



LAVORO@CONFRONTO

Ambienti confinati: la strage prevedibile



**Cambiamento
climatico strut-
turale, soluzioni
strutturali**

Matteo Ariano

**L'autunno che
verrà**

Fabrizio Di Lalla

**Le linee guida per
la raccolta turistica
delle olive**

Stefano Marconi
ed Eugenio Erario
Boccafurni

Lavoro@Confronto

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

Numero 70 • Luglio/Agosto 2025

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

Direttore Editoriale:
Claudio PALMISCIANO

Direttore Responsabile:
Renato NIBBIO BONNET

Capi Redattori:
Palmina D'ONOFRIO
Annunziata ELIA

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

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

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

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

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

Sommario:

Cambiamento climatico strutturale, soluzioni strutturali	
Matteo Ariano	p. 3
L'autunno che verrà	
Fabrizio Di Lalla	p. 4
Le linee guida per la raccolta turistica delle olive	
Stefano Marconi ed Eugenio Erario Boccafurni	p. 6
Il lavoro in carcere: un diritto fondamentale per il reinserimento e la dignità	
Denise Amerini	p. 10
Sicurezza sul lavoro nei comportamenti sicuri	
Stefano Olivieri Pennesi	p. 14
Ambienti confinati: la strage prevedibile	
Massimo Peca	p. 20
Il contributo di revisione dovuto dalle società cooperative	
Luigi Oppedisano	p. 22
Via il tetto ai risarcimenti per i licenziamenti illegittimi	
Arianna Tofani	p. 26
Intelligenza Artificiale, dal Parlamento novità in arrivo per lavoro e P.A.	
Marco Biagiotti	p. 28
Esercizio del diritto di sciopero e legittimità del licenziamento	
Antonella Delle Donne	p. 34
Ristrutturazione trasversale e continuità aziendale	
Niccolò Fantone	p. 36
Le nuove priorità dei lavoratori italiani	
a cura di Angelo Vitale e Cecilia Graziosi, Grenke Press Office	p. 38
Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese	
Carlo Iovino e Valeria Brancato	p. 40
Il mercato del lavoro dipendente in Italia: una crescita tra luci e ombre	
Claudio Palmisciano	p. 44
Effemeridi	
In memoria di una persona speciale	
Fadila	

Cambiamento climatico strutturale, soluzioni strutturali

di Matteo Ariano [*]



Anche quest'anno l'aumento delle temperature si fa sentire. A livello amministrativo territoriale, segnaliamo come pressoché tutte le Regioni abbiano emesso delle ordinanze, spesso preventivamente discussi con le parti sociali maggiormente rappresentative. L'elemento di maggiore novità di diverse ordinanze regionali (si segnalano, ad esempio, quelle di Piemonte, Puglia e Lazio) è l'inclusione dei cosiddetti "rider" tra i destinatari delle tutele ivi previste. Questo significa in concreto che non solo chi lavora in un cantiere edile o in un campo agricolo non deve lavorare nelle ore centrali delle giornate estive, ma anche un ciclofattorino dovrà ora essere tutelato, non potendo essere quindi costretto a trasportare beni a domicilio (ad esempio bevande fresche), in quella stessa fascia oraria.

Si tratta di una novità di rilievo da segnalare, che si accompagna a un altro aspetto considerevole: di recente, il Tribunale di Milano ha emesso un'ordinanza nei confronti di una nota azienda di consegna di beni a domicilio mediante l'impiego di ciclofattorini, ingiungendole di confrontarsi preventivamente con il Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza Territoriale "sui rischi per la salute e sicurezza dei rider derivanti dalle ondate di calore, tenuto conto dell'età, del genere, della condizione di maternità e gravidanza, della provenienza geografica e della tipologia contrattuale" e anche di "mettere a disposizione dei riders adeguati dispositivi di protezione e idoneo abbigliamento protettivo, somministrando ai medesimi forme di adeguata idratazione, creme protettive e sali minerali". L'ordinanza, promossa a livello sindacale dalla CGIL, segnala – assieme alle ordinanze regionali già menzionate – una sempre maggiore presa di coscienza della necessità di ampliare le tutele di tutti i lavoratori più esposti al rischio calore.

Nello stesso senso di un ampliamento delle tutele si colloca anche il protocollo d'intesa nazionale sul rischio calore, sottoscritto nelle scorse settimane al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali tra le parti sociali maggiormente rappresentative. Il documento presenta una serie di indicazioni cui attenersi durante il periodo estivo, a tutela dei lavoratori impiegati, ma da diverse organizzazioni sindacali è considerato solo un punto di partenza piuttosto che di arrivo. Se, infatti, è indubbio che vi sia un cambiamento climatico strutturale, con temperature costantemente sopra le medie cui siamo stati abituati nei decenni passati, diventa necessario intervenire con soluzioni altrettanto



strutturali, come un intervento normativo, al momento assente.

A livello amministrativo, segnaliamo anche la situazione paradossale in cui potrebbero trovarsi i dipendenti pubblici chiamati a verificare il rispetto delle suddette ordinanze regionali: dalla polizia municipale agli ispettori del lavoro ai tecnici della prevenzione delle ASL, ad esempio. È necessario che il datore di lavoro pubblico dia il buon esempio, dotando questo personale dei dispositivi idonei ed evitare che uno di loro vada a verificare sotto il sole cocente che non ci siano lavoratori in opera, mentre loro stessi non hanno alcun dispositivo a propria tutela.

Ci auguriamo che questa sempre maggiore consapevolezza di tutele sia quindi accompagnata da interventi sempre più efficaci e strutturali per tutti. ■

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

L'autunno che verrà

di Fabrizio Di Lalla [*]



Nel passato neanche troppo lontano, con l'approssimarsi della fine dell'estate, si aspettava con entusiasmo e passione da parte di tanti compreso chi scrive e con ansia e timore di altri la ripresa in pieno dell'attività sindacale con le sue grandi battaglie per il rinnovo dei contratti e l'espansione dei diritti a tutela dei lavoratori. Tutto ciò oggi sembra appartenere solo al passato. In agenda, infatti, è previsto magari qualche piovasco ma niente aria di burra al punto che la parte datoriale e il governo, con un sospiro di sollievo guardano avanti con tranquillità e possono dormire sonni tranquilli. Assistiamo, invece, con sbigottimento e dolore all'accentuazione della rottura dell'unità d'azione, una ferita che anziché cercare di cicatrizzare si sta facendo sempre più profonda, nonostante il desiderio e gli auspici da parte di tante donne e uomini delle strutture confederali perché sono molti i temi che uniscono rispetto a quelli divisivi.

La domanda che sorge spontanea è perché allora si è arrivati a un tale punto di rottura. Ritengo che la causa prima di ciò è che i gruppi dirigenti sindacali si siano fatti irretire dalla politica che crea comunque contrapposizioni. E se ciò è fisiologico nel suo campo specifico, anzi è il sale della democrazia, nel sindacato introduce elementi che danneggiano o offuscano i suoi veri obiettivi.

Non che ai miei tempi non ci fossero tali riferimenti; la politica era diffusa e circolava nelle strutture come il sangue nelle vene. La ritenevamo, anzi, un elemento indispensabile perché

sapevamo che il genere umano non vive in un iperuranio privo del male ma in un mondo in cui violenze, egoismi e sete di potere hanno lastricato la sua storia; eravamo convinti che solo la politica poteva contrastare e attenuare questi elementi negativi

Nel mio sindacato di appartenenza, per esempio, c'erano addirittura tre componenti che facevano riferimento a partiti o aree politiche. E tuttavia la grande differenza sta nel fatto che la politica non rappresentava un fine ma un mezzo dialettico i cui principi dei propri ideali servivano a stimolare il contributo indi-



viduale nella elaborazione dei progetti e delle tesi sindacali.

Per questo i lavoratori di ogni credo si stringevano al sindacato, davano il loro contributo alla formazione della piattaforma rivendicativa con proposte e ordini del giorno approvati nelle assemblee e partecipavano attivamente alle lotte spesso dure e costose. L'adesione era enorme e, nonostante i sacrifici economici, i lavoratori affollavano con convinzione i cortei che si snodavano in file interminabili lungo le vie dei centri abitati cantando e lanciando slogan anche irridenti all'indirizzo dei loro avversari e dei pochi crumiri cui erano indirizzati come quello in rima, coniato in quel periodo, che diceva, chi si astiene dalla lotta è un gran f..., iniziato a voce alta da qualcuno e concluso in coro dal corteo. C'erano tensione, entusiasmo e l'orgoglio per il potere contrattuale delle organizzazioni d'appartenenza.

Oggi il fervore di allora è molto ridotto se non addirittura inesistente. Quando vedo e parlo con qualche dirigente di base percepisco in lui una fierezza per la sua attività che, data la difficile situazione, mi sorprende, anche se

offuscata da un'ombra legata allo stato di impotenza del movimento che impedisce di battere la resistenza, che a volte si trasforma in tracotanza, della controparte.

Sono convinto che il futuro del sindacato sia legato proprio a questi meravigliosi e indispensabili sindacalisti di base e a al loro comportamento. La gran parte opera e fa sindacato sul posto di lavoro mossa non da indennità o retribuzioni ma da vera passione e pertanto è priva di condizionamenti interni. Ovunque ci sia dibattito, chiedo con ostinazione che si ripristini l'unità sindacale e la primazia della difesa dei lavoratori pena la fine ingloriosa di una istituzione che ha fatto la storia e che si è rivelata strumento essenziale per la tenuta della società democratica. Se così sarà, i prossimi autunni torneranno a essere caldi e attenueranno quel sentimento di malinconia suscitata sia dalla fine della bella stagione sia dal pensiero del ritorno del freddo e del cattivo tempo. ■

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



www.fondazionedantona.it

SCELTA PER LA DESTINAZIONE DEL CINQUE PER MILLE DELL'IRPEF

SOSTEGNO DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE ISCRITTI NEL RUNTS DI CUI ALL'ART. 46, C. 1, DEL D. LGS. 3 LUGLIO 2017, N. 117, COMPRESE LE COOPERATIVE SOCIALI ED ESCLUSE LE IMPRESE SOCIALI COSTITUITE IN FORMA DI SOCIETÀ, NONCHÉ SOSTEGNO DELLE ONLUS ISCRITTE ALL'ANAGRAFE

FIRMA **X**

Codice fiscale del beneficiario (eventuale) **97214970580**

Le linee guida per la raccolta turistica delle olive

Nuove opportunità e garanzie di legalità

di tefano Marconi [*] ed Eugenio Erario Boccafurni [**]



Il 21 luglio 2025, presso la Camera di Commercio di Bari, in un evento divulgativo che ha visto la presenza anche degli Assessori all'agricoltura, al turismo e allo sviluppo economico della Regione Puglia, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro e l'Associazione "Città dell'Olio" hanno sottoscritto un Protocollo nazionale volto a regolamentare e valorizzare l'attività di raccolta turistica delle olive, al fine di garantire la sicurezza dei partecipanti e la legalità dei processi coinvolti.

Per **oleoturismo**, secondo quanto stabilito dal comma 514 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2019, n. 160, «*si intendono tutte le attività di conoscenza dell'olio d'oliva espletate nel luogo di produzione, le visite nei luoghi di coltura, di produzione o di esposizione degli strumenti utili alla coltivazione dell'ulivo, la degustazione e la commercializzazione delle produzioni aziendali dell'olio d'oliva, anche in abbinamento ad alimenti, le iniziative a carattere didattico e ricreativo nell'ambito dei luoghi di coltivazione e produzione*».

In altri termini, al pari di quanto avviene nell'enoturismo o nelle cooking class, i viaggiatori moderni sono attratti dalla possibilità di essere protagonisti di forme di turismo integrato, le cd. "experience", in cui apprendere cose nuove divenendo parte attiva nei siti produttivi.

Ebbene le "Linee guida per la raccolta turistica delle olive" scaturiscono proprio dalla comune volontà dei Soggetti sottoscrittori di determinare regole certe applicabili a tutte quelle imprese agricole interessate ad intraprendere iniziative turistiche ed educative, che valorizzino il patrimonio olivicolo italiano e ne promuovano la conoscenza, nel rispetto della vigente

legislazione sociale e delle normative prevenzionistiche.

Tra l'altro – aspetto di non secondaria importanza – per i frantoi italiani l'offerta di simili pacchetti esperenziali potrebbe divenire una ulteriore opportunità di diversificazione del proprio *core business*.

Tuttavia, anche al fine di prevenire eventuali comportamenti elusivi, l'intesa ha chiarito che tale raccolta assume un carattere divulgativo, educativo e ricreativo, volta a far conoscere le tecniche produttive tradizionali e moderne, le caratteristiche agronomiche degli oliveti e il valore culturale dell'olio extravergine d'oliva:



un'attività a carattere gratuito e su base volontaria, temporanea, che non ha finalità produttive né può considerarsi prestazione di lavoro.

In un settore, come quello agricolo, contraddistinto da un elevato tasso di rischiosità, all'Agenzia il delicato onere di aver dovuto ponderare regole che infondano certezza agli operatori del mercato (e in quanto tale in grado di incoraggiare l'attività d'impresa) e che assicurino al massimo grado la salute e la sicurezza degli avventori.

Ne consegue che le Linee guida finiscono per inserirsi nell'alveo delle eterogenee attività connesse ai programmi del "Piano integrato per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro", adottato con il Decreto MLPS del 17 dicembre 2024, n. 195, utili allo *«sviluppo di una "cultura" della sicurezza in tutti i luoghi – di vita, studio e lavoro – attraverso iniziative di sensibilizzazione, responsabilizzazione e promozione della prevenzione, finalizzate alla riduzione sistema-*



tica degli eventi infortunistici». La diffusione della cultura della sicurezza e della legalità di impresa tra i cittadini passa anche attraverso tali innovative forme di turismo integrato.

Modalità di svolgimento dell'attività turistica

La raccolta turistica delle olive consiste in un'esperienza partecipativa, a carattere culturale e ricreativo, offerta a turisti che prevede il coinvolgimento diretto ma, limitato, nelle operazioni di raccolta manuale delle olive.

Tale attività **non è retribuita** e si svolge su base **volontaria**, è di breve durata, co-

munque circoscritta al tempo strettamente necessario ad apprendere le tecniche produttive e comunque non superiore a **due ore** nell'arco della giornata, alternativamente svolta nella fascia oraria antimeridiana o postmeridiana.

Essa è circoscritta ad appositi ed idonei spazi delimitati e segnalati nelle aziende agricole, eventualmente correlata al soggiorno degli stessi avventori in strutture ricettive del territorio e/o alla visita e degustazione nell'ambito di un'offerta turistica di tipo integrato.

È importante che le operazioni si svolgano sotto la supervisione continua di un congruo numero di **referenti aziendali**, con modalità che assicurino la salute e sicurezza dei turisti.

Al fine di evitare potenziali comportamenti elusivi delle norme lavoristiche, facilitare eventuali controlli ispettivi e agevolare il rispetto delle cautele prevenzionistiche elaborate dalle Parti sottoscriventi, è previsto che i visitato-

ri debbano essere dotati ed esporre un cartellino o altro **elemento identificativo** e ricevere, prima dell'avvio della raccolta, una breve sessione informativa sulle modalità di svolgimento e sulle norme comportamentali e di sicurezza da rispettare.

Fermo restando quanto precede, è facoltà dei competenti Ispettorati territoriali di effettuare controlli anche a campione sulla genuinità delle finalità turistiche.

Sicurezza e prevenzione dei rischi al centro

«La tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro risulta un valore etico comune non negoziabile, un investimento imprescindibile», questo è l'icastico principio che muove il predetto "Piano integrato per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro".

Nel solco tracciato dal Ministero del Lavoro, il protocollo sull'oleoturismo italiano non fa sconti: la sicurezza dei turisti che si cimentano *"nell'experience"* non è negoziabile, è una condizione imprescindibile al di là dell'insussistenza di qualsivoglia forma di rapporto lavorativo con l'azienda agricola.

In tal senso, sono infatti diverse le cautele che l'Ispettorato ha ritenuto di imporre agli operatori.

Anzitutto, ciascuna realtà produttiva che intenda svolgere attività di raccolta dimostrativa delle olive deve preventivamente attivare una polizza assicurativa per la responsabilità civile verso terzi con estensione ai rischi specifici dell'attività oleoturistica, a copertura di eventuali danni a persone o cose verificatisi durante lo svolgimento delle attività.

Sempre prima dell'inizio della raccolta il referente aziendale dovrà fornire ai turisti istruzioni adeguate in ordine all'utilizzo delle attrezzature e ai comportamenti da tenere durante le operazioni, successivamente vigilando, in presenza, sul rispetto delle istruzioni impartite. Si tratta di una sorta di **briefing operativo**, necessario a ragguagliare gli avventori sulle finalità culturali dell'iniziativa e sulle insidie dei campi.

Ai turisti è **interdetto** sia l'utilizzo di qualsiasi macchina agricola, sia lo svolgimento delle operazioni di carico e scarico dei sacchi/cassette di olive.

Inoltre, l'organizzatrice è tenuta a fornire i dispositivi di protezione individuale necessari e a delimitare fisicamente le aree pericolose: i luoghi in cui si svolge l'attività devono essere conformi alle norme in materia di sicurezza, igiene e accessibilità, oltre che espressamente individuati e riconoscibili con **apposita segnaletica**, comunque delimitati all'interno della proprietà aziendale, **assolutamente separati** dalle aree adibite alla raccolta professionale.

Requisiti degli operatori e garanzie procedurali

Possono organizzare la raccolta turistica delle olive esclusivamente le aziende agricole e i frantoi che svolgono attività oleoturistica ai sensi della normativa vigente e che risultano regolarmente registrati presso gli organismi competenti.

In particolare, l'impresa è tenuta a comunicare all'amministrazione comunale – tramite lo Sportello unico per le attività produttive (cd. "SUAP") o altro sportello competente – il periodo e il calendario delle attività, gli **orari di svolgimento** della raccolta turistica, le generalità dei **partecipanti** e i nominativi dei re-

ferenti aziendali, oltre al numero di **polizza assicurativa** già attivata per la responsabilità civile.

Sempre al SUAP devono essere dichiarate anche le aree destinate alla raccolta turistica con la puntuale indicazione delle **coordinate catastali** del luogo, un rilevante presupposto procedurale volto a garantire l'effettività delle anzidette regole poste a presidio della salute e sicurezza dei turisti.

Infine, affinché possano essere messi a disposizione degli organi di vigilanza (non solo del personale ispettivo INL), per le aziende è fatto obbligo la conservazione di tali dati per almeno cinque anni.

L'attività ispettiva nella filiera agricola

Il Protocollo è anche utile a conferire maggiori certezze al personale ispettivo impegnato al



controllo degli operatori della filiera agricola, un settore particolarmente complesso, ad elevato tasso di rischio, in cui il "lavoro nero" fa da comprimario ad altri fenomeni di illecito che ne infestano l'organizzazione produttiva.

Dai dati ricavabili dal resoconto dell'attività di vigilanza INL svolta nel 2024 (per un'analisi più articolata sia consentito il rimando a E. Erario Boccafurni, "I risultati dell'attività di vigilanza INL 2024", pubblicato dalla Rivista Lavoro Diritti Europa), si evince che delle 129.188 ispezioni totali svolte dal personale INL unitamente ai militari dell'Arma (ovvero +126% rispetto al 2023) 8.847 hanno riguardato il settore agricolo, registrando un aumento dell'8% sul precedente anno.

Si osserva che il tasso di irregolarità riscontrato è del **68,4%**, ovvero al di sotto della media dei settori produttivi del Paese, che si attesta al 71,7% (industria 72,6%; edilizia 73,7%; terziario 70,7%).

Volgendo poi lo sguardo al fenomeno del **lavoro nero**, dei 23.401 lavoratori “in nero” accertati dai tre Istituti nel corso dell’anno (INL, INAIL e INPS), ben 19.008 sono quelli rinvenuti dagli ispettori INL (ovvero l’81% del totale): 1.819 sono i casi in “agricoltura, silvicoltura e pesca”, 5.798 nei “servizi di alloggio e ristorazione”, 3.386 nel settore costruzioni, 2.674 nel “commercio all’ingrosso e al dettaglio” e 2.268 riscontrati nelle attività manifatturiere.

