ordinanza in commento, "il condizionamento nell'accesso al mondo del lavoro".

Sarebbe bene partire da una modifica del linguaggio iniziando ad utilizzare il genere femminile per tutte le professioni e sugli atti e documenti amministrativi (sulla carta di identità ancora di legge "nato il..." indistintamente per tutti).

È necessario, infatti, accompagnare il cambiamento legislativo con quello culturale in quanto una società migliore è sempre possibile perché "c'è ancora domani". ■

---

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



## A immagine e somiglianza di Dio

di Fadila

È stato tutto raccapricciante nell'attentato a Mosca. La strage indiscriminata di uomini, donne e bambini e la motivazione confessata da questi feroci e freddi tagliagole: tutto per cinquemila euro pro capite. Eppure quando ho visto le loro immagini filmate dopo la cattura e osservato quei volti tumefatti e terrorizzati, sui corpi tremanti, ho provato quasi un senso di pietà. Facevo fatica a considerare che quegli esseri spauriti, a loro volta sottoposti alla violenza altrui, fossero stati, poche ore prima, gli autori di un simile, inaudito misfatto in cui avevano perso la vita tanti esseri umani colpevoli solo di essere andati a un concerto musicale. Leggendo, poi, le notizie sul modo di sbarcare il lunario, prima di trasformarsi in spietati assassini, non apparivano diversi da gran parte dell'umanità: dedizione ai loro poveri lavori e alle famiglie e un buon rapporto con il vicinato. È questa un'ulteriore conferma della grande verità di Hannah Arendt sulla banalità del male.

Purtroppo, questa manifestazione di estrema ferocia non è un fatto isolato, essa ha accompagnato l'uomo fin dalla sua apparizione sulla faccia della terra.

Inizialmente era legata al ciclo vitale dell'esistenza, vale a dire utilizzata, se necessaria, per la sopravvivenza come hanno fatto e fanno tutti gli esseri viventi in base al motto che il pesce piccolo mangia quello grande; poi nel corso dei millenni, con la formazione di nuclei sempre più allargati, famiglia, clan, tribù, comunità statale, e lo sviluppo della sua intelligenza si è aggiunto, anzi è diventato preminente, l'obiettivo del potere bel sintetizzato nella frase hobbesiana dell'homo homini lupus. Così ha utilizzato le sue armi, da quelle rudimentali alle altre sempre più sofisticate, inventate nel corso della storia, non tanto per procurarsi il cibo, quanto per rivolgerle contro i suoi simili. In questa pazza corsa per soddisfare il suo egoismo è arrivato al punto di crearne una che può distruggerlo insieme a tutta l'umanità.

Per tale sete di dominio, dunque, sono state scatenate guerre, rivoluzioni, persino genocidi. La ferocia è tuttora presente in tanti esseri umani che non si fermano davanti agli omicidi, ai femminicidi, agli infanticidi e persino all'emarginazione e all'eliminazione dei diversi com'è avvenuto otre venticinque secoli fa a Sparta e nell'epoca contemporanea nella Germania nazista, tanto per citare i casi più eclatanti.

Per questo l'affermazione della Bibbia contenuta nel libro della Genesi che l'uomo è stato creato a immagine e somiglianza di Dio sembra essere in contrasto con la realtà o assumere, per la proprietà transitiva, il significato di un dio ingiusto e crudele. Ma quel passo biblico, sebbene scritto, a parere degli esperti, tremilacinquecento anni fa,

contiene una grande verità perché la similitudine a Dio è il risultato di un percorso lungo e doloroso e si raggiungerà quando l'intera umanità, domato l'istinto della ferocia, si porrà come obiettivo il perseguimento della bellezza. Tale processo è iniziato già da parecchio e nel corso dei millenni sono aumentati sempre di più gli uomini che non pensano al proprio egoismo, ma al vero fine divino e per esso sono pronti anche all'estremo sacrificio della vita.

Una bellezza tutta spirituale che contiene in sé elementi come il valore, l'amore, la solidarietà e il desiderio di conoscenza. Il valore nel seguire i precetti della giustizia che sconfigge paura e meschinità; l'amore verso il prossimo che va oltre il concetto dell'atto per la procreazione al fine del mantenimento della specie e ci fa vedere una realtà trasfigurata, esseri umani e natura, avvolti in un insieme di elementi magici che non sono altro che arte: musica e immagini; la solidarietà che sconfigge l'ego; il desiderio di conoscenza che attraverso i millenni ha fatto progredire l'umanità in tutti i suoi aspetti.

Sono i valori dell'eroe dantesco fatto "per seguir virtute e canoscenza". Attraverso la loro applicazione l'uomo, laico o religioso che sia, passa dalla realtà al trascendente e riesce a collegarsi e a specchiarsi nell'Assoluto di cui è, appunto, l'immagine.

Il percorso è partito da lontano, forse fin dalle origini dell'uomo e sarà, come dicevo, di lungo periodo prima che si compia il travaso dalla ferocia alla bellezza per tutta l'umanità, senza nessuno escluso. Tale metamorfosi, tuttavia, non è un elemento deterministico: Esso è basato sulla volontà umana. E può sempre capitare che in un mondo così in bilico un battito d'ali di una farfalla faccia crollare il fragile equilibrio su cui si regge e ne provochi la fine. ■

