



LAVORO@CONFRONTO

I Leoni della “Rerum Novarum”

DIGNITÀ UMANA
LAVORO



**Il rapporto tra
P.A. e politica
sta cambiando?**

Matteo Ariano

**Gli ispettori
del lavoro**

Fabrizio Di Lalla

**Lo stato della
contrattazione
integrativa
nella P.A.**

Marco Biagiotti

Lavoro@Confronto

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

Numero 71 • Settembre/Ottobre 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:

Il rapporto tra Pubblica Amministrazione e politica sta cambiando?

Matteo Ariano p. 3

Gli ispettori del lavoro

Fabrizio Di Lalla p. 4

Lo stato della contrattazione integrativa nella Pubblica Amministrazione

Marco Biagiotti p. 6

I Leoni della "Rerum Novarum"

Stefano Olivieri Pennesi p. 12

Lavoratori affetti da malattie oncologiche

Pietro Napoleoni p. 20

Bossing: quel male ignorato

Michele Cavaliere p. 23

Malattia professionale: tra principio indennitario e tutela risarcitoria

Arianna Tofani p. 25

Lavoro illegale e morti sul lavoro

Mario Saverio Di Martiis p. 27

Caporalato nell'alta moda

Mario Crispino p. 30

La previdenza integrativa in Italia: un pilastro per il futuro

Claudio Palmisciano p. 35

Pensione e gemello digitale: l'intelligenza artificiale si occuperà della nostra previdenza?

Antonella Delle Donne p. 37

Effemeridi Odio e amore

Fadila p. 39

Il rapporto tra Pubblica Amministrazione e politica sta cambiando?

di Matteo Ariano [*]



Una parte dell'azione politica dell'attuale Governo è rivolta alla Pubblica Amministrazione, in un modo che sembra destinato a cambiarne il volto in modo strutturale.

Anzitutto, in quasi tutti i Ministeri la figura del Segretario Generale, unica di nomina politica e dunque soggetta al cosiddetto “spoils system”, è stata sostituita dall’inserimento di più Capi Dipartimento, anch’essi tutti di nomina politica e destinati a mutare col cambio dei Governi. La differenza all’interno della macchina amministrativa è solo apparentemente formale, in quanto la presenza di più Capi Dipartimento in luogo di un solo Segretario Generale, consente di avere un controllo più capillare sulla struttura e di verificare eventuali anomalie nel rispetto delle indicazioni provenienti dal vertice politico.

Il pendolo del rapporto tra amministrazione pubblica e politica è sempre stato oscillante fra autonomia e subordinazione. Nell’attuale momento storico sembrerebbe pendere verso la subordinazione al volere politico, riducendo drasticamente i margini di autonomia ad aspetti che potremmo definire puramente tecnici. Quindi, ferma restando la decisione politica, all’amministrazione spetta solo di eseguirla, tutt’al più verificando la soluzione tecnica più adatta.

Altro elemento di sicuro impatto è quello relativo ai controlli sugli atti della Pubblica Amministrazione effettuati dalla Corte dei conti, considerati come un possibile ostacolo alle decisioni della macchina pubblica, in particolare per la cosiddetta “paura della firma”, ossia il timore del funzionario e del dirigente pubblico di firmare atti per evitare eventuali successive responsabilità erariali. In questa prospettiva, il disegno di legge presentato dalle forze di maggioranza che intende riformare la Corte dei conti modifica la funzione di controllo di quest’organo in un modo che – stando al parere consultivo della stessa Corte dei conti riguardo al disegno di legge, ma anche secondo buona parte della dottrina – non sembra affatto garantire una maggiore efficienza nelle attività della Corte.

Infine, nella medesima direzione di ridurre l’impatto dell’attività di controllo pubblico, stavolta verso le imprese, sono state introdotte modifiche normative importanti: in particolare, con il Decreto Legislativo 103/2024 si è espressamente previsto che le attività di controllo non solo non possano intralciare l’attività economica ma si è altresì introdotto l’obbligo, per l’orga-

no di controllo pubblico, di preavvisare almeno dieci giorni prima l’azienda da controllare. Al momento, la previsione esclude espressamente dall’obbligo di preavviso l’ambito delle verifiche in materia di salute e sicurezza sul lavoro e, solo grazie a una circolare interpretativa dell’INL, non riguarda la vigilanza sul lavoro ma, l’aver superato normativamente il cosiddetto “effetto sorpresa”, ossia il non avvisare preventivamente il soggetto da controllare per essere certi della genuinità della situazione che si verrà a trovare, rappresenta un ulteriore tassello al quadro già delineato.

In definitiva, fedele alle promesse elettorali fatte, l’attuale Governo – e la maggioranza di partiti che lo sostiene – sembra intervenire in modo diretto e stringente sulla Pubblica Amministrazione con l’obiettivo di ridurre l’intervento in diversi ambiti: da quello verso gli atti pubblici e delle attività economiche fino a quello interno, rivolto all’attuazione delle direttive politiche.