Il lavoro nero spesso si lega a doppio filo ai fenomeni di **sfruttamento e caporalato** ex art. 603 bis c.p., tipologia di illeciti che, anche in ragione delle pressanti campagne di task force organizzate nel corso del 2023 in agricoltura, sono in diminuzione nel settore: le condotte accertate, infatti, infestano sempre più il “terziario distribuzione e servizi” (440 le notizie di reato in tale settore sulle complessive 1.226 del 2024) e meno il settore agricolo, suo tradizionale terreno di elezione (dove dai 2.123 casi del 2023 si è scesi agli odierni 519 fenomeni accertati).

Inoltre, in linea con il trend nazionale, si segnala il deciso aumento dei casi accertati di interposizione illecita di manodopera – spesso posta in essere da **imprese agricole cd. “senza terra”** e, più in generale, da società cooperative utili unicamente a fungere da “serbatoi” di manodopera – ben 444 i casi dell’ultimo anno, con un aumento del 169% rispetto al 2023.

Non da ultimo per importanza, per quanto attiene l’incidenza delle violazioni penali in materia di salute e sicurezza in agricoltura, occorre tener presente che il 69% dei casi totali sono distribuiti tra sorveglianza sanitaria (33%), formazione e informazione dei lavoratori (28%) e carenze legate a rischi elettrici e tenuta di macchine ed attrezzature (8,9%).

In particolare, secondo un recente rapporto INAIL, **i rischi** più ricorrenti nei **frantoi italiani** sono dovuti alla caduta delle cassette sugli operatori (talvolta lo spazio per lo stoccaggio è esiguo, ne consegue che i carrellisti tendono a sovrapporre in altezza le casse per diversi metri), al rovesciamento del carico trasportato, all’investimento di persone (sia nei campi di raccolta che nei piazzali delle imprese) e al ribaltamento di mezzi di lavoro. Rischi che evidentemente aumentano in tutti quei casi in cui le aziende agricole si occupano anche delle fasi meccaniche di separazione ed estrazione dell’olio, della gramolatura e del confezionamento del prodotto. ■

[*] Stefano Marconi è Direttore della Direzione Interregionale del Lavoro del Centro.

[**] Eugenio Erario Boccafurni già Avvocato, assegnista e Dottore di Ricerca in Diritto del Lavoro (Università di Roma “La Sapienza”), è responsabile del Processo Pianificazione della DIL Centro.

Le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo delle riflessioni comuni degli Autori e non rappresentano il punto di vista dell’Amministrazione di appartenenza.



Il lavoro in carcere: un diritto fondamentale per il reinserimento e la dignità

di Denise Amerini [*]



Il lavoro, elemento cardine del reinserimento per le persone ristrette, è diritto fondamentale e valore fondante, identitario, della nostra Repubblica, come sancito dall'articolo 1 della Costituzione, la quale, inoltre, all'art. 4, stabilisce che *"la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro"* e, all'art. 35, che *"la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni"*.

La Costituzione non fa differenza fra lavoratori detenuti e no: tutela il lavoro in tutte le sue forme. Il lavoro, per le persone ristrette, ha un valore in più, perché oltre ad essere una fonte, seppur limitata, di reddito, può consentire l'emancipazione dai circuiti dell'illegalità, delle diseguglianze, del disagio, della povertà, dell'esclusione, e promuovere il reinserimento sociale.

Il lavoro in carcere deve quindi perdere ogni carattere affittivo, di sfruttamento, di minore riconoscimento rispetto al lavoro delle persone "libere", stabilire pari dignità e pari diritti, per quanto riguarda orario, ferie, contributi, salario. Ancora oggi, però, permangono differenze importanti, a partire dalla retribuzione per coloro che svolgono attività alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria (e sono la stragrande maggioranza dell'esiguo numero dei detenuti che lavorano), stabilita nella misura di due terzi di quella prevista dal contratto collettivo di riferimento.

Quest'anno ricorrono i 50 anni dell'Ordinamento Penitenziario, la legge 354 del 1975. E proprio a distanza di tanti anni da quella legge, abbiamo, oggi più di sempre, la necessità di un grande lavoro culturale sul senso e la funzione delle pene (è la nostra Costituzione, non a caso, che usa il plurale) a fronte di un panpenalismo,

di un giustizialismo imperante, che ha caratterizzato i provvedimenti di questo Governo, che informa il sentire comune, e che vorrebbe riportare a un significato emendativo, retributivo, risarcitorio il lavoro delle persone ristrette. Come ha affermato Mauro Palma, già Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, si è in carcere perché si è puniti, non per essere puniti. E se le pene devono davvero e finalmente perdere ogni carattere affittivo, che non sia quello della limitazione della libertà personale, anche il lavoro delle persone ristrette non può configurarsi come un semplice scambio tra prestazione lavorativa e rieducazione.

Come sostiene Giuseppe Caputo in molti suoi lavori, il lavoro finalizzato al trattamento rieducativo altera la natura del rapporto di lavoro, poiché si colloca in un confine sfumato fra la concezione affittiva attribuitagli dal Codice Rocco e una concezione correzionalistica che ancor oggi si può leggere nell'Ordinamento Penitenziario (OP).

Troppo spesso il lavoro delle persone ristrette è tuttora visto come misura accessoria della pena, come poco qualificato e poco produttivo e il lavoro svolto alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria non garantisce nessun percorso in qualche misura professionalizzante, spendibile all'esterno, mentre, come scrive Francesca Malzani, può essere fondamentale veicolo di reinserimento e di lotta alla recidiva, se integrato in un costrutto progettuale di presidio di dignità della persona.

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo è intervenuta su questo tipo di approccio, accogliendo le osservazioni e le proposte delle *European Prison Rules* del 2006, che chiedono il superamento del modello correzionale e l'impe-



mentazione di tutti i diritti compatibili con la detenzione: per quanto riguarda il lavoro, quindi, il diritto ad una giusta retribuzione, alla previdenza, a salute e sicurezza.

Le *Mandela Rules*, nel 2015, hanno superato il concetto di obbligatorietà, stabilendo che a ogni persona ristretta devono essere offerte opportunità di lavoro: lavoro non come strumento di correzione ma come attività che devono essere proposte e accettate per favorire e facilitare il reinserimento a fine pena.

Nel nostro Paese non si è, però, realizzata una completa equiparazione normativa del lavoro penitenziario al lavoro libero, nonostante l'art. 20 OP stabilisca che l'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nella società libera, al fine di far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative, per agevolarne il reinserimento sociale.

Sull'Ordinamento Penitenziario, dopo alcuni provvedimenti che si sono succeduti negli anni – come ad esempio il regolamento di esecuzione (DPR 230/2000) – sono intervenuti i decreti legislativi 123 e 124 del 2018, che hanno recepito una parte, per quanto piccola, delle proposte elaborate dagli Stati Generali dell'Esecuzione Penale, iniziativa promossa dall'allora Ministro della Giustizia Andrea Orlando, che avevano visto al lavoro 18 tavoli tematici, al fine di elaborare proposte per una riforma complessiva dell'ordinamento penitenziario, con l'obiettivo di migliorare tutto il sistema dell'esecuzione penale, rendendolo conforme ai principi costituzionali e alle norme internazionali.

In particolare, il decreto legislativo 124, al capo secondo, interviene sul lavoro penitenziario, riscrivendo l'art. 20 OP, eliminando ogni previsione di obbligatorietà del lavoro penitenziario, chiaramente in contrasto con il principio del libero consenso al trattamento, stabilendo che la durata delle prestazioni non può superare i limiti stabiliti dalle leggi, sono garantiti il riposo festivo, il riposo annuale retribuito, la tutela assicurativa e previdenziale e, soprattutto, intervenendo sulla disciplina della remunerazione (finalmente non più 'mercede'), stabilendone la quantificazione in una misura fissa, pari ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi.

Questo riguarda, ovviamente, il lavoro svolto alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, perché per le persone ristrette alle dipendenze di aziende esterne si applica integralmente il contratto di riferimento, anche per quanto riguarda la retribuzione. Ma se il lavoro delle persone ristrette deve essere equiparabi-

le, anche per quanto riguarda le tutele, a quello svolto fuori dal carcere, al lavoro delle persone libere, senza distinzioni tra lavoratori liberi e detenuti, fra dipendenti dell'Amministrazione o di datori di lavoro esterni, la riduzione di un terzo del salario non trova alcun sostegno, e non può trovarne neanche nella motivazione che tale importo serve a contribuire al mantenimento presso l'istituto penitenziario. Senza considerare il fatto che, comunque, i detenuti sono tenuti a rimborsare parte delle spese per il loro mantenimento in carcere, vitto e alloggio, secondo quanto stabilito dall'art. 2 OP.

Il decreto 124/2018 interviene anche sul lavoro di pubblica utilità, istituito previsto dal DL 78 del 2013, quale modalità di trattamento penitenziario. Molte sono le perplessità che da più parti si sono evidenziate su questo istituto, poiché, come ben rileva sempre Francesca Malzani, stride con il dettato dell'art. 36 Cost., con il diritto per i lavoratori all'equa retribuzione. Non si tratta infatti del lavoro di pubblica utilità come sanzione sostitutiva alla detenzione, ma della destinazione di detenuti a mansioni ed impieghi continuativi e strutturati, quali, ad esempio, la manutenzione del verde pubblico, spesso a fianco di dipendenti di imprese esterne, spesso sottraendo lavoro retribuito e tutelato a imprese che impiegano personale in situazioni di svantaggio, non di rado cooperative sociali che occupano detenuti o ex detenuti, creando forme di dumping legate alla minore onerosità della prestazione.

In questo percorso si è recentemente inserito il CNEL, con l'istituzione del Segretariato permanente per l'inclusione economica, sociale, lavorativa delle persone private della libertà personale. I lavori di questo organismo hanno contribuito all'elaborazione di un disegno di





legge, approvato nell'Assemblea del 29 maggio 2024, recante *“Disposizioni per l’inclusione lavorativa delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o restrittivi della libertà personale emanate dall’autorità giudiziaria”*. Tale disegno di legge giunge dopo anni in cui da più parti, associazioni, giuristi, organizzazioni della società civile, compresa la CGIL, con prese di posizione ed iniziative pubbliche, hanno chiesto con forza di intervenire per normare il lavoro penitenziario, affinché non scontasse più differenze con il lavoro libero. Come si legge nel comunicato stampa diramato a seguito di quell’Assemblea, il disegno di legge vuole rivisitare – come fortemente richiesto dalla CGIL – l’attuale quadro normativo e regolamentare in materia di ordinamento penitenziario. In particolare, l’art. 1 interviene sull’art. 20 OP, stabilendo che ai *“detenuti e agli internati si applica il contratto collettivo nazionale territoriale e aziendale stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dai datori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale, applicato nel settore produttivo e strettamente connesso con l’attività svolta”*. Si prevede, inoltre, al comma b), che venga superata la retribuzione pari a due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi, modificando il testo dell’art. 22, con la dicitura *“in misura pari al trattamento economico e normativo complessivo previsto dal contratto collettivo nazionale territoriale e aziendale stipulato dalle associazioni sindacali e dei datori di*

lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale”, recependo le richieste e le proposte avanzate unitariamente durante i lavori del segretariato.

Questo risponde all’obiettivo di una piena e completa equiparazione del lavoro delle persone ristrette a quello delle persone libere, del lavoro alle dipendenze dell’Amministrazione penitenziaria a quello svolto per altri soggetti datoriali.

Nel disegno di legge non viene fatto alcun riferimento al Lavoro di Pubblica Utilità, previsto dal decreto 124/2018. Vogliamo pensare che questo sia un passo verso il suo definitivo superamento, proprio in ragione di quanto scritto nell’articolo 1.

Un ragionamento particolare merita infine l’istituto della Naspi. L’art. 20 dell’ordinamento penitenziario aveva stabilito l’accesso agli ammortizzatori sociali previsti per ogni lavoratore anche per i detenuti lavoratori, riconoscendo il diritto alla previdenza sociale. La Naspi è stata disciplinata dal decreto legislativo 22 del 2015: le disposizioni di questo decreto non escludono né direttamente né indirettamente il lavoro carcerario dall’assicurazione. I rapporti di lavoro delle persone ristrette, sia alle dipendenze dell’amministrazione penitenziaria che, ovviamente, di imprese esterne, sono assoggettati alla contribuzione, i requisiti contributivi previsti dalla norma sono del tutto compatibili con il lavoro penitenziario. Anche la previsione

dell'immediata disponibilità *“allo svolgimento ed alla ricerca di una attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti”*, non realizzabile per persone private della libertà personale, è superata da quanto previsto dalle previgenti norme sul collocamento, che esoneravano i detenuti da tale requisito. Ancora oggi, però, i lavoratori che hanno svolto prestazioni lavorative durante la detenzione si trovano costretti ad agire vertenzialità nei confronti di INPS per vedere riconosciuto il loro diritto.

La giurisprudenza costituzionale e la Corte EDU hanno ripetutamente affermato la formale equipollenza del lavoro penitenziario al lavoro libero: non possiamo accettare che vengano poi strumentalmente introdotte differenziazioni sostanziali. Se il lavoro in carcere deve finalmente perdere ogni caratteristica afflittiva deve avere le stesse tutele e le stesse garanzie del lavoro fuori, anche per quanto riguarda l'accesso agli ammortizzatori. Non può essere un obbligo, è un diritto/dovere: la norma recita che l'amministrazione è tenuta a garantirlo, eppure sappiamo quanto ancora siamo distanti dall'obiettivo della garanzia di un lavoro dignitoso, riconosciuto, tutelato per le persone ristrette, visto che ad oggi lavora solo 1/3 dei detenuti, troppo spesso per poche ore al giorno, per pochi giorni durante la settimana, in maniera discontinua durante l'anno. E di questi solo un 3% circa è alle dipendenze di datori di lavoro esterni.

In questo senso rivestono importanza gli articoli del disegno di legge Cnel che estendono i benefici della legge Smuraglia, prevedendone un prolungamento temporale e incentivandone una applicazione diffusa sul territorio, che potenziano le commissioni già previste dalle norme, anche ai fini della certificazione delle competenze formative e professionali delle persone detenute, che introducono la possibilità di convenzioni e protocolli di intesa con enti di patronato e centri di assistenza fiscale delle organizzazioni sindacali e degli enti del terzo settore, al fine di assicurare l'erogazione di servizi di assistenza all'espletamento delle pratiche per prestazioni assistenziali e previdenziali e servizi di politiche attive del lavoro.

Al di là delle intenzioni, è comunque questo un percorso tutto da verificare, sul quale ad oggi non abbiamo concreti riscontri, e non possiamo sot-

tacere il fatto che, se non si interviene a monte, sulla condizione ormai fuori da ogni limite delle carceri nel nostro Paese, sarà difficile che provvedimenti del tutto condivisibili, nati con le migliori intenzioni, possano avere un risultato significativo e concreto. Siamo in una situazione in cui il sovraffollamento ha superato il 133%, con punte in alcuni istituti che arrivano a sfiorare il 200%. Celle insalubri, spesso infestate da parassiti, dove non vengono garantiti gli standard minimi di abitabilità, servizi igienici inadeguati, assenza di acqua calda, spazi inadeguati che impediscono lo svolgimento di tutte quelle attività finalizzate alla socialità, e i suicidi che già si contano in 41 dall'inizio dell'anno... Siamo ancora una volta nelle condizioni in cui si è trovato il nostro Paese quando, con la sentenza Torreggiani del gennaio 2013, ha subito la condanna della Corte Europea per i Diritti dell'Uomo per violazione dell'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti Umani, che ha imposto allo Stato l'adozione di misure in grado di risolvere il problema del sovraffollamento e di garantire i diritti umani dei detenuti.

Servono misure deflative vere ed incisive, altrimenti qualsiasi provvedimento si scontrerà con una realtà che ne impedirà la compiuta applicazione. Se riusciremo, invece, in questo, ne trarrà vantaggio tutta la società: misure alternative, formazione e, soprattutto, il lavoro sono in grado di abbattere la recidiva, di restituire al mondo fuori persone che possono inserirsi in maniera dignitosa nella società. ■

[*] Ispettore tecnico salute e sicurezza - Ispettorato nazionale del lavoro. Il presente contributo è frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non impegna l'Amministrazione di appartenenza.



Sicurezza sul lavoro nei comportamenti sicuri

di Stefano Olivieri Pennesi [*]



La **sicurezza** basata sul **comportamento**, meglio conosciuta con l'acronimo inglese **BBS Behavior Based Safety** rappresenta, più specificamente, un diverso approccio, più proattivo e sistemico, teso a gestire e migliorare la **sicurezza sul lavoro**, focalizzandosi sulle **azioni** e **comportamenti** permanentemente **osservati**, siano essi **individuali** e/o **collettivi** che, non di rado, possono appunto avere **influenze dirette** sulla **sicurezza**. Ciò si basa, evidentemente, sul fatto che una rilevante parte dei “**sinistri**” sul lavoro sono cagionati o **associati** ad eventuali **comportamenti pericolosi** assunti da parte dei lavoratori.

L'approccio BBS tende a **mutare** gli **atteggiamenti** e le **azioni osservabili dei lavoratori**, cercando di **creare** così un **ambiente di lavoro** tendenzialmente **più sicuro**. La stessa si integra, efficacemente, con tecniche come l'**analisi comportamentale**, abbinata ad un'attenta osservazione e un **efficace addestramento**. La BBS racchiude un diverso approccio, alquanto efficace, per **ridurre gli incidenti sul lavoro**, affinando la cultura della sicurezza per mezzo del “**cambiamento comportamentale**” e attitudinale di chi materialmente opera con azioni lavorative.

È quindi interessante domandarsi su quali siano le **forze in campo** che incidono al fine di **produrre comportamenti**, dal punto di vista lavorativo, **diligenti o meno**, evidenziando le **categorie** stesse **maggiormente a rischio**.

Evidentemente sui luoghi di lavoro le cosiddette **procedure sicure** non di rado risultano **scarsamente rispettate** per diversi motivi, e questo influisce direttamente su una serie di **comportamenti rischiosi**.

È possibile, pertanto, distinguere **due** importanti **tipologie di condotte rischiose** sul lavoro:

- **Violazioni intenzionali di procedure definibili sicure**
- **Errore involontario.**

Le **violazioni** possono essere dovute a **diverse ragioni**. Tra queste la **mancanza** di una idonea **formazione** o anche una **pressione eccessiva**, da parte dei **superiori** gerarchici, finalizzata a **velocizzare il lavoro**. Ciò può indurre il lavoratore a **contravvenire le procedure di sicurezza** in essere e **regolamentate** per svolgere più velocemente le proprie funzioni.

Parlando invece di **errore umano** lo stesso dovrebbe intendersi oggettivamente **involontario**. L'esempio classico deve portarci alla mente le possibili, frequenti, distrazioni o astrazioni mentali dei lavoratori rispetto a ciò che stanno compiendo. Domandarsi quindi in primis come poter prevenire i comportamenti a rischio sul lavoro.

Verosimilmente, le **risultanze** in esito a **violazioni comportamentali**, o **errori umani**, sono le **medesime (comportamenti a rischio e violazione delle procedure di sicurezza)**, la **prevenzione**, per ambedue i due casi, **sarà radicalmente differente**. Infatti, se per evitare **violazioni volontarie** di norme/protocolli bisognerà **indagare** su quali siano le **ragioni** che hanno indotto a non eseguire comportamenti in sicurezza, per l'errore umano è differente.

D'altro canto, proprio per scampare gli eventuali errori del lavoratore bisognerà, viceversa, indagare altri **aspetti**, come ad esempio quelli “**psicosociali**” oppure differenti **ulteriori aspetti**, immaginiamo, indicativamente, la **postura ergonomica lavorativa errata**, e altro ancora.