C’è da verificare se e quale sarà l’impatto di queste riforme sull’azione della Pubblica Amministrazione. Allo stato attuale, sia consentito evidenziare quella che – a parere di chi scrive – appare una contraddizione: proprio una compagine che esalta il ruolo dello Stato e quindi dei soggetti che lo rappresentano, introduce norme che sembrano ridurre il ruolo dell’apparato statale e, di conseguenza, anche di quello che un tempo era considerato il prestigio di lavorare per lo Stato. ■

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

Gli ispettori del lavoro

di Fabrizio Di Lalla [*]



Mai nella sua storia il Ministero del Lavoro, e con esso l'Ispettorato del Lavoro, era scomparso dai radar dei mass media come in questo periodo. La causa prima di ciò è la sua attuale assoluta irrilevanza politica. Questo vuoto di notizie, però, è stato interrotto da un articolo pubblicato da ItaliaOggi il 9 settembre che cerca di spiegare il disinteresse di tanti giovani vincitori di concorso a prendere servizio negli uffici dell'organo di vigilanza.

E, tuttavia, il contenuto mi è parso inadeguato sulla causa individuata, riducendo tutto alla bassa retribuzione e ignorando altri elementi di uguale importanza che diminuiscono l'appetibilità del posto di lavoro e, inoltre, determinano anche tante dimissioni. Mi riferisco, innanzi tutto, a un'organizzazione irrazionale e inefficace che impedisce agli operatori di avere una chiara visione degli obiettivi da perseguire, all'inesistente coordinamento che provoca disordine nell'attività dei vari soggetti e perché no, alle vistose disuguaglianze di carattere giuridico ed economico tra operatori che svolgono la stessa funzione.



Per un altro verso all'autrice dell'articolo va riconosciuto il merito di aver affrontato tale aspetto legato alla crisi della vigilanza, mentre è in atto da dieci anni un silenzio colpevole da parte dei tanti soloni e grandi esperti della materia con la pausa, per la verità, dovuta a un fondo di Pietro Ichino circa un anno fa. In esso si sottolineava giustamente e tuttavia con un forte ritardo che la causa prima della inefficienza dell'attività ispettiva derivava dal suo cervelotico frazionamento tra più soggetti pubblici. Tale grido d'allarme, però, andava lanciato al momento della formazione della norma istitutrice dell'Agenzia e dell'attuale sistema di vigilanza e non dopo tanti anni dalla sua creazione. Tardivo e inefficace è come chiudere la stalla, quando i buoi sono già scappati.

Purtroppo ancor più grave delle responsabilità di mass media ed esperti è l'indifferenza mostrata dall'attuale vertice politico su questo grave degrado strutturale che rende spesso vana l'azione meritoria degli ispettori del lavoro.

ro. Temo che con una tale disastrosa organizzazione le stesse misure previste nella bozza del decreto sicurezza potranno produrre risultati modesti e non determinanti.

Quanto al problema retributivo esso è reale e altrettanto importante come motivo di disaffezione o mancata appetibilità verso una funzione che forse è la più affascinante della pubblica amministrazione, ma professionalmente complessa, rischiosa e carica di responsabilità. A volte una "pratica" non ti fa dormire e non è un modo di dire. La responsabilità è personale e se commetti qualche errore paghi di persona senza avere le spalle coperte dall'apparato. Quindi un tale lavoro, per lo svolgimento del quale occorrono requisiti di prim'ordine, deve avere come contropartita una giusta retribuzione e quella attuale non lo è. Per raggiungere tale obiettivo sarebbe errato tentare di modificare quella contrattuale di settore perché si farebbe sicuramente un buco nell'acqua. Si deve, invece, puntare all'aumento del salario accessorio per raggiungere la cifra adeguata al lavoro svolto, alla sua alta professionalità e agli altri elementi accennati in precedenza. Lo stesso vale per il problema dell'elevato costo della vita nel nord e nelle sue grandi città come Milano. La soluzione non è difficile perché basterebbe un minimo d'interesse da parte del ministero per ottenere le risorse necessarie a partecipare alle spese di soggiorno, un sostegno che invoglierebbe i vincitori di concorso a prendere servizio anziché rinunciare.

I fondi per risolvere tali problemi non sono né eccessivi né difficili da trovare. Nessuno, credo, nel governo, nel Parlamento o tra le parti sociali potrebbe opporsi all'esborso di quattro spiccioli per avere il personale indispensabile e migliorare l'attività di vigilanza.

E anziché prendere questa strada assolutamente percorribile, si adottano misure improvviste che non portano da nessuna parte, anzi peggiorano la situazione. Come quella che, con furbizia tutta italiana, per allargare la base dei partecipanti e quindi degli idonei ai concorsi per ispettori addetti alla prevenzione degli infortuni, sono stati inseriti anche titoli di studio rispettabili ma inidonei allo scopo. Poiché questa dirigenza politica non sa o non vuole prendere il toro per le corna, c'è il rischio che a furia di allargare la partecipazione ai concorsi accetti anche il possesso di titoli inferiori. Venticinque anni fa, dopo una battaglia durata decenni, i sindacati sottoscrissero un accordo con l'amministrazione recepito nel primo contratto integrativo del 2001. Stabiliva che il titolo di studio per l'accesso doveva essere esclusivamente la laurea specifica e non anche il diploma, elevando la professionalità e sanando finalmente una discriminazione che durava da oltre mezzo secolo. C'erano, infatti, ispettori di serie A e B che pur svolgendo le stesse funzioni avevano un trattamento giuridico ed economico differenziato.

L'attuale ministro dovrebbe avere a cuore l'efficienza dell'attività di vigilanza dell'Agen-



zia posta sotto il proprio controllo e il benessere degli operatori e fare quanto è in suo potere per conseguire entrambi i risultati, impegnandosi anche fino alle estreme conseguenze, invece di tirare a campare. Gli stessi sindacati, d'altra parte, dalle rappresentanze ministeriali fino ai vertici confederali hanno il dovere di battersi per tali obiettivi. Altrimenti tutto rimarrà come ora e ognuno continuerà a recitare la sua parte in commedia che purtroppo nella realtà è una vera e propria tragedia. Infatti non passa settimana senza infortuni mortali con sdegno e dolore ipocriti di chi dovrebbe e potrebbe adottare misure per un efficiente contrasto. ■

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

**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@fondazioneantonina.it**

Lo stato della contrattazione integrativa nella Pubblica Amministrazione

Alcune evidenze dall'ultimo rapporto ARAN

di Marco Biagiotti [*]



Anche quest'anno il rapporto ARAN sul monitoraggio della contrattazione integrativa nel lavoro pubblico, pubblicato alla fine di settembre^[1], offre un quadro aggiornato dell'attività negoziale svolta presso le amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 40, comma 3-bis, del decreto legislativo 165/2001^[2] negli anni 2023 e 2024^[3] e un'analisi comparativa dei dati risultanti dagli esiti delle contrattazioni effettuate in base alle regole fissate nei CCNL della tornata contrattuale 2019-2021. Preliminarmente, può essere utile ricordare che, in base ai dati del Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato^[4], il personale pubblico in regime di diritto privato presente nelle amministrazioni dei comparti di contrattazione collettiva ammonta a circa 2 milioni e 700mila unità fra dirigenti e non dirigenti (anno di riferimento 2023), rilevati ai sensi dall'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001^[5] e a cui si applicano le disposizioni del Libro V del Codice civile e le leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, suddivisi come segue: Funzioni Centrali, 205.204 unità; Funzioni Locali, 493.967; Istruzione e Ricerca, 1.306.941; Sanità, 701.170. Il rapporto annuale dell'ARAN copre l'attività contrattuale svolta all'interno dei comparti secondo le regole fissate e per le materie delegate dai rispettivi contratti collettivi nazionali di lavoro riguardanti il personale di cui sopra, dirigenziale e non dirigenziale, nel quale non rientra il personale in regime di diritto pubblico ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 165/2001 (579.322 unità).

Come precisato nella premessa del rapporto, esso viene redatto ai sensi dell'art. 46, comma 4, del decreto legislativo n. 165/2001. A tal proposito, sembra opportuno ricordare che, ai sensi dell'art. 40-bis, comma 5, dello stesso decreto 165/2001^[6] e dell'art. 21, comma 2 del decreto legislativo n. 33/2013, ai fini dell'attuazione dell'articolo 46, comma 4, le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di trasmettere all'ARAN e al CNEL il testo degli accordi di contrattazione integrativa sottoscritti, per via telematica ed entro cinque giorni dalla sottoscrizione, allegando la relazione tecnico-finanziaria ed illustrativa e indicando le modalità di copertura dei relativi oneri con riferimento agli strumenti annuali e pluriennali di bilancio^[7].

Il primo dato rilevante che balza all'attenzione è rappresentato dall'incremento del numero di contratti integrativi trasmessi complessivamente dalle amministrazioni di tutti i comparti pubblici di contrattazione collettiva all'ARAN e al CNEL nell'anno 2024 rispetto all'anno precedente. In termini assoluti, si tratta di 18.116 accordi trasmessi nel 2024 rispetto ai 16.863 dell'anno prima, con un incremento di circa il 7%. Nell'anno di riferimento sono aumentate anche le sedi di contrattazione – sia di sede nazionale e di sede unica, che territoriale – che hanno inviato almeno un contratto integrativo, raggiungendo la percentuale complessiva più

alta mai registrata per entrambe le tipologie (rispettivamente, 71,6% e 26,8%).

Pur tenendo conto del fatto che il numero assoluto di accordi trasmessi dalle amministrazioni non indica, di per sé, il grado di reale diffusione della contrattazione integrativa nella p.a., è da notare che già nel 2023 si era registrato un consistente incremento di trasmissioni rispetto al 2022 (+12,4%).