Psicologia dei comportamenti sicuri nei luoghi di lavoro

La **sicurezza sul lavoro**, doverosamente, ritengo, assurge a **questione di primaria importanza in qualsivoglia ambiente lavorativo**. Prevenire incidenti e diffondere comportamenti sicuri sono obiettivi fondamentali per garantire il **benessere delle maestranze** ma, al contempo, la **produttività** delle stesse **imprese**. Tuttavia, la **motivazione** per “**scegliere**” comportamenti protetti varia da soggetto a soggetto. Per comprendere e condizionare detta motivazione, è imprescindibile

rifarsi a principi della “**psicologia della motivazione**”.

La psicologia della motivazione si occupa di **sezionare i fattori che influenzano il comportamento e le condotte di un individuo**. Calandoci nel contesto della sicurezza sul lavoro, la motivazione è ineludibile per incoraggiare i dipendenti ad assumere **comportamenti sicuri e diligenti** in modo e consapevole. Percepire i meccanismi alla base delle motivazioni soggettive è un aiuto per sviluppare **strategie efficaci nel promuovere la migliore cultura della sicurezza**.

Tra le **maggiori influenze nella psicologia della motivazione** si può annoverare la **teoria dell'autodeterminazione**. Questa postula che l'autonomia, la competenza e l'essere interconnessi a livello sociale siano fattori essenziali per alimentare al meglio la **motivazione interiore di un individuo**. Applicata al contesto della sicurezza sul lavoro, si concretizza nel fatto che i **dipendenti** devono **sentirsi liberi** nelle proprie **decisioni** che impattano sulla sicurezza, consapevoli nello svolgere i **compiti spettanti**, come pure avere **fluente relazioni sociali** con i **colleghi** e non meno con i **superiori**, nel sentirsi incoraggiati e responsabili della propria sicurezza. Ma gioca evidentemente un fattore importante, su tutto, anche il **sostegno sociale collettivo** ricevuto dalle maestranze nell'agire lavorativo.

La stessa comunicazione aziendale aperta e la **condivisione delle esperienze** possono **favorire il progresso della cultura per la sicurezza** in cui tutti si sentono coinvolti e motivati a fare la loro parte per **prevenire gli incidenti**. La **gestione del rischio** è un aspetto fondamentale quando si tratta di motivazione per la sicurezza sul lavoro.

La **percezione dei rischi** e delle ricadute da essi certamente è una **variabile soggettiva** e la psicologia della motivazione può contribuire a comprendere come condizionare tale percezione.

Le informazioni di assoluta chiarezza devono anticipare la prospettazione dei pericoli connessi alla gestione delle situazioni rischiose aumentando, in tal modo, la consapevolezza e la motivazione a seguire le collaudate procedure di sicurezza. In questo, un ruolo fondamentale viene assolto dalla determinante figura dell'**RSPP – responsabile servizio prevenzione e protezione**.

Di altrettanta importanza la scelta dell'impresa/datore di lavoro nel **consentire ai lavoratori la partecipazione attiva nel pianificare e implementare** le scelte sui **protocolli di sicurezza**, aumentando il senso di respon-

sabilità come pure l'impegno individuale. La parola d'ordine potrebbe quindi essere “**coinvolgimento**”.

Comprendere bene quali siano i fattori che maggiormente influenzano la motivazione dei dipendenti certamente supporterebbe le organizzazioni a sviluppare efficaci strategie per promuovere ed applicare una più attenta cultura della sicurezza.

Quando sicurezza significa “comportamento”

Essere consapevoli dei rischi, quale fattore motivazionale di cruciale importanza, per sostenere i comportamenti più sicuri sul lavoro. Ogni **dipendente** deve essere **consciente dei potenziali pericoli** presenti nel loro ambiente lavorativo e di tutte le conseguenze derivanti.

Informare e formare sulla sicurezza è il modo più consono per aumentare la **consapevolezza dei rischi e motivare i dipendenti** a prendere ogni **precauzione necessaria**. Ogni tipo di organizzazione può somministrare **sessioni di formazione regolari-periodiche** anche diffondendo materiale informativo abbinato a campagne di sensibilizzazione sulla sicurezza, per garantire che i dipendenti abbiano una chiara comprensione dei rischi e delle misure preventive da adottarsi, anche in caso di emergenza.

La **sicurezza sul lavoro** non può **relegarsi** semplicemente ad un insieme di norme da applicare, né può limitarsi alla mera **applicazione di processi/protocolli** da accompagnare, senza comprendere le ragioni.

In questo la componente dei **monitoraggi**, **aiutano** ed integrano **soluzioni tradiziona-**



li con nuove pratiche derivanti dall'applicazione della neuroscienza al tema della sicurezza sul lavoro. È stato ormai acclarato anche seguendo una varietà di indagini delle varie Procure della Repubblica indaganti gli infortuni sul lavoro, come il **fattore umano** sia da ritenersi, svariate volte, **elemento dominante** dei troppi **disastri sul lavoro**. Lo stesso merita l'attenta osservazione e valutazione, da parte degli altri **organi preposti**, rilevando le criticità **comportamentali influenti** negli **accadimenti infortunistici**, ma al pari dovrebbe essere altresì **valutato** quanto **non direttamente osservabile** vale a dire gli intervenuti cosiddetti "**fattori cognitivi**" ed "**emotivi**" specifici del/dei lavoratori.

Esistono **pratiche innovative** tese alla **interiorizzazione dei concetti** (anche in ambito della sicurezza sul lavoro), in quanto l'essere umano ha bisogno dei suoi tempi per **introiettare conoscenze** in modo permanente. È noto come il **cervello umano** si atteggi quale muscolo impiegando, in media, almeno **3/4 settimane, per alimentare nuove "reti neurali"** e sviluppando una maggiore consapevolezza sui concetti acquisiti, **modificando**, in alcune fasi, i vecchi **automatismi comportamentali**.

Negli ultimi decenni, l'uso dei **device, di tecnologie e pratica sui social**, ci ha consentito di **aumentare** il nostro **portato cognitivo** di oltre il **400%**. Il nostro cervello arriva ad **elaborare circa 3 mila pensieri ogni 60 minuti**, conseguentemente necessita saper **gestire** tutta questa massa di **informazioni** con consapevolezza e discernimento, al fine dell'adozione delle proprie azioni, consapevoli e logiche.

Essere **presenti a se stessi**, agire in assenza di pregiudizi, nel tentativo costante di **ridurre** i livelli e gli stati di **stress**, sapendo focalizzare al meglio la propria attenzione. Questo ci permetterà di supportare fondamentalmente la nostra azione permanente, aprendo nuove strade, anche alla formazione, in tema di **sicurezza sul lavoro**.

Sarebbe bene perciò intraprendere la strada per una **visione integrata della salute e sicurezza** creando **nuovi modelli basati** principalmente su **evidenze scientifiche** magari con l'**ausilio della IA - intelligenza artificiale**. Alcuni risultati, in tal senso, sono già evidenti in diversi casi studio che hanno messo in risalto quanto sia importante non sottovalutare nulla, parlando di sicurezza lavorativa, dal **comportamento umano** alla **organizzazione del lavoro**, per arrivare alla **composizione multidimensionale** di ogni **luogo di lavoro**, sia esso cantiere edile, fabbrica, laboratorio

artigianale, opificio, campo agricolo, ufficio, pubblico esercizio, ecc.

Mentalità della sicurezza, mettendo la "sicurezza" al primo posto

Per migliorare la cultura della sicurezza, serve in primo luogo contemplare nuove visioni che vadano **"oltre"** le specifiche **misure** di carattere meramente **tecnico e/o organizzativo**, comunque sempre giustamente rivolte al personale.

Va da sé che i vertici aziendali per il miglioramento la sicurezza sul lavoro pongano una diversa e **maggior attenzione ai dipendenti e ai loro comportamenti**. Quindi per un migliore impatto concreto sulla sicurezza nei luoghi di lavoro si rende necessaria una consapevolezza di base circa l'**analisi comportamentale** e su come modificare, nel caso, il **modo di agire** negli ambienti di lavoro, delle **persone**.

L'azione di un individuo, rispetto ad un contesto lavorativo e organizzativo, implica pressoché sempre, anche una ricaduta e un condizionamento diretto nel suo stesso **"subconscio"**.

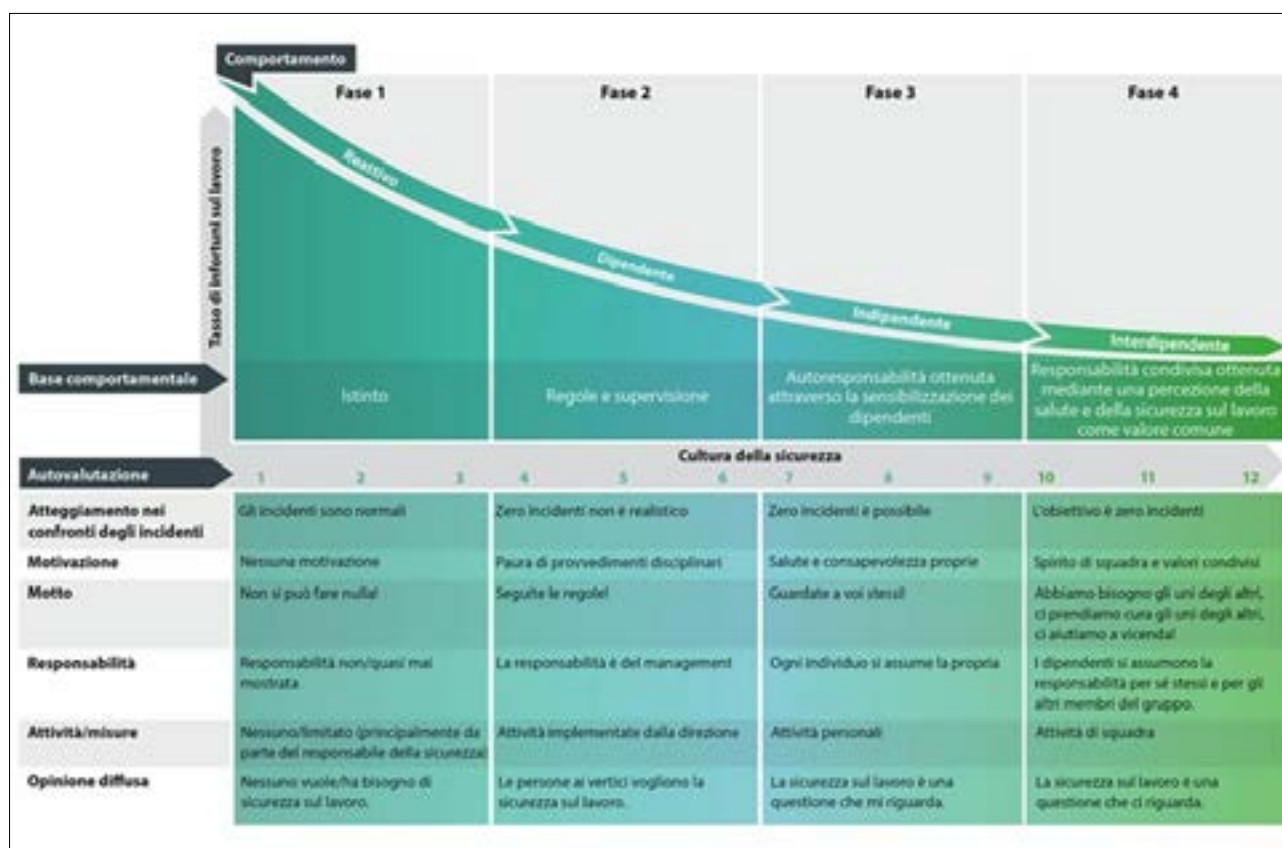
Per incidere positivamente sui comportamenti e perseguire così una **diminuzione** degli **infortuni sul lavoro**, le imprese necessitano l'acquisizione e/o mantenimento di un **solido patrimonio di "saperi"** in materia di sicurezza. In particolare, è bene scoprire il ruolo del **comportamento umano** nello sviluppo integrato di una cultura della sicurezza.

In questo ci viene in supporto quanto eccellentemente **descritto** dalla innovativa **"Curva di Bradley"**, intesa come promozione della cultura della sicurezza in azienda previo ricorso a **modelli comportamentali** conformi alla migliore sicurezza sul lavoro.

La curva di Bradley ha il pregio di **illustrare empiricamente la relazione** esistente **tra gli infortuni sul lavoro e la cultura aziendale**. Concretamente, fornisce un modo per valutare la cultura della sicurezza in azienda e **suggerendo le possibili azioni per migliorare lo stato delle cose**.

La **curva di Bradley** è stata **sviluppata nel 1995 da Berlin Bradley**, un dipendente della **DuPont**. Egli raccolse le sue **intuizioni teoriche** in una **matrice**, supportandole, successivamente, con delle **prove scientifiche**.

La **teoria di fondo**, presupposto della **curva di Bradley**, conduce ad affermare che la maggior parte degli incidenti sul lavoro è causata, o almeno non possibilmente prevenuta, a causa del **comportamento umano**. Esistono pertanto alcuni fattori che per così dire, hanno



un'influenza significativa sul **comportamento dei lavoratori**:

- **Atteggiamento della persona** - quando materialmente si acquisiscono tali atteggiamenti nel corso della socializzazione e vengono introiettati nel proprio lavoro.
- **Leadership** - ossia il comportamento dei dipendenti risulta particolarmente influenzato dalle istruzioni fornite dal management, da esempi operativi e azioni che vengono permesse. La leadership, in questo modo si riflette direttamente sul tasso di infortuni.
- **Cultura aziendale** - da intendersi in funzione di comportamenti considerati idonei e appropriati. Il comportamento dei dipendenti è la risultante delle scelte aziendali nei contesti della sicurezza.

Mentalità della sicurezza, quindi, appunto, “**approccio mentale**” con cui i dipendenti si avvicinano al tema della sicurezza sul lavoro, ovvero il loro **atteggiamento** e la loro **prospettiva**, ha una notevole influenza sulla cultura della sicurezza di un'azienda. Il modo di agire di un individuo rispetto ad un contesto **fa parte**, come sopra accennato, del suo **subconscio**.

Si è potuto appurare come esista un **legame stringente** tra il **modo di agire delle persone** e il **numero di incidenti** sul lavoro **cagionati**. Ciò è stato ben argomentato e illustrato proprio dalla Curva di Bradley (fonte: **Stefan Ganzke – Quentic.it**). Tale intuizione è stata **asseverata**

grazie anche a oltre **due milioni di indagini** sul tema condotte a partire dal **1995**.

Aiutando nella lettura del **presente grafico** si può notare come le aziende in cui si verificano frequenti incidenti si trovano nella **Fase 1**. Agli antipodi della curva, nella **Fase 4**, si collocano le aziende più virtuose, in cui gli incidenti sono rari o non si verificano affatto. Tra la prima e la quarta fase si trovano **due intermedie**. Ogni fase è **caratterizzata da un sostegno comportamentale** in relazione alla sicurezza sul lavoro.

È possibile, pertanto, **prevenire o attenuare gli infortuni** assumendo **elementi sia materiali che immateriali** quali: **istinto naturale, regole, supervisione, autoresponsabilità**, ma anche **responsabilità condivisa**.

Volendo ricapitolare sinteticamente tale grafico:

- **Fase 1:** Sicurezza sul lavoro basata sull'istinto. I dipendenti non si assumono la responsabilità della sicurezza sul lavoro. Di conseguenza, la sicurezza è principalmente una questione di fortuna e gli incidenti sono visti come una componente inevitabile del lavoro quotidiano.
- **Fase 2:** Sicurezza sul lavoro basata su regole e supervisione. I dipendenti considerano la sicurezza sul lavoro come un insieme di regole stabilite dalla direzione. La stessa, presume che il tasso di infortuni diminuirà se i dipendenti si limiteranno a seguire le

regole. Questo stile di leadership comporta una compressione sui dipendenti.

- **Fase 3:** sicurezza sul lavoro basata sull'autoresponsabilità dei dipendenti. I dipendenti considerano la sicurezza sul lavoro in modo personale. Si assumono la responsabilità di se stessi e comprendono l'importanza delle misure di sicurezza sul lavoro.
- **Fase 4:** Responsabilità condivisa ottenuta percependo la salute e la sicurezza sul lavoro come un valore comune.

Specificando ancora meglio, quindi, come detto la **Curva di Bradley** illustra le **quattro fasi della cosiddetta cultura della sicurezza**. Le prime due ineriscono la motivazione estrinseca dei dipendenti. Nella prima fase, i dipendenti credono che “Gli incidenti avvengono e basta”. Nella seconda fase, è plausibile che si acclari la ineluttabilità del cosiddetto “zero incidenti” quale appunto entità irrealistica abbinata al desiderio del “non voglio essere sorpreso a lavorare in modo insicuro”.

Una considerevole **parte degli incidenti sul lavoro** avviene con tali **presupposti immateriali**. Quindi invece di sentirsi permanentemente responsabili della sicurezza sul lavoro, le **maestranze** credono quasi sempre che la **responsabilità** sia **attribuibile agli altri**.

Nella terza e quarta fase, invece, i lavoratori detengono una **motivazione intrinseca**. Ciò si rispecchia in un **diverso approccio mentale** a queste due seconde fasi. Nella terza, i dipendenti come i dirigenti partono dal presupposto che il conseguimento di riduzione, tendente a zero infortuni, sia uno scopo raggiungibile. Infine, nella quarta fase diventa concretamente obiettivo da raggiungere.

Le imprese con una **cultura della sicurezza ben collocata** in una delle ultime due fasi sopra illustrate registrano un particolarmente **ridotto numero di incidenti** sul lavoro. Al contempo i loro dipendenti avvalorano un **numero molto elevato di comportamenti sicuri**.

Tale sembra apparire il **giusto approccio mentale** (comunque da dimostrare). Questo gioca un ruolo essenziale appunto sulla sicurezza nei diversi ambienti di lavoro. Pertanto, la **domanda fondamentale** da porsi è: **come plasmare la giusta mentalità** al meglio? Si dovrebbe certamente partire dal fatto che la **base comportamentale dei dipendenti** è, in primis, la risultante principale del proprio **ambiente culturale, familiare nonché sociale**, come pure, però, delle loro **esperienze dirette** avute in materia di **sicurezza sul lavoro**.

Il pensare, da parte dei dirigenti e dei dipendenti delle imprese, che l'accadimento di **sinistri** siano un **elemento ineluttabile**, una **normalità**. Questo rappresenta purtroppo una constatazione frequente ed oggettiva, vi è quasi una **generale rassegnazione** nel poter far poco o nulla **per evitarli**. Questa categoria di manager imprenditori lavoratori è probabile che considerino il **tema** della sicurezza sul lavoro **irrisolvibile** e perciò **inaffrontabile**.

Percezione del rischio declinandolo alla sicurezza sul lavoro

Partiamo con l'affermare quanto sia importante **non trascurare le differenze individuali** nella **percezione del rischio** sul lavoro questo è infatti un tema essenziale per una **consapevole valutazione dei rischi**.

Per **ottenere** atteggiamenti e **comportamenti** cosiddetti “**sicuri**” nella gestione della sicurezza e della prevenzione, è fondamentale avere una **elevata percezione del rischio** in ogni tipologia di ambienti lavorativi, in modo tale che sicurezza e la percezione del rischio vadano di **pari passo**.

Agire per una **diversa** e maggiore **sensibilizzazione** circa i **rischi occupazionali** e conseguenti **responsabilità** in materia di salute e sicurezza, acclarati in **obbligatorie e costanti corsi di formazione per i dipendenti e i datori di lavoro**, è quanto mai **fondamentale** al fine di garantire la tutela della salute e igiene in ambito lavorativo, migliorando tanto il benessere quanto i **servizi di prevenzione su incidenti, infortuni e malattie professionali**.