La maggior parte degli accordi trasmessi nel 2024 proviene dalla Scuola (7.987) e dai Comuni (7.170), coerentemente con il fatto che in questi settori è presente la maggior parte delle sedi di contrattazione integrativa: 7.619 per la Scuola e 8.818 per le Autonomie locali, che assommano insieme circa l'81% delle 20.336 sedi contrattuali esistenti in tutta la p.a.^[8]. Con riguardo alle tipologie della produzione contrattuale si deve tener presente che, ai sensi dell'art. 2 dell'Accordo Nazionale Quadro 12 aprile 2022 per l'elezione e il funzionamento delle Rappresentanze Sindacali Unitarie^[9], queste ultime possono essere costituite in tutte le sedi delle amministrazioni che occupino più di 15 dipendenti "individuate dai contratti o accordi collettivi nazionali come livelli di contrattazione collettiva integrativa", nazionale o territoriale. Com'è noto, tuttavia, non vi è omogeneità fra i comparti in merito alla distribuzione delle tipologie di sedi contrattuali inte-

grative: in alcuni comparti prevalgono infatti le “sedi di contrattazione nazionale” o “sede unica”, mentre altrove è più diffuso un doppio livello di contrattazione integrativa, poiché al contratto integrativo nazionale (di ministero o ente) si aggiungono gli accordi stipulati nelle sedi decentrate articolate su base geografica e, in alcuni enti di maggiori dimensioni, di Direzione o Dipartimento. I dati relativi al 2024 evidenziano l'incidenza del rapporto fra la predetta articolazione e il “tasso di contrattazione” nei vari comparti, desumibile in base al numero delle sedi di contrattazione che hanno trasmesso almeno un atto negoziale. Nell'anno considerato, il “tasso di contrattazione” è risultato particolarmente elevato nel comparto Istruzione e Ricerca, caratterizzato dalla presenza di ben 7.806 sedi di contrattazione nazionale o unica (per lo più nella Scuola) e di appena 155 sedi di contrattazione territoriale, quasi tutte concentrate negli Enti di ricerca. In questo comparto, le sedi nazionali o uniche hanno fatto registrare la performance migliore di tutta la p.a. con un tasso di contrattazione del 90,6%, distaccando nettamente gli altri comparti, dove le sedi nazionali hanno registrato un 60,5% per le Funzioni Locali, un 51,6% nella Sanità e un modesto 17,2% nelle Funzioni Centrali.

È lecita una riflessione sul modesto risultato delle Funzioni Centrali (peraltro in linea con quelli degli anni precedenti), dove sono presenti 824 sedi di contrattazione integrativa di sede nazionale o unica, delle quali solo 142 hanno trasmesso almeno un accordo integrativo; e 2.460 sedi di contrattazione integrativa territoriale, che pure non sembrano aver brillato per vitalità contrattuale con un tasso di contrattazione del 28,4% (698 le sedi che hanno trasmesso accordi). Occorre tener conto della complessa

composizione di un ‘contenitore’ assai poco omogeneo, nel quale confluiscono tipologie di amministrazioni profondamente diverse fra loro per struttura organizzativa e tradizioni contrattuali. In tale situazione, il dato medio può obliterare peculiarità e caratteristiche specifiche interne di quello che appare come il comparto più frammentato di tutta la p.a., sebbene in termini di personale rappresenti solo il 6,2% di tutto il settore pubblico contrattualizzato^[10]. Ad esempio, le due componenti principali fra le categorie di amministrazioni che formano il comparto, ossia i Ministeri e gli Enti pubblici non economici, presentano una spiccata asimmetria per quanto concerne il numero delle sedi di contrattazione integrativa nazionale o unica: gli Enti pubblici non economici ne contano 786 (pari al 95,4% nel comparto), i Ministeri 33 (4%). Per contro, le sedi di contrattazione integrativa territoriale dei Ministeri sono 1.793 (72% di tutto il comparto) contro le 380 degli Enti pubblici non economici (15,4%). La contrattazione territoriale è dunque un fenomeno non esclusivo, ma sicuramente tipico delle Funzioni Centrali, segnatamente dei Ministeri ed ancor più, in proporzione al numero complessivo di sedi contrattuali esistenti, delle Agenzie fiscali, che presentano ben 266 sedi di contrattazione territoriale su 268 totali. Ciò è dovuto principalmente alle dimensioni nazionali delle amministrazioni interessate e alla loro articolazione organizzativa sul territorio. Osservando i dati ARAN^[11], si direbbe che la contrattazione integrativa nazionale o di sede unica sia in buona salute nei Ministeri (tasso di contrattazione del 78,8%) e in sofferenza negli Enti pubblici non economici (14,2%), ma il rapporto si inverte per la contrattazione territoriale (28,6% contro 48,9%).



Pur nella consapevolezza che occorre molta cautela nell'avanzare conclusioni, non si può sfuggire all'impressione che, ad oltre 30 anni dalla 'privatizzazione' del rapporto di lavoro, la contrattazione decentrata di secondo livello nella pubblica amministrazione faccia ancora fatica a svilupparsi e consolidarsi, malgrado la disciplina contenuta nei contratti collettivi nazionali di lavoro vigenti o, in altri contesti, i documenti e le enunciazioni che ne hanno auspicato/previsto il rafforzamento^[12]. Le sedi RSU territoriali delle Funzioni Centrali sembrano incontrare le maggiori difficoltà ad affermare il proprio ruolo negoziale, come forse si può indirettamente evincere attraverso i dati sui contenuti degli accordi sottoscritti. Nell'insieme, infatti, i dati di tutta la p.a. per il 2024 appaiono distribuiti in modo abbastanza equilibrato tra accordi a contenuto "solo economico" (51%) e accordi a contenuto "normativo" (44%), ma rispetto all'anno precedente si nota una diminuzione dei secondi (da 8.118 a 7.937) e un incremento piuttosto sensibile dei primi (da 7.911 a 9.228)^[13]. Comunque, l'incidenza delle due tipologie di accordi varia molto da un comparto all'altro. Ad esempio, dei 901 accordi di contrattazione integrativa trasmessi dalle amministrazioni delle Funzioni Centrali, l'incidenza dell'attività negoziale incentrata esclusivamente sul riparto delle risorse decentrate e sugli istituti del trattamento economico ("indennità variabili, premi performance, ed altri trattamenti accessori, maggiorazioni delle tariffe base nazionali previste per talune indennità, criteri per le progressioni economiche")^[14] prevale in modo schiacciante (83%) su quella a contenuto normativo, il che induce la stessa Agenzia a sottolineare che "molte amministrazioni di tale comparto (...) non hanno attivato le trattative su aspetti a contenuto non economico demandate dal contratto nazionale sottoscritto a maggio 2022 (triennio 2019/2021)"^[15]. Se però consideriamo i dati degli altri comparti, si può notare come nelle Funzioni Locali, a fronte di una netta prevalenza di accordi di tipo economico (63%), sia presente anche un discreto numero (2.779) di contratti a contenuto normativo, pari al 33% del totale. Anche nella Sanità prevalgono nettamente gli accordi a contenuto economico (46%) rispetto a quelli normativi (18%), ma vi è anche un 38% di accordi che riguardano discipline specifiche; una suddivisione simile si riscontra nelle Università, con un 39% di accordi economici e un 21% di accordi normativi, però superati entrambi in percentuale dagli "atti che regolano specifiche materie".

Il dato sulla sottoscrizione degli accordi conferma anche per il 2024 la partecipazione mediamente piuttosto elevata delle RSU già rilevata negli ultimi anni^[16], con un tasso del 92% corrispondente a 15.594 accordi integrativi sottoscritti su 16.971 sedi contrattuali, nazionali e territoriali, che ne prevedono la presenza. Nel comparto Istruzione e ricerca (dove il 98% delle sedi negoziali è rappresentato da sedi di contrattazione nazionale o unica, il 95% delle quali rientrano nella Scuola), il tasso di adesione delle RSU agli accordi integrativi è altissimo (95,7%, ma sale addirittura al 96,2% considerando solo la Scuola), come pure nella Sanità, dove in 299 casi su 330 (90,6%) le RSU hanno aderito agli accordi. La percentuale scende leggermente nelle Funzioni Locali (88,6%, ricordando che in questo comparto la percentuale di sedi di contrattazione integrativa nazionale o unica è del 100%) e flette ulteriormente nelle Funzioni Centrali attestandosi su un valore medio dell'84,1% che, tuttavia, nasconde una forte divergenza fra Ministeri (94,8%) e Enti pubblici non economici (45,8%). Quest'ultimo dato merita forse un piccolo supplemento di riflessione. Nei Ministeri, dove la maggior parte delle sedi di contrattazione integrativa sono decentrate sul territorio, il tasso di contrattazione è basso (28,4%), ma il tasso di adesione delle RSU agli accordi sottoscritti è alto; il che può forse essere interpretato come il segnale di un forte potenziale partecipativo non ancora pienamente espresso, seppure agibile per effetto dei miglioramenti introdotti nel sistema di relazioni sindacali con il CCNL 2019-2021 e della disciplina sulle prerogative delle RSU di cui all'Accordo Nazionale Quadro del 12-4-2022. Per contro, il tasso di adesione modesto che si registra negli Enti pubblici non economici può essere in buona misura ascrivito al fatto che in questo settore "sono presenti molti enti di piccolissime dimensioni (ad esempio le sedi ACI o gli Ordini professionali) in cui non è presente la RSU"^[17].