Conclusioni

Un concetto dovrebbe guidare, coerentemente, imprese e maestranze, nella lotta ancora troppo ardua riguardo il contrasto del grave fenomeno degli infortuni sul lavoro, ossia, “**prevenire ogni incidente lavorando insieme**”, partendo dall'assunto che **ogni decisione soggettiva** può fare la **differenza**. Esistono infatti meccanismi nascosti in ognuna delle nostre **menti**, i cosiddetti “**Bias cognitivi**”. Tali sono da considerarsi le possibili “**distorsioni sistematiche**” del modo in cui **pensiamo** e quindi **agiamo** in modo da **influenzare azioni e decisioni**, in questo contesto comprendente la sicurezza lavorativa. Tali “**bias**”, a volte inconsci, possono indurci a sottovalutare i possibili rischi, o prendere decisioni inconsulte e/o av-

ventate, incrementando le probabilità di cagionare sinistri.

Tra i vari **“bias cognitivi”** per i diversi contesti lavorativi citiamone, solo a mero esempio, alcuni: i **“bias confermativi”** ovvero in grado di confermare proprie convinzioni preesistenti, ignorando o minimizzando qualsivoglia evidenza contraria. Ad es. rispetto un macchinario ritenuto sicuro si potrebbero ignorare o sottostimare eventuali segnali di malfunzionamento fin quando non si materializza un guasto rischioso per gli operatori; **“bias dell’ottimismo”** o convinzione che accadano, pressoché sempre, eventi positivi, marginalizzando, quindi, l’eventualità di eventi negativi. Ciò porterebbe a sottovalutare i rischi sul lavoro e perciò adottare comportamenti tendenzialmente più rischiosi; **“bias dell’autocontrollo”** teso a far credere di poter detenere migliore controllo su un evento rispetto alla realtà dei fatti, pensando di poter eludere le rischiosità ricorrendo alle proprie abilità; **“bias di status quo”** da intendersi come inclinazione nel preferire le situazioni in essere, ostacolando o inibendo i possibili cambiamenti. In ambito lavorativo, ciò porta a mantenere procedure obsolete e spesso pericolose, pur in presenza di alternative più sicure che necessitano, però, di essere adottate.

Se si vuole **ridurre il tasso di infortuni**, bisognerebbe procedere oltre le misure di sicurezza standard concentrandosi sulle persone coinvolte. In questo senso, la mentalità sulla sicurezza gioca un ruolo fondamentale. L’**approccio mentale** delle persone rispetto alla sicurezza sul lavoro è più **decisivo** di quanto si possa credere. Per **agevolare un approccio mentale positivo** e facilitare la **trasformazione**, è necessario **comprendere il ciclo di sicurezza pensiero-reazione-esperienza-mentalità** e sfruttare la componente esperienza, la stessa che crea innovata mentalità, portando la cultura della sicurezza a livelli maggiori.

La **sicurezza basata sul comportamento** (BBS) si sta sempre più **affermando**. I dipendenti sviluppano una forte **consapevolezza dei pericoli** e sono incoraggiati a lavorare in sicurezza. Sarebbe opportuno **ripensare il coinvolgimento delle maestranze**, trovare modalità alternative per incoraggiare appunto i dipendenti. **Motivarli**, altresì, a **segnalare gli incidenti imparando insieme dagli errori**. Osservare i molteplici modelli di sicurezza, comprendendo e promuovendo ciò che funziona meglio.

Le semplici **istruzioni asettiche**, come pure i **richiami disciplinari**, **non motivano** positivamente chi svolge attività lavorative.

La BBS rappresenta, non di meno, il riconoscimento e l’**apprezzamento “sistematico” del comportamento sicuro** e quindi del **lavoro sicuro**. Parimenti importante è dare il **buon esempio ai colleghi**, infatti è oggettivamente acclarato che gli **ambienti di lavoro moderni** sono **molto più complessi** e le persone lavorano in modo più indipendente.

Sarebbe bene creare **sistemi BBS** che siano **guidati dai dipendenti**, loro stessi infatti sanno meglio di chiunque altro di cosa hanno bisogno per **lavorare in modo più sicuro**.

La BBS è altresì una **questione di leadership**. Il desiderio di **cambiamento culturale** deve **provenire dall’alto**, ma deve **essere sostenuto dal basso**. La BBS rappresenta inoltre il cosiddetto **approccio basato sui valori condivisi**.

Un concetto di base dovrebbe guidarci sempre, ossia che i **dipendenti** dovrebbero essere in primo luogo **responsabili di se stessi** ma, al contempo, **anche degli altri colleghi** sociali. Sempre meno vengono accettati **bassi standard di sicurezza o rischi evidenti**. Poter **indagare a fondo sui comportamenti non sicuri** comprendendo che l’unico modo per ottenere dei **miglioramenti** sul versante sicurezza e prevenzione è **favorire il lavoro di squadra, partecipato**. ■

[*] 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.



Ambienti confinati: la strage prevedibile

Quando arriva l'anno zero?

di Massimo Peca [*]



Seguendo le “Five Ws”: un recente fatto di cronaca, accaduto il 1° luglio 2025, relativo a due operai intossicati mentre stavano lavorando, secondo la stampa locale, in una coclea a spirale per rimuovere un oggetto estraneo, riporta all'attenzione di tutti gli infortuni negli ambienti di lavoro, nel caso specifico, in un ambiente confinato e/o sospetto d'inquinamento.

Pare che la causa sia stato il diossido di zolfo (l'anidride solforosa, SO₂), che è un gas incolore e dal tipico odore empireumatico. Le indagini sono ancora in corso, ma dei due lavoratori intossicati, uno è morto dopo alcuni giorni di ricovero in ospedale. L'altro è stato dimesso e sta bene.

L'azienda in cui è accaduto l'infortunio lavora frattaglie di animali.

In letteratura è facile trovare le cause e gli effetti sull'organismo dell'anidride solforosa, come pure la sua formazione.

Nelle banche dati dell'INAIL, e in particolare Infor.Mo. ci sono i dati quantitativi degli infortuni mortali, accaduti negli ambienti confinati e/o sospetti d'inquinamento. Basta cercare con i determinanti giusti.

Partendo dal presupposto che un morto è sempre troppo, quello di cui vorrei scrivere è la sottovalutazione di questi infortuni, pressoché generalizzata, da parte dei datori di lavoro che non ne hanno una conoscenza diretta, e di tutti quelli che a vario titolo si occupano di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro, escludendo gli specialisti della materia, che per fortuna esistono.

Per far capire la gravità di questi eventi basti dire che, sebbene la probabilità del loro ac-

cadimento non è alta, il danno che ne deriva è quello massimo: ovvero, la morte. Chi volesse approfondire, dovrebbe considerare il sistema a matrice $R=P \times D$, in cui R è il “rischio”, P è la “probabilità” e D è il “danno”. E siccome le parole sono importanti, è necessario distinguere due termini spesso confusi: “pericolo” e “rischio”. Il decreto legislativo 81 del 2008, ce ne dà una spiegazione, a sua volta ereditata dall'ILO.

Ma la cosa che mi sconvolge e dispiace, occupandomene da molti anni, riguarda gli organi di vigilanza: un esempio è contenuto nel recente “Documento di programmazione della vigilanza per il 2025” dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL), in cui se ci cercano le parole: “ambienti”, “confinati”, “sospetti” e “inquinamento”, non se ne trovano le tracce. Neppure dei sinonimi.

Tra l'altro, nella programmazione dell'INL, ritengo che il ruolo delle, cosiddette “richieste d'intervento”, essendo prive di una standardizzata e razionale analisi di attendibilità (magari, informatizzata), diano spesso origine a dispersive ed inutili attività di vigilanza che potrebbero essere impiegate più proficuamente.

Se il principio della programmazione della vigilanza è quello di intervenire sui fenomeni più gravi, innanzitutto per i danni che questi possono provocare, allora questa tipologia di infortuni dovrebbe essere costantemente oggetto di attenzione, da sempre.

Non oso, poi, affermare che tutta la vigilanza sulla salute e sicurezza negli ambienti di lavoro andrebbe organizzata considerando i rischi omogenei e non la tipologia di attività produttiva. L'esempio della “trasversalità”, che cito di seguito, dovrebbe chiarire meglio il concetto.

La storia, recente e passata, ne è contraddistinta. Forse, alcuni ricorderanno i 13 morti



della motonave Elisabetta Montanari, a Ravenna il 13 marzo 1987. Ma, tornando più indietro nel tempo, si trovano cronache di eventi simili, tutti con le stesse dinamiche, cause ed effetti.

Un'altra caratteristica di questi infortuni è la trasversalità: possono accadere ovunque ci sia uno "spazio circoscritto non progettato e costruito per la presenza continuativa di un lavoratore, ma di dimensioni tali da consentirne l'ingresso e lo svolgimento del lavoro assegnato, caratterizzato...". Questa è una parte della definizione che dà la recente norma UNI 11958:2004, nata dopo molte discussioni e che rappresenta un importante punto di riferimento per la valutazione dei rischi connessi e le conseguenti misure di prevenzione. Come ho già avuto modo di scrivere, ci sono molti altri riferimenti a norme tecniche e legislative che aiutano a districarsi in questo campo specialistico.

Ovviamente, per svolgere un'efficace attività ispettiva e preventiva su questi fenomeni, è necessario possedere conoscenze adeguate che non possono essere improvvisate, frutto di poche ore di formazione solo sugli aspetti legislativi. Serve un progetto complessivo, di lungo periodo, avulso dalla mentalità "burocratica estrema". Forse, la stessa meticolosità con cui si organizzano i codici per le varie attività dell'INL potrebbe essere utile per organizzare la vigilanza di cui si tratta, con criteri scientifici, tecnici e organizzativi adeguati ai massimi livelli di autorevolezza.

Ma, questo ragionamento ci trasporta all'inizio del problema. E ci fa pensare a come viene svolta la vigilanza nel nostro Paese, sulla (ancora presente) frammentazione delle competenze e l'incapacità di aggredire questo particolare fenomeno, anche a causa dell'assenza di attrattiva per svolgere le funzioni dell'"ispettore tecnico salute e sicurezza" nell'INL. Secondo la nuova definizione contrattuale.

Se poi si pensa che la vigilanza sul rispetto delle norme che tutelano la salute e la sicurezza dei lavoratori la possono effettuare anche (e a volte solo) gli ispettori del lavoro, il quadro è completo e molto poco edificante.

Dopo questi eventi, è inutile rifugiarsi nel cliché giornalistico che attribuisce all'assenza di formazione dei lavoratori, all'uso o l'assenza dei dispositivi di protezione individuale (DPI) e su altre carenze, comprensibili ai più, le ragioni delle "disgrazie" o "incidenti".

È indiscutibile l'importanza di tutte queste cose, ma è troppo semplice spiegare l'accaduto solo con queste carenze. Sono fenomeni, quasi

sempre, prevedibili e prevenibili. Basta solo non avere un'organizzazione ispettiva "ondivaga", che corre dietro solo alle emergenze periodiche, di cui la stampa racconta e la politica si occupa, qualche volta benino, ma più spesso male.

La qualità della vigilanza può incidere notevolmente sugli infortuni negli ambienti confinati e/o sospetti d'inquinamento, ma non se si considerano gli ispettori tecnici dei lavoratori a cottimo che devono sfornare numeri il più possibile, basandosi sull'errata idea secondo cui si deve controllare tutto e tutti per essere "visibili" nel territorio. O, peggio, una "toccata e fuga".

Quantità e qualità possono convivere, ma occorrono organizzazione, mezzi adeguati (ad esempio, le auto di servizio e non quelle personali) e una visione diversa della "presenza sul territorio". Basta esaminare cosa accade negli altri Paesi del mondo e ci si accorgerà che, a volte, il numero di ispettori tecnici in rapporto alla popolazione lavorativa, non è molto diverso dal nostro, ma i risultati sono diversi. Certamente le variabili sociali, culturali ed economiche sono differenti. Non è un caso che l'ILO fa una gran fatica a standardizzare i dati relativi agli infortuni e alle malattie professionali.

Insomma, si dovrebbe fare "poco", ma "bene" e col tempo necessario. Forse così si può arrivare all'anno zero per gli infortuni e le malattie professionali, da cui ripartire con un diverso metodo di lavoro per noi e un approccio più responsabile per i datori di lavoro. ■

[*] Ispettore tecnico salute e sicurezza - Ispettorato nazionale del lavoro. Il presente contributo è frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non impegna l'Amministrazione di appartenenza.



Il contributo di revisione dovuto dalle società cooperative

di Luigi Oppedisano [*]



Le società cooperative, le banche di credito cooperativo e le società di mutuo soccorso entro il 28 agosto 2025 sono chiamate a versare il contributo di revisione per la vigilanza relativo al biennio 2025-2026.

Il contributo di revisione dovuto alle cooperative per la copertura delle spese relative alle revisioni è stato previsto dall'articolo 8 del Decreto Legislativo Capo Provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947 n. 1577 e successivamente integrato dall'articolo 15 della legge 31 gennaio 1992, n. 59.

Gli importi del contributo sono stati stabiliti dal decreto del Ministro del Imprese e del Made in Italy 12 febbraio 2025, pubblicato sulla G.U. n. 124 del 30 maggio 2025 e variano in base ai parametri: numero soci, capitale sottoscritto e fatturato (valore della produzione).

I nuovi importi del contributo di revisione per il biennio 2025/2026 hanno subito una rivalutazione tra il 15 ed il 18% rispetto ai precedenti bienni del periodo 2011/2024.

Importi e maggiorazioni

Il decreto del Ministro del Imprese e del Made in Italy 12 febbraio 2025 prevede che l'importo dovuto dalle **società cooperative e loro consorzi** per la revisione relativo al biennio 2025/2026 deve essere determinato sulla base dei parametri e nella misura indicata nella tabella seguente:

Contributo di revisione delle Società Cooperative biennio 2025-2026				
Fasce	Importi (in euro)	Parametri		
		Numero soci	Capitale sottoscritto	Fatturato
a	330,00	fino a 100	fino a € 5.160,00	fino a € 75.000,00
b	790,00	da 101 a 500	da € 5.160,01 a € 40.000,00	da € 75.000,01 a € 300.000,00
c	1.560,00	superiore a 500	superiore a € 40.000,00	da € 300.000,01 a € 1.000.000,00
d	1.990,00	superiore a 500	superiore a € 40.000,00	da € 1.000.000,01 a € 2.000.000,00
e	2.740,00	superiore a 500	superiore a € 40.000,00	superiore a € 2.000.000,00

Il contributo di revisione deve essere aumentato del:

- **50% per le società cooperative soggette a revisione annuale** ai sensi dell'articolo 15 della legge 31/1/1992, n. 59 e per le cooperative edilizia di abitazione e loro consorzi iscritti all'albo delle società cooperative edilizia di abitazione nel caso in cui le stesse abbiano già realizzato o avviato un programma edilizio.
- **30% per le cooperative sociali di cui all'articolo 3 della legge 8/11/1991, n. 381.**

- **10% per le cooperative edilizie di abitazione e loro consorzi**, ivi compresi quelli aventi sede nelle regioni a statuto speciale.

Con lo stesso decreto è stato determinato inoltre il contributo di revisione dovuto dalle **banche di credito cooperativo** per lo svolgimento della vigilanza per il biennio 2025/2026 che deve essere determinato sulla base dei parametri e nella misura indicata nella tabella seguente:

Fasce	Importi (in euro)	Parametri	
		Numero soci	Totale attivo (migliaia di euro)
a	2.780,00	fino a 980	fino a 124.000
b	4.310,00	da 981 a 1680	da 124.001 a 290.000
c	7.660,00	oltre 1680	oltre 290.000

Con il medesimo decreto è stato altresì previsto il contributo di revisione dovuto dalle **società di mutuo soccorso** per lo svolgimento della vigilanza per il biennio 2025/2026 che deve essere determinato sulla base dei parametri e nella misura indicata nella tabella seguente:

Fasce	Importi (in euro)	Parametri	
		Numero soci	Contributi mutualistici (in euro)
a	330,00	fino a 1.000	fino a 100.000
b	650,00	da 1.001 a 10.000	da 100.001 a 500.000
c	970,00	oltre 10.000	oltre 500.000

L'ammontare del contributo dovuto dalle società cooperative, dalle banche di credito cooperativo e delle società di mutuo soccorso deve essere calcolato sulla base dei parametri rilevabili dal bilancio di esercizio chiuso al 31 dicembre 2024, ovvero dal bilancio chiuso nel corso dell'esercizio 2024 nel caso di esercizi infrannuali.

La norma prevede che il calcolo del contributo di revisione dovuto dalle società cooperative deve tenere conto dei tre parametri relativi al numero di soci, al capitale sociale sottoscritto e al fatturato^[1], per le banche di credito cooperativo dei due parametri (numero soci e totale dell'attivo) e per le società di mutuo soccorso dei due parametri (numero soci e contributi mutualistici).

Gli enti cooperativi che superano anche un solo parametro sono tenuti al pagamento del contributo fissato nella fascia nella quale è presente il parametro più alto.

Limitazioni ed esclusioni

Il decreto prevede che le società cooperative, le banche di credito cooperativo e le società di mutuo soccorso che deliberano il proprio scioglimento entro il termine per il pagamento del contributo di revisione sono tenute al versamento minimo, oltre le eventuali maggiorazioni.

Le società cooperative, le banche di credito cooperativo e le società di mutuo soccorso costituite entro il 31 dicembre 2025 sono tenute al pagamento del contributo di revisione entro novanta giorni dalla data di iscrizione nel registro delle imprese.

Sono esonerate dal pagamento del contributo di revisione le società cooperative, le banche di credito cooperativo e le società di mutuo soccorso:

- iscritte nel Registro delle Imprese dopo il 31/12/2025;
- assoggettate a liquidazione giudiziale, liquidazione coatta amministrativa, gestione commissariale e scioglimento per atto d'autorità.

Modalità di versamento dei contributi dovuti al Ministero delle Imprese e del Made in Italy

Le società cooperative non aderenti ad alcuna associazione nazionale di rappresentanza, assistenza, tutela e revisione del movimento cooperativo, versano il contributo di revisione al Ministero delle Imprese e del Made in Italy per il tramite dell'Agenzia delle Entrate a mezzo F24 utilizzando i seguenti codici:

Codice	Descrizione
3010	contributo biennale – maggiorazioni del contributo (ad esclusione del 10% dovuta dalle cooperative edilizie) – interessi per ritardato pagamento
3011	maggiorazione del 10% dovuta dalle cooperative edilizie - interessi per ritardato pagamento
3014	sanzione sui codici tributo 3010 e 3011 in caso di ritardato pagamento (il calcolo va effettuato sulla sola fascia contributiva non maggiorata da interessi legali)

Nella sezione Erario del modello F24 alla colonna "Rateazione/regione/provincia" deve essere indicata la sigla della provincia preceduta da due zeri in cui la cooperativa ha la sede legale e per quanto riguarda il "periodo di riferimento", bisogna indicare l'anno nella forma "AAAA" di riferimento del contributo di revisione.

Contributi dovuti alle associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza, tutela e revisione del movimento cooperativo

Le società cooperative, le banche di credito cooperativo e le società di mutuo soccorso che aderiscono alle associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza, tutela e revisione del movimento cooperativo versano il contributo di revisione alle rispettive associazioni con le modalità stabilite dalle medesime associazioni.

Nel caso in cui l'adesione avviene successivamente al termine di versamento, il contributo deve essere versato al Ministero delle imprese e del made in Italy.

Le società che cessano di aderire alle associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza, tutela e revisione del movimento cooperativo entro il termine per il versamento del contributo devono effettuare il versamento al Ministero delle imprese e del made in Italy.

Nella causale del versamento è necessario indicare il numero di matricola della cooperativa, la denominazione sociale e la dicitura contributo di revisione 2025/2026.

Scadenza, sanzioni ed interessi

Il termine per il versamento del contributo è stabilito in 90 giorni dalla data di pubblicazione del decreto sulla Gazzetta Ufficiale n. 124 del 30 maggio 2025, ovvero entro il 28 agosto 2025.