Infine, sembra d'uopo dedicare un cenno al dato riguardante gli atti adottati unilateralmente dalle amministrazioni ai sensi dell'art. 40, comma 3-ter, del decreto legislativo 165/2001. Si tratta della norma (a suo tempo introdotta dall'art. 54 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e modificata in modo sostanziale dall'art. 11, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75)^[18] che prevede la possibilità per le amministrazioni di definire autonomamente e in via provvisoria le materie oggetto di trattativa, nel caso che non si raggiunga l'accordo

per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo e qualora “il protrarsi delle trattative determini un pregiudizio alla funzionalità dell’azione amministrativa”, fino alla successiva sottoscrizione, proseguendo nel contempo le trattative “al fine di pervenire in tempi celeri alla conclusione dell’accordo”^[19]. Dei 18.116 accordi trasmessi (compresi quelli delle aree dirigenziali), sono appena 120 i casi in cui è stato adottato un atto unilaterale da parte delle amministrazioni (pari allo 0,7%, stessa percentuale del 2023 su 119 casi), oltre la metà dei quali nel settore Scuola dove, fra l’altro, si registra un incremento del 35% rispetto all’anno prima. Il secondo comparto con la maggiore presenza di atti unilaterali è quello delle Funzioni Locali, con 43 provvedimenti su 8.288 accordi (0,5%, in calo rispetto ai 55 provvedimenti su 7.501 accordi del 2023), mentre nelle Funzioni Centrali e nella Sanità la consistenza del fenomeno è quasi impalpabile (rispettivamente 0,4% e 0,2% nel 2024 a fronte di 0,5% e 0,3% nel 2023). Al di là dell’esiguità dei numeri, che comunque mette in risalto la sostanziale efficacia del sistema relazionale delineato nei contratti collettivi nazionali, sembra di poter osservare che il maggiore ricorso agli atti unilaterali si verifichi nei comparti dove è maggiore la presenza di sedi contrattuali di piccole dimensioni. In ogni caso, per un monitoraggio più dettagliato del ricorso agli atti unilaterali da parte delle amministrazioni, lo stesso comma 3-ter dell’art. 40 ha previsto l’istituzione di un apposito “osservatorio paritetico” presso l’ARAN, a cui è demandato il compito di verificare che l’adozione degli atti stessi sia adeguatamente motivata “in ordine alla sussistenza del pregiudizio alla funzionalità dell’azione amministrativa.” ■

Note

- [1] www.aranagenzia.it/wp-content/uploads/2025/09/14-2025.pdf. Nelle successive citazioni del presente articolo sarà indicato sinteticamente come “Rapporto sul monitoraggio”.
- [2] “3-bis. [evidenziamenti nostre] Le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa (...), nel rispetto (...) dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. La contrattazione collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l’impegno e la qualità della performance, destinandovi, per l’ottimale perseguimento degli obiettivi organizzativi ed individuali, una quota prevalente delle risorse finalizzate ai trattamenti economici accessori comunque denominati (...). La contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono; essa può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni.”
- [3] Come annunciato nel titolo, il Rapporto presenta le “risultanze di sintesi dell’anno 2024” e una “analisi di dettaglio dell’anno 2023”.
- [4] contoannuale.rgs.mef.gov.it/it/web/sicosito/occupazione
- [5] “Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le



Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.”.

[6] La norma citata recita testualmente (l'evidenziazione è nostra): “L'ARAN effettua il monitoraggio sull'applicazione dei contratti collettivi nazionali e sulla contrattazione collettiva integrativa e presenta annualmente al Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze nonché ai comitati di settore, un rapporto in cui verifica l'effettività e la congruenza della ripartizione fra le materie regolate dalla legge, quelle di competenza della contrattazione nazionale e quelle di competenza dei contratti integrativi nonché le principali criticità emerse in sede di contrattazione collettiva nazionale ed integrativa”.

[7] In particolare, il comma 2 dell'art. 21 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”) ha previsto per le pubbliche amministrazioni l'obbligo di pubblicare i contratti integrativi stipulati, con la relazione tecnico-finanziaria e quella illustrativa. Quest'ultima deve tra l'altro evidenziare “gli effetti attesi in esito alla sottoscrizione del contratto integrativo in materia di produttività ed efficienza dei servizi erogati, anche in relazione alle richieste dei cittadini.” Per soddisfare tali obblighi e contemperarli al meglio con quelli previsti dall'art. 40-bis del decreto 165, ARAN e CNEL hanno attivato dal 1° ottobre 2015 una piattaforma telematica condivisa per la pubblicazione on-line dei contratti integrativi e delle relative relazioni. La pubblicazione avviene a cura delle amministrazioni stipulanti e la consultazione della banca dati di tutti gli accordi integrativi (di livello nazionale e decentrato) stipulati e depositati nella piattaforma, suddivisi per anno di sottoscrizione dal 2015 al 2025, è liberamente accessibile all'indirizzo www.contrattintegrativipa.it. Alla data di redazione del presente contributo, gli accordi di contrattazione integrativa presenti nella banca dati ARAN-CNEL e consultabili sulla piattaforma on-line ammontano ad oltre

155mila testi contrattuali corredati dalle rispettive relazioni tecniche e illustrative.