In caso di ritardato od omesso pagamento del contributo di revisione, ai sensi dell'articolo 15, comma 5, della legge 31 gennaio 1992, n. 59, si applica la sanzione del:

- 5% sull'importo del contributo se il versamento viene effettuato entro trenta giorni dalla scadenza;
- 15% sull'importo del contributo se il versamento viene effettuato oltre un mese dal termine previsto.



In entrambi i casi sono dovuti gli interessi legali maturati nel periodo (articolo 15, comma 5 della legge 31 gennaio 1992, n.59) nella misura del 2% (decreto 10/12/2024 del Ministro dell'economia e delle finanze).

La norma stabilisce che le associazioni nazionali di rappresentanza, qualora gli enti cooperativi ad essi associati non provvedono al versamento del contributo di revisione, possono adottare le relative procedure di recupero.

Per gli enti non aderenti alle associazioni nazionali di rappresentanza che non provvedono al versamento del contributo di revisione il decreto prevede che il Ministero delle imprese e del made in Italy notifica all'ente cooperativo l'avviso di accertamento del contributo dovuto, comprensivo di sanzioni e interessi. Avverso l'avviso di accertamento l'ente cooperativo può presentare, entro trenta giorni dalla notifica, istanza di riesame e, in caso di mancata presentazione di istanza di riesame o di non accoglimento dell'istanza, il Ministero avvierà le procedure di riscossione coattiva degli importi dovuti.

Infine, si aggiunge che decreto si applica a tutti gli enti mutualistici che hanno sede legale in Italia. Gli enti che hanno sede legale nelle regioni a statuto speciale, considerata la loro autonomia normativa, sono tenuti ad osservare le eventuali disposizioni emanate dalle medesime regioni a statuto speciale. ■

Note

- [1] Il Decreto 12 febbraio 2025 del Ministro del Imprese e del Made in Italy, pubblicato sulla G.U. n. 124 del 30 maggio 2025, stabilisce che per fatturato deve intendersi il «valore della produzione» di cui alla lettera A) dell'art. 2425 c.c. (conto economico) e nelle cooperative edilizie il fatturato è determinato prendendo come riferimento il maggior valore tra l'eventuale incremento di valore dell'immobile – come rilevato rispettivamente nelle voci B-II (Immobilizzazioni materiali) e C-I (Rimanenze) dello Stato patrimoniale, di cui all'art. 2424 del codice civile – e la voce A (Valore della produzione) del Conto economico, di cui all'art. 2425 del codice civile.

[*] Funzionario dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro in pensione. Le considerazioni contenute nel presente scritto è frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'ex Amministrazione di appartenenza.

Via il tetto ai risarcimenti per i licenziamenti illegittimi

La Corte smonta il Jobs Act

di Arianna Tofani [*]



Con la sentenza n. 118 del 21 luglio 2025, la Corte Costituzionale ha dichiarato incostituzionale l'art. 9, comma 1, del D.Lgs. n. 23/2015 (Jobs Act), nella parte in cui stabiliva che, in caso di licenziamento illegittimo da parte di datori di lavoro sotto soglia dimensionale (meno di 15 dipendenti per unità produttiva o meno di 60 complessivi), l'indennità risarcitoria **non potesse superare il limite di sei mensilità**.

Questa previsione, ormai consolidata nella prassi giuslavoristica, era stata più volte oggetto di critiche da parte della dottrina e della giurisprudenza di merito, proprio per il suo carattere rigido e standardizzato. A sollevare formalmente la questione è stato il Tribunale di Livorno, con ordinanza del 2 dicembre 2024, che ha ritenuto il tetto risarcitorio incostituzionale per contrasto con i principi di eguaglianza (art. 3), tutela del lavoro (art. 35), diritto al lavoro (art. 4) e obblighi internazionali (art. 117, in relazione alla Carta Sociale Europea).

Le motivazioni della Corte

Secondo la Corte Costituzionale, il limite imposto dalla norma censurata compromette la possibilità per il giudice di valutare adeguatamente il danno concreto subito dal lavoratore a seguito del licenziamento illegittimo. La fissazione di un tetto massimo di sei mensilità impediva una valutazione piena e individualizzata, costringendo il giudice ad applicare una misura spesso inadeguata rispetto alla gravità della violazione commessa dal datore.

La Consulta ha sottolineato che la tutela indennitaria, per essere effettiva, deve perseguire una duplice funzione:

1. **Compensativa**, cioè ristoro proporzionato al danno effettivamente subito;
2. **Dissuasiva**, affinché il datore di lavoro non sia incentivato a licenziare arbitrariamente contando su una sanzione "calcolata".

Il sistema previsto per i datori sottosoglia, nella parte oggetto di censura, mancava di entrambe queste caratteristiche. L'indennità finiva per assumere un carattere forfetario e simbolico, sganciato dalle circostanze del caso concreto, e incapace di adempiere alla funzione di tutela sostanziale.

L'inquadramento giurisprudenziale

La decisione si inserisce nel solco tracciato da importanti precedenti della stessa Corte, che già in passato era intervenuta a correggere meccanismi troppo rigidi introdotti dal Jobs

Act. In particolare:

- La **sentenza n. 194/2018** aveva dichiarato incostituzionale la previsione che agganciava in modo automatico l'indennità alla sola anzianità di servizio, senza lasciare margini di valutazione.
- La **sentenza n. 150/2020** aveva esteso il principio anche ai licenziamenti viziati da irregolarità formali.
- Più di recente, la **sentenza n. 183/2022** aveva sollevato dubbi sulla disciplina delle piccole imprese, senza però giungere a una pronuncia di incostituzionalità, ma avvertendo che il limite delle sei mensilità appariva "eccessivamente contenuto".

Con la sentenza n. 118/2025, la Corte ha compiuto il passo definitivo, eliminando dalla norma il riferimento al tetto massimo. Rimane invece in vigore il principio del trattamento differenziato tra imprese sopra e sottosoglia, fondato sulla storica distinzione dell'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori, ma – sottolinea la Corte – non può spingersi fino a svuotare la tutela sostanziale del lavoratore.

Cosa cambia in concreto

A seguito della sentenza, i giudici non saranno più vincolati al limite massimo di sei mensilità e potranno liquidare un risarcimento **fino a 18 mensilità**, nel rispetto del meccanismo previsto per le PMI. Il calcolo sarà rimesso alla valutazione del giudice, il quale dovrà tener conto di:

- anzianità di servizio;
- dimensioni economiche dell'azienda;
- gravità della violazione;
- comportamenti processuali delle parti.

Si supera così l'approccio automatico e pre-determinato, tornando a un modello di **personalizzazione del risarcimento**, più conforme alle esigenze di equità e giustizia sostanziale.

Per i lavoratori delle piccole imprese, questo significa poter finalmente contare su una tutela risarcitoria **coerente con i principi costituzionali**, e non più su un'indennità "simbolica". Per i datori di lavoro, invece, si apre una fase in cui il rischio legato a un licenziamento ingiustificato **non sarà più marginale**, ma dovrà essere valutato con attenzione.

Le reazioni: sindacati, imprese e giuristi

La decisione della Corte è stata accolta positivamente dai sindacati, che da tempo contestavano l'impostazione del Jobs Act, in particolare nella parte riguardante le PMI. La sentenza viene letta come un riconoscimento del principio secondo cui la dignità del lavoratore e il diritto a una tutela effettiva non possono dipendere esclusivamente dalla dimensione dell'azienda.

Più caute, e in alcuni casi critiche, le reazioni delle associazioni datoriali, che temono che l'eliminazione di un tetto massimo possa comportare un aumento dell'incertezza giuridica per le imprese e un possibile incremento del contenzioso. In particolare, alcuni ritengono che l'assenza di un limite possa generare valutazioni troppo variabili da parte dei giudici, con effetti difficilmente prevedibili. Tuttavia, alcuni giuristi evidenziano che l'impatto sarà modulato caso per caso, e che un uso corretto degli strumenti di prevenzione del contenzioso (es. provvedimenti ben motivati, percorsi di accompagnamento, utilizzo della conciliazione) potrà mitigare gli effetti della pronuncia.

Spunti interpretativi e prospettive

La Corte ha sottolineato che la sola soglia numerica non può più rappresentare un parametro esclusivo per definire la sostenibilità economica del datore. Si apre quindi la prospettiva di una revisione complessiva delle regole sui licenziamenti nelle PMI, in cui la dimensione aziendale venga valutata in modo più articolato, anche alla luce delle trasformazioni digitali e dei modelli di impresa "snella" oggi diffusi.



È auspicabile che il legislatore intervenga:

- per chiarire i **criteri applicativi** per il calcolo delle indennità;
- per introdurre **indicatori economico-finanziari** accanto a quelli occupazionali;
- per armonizzare la disciplina tra "vecchi" e "nuovi" assunti nelle micro-imprese, oggi soggetti a regole diverse in base alla data di assunzione.

Inoltre, questa sentenza pone interrogativi anche sul ruolo della **giurisprudenza di merito**, che sarà ora chiamata ad applicare in modo coerente e motivato un sistema privo di tetti rigidi, ma ricco di margini di discrezionalità. Una giurisprudenza uniforme e ben argomentata sarà fondamentale per evitare soluzioni disomogenee e per dare ai lavoratori e alle imprese un quadro di riferimento prevedibile.

Conclusioni

La sentenza n. 118/2025 rappresenta un intervento fondamentale per ripristinare un equilibrio tra esigenze datoriali e diritti dei lavoratori nel contesto delle piccole imprese. La Consulta ha confermato che anche nel lavoro "fragile", tipico delle microstrutture produttive, la dignità e la tutela della persona non sono negoziabili. Allo stesso tempo, ha lasciato al legislatore la responsabilità di completare il disegno, indicando chiaramente la necessità di regole più giuste, proporzionate e aderenti alla realtà economica attuale. Per il diritto del lavoro italiano, è un'occasione per recuperare coerenza e per rilanciare una riflessione sulla funzione del licenziamento: non più strumento discrezionale e poco oneroso, ma atto grave, da assumere con piena consapevolezza delle sue conseguenze giuridiche e sociali. ■

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

Intelligenza Artificiale, dal Parlamento novità in arrivo per lavoro e P.A.

di Marco Biagiotti [*]



Il 16 luglio scorso ha preso il via in Senato il nuovo esame del disegno di legge governativo recante “Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale”, già approvato in prima lettura dallo stesso ramo del Parlamento il 20 marzo 2025 (Atto Senato n. 1146) e, successivamente, licenziato con modifiche dalla Camera il 25 giugno 2025 (Atto Camera n. 2316)^[1]. Il provvedimento va letto in una relazione di complementarietà alle recenti disposizioni comunitarie in materia di intelligenza artificiale, segnatamente al Regolamento (UE) 2024/1689, altrimenti noto come “AI Act”^[2], con il quale si integra^[3] e di cui rappresenta l'estensione attuativa in riferimento agli “aspetti tipici della realtà socio-economica nazionale, ai profili non espressamente coperti dalla normativa unionale e a quelli che quest'ultima rimette proprio alla disciplina dei singoli Stati membri”^[4].

In tale ottica, i contenuti del progetto di legge in esame appaiono strettamente correlati ai macro-obiettivi indicati nella Strategia Italiana per l'Intelligenza Artificiale 2024-2026^[5] definita dal Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio e dall'Agenzia per l'Italia Digitale, e precisamente: “Sostenere la realizzazione e l'adozione di applicazioni di IA per supportare pratiche gestionali, modelli produttivi e progetti di innovazione”^[6]; “Promuovere le attività di ricerca scientifica funzionale e applicata”^[7]; implementare “un sistema di formazione che punti all'eccellenza, sulla crescita di talenti in possesso di competenze coerenti con lo scenario emergente e l'efficientamento dei servizi della Pubblica Amministrazione”^[8]. Peraltro, al fine di inquadrare meglio il contesto economico di riferimento nel quale si colloca il progetto di legge in esame può giovare, in via preliminare, la lettura delle osservazioni contenute del dossier di documentazione predisposto dai Servizi studi della Camera e del Senato (vedi link nella nota n. 4).

Appare significativo, ad esempio, il riferimento iniziale alle dimensioni raggiunte dal mercato dell'intelligenza artificiale nel 2024, pari a 1,2 miliardi di euro nel 2024 e con una crescita del 58% rispetto al 2023, secondo i dati riportati dell'Osservatorio Artificial Intelligence del Politecnico di Milano. Nello stesso tempo, tuttavia, si sottolineano le difficoltà nell'adozione delle soluzioni di intelligenza artificiale presso le realtà produttive di minori dimensioni, fra le quali “solo il 7 per cento delle piccole e il 15 per cento delle medie imprese ha avviato progetti”, nonché la “lenta integrazione della pubblica amministrazione che, nonostante un

tasso di crescita generale, anno su anno, superiore al 100 per cento, contribuisce al 6 per cento del mercato”^[9].

Per effetto delle modifiche introdotte nel corso delle prime due letture parlamentari, il disegno di legge si compone ora di 28 articoli, suddivisi in 6 Capi^[10], il cui filo conduttore è rappresentato dal sostegno allo sviluppo di sistemi di intelligenza artificiale basati su una “visione antropocentrica”, nonché sui “principi di trasparenza, responsabilità, equità e rispetto per i diritti fondamentali, che garantiscono un equilibrio tra le opportunità che offrono le nuove tecnologie e i rischi legati al loro uso improprio, al loro impiego dannoso e anche al loro sottoutilizzo”^[11]. In attesa che il progetto di legge completi il suo iter parlamentare e giunga all'approvazione definitiva, approfondiremo i contenuti di alcuni articoli che riguardano il mondo del lavoro e, segnatamente, l'attività della pubblica amministrazione. Per tale via, si cercherà di mettere in luce i complessi risvolti che l'impiego dei sistemi di intelligenza artificiale può recare in ordine alla tutela della riservatezza dei dati sensibili e di responsabilità per le conseguenze di eventuali errori a loro danno in esito a procedimenti supportati in tutto o in parte dagli algoritmi.

Preliminarmente, ci sembra interessante segnalare i contenuti dell'articolo 8, concernente “Ricerca e sperimentazione scientifica nella realizzazione di sistemi di intelligenza artificiale in ambito sanitario”^[12], che affronta il tema del trattamento dei dati personali da parte di soggetti, pubblici e privati, che operano nel settore sanitario nell'ambito di progetti per la ricerca e la sperimentazione scientifica nella realizzazio-

ne di sistemi di intelligenza artificiale per finalità di prevenzione, diagnosi e cura di malattie, sviluppo di farmaci, terapie e tecnologie riabilitative, ecc.^[13], necessari ai fini della realizzazione e dell'utilizzazione di "banche di dati e modelli di base". Le informazioni personali raccolte a tali fini sono dichiarate "di rilevante interesse pubblico in attuazione degli articoli 32 e 33 della Costituzione"^[14] e, conseguentemente, ne viene sempre autorizzato l'uso "secondario", purché i dati personali siano privi di elementi identificativi diretti. Nello stesso tempo, inoltre, viene semplificata al massimo la procedura per soddisfare l'obbligo di richiedere l'autorizzazione dei proprietari (cioè dei cittadini) delle informazioni da mettere a disposizione della ricerca e della sperimentazione scientifica, "che può essere assolto anche mediante un'informativa generale messa a disposizione nel sito web del titolare del trattamento e senza ulteriore consenso dell'interessato", tranne i casi in cui "la conoscenza dell'identità degli interessati sia inevitabile o necessaria al fine della tutela della loro salute".

Con riferimento all'uso dell'intelligenza artificiale in ambito lavorativo, l'articolo 11 ("Disposizioni sull'uso dell'intelligenza artificiale in materia di lavoro") esordisce con una condivisibile affermazione di principio, secondo la quale l'uso dell'intelligenza artificiale deve essere finalizzato a migliorare le condizioni di lavoro, tutelare l'integrità psicofisica dei lavoratori, accrescere la qualità delle prestazioni lavorative e la produttività delle persone. Si avverte invero la mancanza di un riferimento alla necessità di fissare e rendere esigibile in ogni realtà lavorativa la corrispondenza fra crescita produttiva legata all'impiego di macchine intelligenti e incremento dei livelli retributivi;

riferimento che, in un contesto non ancora estesamente presidiato dalla regolazione pattizia, rappresenterebbe un utile indirizzo da parte del legislatore a sostegno delle politiche contrattuali nei settori interessati. Peraltro, l'impostazione prevalentemente 'difensiva' della norma sembra emergere anche dal successivo divieto di lesione dei "diritti inviolabili della dignità umana e della riservatezza dei dati personali" da parte di sistemi di intelligenza artificiale^[15], nonché dal richiamo all'articolo 1-bis del decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 152, in materia di obblighi informativi nei confronti del lavoratore da parte del datore di lavoro^[16]. Infine, all'intelligenza artificiale (che in questo caso, curiosamente, sembra diventare soggetto giuridico attivo) viene affidato il compito di garantire "l'osservanza dei diritti inviolabili del lavoratore" nell'organizzazione e nella gestione del rapporto di lavoro, astenendosi da ogni genere di discriminazione riguardo a sesso, età, origini etniche, credo religioso, orientamento sessuale, opinioni politiche e condizioni personali, sociali ed economiche.

Strettamente correlato al precedente, l'articolo 12 ("Osservatorio sull'adozione di sistemi di intelligenza artificiale nel mondo del lavoro") istituisce presso il Ministero del lavoro^[17] e delle politiche sociali uno speciale organismo collegiale, presieduto dal Ministro del lavoro, a cui viene demandato il (non facile) compito di "definire una strategia sull'utilizzo dell'intelligenza artificiale in ambito lavorativo, monitorare l'impatto sul mercato del lavoro e identificare i settori lavorativi maggiormente interessati dall'avvento dell'intelligenza artificiale". A questa lista di attività già di per sé piuttosto complesse, si aggiunge la "formazione dei lavoratori e dei datori di lavoro in materia di in-



telligenza artificiale”, sebbene il legislatore non fornisca alcuna indicazione rispetto alle modalità e agli strumenti con cui il nuovo organismo provvederà a tale incarico^[18].

L'articolo 14 (“Uso dell'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione”) introduce per la prima volta nel nostro ordinamento legislativo il tema dell'utilizzo dell'intelligenza artificiale nel settore pubblico in quanto espressamente finalizzato all'incremento dell'efficienza, alla riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi e all'aumento della qualità e della quantità dei servizi erogati a cittadini e imprese.

L'impiego degli algoritmi dovrà quindi avvenire “in funzione strumentale e di supporto all'attività provvedimentale”, il che esclude, evidentemente, qualunque prospettiva di completa autonomia decisionale delle macchine intelligenti in ordine all'esito dei procedimenti amministrativi trattati, senza però fornire elementi utili a definire con chiarezza il perimetro effettivo della loro funzionalità. La norma si limita qui a prescrivere l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di rendere conoscibile “agli interessati” il funzionamento dei sistemi di intelligenza artificiale adottati e la “tracciabilità” del suo utilizzo.

Non è difficile, a nostro avviso, rinvenire proprio in questo passaggio uno dei maggiori fattori di criticità dell'intero provvedimento, dal momento che il funzionamento profondo dei sistemi algoritmici risulta spesso di difficile comprensione e spiegazione innanzitutto per coloro che lo utilizzano, così come il tracciamento analitico di tutte le fasi di elaborazione automatica di dati che precedono la definizione dei procedimenti in cui sia stata utilizzata l'intelligenza artificiale^[19]. Il richiamo al “rispetto

dell'autonomia e del potere decisionale della persona”, in questo caso del pubblico dipendente (che, non casualmente, è indicato come “responsabile dei provvedimenti e dei procedimenti in cui sia stata utilizzata l'intelligenza artificiale”), appare del tutto coerente con l'ispirazione antropocentrica che informa dall'inizio alla fine il progetto di legge, ma rischia di indebolirsi di fronte alla concreta necessità del decisore pubblico di assicurare la trasparenza e la piena conoscibilità delle regole espresse “in un linguaggio differente da quello giuridico”^[20].