[8] Il totale comprende sia le sedi di contrattazione nazionale o di sede unica (17.721) che le sedi di contrattazione territoriale decentrata (2.615). Torneremo più avanti su questo dato, la cui peculiarità consiste nella quasi totale concentrazione delle sedi decentrate territoriali nel comparto delle Funzioni Centrali (2.460, pari al 94% delle analoghe sedi di tutta la p.a.) a fronte di una relativamente modesta presenza di sedi di contrattazione nazionale o di sede unica (824, ovvero appena il 4,6% di tutte le analoghe sedi di contrattazione della p.a.). Per inciso, va osservato che, in generale, dai dati degli ultimi anni si evince che il numero delle sedi di contrattazione integrativa appare in lenta, ma progressiva diminuzione: 21.115 sedi complessive nel 2018; 20.973 nel 2019; 20.747 nel 2022; 20.661 nel 2023; fenomeno che appare proporzionalmente più significativo per le sedi territoriali delle Funzioni Centrali (circa 9% in meno rispetto al 2018) per effetto degli accorpamenti definiti negli accordi di mappatura definiti a livello di singole amministrazioni in occasione delle varie tornate elettorali per il rinnovo delle RSU.

[9] https://www.aranagenzia.it/documento_publico/accordo-collettivo-nazionale-quadro-in-materia-di- costituzione-delle-rappresentanze-sindacali-unitarie-per-il-personale-dei-comparti-delle-pubbliche-amministrazioni-e-per-la-definizione-del-relativ/

[10] La maggior parte dei dipendenti pubblici contrattualizzati, con qualifica sia dirigenziale che non dirigenziale, si concentra nei comparti Istruzione-Ricerca e Sanità, che insieme assorbono oltre il 60% del personale contrattualizzato. Segue il comparto delle Funzioni Locali con il 14,8%, mentre il personale non contrattualizzato (in regime di diritto pubblico) vale il 17,4% dell'intera forza lavoro della p.a. Per un'analisi approfondita dei dati della Ragioneria Generale dello Stato su struttura e distribuzione del personale della p.a. nei diversi comparti, aggiornati al 12 dicembre 2024, si rimanda al Commento ai principali dati del conto annuale del periodo 2014-2023 pubblicato sul sito del conto annuale e linkabile all'indirizzo: contoannuale.rgs.mef.gov.it/ext/Documents/ANALISI%20E%20COMMENTI%202014-2023.pdf

[11] ARAN, Rapporto sul monitoraggio, cit., pag. 8, tavola 2.

[12] Senza dilungarsi in una sterile teoria di richiami e citazioni, ci limitiamo a ricordare (per l'elevato spessore politico del documento) che in un passaggio cruciale del “Patto per l'innovazione

del lavoro pubblico e la coesione” sottoscritto da CGIL, CISL e UIL con l’allora Presidente del Consiglio Mario Draghi, si concordava che: “Al fine di sviluppare la contrattazione collettiva integrativa il Governo, previo confronto, individuerà le misure legislative utili a valorizzare il ruolo della contrattazione decentrata”.

[13] ARAN, Rapporto sul monitoraggio, cit., pag. 11, nota 7, avverte peraltro che la distinzione fra le due tipologie “è operata dalle amministrazioni invianti” con criteri non sempre omogenei, come ad esempio nel caso degli accordi di ripartizione annuale delle risorse decentrate.

[14] ARAN, Rapporto sul monitoraggio, cit., pag. 11.

[15] ARAN, Rapporto sul monitoraggio, cit., pag. 12.

[16] Dai rapporti ARAN sulla contrattazione integrativa degli anni precedenti si ricava che il tasso medio di sottoscrizione delle RSU era stato del 94% nel 2023, dell’85,6% nel 2022 e del 90.5% nel 2021.

[17] ARAN, Rapporto sul monitoraggio, cit., pag. 15.

[18] Al riguardo, è utile ricordare che l’accordo governo-sindacati del 30 novembre 2016 sul rinnovo dei contratti pubblici e sul rafforzamento delle relazioni sindacali nella pubblica amministrazione aveva previsto – al paragrafo 1, lettera c) - l’impegno dell’allora governo a “riformare l’art. 40, comma 3-ter, del D.Lgs. 165/2001”, limitando il ricorso delle amministrazioni all’atto unilaterale motivato ai soli casi nei quali “il perdurare dello stallo nelle trattative, per un periodo di tempo che sarà definito nei contratti collettivi, determini un pregiudizio economico all’azione amministrativa” e prevedendo che gli stessi contratti collettivi determinassero “la durata massima della vigenza dell’atto unilaterale”. A titolo di esempio, il CCNL Funzioni Centrali

2022-2024 (riprendendo un’analoga clausola del CCNL 2019-2021), art. 8, comma 5, ha circoscritto il perimetro di applicazione dell’art. 40, comma 3-ter, delimitando il novero delle materie di contrattazione integrativa (fra quelle previste nell’art. 7 dello stesso CCNL) per le quali il protrarsi delle trattative “determini un oggettivo pregiudizio alla funzionalità dell’azione amministrativa” con conseguente possibilità per l’amministrazione interessata di provvedere autonomamente, in via provvisoria, con proprio atto fino alla successiva sottoscrizione, ma anche con l’obbligo di proseguire comunque le trattative “al fine di pervenire in tempi celeri alla conclusione dell’accordo”.