Occorre chiedersi se, allo stato attuale, le strutture operative della pubblica amministrazione siano in grado di esprimere le professionalità e le competenze necessarie ad attuare un controllo costante e retroattivo dei processi algoritmici profondi che sottostanno alle decisioni robotizzate e impattano sull'esito delle procedure amministrative, ovvero sugli interessi legittimi dei destinatari delle decisioni stesse. Prevedere, come fa il comma 3 dell'art. 14, che le pubbliche amministrazioni adottino “misure tecniche, organizzative e formative finalizzate a garantire un utilizzo responsabile dell'intelligenza artificiale e a sviluppare le capacità trasversali degli utilizzatori” è senza dubbio opportuno, ma non è sufficiente a delineare una strategia per scongiurare il verificarsi di episodi di ‘loop algoritmico’ come quello che, ad esempio, alimentò il contenzioso susseguente ai ricorsi dei docenti contro la scarsa trasparenza del meccanismo robotizzato di assegnazioni delle cattedre in attuazione della legge 107/2015 (c.d. “Buona scuola”)^[21].

Anche sulla scorta di simili precedenti, occorre affrontare (a nostro avviso, con una certa urgenza) il tema dell'applicazione del “principio di non esclusività della decisione algoritmica”, che discende dalla normativa europea^[22] e prevede che, nel caso di procedimenti amministrativi che comportano l'uso di macchine intelligenti (e indipendentemente dal fatto che in sede giudiziaria siano accertati errori degli algoritmi), “l'interessato ha il diritto di non essere sottoposto a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato, compresa la profilazione, che produca effetti giuridici che lo riguardano o che incida in modo analogo significativamente sulla sua persona”. Ne discende, sempre ad avviso del Consiglio di Stato^[23], “un ulteriore principio fondamentale di non discriminazione algoritmica” che suggerisce l'utilizzo di opportune misure tecniche e organizzative in fase di profilazione per garantire “che siano rettificati i fattori che comportano inesattezze dei dati e sia minimizzato il rischio di errori”.



Alla luce delle nuove possibilità di impiego degli algoritmi nell'esercizio dell'attività amministrativa, per effetto del 'combinato disposto' delle novità introdotte dall'IA Act e dal progetto di legge di cui abbiamo brevemente esaminato alcuni aspetti, le pubbliche amministrazioni devono prepararsi ad affrontare una nuova e più complessa mole di lavoro legata alla gestione dei sistemi di intelligenza artificiale e alla continua verifica della loro piena conoscibilità e trasparenza, che implica anche un salto non trascurabile dei livelli di responsabilità per il personale addetto alla cura dei procedimenti. Considerando che le amministrazioni dovrebbero provvedere all'attuazione di tutti i nuovi adempimenti "con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente", non resta che prepararsi ad affrontare una stagione piuttosto impegnativa: sicuramente foriera di novità per quanto riguarda l'uso delle nuove tecnologie, ma non necessariamente di maggiore fluidità e semplificazione dell'attività amministrativa a carico delle strutture pubbliche. ■

Note

[1] Il provvedimento (ora Atto Senato n. 1146-B) è assegnato dal 2 luglio 2025 alle Commissioni riunite 8^a (Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica) e 10^a (Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale).

[2] "Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013,

(UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale)", pubblicato sulla G.U. dell'Unione Europea del 12 luglio 2024.

[3] Così l'art. 1 ("Finalità e ambito di applicazione"), comma 2, del progetto di legge: "Le disposizioni della presente legge si interpretano e si applicano conformemente al regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024".

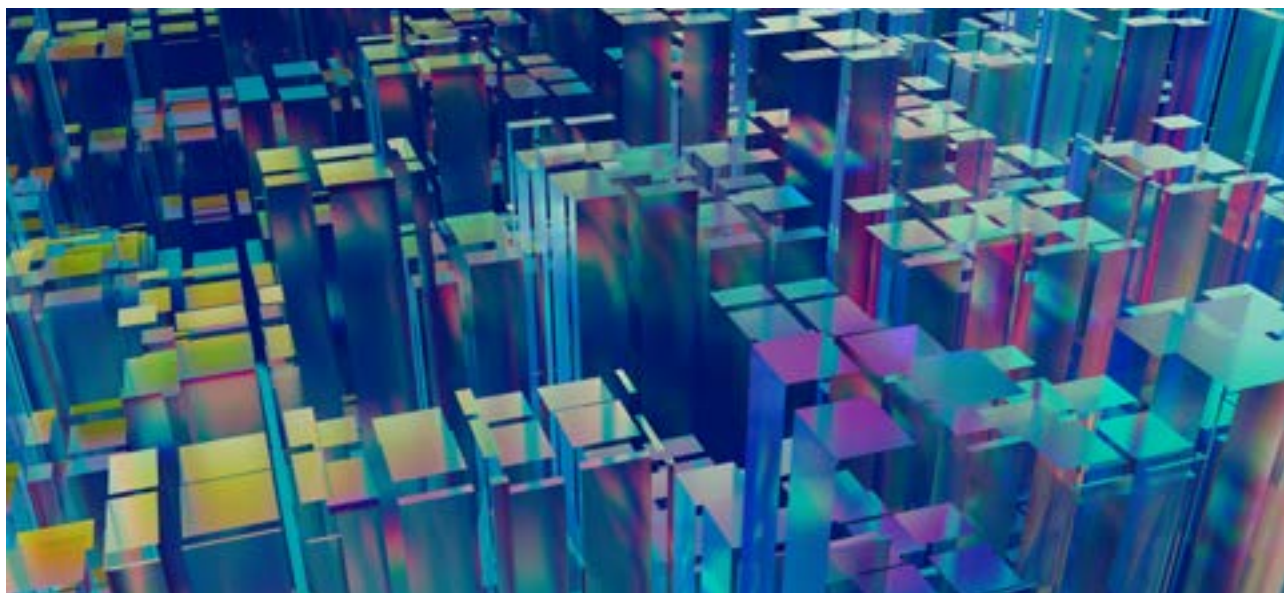
[4] Senato della Repubblica, Servizio studi, dossier n. 289-4, pag. 4.

http://www.senato.it/show-doc?leg=19&tipodoc=DOSSIER&id=1462309&idoggetto=0&part=dossier_dossier1-frontespizio_front01&rif=0

[5] <https://assets.innovazione.gov.it/1721376223-01-strategia-italiana-per-l-intelligenza-artificiale-2024-2026.pdf>

[6] "In particolare", prosegue la Strategia, "sarà rilevante realizzare attività progettuali e infrastrutture dati finalizzate a sviluppare sistemi di IA in una prospettiva country-specific, in grado di preservare i differenziali competitivi delle nostre eccellenze, evitando una loro diluizione conseguente all'importazione di sistemi sviluppati in altri Paesi" (AGID, Strategia italiana per l'intelligenza artificiale 2024-2026, pag. 4).

[7] Sotto tale aspetto, oltre ad incentivare la "connessione delle nostre unità di ricerca operanti su scala nazionale con le grandi piattaforme di sviluppo operative a livello internazionale", la Strategia italiana sottolinea la necessità di favorire "lo sviluppo di applicazioni di IA coerenti con il fabbisogno di natura competitiva del sistema Paese", promuovendo altresì "lo sviluppo e l'utilizzo dell'IA anche a sostegno di iniziative mirate al benessere sociale, con applicazioni – ad



esempio – nel sistema del welfare, nella tutela del patrimonio ambientale e culturale italiano, nei processi educativi e nella salute” (AGID, Strategia italiana per l’intelligenza artificiale 2024-2026, pag. 5).

[8] AGID, Strategia italiana per l’intelligenza artificiale 2024-2026, pag. 4.

[9] Dossier Senato n. 289 4, pag. 3. Tale principio è altresì tradotto normativamente in modo chiaro dal testo dell’art. 5 (“Principi in materia di sviluppo economico”), comma 1, emendato alla Camera, che recita: “Lo Stato e le altre autorità pubbliche promuovono lo sviluppo e l’utilizzo dell’intelligenza artificiale come strumento per migliorare l’interazione uomo-macchina, anche mediante l’applicazione della robotica, nei settori produttivi, la produttività in tutte le catene del valore e le funzioni organizzative, nonché quale strumento utile all’avvio di nuove attività economiche e di supporto al tessuto nazionale produttivo, costituito principalmente di microimprese e di piccole e medie imprese, al fine di accrescere la competitività del sistema economico nazionale e la sovranità tecnologica della Nazione nel quadro della strategia europea”.

[10] Capo I - Principi e finalità: stabilisce i principi fondamentali per l’uso dell’intelligenza artificiale nei settori produttivi e di difesa; Capo II - Disposizioni di settore: disciplina l’applicazione dell’IA nel sistema sanitario, nella ricerca scientifica, nel lavoro, nella pubblica amministrazione e nell’attività giudiziaria, per promuovere tutele di trattamento e misure di protezione dei dati personali e garantire che non si verifichino discriminazioni. Contiene anche una delega al Governo per definire una disciplina organica relativa all’utilizzo di dati, algoritmi e metodi matematici per l’addestramento dei sistemi di IA; Capo III - Strategia nazionale, Autorità nazionali e azioni di promozione: prevede misure inerenti alla redazione e all’aggiornamento della Strategia nazionale per l’IA e designa l’Agenzia per l’Italia digitale (AgID) e l’Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN) quali autorità nazionali per l’intelligenza artificiale. normativa nazionale ed unionale; Capo IV - Disposizioni a tutela degli utenti e in materia di diritto d’autore: contiene misure per assicurare la regolamentazione dell’uso dell’IA per l’estrazione e la manipolazione di contenuti, ed estende la protezione sui diritti d’autore anche alle opere create con l’ausilio dell’IA; Capo V - Disposizioni penali: prevede l’introduzione di modifiche al codice penale per punire l’uso illecito dell’IA, con responsabilità penale per chi diffonde contenuti generati con IA in modo ingannevole e per chi utilizza l’IA in modo da compromettere la

sicurezza o l’integrità di persone o sistemi; Capo VI - Disposizioni finanziarie e finali.

[11] Dossier Senato n. 289-4, pag. 5.

[12] Questo articolo si colloca in continuità con i principi generali enunciati nel precedente art. 7 (“Uso dell’intelligenza artificiale in ambito sanitario e di disabilità”), in particolare con la dichiarata finalità di promuovere lo sviluppo, lo studio e la diffusione di sistemi di intelligenza artificiale, poiché migliorano le condizioni di vita delle persone con disabilità e “costituiscono un supporto nei processi di prevenzione, diagnosi, cura e scelta terapeutica”.

[13] La lista prosegue con: “realizzazione di apparati medicali, incluse protesi e interfacce fra il corpo e strumenti di sostegno alle condizioni del paziente, salute pubblica, incolumità della persona, salute e sicurezza sanitaria nonché studio della fisiologia, della biomeccanica e della biologia umana anche in ambito non sanitario.

[14] Articolo 32 Cost.: “La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana”.

Articolo 33 Cost.: “L’arte e la scienza sono libere e libero ne è l’insegnamento. La Repubblica detta le norme generali sull’istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi. Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato. La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali. È prescritto un esame di Stato per l’ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l’abilitazione all’esercizio professionale. Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato. La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell’attività sportiva in tutte le sue forme.

[15] “A tal riguardo l’impiego della nuova tecnologia in ambito lavorativo deve possedere i caratteri della sicurezza, dell’affidabilità e della trasparenza. Inoltre, con specifico riferimento a quest’ultimo elemento, la norma prevede che il datore sia tenuto a fornire al lavoratore un’informativa trasparente sugli ambiti di impiego di sistemi di IA” (Dossier Senato n. 289-4, pag. 16).

[16] Per completezza di informazione ricordiamo che l’art. 1-bis (“Ulteriori obblighi informativi nel caso

di utilizzo di sistemi decisionali o di monitoraggio automatizzati”) del decreto 152 stabilisce, al comma 1, che il datore di “lavoro o il committente pubblico e privato è tenuto a informare il lavoratore dell’utilizzo di sistemi decisionali o di monitoraggio integralmente automatizzati deputati a fornire indicazioni rilevanti ai fini della assunzione o del conferimento dell’incarico, della gestione o della cessazione del rapporto di lavoro, dell’assegnazione di compiti o mansioni nonché indicazioni incidenti sulla sorveglianza, la valutazione, le prestazioni e l’adempimento delle obbligazioni contrattuali dei lavoratori.

[17] Gli altri componenti dell’Osservatorio, che presumibilmente saranno scelti fra rappresentanti del mondo produttivo e scientifico, saranno stabiliti entro 90 giorni dall’entrata in vigore della legge con apposito decreto ministeriale. Ricordiamo, peraltro, che dal maggio scorso è disponibile sul sito del Ministero del lavoro una prima versione on-line dell’Osservatorio nella quale, fra le diverse informazioni fornite, si evidenzia la collaborazione con l’Istituto Nazionale per l’Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP) “per sviluppare una strategia integrata sull’utilizzo dell’IA nel mercato del lavoro” (<https://www.lavoro.gov.it/pagine/osservatorio-sulladozione-di-sistemi-di-intelligenza-artificiale-nel-mondo-del-lavoro>).

[18] Al riguardo, mette conto segnalare che sul ricordato Osservatorio on-line del Ministero (cfr. nota precedente) si legge: “Un aspetto centrale del lavoro dell’Osservatorio è la formazione. Per permettere a lavoratori e aziende di sfruttare al meglio le opportunità offerte dall’Intelligenza Artificiale, l’Osservatorio individua le competenze più richieste dal mercato e promuove iniziative formative mirate alla riqualificazione professionale. L’Osservatorio (...) raccoglie e analizza dati specifici sull’utilizzo dell’IA

in diversi settori economici, confrontando la situazione italiana con esperienze internazionali e individuando le pratiche migliori da adottare”.

[19] Il problema della scarsa trasparenza di molti sistemi algoritmici è ben noto, così come i risvolti che ne possono derivare, in termini di aumento della complessità dell’azione amministrativa, a seguito del sempre più diffuso utilizzo dell’intelligenza artificiale in funzione di supporto all’attività provvedimentale delle pubbliche amministrazioni. Al riguardo, ci permettiamo di rimandare a: M. Biagiotti, “Intelligenza artificiale e diritti sociali: la mitografia alla prova dei fatti”, in *La Critica Sociologica*, LVIII, 232, inverno 2024, pp. 61-74 ed alla relativa appendice bibliografica

[20] Dossier Senato n. 289-4, pag. 51.

[21] Come si ricorderà, quel contenzioso amministrativo si risolse con l’emanazione della sentenza del Consiglio di Stato, Sezione VI, 8-4-2019, n. 2270, che riconobbe la mancanza di trasparenza dell’algoritmo come “vizio insanabile” della procedura di assegnazione delle cattedre.

[22] Art. 22 del Regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR) - Reg. UE 27 aprile 2016, n. 679.

[23] Sentenza del Consiglio di Stato, Sezione VI, 13 dicembre 2019, n. 8472.

[*] Dipendente del Ministero del Lavoro dal 1984 al 2009 e, dal 2009 ad oggi, del Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro. Ha collaborato alla realizzazione della collana di volumi “Lavoro e contratti nel pubblico impiego” per la UIL Pubblica Amministrazione. Dal 1996 al 2009 è stato responsabile del periodico di informazione e cultura sindacale “Il Corriere del Lavoro”. Dal 2011 al 2023 ha collaborato alla redazione del notiziario “Mercato del lavoro e Archivio nazionale dei contratti collettivi” del CNEL.



Esercizio del diritto di sciopero e legittimità del licenziamento

di Antonella Delle Donne [*]



La sentenza in commento consegue a un giudizio iniziato per far dichiarare il carattere discriminatorio o ritorsivo di un licenziamento intimato a seguito della partecipazione a uno sciopero.

Il Tribunale di primo grado, all'esito di cognizione sommaria, con ordinanza, ha dichiarato l'illegittimità del licenziamento con conseguente nullità e, successivamente, con sentenza, ha rigettato l'opposizione proposta dalla società datrice di lavoro.

Anche il reclamo presentato da quest'ultima è stato respinto dalla Corte territoriale che ha confermato la sentenza di primo grado ritenendo illegittimo il licenziamento in quanto intimato esclusivamente per la partecipazione allo sciopero e neanche configurabile quale giusta causa di recesso non comportando conseguenze pregiudizievoli per la società.

La Corte di Cassazione, dopo aver escluso che i servizi prestati dal datore di lavoro non possono essere qualificati come "servizio pubblico essenziale" ai sensi della legge n. 146 del 1990, passa ad analizzare i presupposti per l'esercizio legittimo del diritto di sciopero.

I giudici, premesso che anche in relazione ad attività qualificate come servizi pubblici es-

senziali la partecipazione a uno sciopero non può essere sanzionata con il licenziamento, si concentrano su una disamina approfondita dell'art. 40 Cost.

Tale disposizione rimanda la disciplina del diritto di sciopero alle singole norme di regolamentazione che, come sottolineano i Giudici di nomofilachia, ne segnano i limiti e le modalità di esercizio, oltre a quelli intrinseci derivanti dalla stessa nozione di sciopero inteso come "astensione dal lavoro di una pluralità di lavoratori per la tutela di interessi comuni".

La Corte fa presente come il diritto di sciopero è garantito a difesa non solo di interessi riguardanti gli aspetti retributivi, ma di per qualsiasi diritto di rango costituzionale.

Il diritto di sciopero non può subire limitazioni ulteriori rispetto quelli derivanti dalla ratio storico- sociale della sua previsione a nulla rilevando il giudizio sull'importanza o sulla fondatezza delle pretese, la proclamazione formale, eventuali tentativi di conciliazione.

In tale ottica il diritto di sciopero appare illecito solo se esercitato per finalità delittuose o se idoneo a pregiudicare la potenziale produttività aziendale intesa come "possibilità per l'imprenditore di continuare a svolgere la sua iniziativa economica" di pari rango costituzionale.

Come osservato dai Giudici, il diritto di sciopero, al di fuori dell'ambito dei servizi pubblici essenziali, incontra, quali limiti, solo i diritti di natura costituzionale non essendo necessaria l'osservanza di alcuna regola formale né per l'indizione né per l'esercizio.

La Corte, dunque, afferma l'illegittimità del licenziamento seguito ad uno sciopero anche se esso non è stato indetto dalle organizzazioni



sindacali in quanto il diritto di sciopero è diritto di natura individuale ad esercizio collettivo.

Ne consegue che non è necessaria una proclamazione da parte delle organizzazioni sindacali essendo sufficiente la tutela di interessi collettivi e l'assenza di pregiudizio per la produttività dell'azienda.

Nella sentenza in commento, dunque, la Suprema Corte fornisce un'interpretazione estensiva del diritto di sciopero distaccandolo da eventuali adempimenti effettuati da organizzazioni sindacali e ancorandolo esclusivamente alla necessaria tutela di interessi di natura collettiva.

La pronuncia, inoltre, è degna di nota in quanto definisce chiaramente i limiti esterni del diritto di sciopero a beneficio, in particolare, dei lavoratori di unità produttive di piccole dimensioni.

In conclusione, appare chiaro l'ancoraggio costituzionale del diritto di sciopero che trova il proprio riconoscimento nell'art. 40 Cost. e non è soggetto né a proclamazione formale né a altre regole procedurali, a meno che non si tratta di servizi pubblici essenziali, purché attuato da tutti i lavoratori per tutelare interessi collettivi anche se di natura salariale.

La legittimità è legata alle modalità di attuazione del diritto che non devono assumere carattere delittuoso né ledere l'incolumità e la libertà delle persone o compromettere l'esercizio del diritto di proprietà o la capacità produttiva dell'azienda.

L'impedimento o la diminuzione della produzione aziendale sono fattori connaturati allo sciopero e non vanno ad inficiarne la legittimità.

Ne consegue che il licenziamento intimato a causa della partecipazione ad uno sciopero legittimo risulta nullo e discriminatorio ai sensi dell'art. 15 dello Statuto dei Lavoratori. La tutela apprestata è quella della reintegra ai sensi dall'art. 2 del d.lgs. n. 23/2015 a prescindere dal giudizio sulla proporzionalità della sanzione in quanto il recesso è nullo per violazione di norma imperativa. ■

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



Ristrutturazione trasversale e continuità aziendale

Orientamenti giurisprudenziali e riflessi sul lavoro

di Niccolò Fantone [*]



L'introduzione del Codice della Crisi d'impresa e dell'insolvenza (CCII) in attuazione della Direttiva UE 2019/1023, ha portato una profonda revisione degli strumenti di regolazione delle crisi con particolare attenzione alla continuità aziendale e alla protezione dell'interesse dei creditori.

Tra le novità più rilevanti figura la ristrutturazione trasversale dei debiti, disciplinata dall'art. 112, comma 2 CCII che introduce nel nostro ordinamento il meccanismo del cross-class cram down.

Questa tecnica consente l'omologazione del concordato anche in presenza di classi dissenzienti a condizione che siano rispettati alcuni criteri di equità e coerenza distributiva tra le diverse categorie di creditori. Il Tribunale di Napoli, con la sentenza n. 39/2024, ha offerto un'applicazione concreta di questo strumento in un contesto complesso: un gruppo di tre società legate da vincoli patrimoniali e industriali ha presentato un piano unitario di continuità articolato in più classi di creditori. Due delle tre società hanno raggiunto la maggioranza prevista, mentre la terza ha ottenuto il consenso dell'unica classe prevista. Nonostante il dissenso di alcuni creditori pubblici, il Tribunale ha proceduto all'omolo-

gazione forzata, riconoscendo il rispetto dei requisiti di cui all'art. 112, co. 2, lett. a-d CCII.

Tra questi assume rilievo la previsione secondo cui almeno una delle classi favorevoli sia composta da creditori privilegiati. Inoltre, è richiesto che i creditori dissenzienti non ricevano un trattamento deteriore rispetto a quello riservato a classi di pari o inferiore rango che nessun creditore percepisca più dell'ammontare del proprio credito, e che il valore di liquidazione sia distribuito secondo l'ordine delle prelazioni. Si tratta di condizioni tese a garantire l'equilibrio tra le esigenze del debitore e i diritti dei creditori, in una prospettiva di riequilibrio funzionale dell'impresa.



L'elemento di maggiore novità risiede però nel superamento delle resistenze tradizionali opposte dagli enti impositori. La normativa prevede oggi in modo esplicito che la mancata adesione dell'amministrazione finanziaria o degli enti previdenziali non precluda l'omologazione del concordato purché la proposta risulti più conveniente della liquidazione giudiziale. Tale valutazione asseverata da un professionista indipendente (avvocato, commercialista, manager), assume un ruolo determinante nel giudizio del tribunale che può così superare l'inerzia o il dissenso degli enti pubblici.

La sentenza del Tribunale di Napoli si inserisce in un solco giurisprudenziale che ha trovato riscontro anche presso la Corte d'appello di Firenze (sent. 1647/2023), dove è stato confermato un concordato in continuità malgrado l'opposizione di tre classi formate da creditori pubblici. Il progressivo consolidarsi di questa interpretazione apre nuove prospettive per le imprese in crisi che possono costruire percorsi di risanamento più flessibili senza essere ostacolate da posizioni rigide o formalistiche. In questo scenario, non può essere trascurato l'impatto sul lavoro e sulle politiche occupazionali. La continuità aziendale non è solo un concetto economico ma anche sociale: implica la prosecuzione dell'attività produttiva, il mantenimento dei livelli occupazionali e la salvaguardia del patrimonio professionale dell'impresa. Le procedure di ristrutturazione specie quelle che si fondano sul *cram down*, de-

vono quindi tenere conto delle conseguenze sui lavoratori e sul contesto territoriale in cui l'impresa opera. Il legislatore, pur non prevedendo obblighi espliciti in tal senso, riconosce l'importanza delle tutele occupazionali nell'ambito del piano concordatario. In molti casi, la presenza di accordi sindacali piani di riqualificazione del personale o l'utilizzo di strumenti come la CIGS per crisi e riorganizzazione, rappresentano elementi valutati positivamente dal tribunale in sede di omologazione. Questo rafforza la funzione sociale del concordato in continuità, trasformandolo in uno strumento non solo di ristrutturazione economica, ma anche di coesione e resilienza del tessuto produttivo. In conclusione l'istituto della ristrutturazione trasversale rappresenta una leva cruciale per il rilancio dell'impresa in crisi.

L'evoluzione giurisprudenziale ne ha esteso l'applicazione, rafforzando il ruolo del tribunale come garante dell'equilibrio tra interessi economici, fiscali e sociali. L'esperienza concreta delle sentenze richiamate mostra che è possibile conciliare l'efficienza giuridica con la giustizia sostanziale, favorendo soluzioni che pur nel rispetto dei vincoli normativi, mettano al centro la continuità dell'impresa e la dignità del lavoro. ■

[*] Dottore commercialista e dottorando di ricerca in "Gestione finanziaria d'impresa e gestione della crisi" presso l'Universitas Mercatorum di Roma



Le nuove priorità dei lavoratori italiani

Implicazioni giuridiche e prospettive per il diritto del lavoro

a cura di Angelo Vitale e Cecilia Graziosi, Grenke Press Office [*]



Un'indagine recente, condotta da **BIG (Business Intelligence Group)** su commissione di **Grenke Italia**, società leader in Italia nel noleggio operativo strumentale di beni e servizi, ha rivelato un mutamento significativo nelle priorità dei lavoratori italiani. I risultati, discussi da manager ed esperti del settore, delineano un quadro in cui concetti tradizionali come dovere, stabilità e gerarchia lasciano spazio a nuove esigenze, con importanti ricadute sul panorama giuslavoristico e sulle strategie aziendali.

Retribuzione, sviluppo professionale e cultura aziendale, nuovi Equilibri

La ricerca, che ha coinvolto 1.001 rispondenti^[1] con una rappresentatività bilanciata per generazione, genere, livello professionale e distribuzione geografica, evidenzia come la soddisfazione economica (97%) rimanga un fattore primario. Tuttavia, l'analisi generazionale rivela una diversa percezione del ruolo della retribuzione: se per i *Boomer*^[2] (99,5%) essa è sinonimo di sicurezza e status, per la *Generazione Z*^[3] (91,4%) assume la valenza di "strumento abilitante", non più un fine ultimo. Questa distinzione solleva interrogativi sulla necessità di ripensare i modelli retributivi e incentivanti, potenzialmente orientandosi verso forme di welfare aziendale e benefit flessibili che rispondano alle diverse aspettative generazionali, nel rispetto della normativa vigente.

Parallelamente, lo sviluppo professionale è considerato rilevante dal 92,1% del campione, con i *Boomer* (93,3%) che ricercano percorsi chiari di crescita e apprendimento. Questo dato sottolinea l'importanza della formazione continua e dell'aggiornamento delle competenze, temi centrali per la competitività aziendale e per la tutela del lavoratore in un mercato in costante evoluzione. Le politiche aziendali dovrebbero dunque investire in programmi di *reskilling* (processo attraverso il quale un lavoratore acquisisce competenze completamente nuove per poter ricoprire un ruolo diverso rispetto a quello attuale, spesso in un settore o ambito aziendale differente) e *upskilling* (processo di miglioramento e aggiornamento delle competenze di un lavoratore, permettendogli di svolgere il proprio attuale ruolo in modo più efficace o di assumere maggiori responsabilità all'interno della stessa mansione) che, oltre a rispondere a un'esigenza del lavoratore, contribuiscono a prevenire obsolescenze professionali, con implicazioni anche in termini di ammortizzatori

sociali e ricollocazione.

La cultura aziendale, valutata positivamente dal 92,1%, presenta sfumature significative. Mentre boomer, *Generazione X*^[4] e *Millennial*^[5] privilegiano il clima organizzativo, la *Generazione Z* manifesta una maggiore attenzione verso diversità e inclusione e lo stile di leadership. Questa tendenza impone alle aziende di andare oltre una mera conformità formale alle normative antidiscriminatorie, per abbracciare un approccio proattivo alla creazione di ambienti di lavoro equo e inclusivo. Ciò implica una revisione delle politiche interne, dei codici etici e dei processi di selezione e gestione del personale, con potenziali riflessi anche in materia di responsabilità sociale d'impresa e reputazione aziendale.

Flessibilità oraria e smart working, sfide e opportunità normative

Un'altra priorità emergente è la flessibilità oraria, richiesta dal 91,2% del campione, con un picco del 95% tra i Gen Z. Questo dato, unito all'importanza attribuita al work-life balance (89,4%), specialmente da donne (91,1%) e millennial (92,4%), evidenzia una crescente domanda di autonomia nella gestione del proprio tempo e un superamento della concezione tradizionale di orario di lavoro rigido. Per le generazioni più giovani, l'equilibrio tra vita privata e professionale assume un'importanza superiore rispetto alla carriera, segnando una svolta nei criteri di valutazione del benessere lavorativo.

Lo smart working, considerato importante dal 63,1% del totale, si rivela imprescindibile per il 76,8% della *Generazione Z*, a fronte di un 53,2% tra i boomer. Tale disparità generazionale è accompagnata da una certa preoccupazione tra i C-Level (47,7%) riguardo agli impatti collaborativi del lavoro da remoto. Questo scenario richie-

de un'attenta riflessione da parte del legislatore e delle parti sociali sulla regolamentazione dello smart working, al fine di bilanciare le esigenze di flessibilità dei lavoratori con la necessità di mantenere la coesione aziendale e garantire la produttività. Le sfide riguardano la definizione di diritti e doveri specifici per il lavoro agile, la tutela della disconnessione, la sicurezza sul lavoro anche negli ambienti domestici e la misurazione delle performance in contesti non tradizionali.

Il Lavoro come “Spazio di Senso”, un paradigma umano-centrico

Come sottolineato da Fabiana Carioli, HR Director di Grenke, la “giustizia retributiva” non si limita all'aspetto economico, ma implica la creazione di un “sistema di valore complessivo che integra riconoscimento, welfare e formazione continua”. Questa visione si allinea con l'idea di Filippo Poletti, secondo cui il lavoro sta diventando uno “spazio di senso”, dove la retribuzione, pur restando importante, non basta più a “conquistare la fiducia dei lavoratori”. È necessaria una “proposta significativa, di senso compiuto, orientata alla coerenza tra la proposta di lavoro e quello che effettivamente viene praticato in azienda”.

Gianni Bientinesi, CEO di BIG, ribadisce che il lavoro sta evolvendo in un “luogo in cui le persone cercano coerenza tra vita privata e vita professionale”. Il “paradigma umano-centrico” che emerge dall'indagine impone alle organizzazioni di ripensare i modelli organizzativi, le metriche di performance e gli strumenti di engagement. Le aziende che sapranno interpretare questi segnali avranno un vantaggio competitivo duraturo.

Conclusioni e prospettive giuridiche

I risultati della ricerca BIG-Grenke Italia offrono spunti preziosi per il diritto del lavoro. La crescente attenzione a flessibilità, autonomia, benessere, inclusione e *purpose* delinea un'evoluzione del rapporto di lavoro che va oltre la mera dimensione contrattuale. Il legislatore e la giurisprudenza saranno chiamati a confrontarsi con queste nuove esigenze, al fine di garantire un quadro normativo che favorisca la crescita sostenibile delle imprese e, al contempo, tuteli i diritti e il benessere dei lavoratori in un contesto di profonda trasformazione. Sarà cruciale promuovere un dialogo costruttivo tra le parti sociali per definire nuove forme di regolamentazione che sapiano adattarsi alla complessità del mercato del lavoro contemporaneo. ■



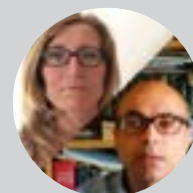
Note

- [1] La ricerca è basata su un campione costituito da 1.001 rispondenti rappresentativi per generazione (4% gen Z, 30% millennial, 39% gen X e 27% baby boomer), genere (42% donne e 58% uomini), livello professionale (12% entry level, 49% professional, 21% middle management, 10% senior management e 8% c-level) e distribuzione geografica (30% Nord ovest, 23% Nord est 23%, 23% Centro e 24% Sud e Isole).
- [2] Con il termine Boomer è intesa la generazione demografica che comprende le persone nate generalmente tra il 1946 e il 1964.
- [3] La Generazione Z generalmente, comprende le persone nate tra la metà degli anni '90 e l'inizio degli anni 2010.
- [4] La Generazione X è una coorte demografica che si colloca tra i Boomer e i Millennial. Generalmente, include le persone nate tra la metà degli anni '60 e l'inizio degli anni '80, con le date più comuni che vanno dal 1965 al 1980.
- [5] I Millennial, conosciuti anche come Generazione Y (Gen Y), sono la generazione che precede la Generazione Z e segue la Generazione X. Generalmente, si considera che siano nati tra i primi anni '80 e la metà degli anni '90, con l'intervallo più accettato che va dal 1981 al 1996.

[*] Grenke Italia è il player di riferimento per il noleggio operativo di beni strumentali per il business.

Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese

di Carlo Iovino e Valeria Brancato [*]



Libertà è partecipazione, cantava Giorgio Gaber, nel senso che “*essere liberi*” non significa fare tutto ciò che si vuole ma essere soggetti attivi delle decisioni che ci riguardano, senza lasciar decidere agli altri quali strade dobbiamo percorrere ed in quale compagnia fare il nostro percorso.

Il tema della libertà che si estrinseca in partecipazione riguarda anche il lavoro, la nostra Costituzione che tutela molteplici diritti di libertà, infatti all’art. 46 prevede anche la partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese. Da tanto tempo si è proposta e cercata la piena attuazione dell’articolo 46 che afferma il principio “programmatico” che, ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende, in tal modo *«superando l’idea di una partecipazione “conflittuale” come era nell’immediato dopoguerra, quando la funzione dei consigli di gestione era soprattutto volta a dimostrare la maggiore efficacia della linea produttiva dei lavoratori rispetto a quella su cui erano impegnati invece proprietà e management aziendale»*.

L’art. 46 introducendo il diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle imprese, riconosce e rivaluta i consigli di gestione sorti dopo la liberazione e poi man mano scomparsi con lo sviluppo capitalistico e con il “non lasciarsi coinvolgere dei sindacati nelle decisioni di gestione”, “bollando la partecipazione dei lavoratori in azienda come mistificazione, funzionale al depotenziamento delle lotte operaie” (Pietro Ichino), puntando il sindacato a conquistare soltanto il diritto di avere informazioni e di essere consultato su decisioni che riguardano investimenti, dislocazione, incrementi occupazionali, cioè decisioni che incidono su occupazione e politica salariale, quindi un mero “controllo sociale” sulla gestione, nulla che possa qualificarsi come piena ed effettiva partecipazione alla gestione. Teniamo presente, inoltre, che per una partecipazione fattiva, proficua, non soltanto di “facciata”, occorre contestualmente diffondere ed incentivare una formazione specifica dei lavoratori partecipanti alla governance aziendale, per acquisire le necessarie conoscenze e competenze al fine di poter proficuamente e consapevolmente partecipare alle decisioni aziendali. Il Costituente è sembrato infatti attribuire al concetto di collaborazione il significato di partecipazione attiva dei lavoratori alla gestione aziendale e quindi allo sviluppo dell’azienda nell’interesse dei lavoratori e del Paese.

La partecipazione è una leva che porta sia alla responsabilizzazione dei lavoratori “nel buon andamento dell’azienda e nella realizza-

zione di un capitalismo in cui il portatore di risorse finanziarie non può prevaricare l’interesse delle persone e della società” e, poi, anche alla responsabilizzazione dell’impresa, nel senso di quella “responsabilità sociale” dell’impresa che mette in evidenza tutte le implicazioni di natura etica in ambito sociale ed ambientale del fare impresa, aiutando, infine, anche a trovare e realizzare, insieme datori e lavoratori, efficaci soluzioni al grande problema della sicurezza sui luoghi di lavoro.

La CISL, promotrice della recente legge, auspicava proprio “l’abbandono degli antagonismi ideologici per ripensare nuovi equilibri tra capitale e lavoro, laddove il conflitto lasci spazio alla partecipazione come strumento necessario ed imprescindibile per il raggiungimento di quel bene comune tanto auspicato anche nel solco della Dottrina sociale della Chiesa”. Infatti la partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese è un argomento ritornato proprio di recente alla ribalta del dibattito pubblico proprio perché nel tentativo di dare finalmente attuazione all’art 46 Cost si è giunti all’approvazione della **legge 76 del 15 maggio 2025** che ha disciplinato la materia. All’art.1 il legislatore ha inteso immediatamente chiarire le finalità della normativa, e cioè il voler disciplinare la partecipazione gestionale, economica e finanziaria, organizzativa e consultiva dei lavoratori alla gestione, all’organizzazione, ai profitti ed ai risultati, nonché alla proprietà delle aziende con la finalità non solo di rafforzare la collaborazione lavoratori – datori di lavoro ma anche

di aumentare i livelli occupazionali e valorizzare il lavoro sul piano economico e sociale.

Precisiamo subito che esistono differenti tipologie di partecipazione:

- La **partecipazione organizzativa** (artt. 7 e 8 Legge n.76/2025) consistente nel coinvolgimento dei lavoratori nelle decisioni relative alle varie fasi produttive e organizzative della vita dell'impresa e che si concretizza nella rappresentanza dei lavoratori all'interno degli organi aziendali decisionali e di controllo. La nuova normativa, al fine di consentire tale forma di partecipazione dei lavoratori prevede la possibilità di istituire commissioni paritetiche con la finalità di predisporre proposte di piani di miglioramento e di innovazione dei prodotti, dei processi produttivi, dei servizi e dell'organizzazione del lavoro, commissioni composte da rappresentanti dell'impresa e dei lavoratori in egual numero. Altre modalità di attuazione potrebbero proporsi, per esempio, con la previsione di alcuni rappresentanti dei lavoratori direttamente all'interno dei C.d.A. delle aziende, come vedremo dopo.
- La **partecipazione consultiva** (art 9 legge n. 76/2025) che avviene attraverso l'espressione di pareri e proposte sul merito delle decisioni che l'impresa intende assumere, cioè l'informazione e poi la consultazione dei lavoratori sui piani di sviluppo o investimento dell'azienda. A tal fine la nuova normativa prevede che le commissioni paritetiche, le rappresentanze sindacali unitarie o le rappresentanze sindacali aziendali o, in mancanza, i rappresentanti dei lavoratori e le strutture territoriali degli enti bilaterali di settore possono essere preventivamente consultati in merito alle scelte aziendali. Al termine della procedura l'azienda illustrerà il risultato della consultazione e i motivi dell'eventuale mancato recepimento dei suggerimenti proposti nel parere della commissione paritetica. La discussione si è sempre animata sul carattere vincolante o meno, preventiva o meno, di tale partecipazione, in pratica se e come giungere alla auspicata "definizione congiunta" dei progetti aziendali.

- La **partecipazione economica** (art 5 legge n.76/2025) nel senso di prevedere modalità di redistribuzione di una parte degli utili aziendali, eventualmente legati al merito dei lavoratori che maggiormente contribuiscono allo sviluppo dell'azienda ed alla maggiore produttività aziendale, oppure nel senso di disciplinare fondi volti alla realizzazione ed implementazione di un adeguato welfare aziendale.
- La **partecipazione finanziaria** (art. 6 legge n. 76/2025), cioè la possibilità di partecipare al capitale aziendale, possibilità che può attuarsi con varie modalità, attraverso l'acquisto diretto di azioni da parte dei dipendenti, diritto di opzione per azioni future, attribuzione di azioni in sostituzione di premi di risultato e così via.
- La **partecipazione gestionale** e qui gli artt. 3 e 4 della legge n.76/2025 si richiamano agli artt. 2409 octies e segg. del C.C., indicando discipline differenti a seconda che l'azienda adotti o meno il sistema "dualistico". Nel sistema cosiddetto "dualistico", dove lo statuto di impresa prevede che l'amministrazione e il controllo siano esercitati da un consiglio di gestione e da un consiglio di sorveglianza, è possibile prevedere, qualora disciplinata dai contratti collettivi, la partecipazione di uno o più rappresentanti dei lavoratori dipendenti al consiglio di sorveglianza. Nelle società che, invece, non adottano il sistema dualistico, gli statuti possono prevedere, qualora disciplinata dai contratti collettivi, la partecipazione di uno o più amministratori, rappresentanti gli interessi dei lavoratori dipendenti, al consiglio di amministrazione e, altresì, al comitato per il controllo sulla gestione. I lavoratori designati



quali rappresentati dei lavoratori all'interno delle commissioni paritetiche o che faranno parte degli organi societari dovranno partecipare ad una specifica formazione che sarà finanziata dagli enti bilaterali.

Se il testo originario della legge aveva previsto una consultazione obbligatoria e preventiva delle rappresentanze sindacali con riferimento ad alcune scelte aziendali, nella stesura definitiva la consultazione preventiva è diventata una mera facoltà. Così come, per quanto riguarda la partecipazione gestionale, la legge nella sua stesura definitiva prevede che la stessa sia regolamentata in primis dagli statuti aziendali e non più dai contratti collettivi come prevedeva, invece, la stesura originaria, finendo in tal modo per rendere più debole l'istituto della partecipazione gestionale.

Inoltre, nella stesura definitiva è stata eliminata la previsione di un accordo di affidamento per la gestione collettiva dei diritti derivanti dalla partecipazione finanziaria che avrebbe consentito ai lavoratori titolari di partecipazioni societarie di avere una voce collettiva senza limitarsi alla sola partecipazione economica relativa al valore delle azioni.

La indicata legge probabilmente non è un punto di arrivo ma un'altra tappa, importante senza dubbio, verso quella elevazione economica e sociale del lavoro voluta dalla nostra Carta Costituzionale. Altra tappa importante negli ultimi decenni è stato l'Accordo Cgil Cisl Uil e Confindustria del 2018 c.d. Patto della Fabbrica, che disegnava tra l'altro anche nuove relazioni industriali, facendo riferimento alla responsabilità sociale delle parti che ha punto fermo nell'associare i lavoratori alla definizione delle prospettive di impresa, tramite il rafforzamento della contrattazione collettiva, prevedendosi gruppi di lavoro nei quali operino sia responsabili aziendali che lavoratori, prevedendosi anche strutture permanenti di consultazione e monitoraggio degli obiettivi da perseguire e delle risorse da utilizzare, nonché di piani periodici che illustrino le attività svolte ed i risultati raggiunti.

Esperienze partecipative, comunque, ci sono già state in Italia, alcune aziende in particolare di grandi dimensioni, nei Contratti hanno previsto organi paritetici con numerose funzioni dell'organizzazione del lavoro.

L'istituto della partecipazione ha avuto ampia ed antica diffusione innanzitutto in Germania, la cd. Mitbestimmung, e qui si sono raggiunte, come ricorda Corti, "vette ineguagliate in Europa e nel mondo, forse perché, dice

qualcuno, storicamente l'industrializzazione in Germania nasce da alleanza tra baroni Ruhr e Junker prussiani che vedevano l'impresa come una comunità di produttori al servizio della nazione. La partecipazione dei lavoratori è diffusa già alla fine del 1800 per contrastare il radicalismo dei sindacati, poi con la Costituzione di Weimar i consigli aziendali diventano progetto di democratizzazione dell'economia e poi nel 1952 dopo la guerra si ampliano e rafforzano i diritti di partecipazione nei consigli di azienda, ma c'è sempre il timore che così si possa limitare l'attività sindacale sui luoghi di lavoro. Poi nel 1972 il sindacato si batte per attribuire ai consigli di azienda nuovi e più incisivi poteri di codecisione, fino alla cogestione societaria. Comunque, c'è qui una cultura particolarmente favorevole a tale sviluppo, sintetizzato dal giurista Rathenau negli anni '20 del 1900, il quale cita la risposta di una società di navigazione ai propri soci che si lamentavano di bassi dividendi, dicendo che "la società esiste per far andare i battelli sul Reno e non per distribuire dividendi".

Negli Stati Uniti invece quasi non ha trovato cittadinanza, all'opposto, qui soltanto la proprietà e soprattutto il management decide il da farsi.

Dicevamo che le radici dell'istituto partecipativo sono antiche, l'idea che la partecipazione dei lavoratori possa essere funzionale alla performance aziendale ed al miglioramento della condizione lavorativa risale già alla seconda metà del 1800, alla Comune Parigina del 1871, poi alla metà del secolo scorso quando in seguito alle prime inefficienze del sistema Taylorista dell'organizzazione del lavoro cominciarono a diffondersi sperimentazioni organizzative partecipative, in Svezia e Germania. In quegli anni i cambiamenti avvennero generalmente all'interno di una cornice istituzionale, dove anche il sindacato svolse un ruolo importante di promozione del processo di innovazione come dimostrano i contenuti del programma sulla democrazia industriale adottato dalla confederazione svedese dei sindacati nel 1971 e la relativa influenza sull'entrata in vigore della legge sulla codeterminazione nei luoghi di lavoro del 1976. Nuova spinta poi negli anni Ottanta e Novanta, con gli studi di sociologia dell'organizzazione, dall'applicazione della filosofia lean – orientata alla riduzione degli sprechi, alla flessibilità della risposta al mercato, al miglioramento continuo al settore manifatturiero e dalla diffusione delle metodologie del toyotismo caratterizzato dalla forte motivazione dei dipendenti i quali decidono processi e soluzioni congiunta-

mente alla dirigenza aziendale. Durante gli anni venti del 900 negli Stati Uniti ci si rese conto che il livello di soddisfazione e la conseguente produttività dei lavoratori non dipendeva unicamente dal livello di benessere economico raggiunto. Fu Elton Mayo il fondatore della scuola delle relazioni umane che analizzò il problema della motivazione al lavoro. Stabili che non è sufficiente agire sui fattori di natura tecnica, organizzativa ed economica per migliorare i livelli di produttività. L'uomo è un essere sociale che ha bisogno di sentirsi partecipe delle attività aziendali e delle scelte che queste comportano, per cui trattandolo come un mero strumento, prima o poi, si originano delle resistenze individuali e collettive.

Altra forma di partecipazione, che potremmo definire "avanzata", è l'idea di "autogestione" che ha avuto nuova vita in America latina agli inizi del 2000 con l'economia solidale e le esperienze di "fabbriche recuperate" come risposta alla chiusura ed abbandono delle fabbriche da parte dei padroni durante la crisi Argentina del 2000/2001.

Il giuslavorista Tiziano Treu ricorda che l'apertura di spazi partecipativi risponde a bisogni profondi di valorizzazione del lavoro e di autorealizzazione dei lavoratori ed introduce elementi di responsabilizzazione sociale dell'impresa e di trasparenza dei suoi comportamenti, tanto più importante nell'attuale contesto globale di forti turbolenze economiche e finanziarie. In Italia le prime istanze di partecipazione risalgono agli anni successivi alla Prima guerra mondiale, in FIAT nel 1919. Poi il primo riconoscimento dei consigli di gestione si ebbe con decreto della sedicente RSI nel 1944 nel progetto di socializzazione delle imprese, norma mantenuta dal Comitato di Liberazione Nazionale Alta Italia nel 1945. Successivamente la Legge n.350 del 2003 che istituiva un fondo per incentivare la partecipazione ai risultati e alle scelte aziendali ma la Corte Costituzionale ne ha dichiarato l'incostituzionalità perché non prevedeva alcuno strumento di garanzia di una leale collaborazione tra Stato e regioni. Nel 2012 la riforma Fornero ha delegato il governo ad adottare decreti finalizzati a favorire il coin-



volgimento dei lavoratori nell'impresa, delega però rimasta inadempita.

Concludendo, ricordiamo Giorgio La Pira che in Assemblea Costituente, citando Renard, auspicava che "l'impresa va concepita in maniera istituzionale non secondo la categoria del contratto di diritto privato ma secondo quella visione finalistica per cui tutti coloro che collaborano in una comunità di lavoro sono membri sia pure con diverse funzioni di quest'unica comunità che trascende l'interesse dei singoli". ■

Bibliografia

- Articolo di Carlo Bruni, partecipazione lavoratori in Fondazione Farefuturo Charta minuta.
- Articolo su Cittanuova.it di Gianni Alioti, partecipazione lavoratori gestione azienda.
- Ricerca Assolombarda.
- Articolo di Giuliano Cazzola in Bollettino Adapt.
- Articolo di Matteo Corti la cogestione in Germania.

S.E.&O.

[*] Carlo Iovino e Valeria Brancato sono funzionari INL in servizio presso ITL di Napoli. Le considerazioni contenute nel presente articolo sono frutto esclusivo del pensiero degli Autori e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per la Pubblica Amministrazione.

Il Mercato del lavoro dipendente in Italia: una crescita tra luci e ombre

Presentato il XXIV Rapporto annuale dell'INPS

di Claudio Palmisciano [*]



È stato recentemente presentato a Montecitorio dal Presidente Gabriele Fava, alla presenza di importanti figure istituzionali, il XXIV Rapporto annuale dell'INPS (<https://www.inps.it/it/it/dati-e-bilanci/rapporti-annuali/xxiv-rapporto-annuale.html>). *Il Rapporto Annuale – leggiamo – insieme ai suoi allegati (l'Appendice statistica e l'Allegato Visitinps), arricchisce il panorama degli strumenti di conoscenza delle politiche sociali e di come tali misure rispondano a una domanda di protezione sociale in costante evoluzione. Ciò è reso possibile grazie all'accesso ad un patrimonio informativo che permette di analizzare i fenomeni sociali con un livello di dettaglio e di profondità pressoché senza pari nel contesto nazionale.*

Fra i diversi temi trattati, il Rapporto ci offre uno spaccato dettagliato e cruciale sull'evoluzione del lavoro dipendente in Italia nel **quinquennio 2019-2024**. Un periodo denso di sfide e trasformazioni, che ha visto il mercato del lavoro reagire agli impatti della pandemia e intraprendere un percorso di ripresa. L'analisi approfondita dei dati evidenzia un quadro complesso, caratterizzato da un **incremento complessivo degli occupati**, ma anche da dinamiche settoriali e qualitative che meritano un'attenta riflessione e, soprattutto, un intervento mirato da parte del legislatore e delle parti sociali.

Un bilancio occupazionale positivo, ma con sfide aperte. Nel periodo esaminato, che ha incluso la fase pandemica e la successiva ripartenza, il numero dei dipendenti privati e pubblici è aumentato di 1,7 milioni di unità, passando da 19,1 milioni a 20,8 milioni. Un incremento significativo, che testimonia la resilienza e la capacità di adattamento del sistema

produttivo italiano. Il tasso medio annuo di crescita dell'1,7% conferma una **dinamica positiva dei livelli occupazionali**, con il 2024 che si allinea a tale media.

Tuttavia, l'analisi delle singole componenti rivela un andamento meno uniforme. L'**occupazione femminile**, seppur in aumento, ha registrato un incremento molto contenuto, passando dal 44,9% al 45,2% sul totale dei dipendenti. Un dato che sottolinea la persistenza di divari di genere nel mercato del lavoro e la necessità di politiche più incisive per promuovere una maggiore e più equa partecipazione delle donne.

Di contro, si è assistito a un **elevato incremento dei lavoratori extracomunitari**, con un aumento di 665 mila unità nel periodo, e un tasso medio annuo di crescita pari al +6,9%, ben quattro volte quello complessivo. Questo dato evidenzia il ruolo sempre più centrale della manodopera straniera nel sostenere la crescita occupazionale, in particolare in

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

Scrivici, o inviaci il tuo contributo, all'indirizzo email
lavoro-confronto@fondazionedantona.it

settori chiave dell'economia italiana.

L'industria manifatturiera: una crescita modesta che interroga. Un punto di particolare attenzione

emerge dall'analisi dell'**industria manifatturiera**. Qui, lo sviluppo occupazionale si è mostrato modesto, con un aumento di 135 mila unità e un tasso medio annuo dello 0,7%. Se da un lato ciò suggerisce una "deindustrializzazione solo relativa" (dovuta alla crescita più marcata del terziario), dall'altro impone un'attenta riflessione. Il cuore pulsante del "Made in Italy" – settori come il tessile, abbigliamento, calzature e mobilio – vede un apporto degli stranieri pari al 24%.

La modesta crescita complessiva del manifatturiero, pur in un contesto di aumento generale dell'occupazione, solleva interrogativi sulla capacità del settore di attrarre e mantenere forza lavoro qualificata e sulla necessità di investimenti mirati per il suo rilancio e la sua modernizzazione.

Turismo e terziario: crescita sostanziosa, ma con rischio di precarietà. I settori della **ricettività, turismo e intrattenimento**, insieme ad altri comparti del terziario (trasporti, logistica, comunicazione, istruzione, salute e cura), hanno registrato un **sostanzioso incremento degli occupati**. In particolare, il turismo ha visto un tasso medio annuo del +2,4%, con un'accelerazione al 4,7% nell'ultimo anno. Questi settori, sempre più dipendenti dalla forza lavoro straniera (che nel turismo costituisce il 24% dei dipendenti totali), sono stati un motore fondamentale della ripresa.

Tuttavia, è proprio qui che si annidano le maggiori preoccupazioni in termini di qualità e stabilità dell'occupazione. L'incremento del part-time, seppur con un tasso di crescita inferiore a quello generale, e l'aumento dei rapporti a termine, specialmente stagionali e intermittenti, segnalano una maggiore diffusione di forme contrattuali meno stabili e, talvolta, meno tutelati. Se da un lato il 40% della crescita occupazionale totale è ascrivibile all'apporto dei lavoratori stranieri (che nel settore delle costruzioni rappresentano il 27% degli occupati, con un picco del 33,9% tra i giovani), dall'altro lato, la dinamica dei contratti a termine nel settore



privato, in particolare quelli stagionali (+30,1% nell'intero periodo), e nel pubblico (nel comparto scuola, dove il tempo determinato si avvicina alle 600 mila unità) impone un'azione decisa.

È indispensabile che questa significativa crescita, trainata da settori strategici, sia **accompagnata da una decisa azione tesa alla stabilizzazione dei rapporti di lavoro**. Ciò implica una **limitazione dell'utilizzo distorto del part-time**, promuovendo ove possibile il passaggio a contratti a tempo pieno e indeterminato. Inoltre, è cruciale **aprire alla formazione "dal basso"**, superando l'impiego dei contratti di tirocinio come mero strumento di ingresso nel mondo del lavoro, spesso privo di prospettive concrete. La formazione deve essere pensata per qualificare realmente i lavoratori e accompagnarli in percorsi di carriera più solidi.

In conclusione, il rapporto INPS dipinge un quadro di crescita occupazionale confortante sul piano quantitativo, ma che non può prescindere da un'attenta valutazione delle sue dinamiche qualitative. Il compito del legislatore e delle parti sociali è ora quello di tradurre questa crescita in occupazione di qualità, garantendo stabilità, tutele e opportunità di sviluppo per tutti i lavoratori, con un'attenzione particolare alle categorie più vulnerabili e ai settori chiave per il futuro del Paese. ■

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

Ciao Alfonso

di Fadila

Voglio dedicare queste mie brevi note a una persona veramente speciale, Alfonso De Lucia, che, andandosene, ha lasciato un grande vuoto. Mi piace ricordarlo agli amici che lo hanno stimato e farlo conoscere, sia pure in estrema sintesi, ai tanti lettori che ora ne sentono parlare per la prima volta. Ritengo non sia cosa vana per questi ultimi sottolineare che le sue azioni erano dettate da una nobiltà d'animo eccezionale. Per farlo voglio trascrivere quello che ho scritto d'impulso quando ho appreso la triste notizia.

Scusami Alfonso se disturbo la tua quiete nel Paradiso dei giusti e dei buoni, ma in questo particolare momento ho bisogno di ricordare dall'inizio la nostra amicizia che dura da decenni e che è iniziata nei primi Anni Novanta in un'assemblea sindacale tenuta a Napoli nella sede provinciale del Ministero del Lavoro. Era la prima volta che la tenevo nella tua città e non mi sentivo per niente rassicurato sulla sua riuscita. Il clima era pesante anche perché le trattative per il rinnovo del contratto erano in alto mare e a Napoli si era creato un estremismo di natura politica e sindacale. Le mura dell'ufficio portavano ancora i segni di un tentativo d'incendio e la sala dell'assemblea, un ambiente che emanava un odore acre, un miscuglio di sudore e fumo di sigarette, era gremita all'inverosimile di colleghi, molti dei quali con un atteggiamento non proprio rassicurante; mi parevano, infatti, pronti alla contestazione. Erano tempi duri per il sindacato quelli. Ti eri messo alle mie spalle come un angelo custode e le prime parole che mi hai sussurrato sono state: stai tranquillo, sono tutti bravi guaglioni. Un modo di esprimersi delizioso, una sintesi del dialetto napoletano raffinato con la lingua nazionale.

E per darmi ancor più sicurezza hai fatto un passo avanti per presentarmi. Il chiassoso mormorio di fronte alla tua figura è cessato improvvisamente come per incanto, segno del grande rispetto che nutrivano nei tuoi confronti i colleghi. Così l'assemblea è andata avanti nella normalità, pur nella sua vivacità, com'era giusto che fosse.

Al termine siamo andati a prendere un caffè come si fa dopo uno scampato

pericolo. Subito sono scattate simpatia e cordialità forse anche per un'affinità elettiva tra noi; da allora siamo diventati amici per sempre. Ci siamo ritrovati qualche anno dopo nella nostra bella fondazione che avevamo fondato e di cui eravamo entrambi innamorati. Ricordo che quando ho avuto l'onore di rappresentarla, nonostante un'idiosincrasia verso i conti, mi sentivo al sicuro perché oltre ai fidati amici dell'amministrazione avevo te alla presidenza dell'organo di controllo. Mentre sono avvolto nei miei ricordi noto sul tuo viso un lieve sorriso, un tuo abituale modo di schernirti delle adulazioni altrui. Tale atteggiamento era parte integrante della tua personalità, insieme





Ricordo di Alfonso De Lucia

Ho conosciuto Alfonso De Lucia nel momento in cui io venivo eletto presidente della Fondazione D'Antona e lui, dopo molti anni, lasciava l'incarico di presidente del collegio dei revisori.

Nelle occasioni in cui abbiamo avuto modo di parlarci, di persona o telefonicamente, ho sempre avuto a che fare con una persona mite, gentile, disponibile.

Ricordo ancora l'emozione palpabile che traspariva dal suo volto il giorno in cui a Napoli, presso i locali dell'Ispettorato del Lavoro, gli abbiamo consegnato la targa per onorarne l'impegno.

Alfonso era un gentiluomo. Ci mancherà, ma con noi resterà il suo ricordo e il suo esempio.

*Ciao, Alfonso.
Buon viaggio e grazie di tutto.*

Matteo Ariano

al senso di libertà che ti rendeva simile al tuo amato felino domestico.

Ricordo con tristezza quel giorno durante i lavori dell'assemblea generale della fondazione quando hai voluto fare un passo indietro, sempre con discrezione, da incarichi di responsabilità. Ho notato, mentre stavi concludendo il tuo breve intervento, sul tuo volto solo il luccichio di una lacrima. Per me rappresentava la fine di un'epoca.

Ma bando alla tristezza che potrebbe intaccare la tua elegante serenità mentre passeggi nell'Eden, un ambiente raffinato come te. Perché le tue qualità più belle erano l'eleganza e

la bellezza. I tuoi occhi di un raro e bellissimo colore, il tuo profilo, le tue movenze erano di un napoletano eccezionale, forse il risultato nel tempo delle migliori qualità fisiche e morali dei tanti popoli che si sono fusi nel calderone della città partenopea, dai greci, ai romani, ai bizantini ai normanni, ai francesi e agli spagnoli. Vedo che mi stai salutando perché devi svolgere con impegno e responsabilità, come sempre, l'incarico che ti hanno assegnato di verificare i requisiti degli ammessi a tale luogo magico. Perciò nel ringraziarti della tua amicizia, con un groppo in gola, ti saluto come da sempre ho fatto; ciao, Alfonso. ■