[19] Fra le modifiche introdotte dal D.Lgs. 75/2017 vi è anche la previsione che i contratti collettivi nazionali possano “individuare un termine minimo di durata delle sessioni negoziali in sede decentrata”, decorso il quale l’amministrazione interessata possa adottare un atto unilaterale sulle materie oggetto del mancato accordo. Ad esempio, la clausola contrattuale del CCNL Funzioni Centrali ricordata nella nota n. 18 ha fissato un termine minimo di durata delle sessioni negoziali, prima che scatti l’art. 40, comma 3-ter del d. lgs. n. 165/2001, pari a 45 giorni, eventualmente prorogabili di ulteriori 45.

[*] 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.



I Leoni della “Rerum Novarum”

di Stefano Olivieri Pennesi [*]



Siamo alla riscoperta di questa fondamentale **Enciclica Papale**, la “*Rerum Novarum*” (delle cose nuove) quale **documento promulgato il 15 maggio 1891** che ha saputo trattare “*la questione sociale nel contesto della prima grande rivoluzione industriale*” attingendo al patrimonio della **Dottrina sociale della Chiesa**. Nei fatti questa ne segna l’inizio, rappresentando una prima risposta ufficiale della Chiesa alle ingiustizie del mondo moderno (dell’epoca) e segna appunto l’avvio di un ulteriore ramo di Dottrina della Chiesa ponendo il “**lavoro**” e più in generale la “**economia**” quali ambiti di basilare interesse.

Nel **XIX secolo**, la società europea fu profondamente mutata dall’avvio della **rivoluzione industriale**, che portò con sé inimmaginabili progressi accompagnati però da nuove e inesplorate **problematiche sociali**. Le condizioni di vita di **una nuova classe di lavoratori** si aggravarono nelle nascenti città a vocazione industriale: orari lunghi e faticosi, scarsità di salario, insalubrità, infortuni, sfruttamento, erano componenti ineludibili, facendo scaturire un **crescente disagio sociale**. Per questo ed anche altro la **Chiesa cattolica** del tempo sentì la necessità di **accogliere certi gridi di dolore** e quindi di prendere una posizione. La **risultante** fu l’**enciclica di Papa Pecci – Leone XIII** – vale a dire la *Rerum Novarum*.

Con detta illuminata enciclica, la Chiesa dimostra di volersi affrancare da una posizione neutra se non silente e di comodo, entrando di fatto nel dibattito sociale portando con sé **proposte concrete e valori etici** ovviamente di ispirazione evangelica. Viene pertanto affrontata, in particolare, la cosiddetta “**questione operaia**”, assumendo considerazioni sulle **dure condizioni di vita e di lavoro** della classe lavoratrice, scaturite dalla **nuova società a connotazione industriale**. Tra i punti salienti del messaggio Papale si scorge il **valore del lavoro umano**, temperato dai **diritti salariali**, accostati ai **diritti morali** dei lavoratori.

Papa Leone XIII asserisce con forza, sul finire del 1800, con il suo iconico documento ecclesiale, che il **lavoro** non può essere considerato una **semplice merce**, ma deve essere riconosciuto come un’attività che contribuisce alla piena **realizzazione della persona umana** perseguendo, al contempo, la **salvaguardia sia del bene comune che del bene personale**.

Tra gli **aspetti maggiormente innovativi**, del documento Papale, si staglia il riconoscimento dell’**importanza delle associazioni dei lavoratori**, quali essere i **sindacati**, che si occupano di svolgere un ruolo attivo nella difesa dei diritti dei più deboli e indifesi. Non di meno **lo Stato deve parimenti svolgere una funzione cardine** nel governo delle nazioni e delle genti: **non** deve essere però **oppressivo, ma neppure assente**. Deve intervenire, in modo ausiliario, nella **ricerca permanente di giustizia ed equità**.

Ciò detto **Leone XIII** scelse di **intervenire** nel dibattito sociale dell’epoca in maniera esplicita inserendosi, con una **propria dottrina**, anche **per contrapporsi alla nascente visione socialista** del mondo, allora percepita come la vera sola forza capace di dare voce alla sofferenza del mondo operaio.

Nella sua enciclica però, nei fatti, **non condannò né assolse il capitalismo** industriale, ma propose un modello basato sul **riconoscimento reciproco, tra padroni e operai**, nel nome di un’uguaglianza possibile e cristiana, capace di **difendere gli interessi** degli uni e la **dignità** degli altri.

Una futuribile “*Rerum Digitalium*” per il nostro tempo di era digitale

Una lettura attualizzata, alla nostra epoca, ci permetterebbe di rispondere alle sollecitazioni di “*un’altra rivoluzione industriale, post moderna, che si sostanzia con gli sviluppi di una **innovata rivoluzione tecnologica** ossia quella dell’**Intelligenza artificiale***”. Oggi la Chiesa offre alla collettività il suo patrimonio di dottrina sociale, per rispondere a un’altra rivoluzione

industriale e agli **sviluppi dell'intelligenza artificiale**, che comportano nuove **sfide per la difesa della dignità umana, della giustizia sociale e del lavoro**.

L'enciclica di Leone XIII fu incentrata, sul finire dell'800, sulle **condizioni delle masse operaie**; di contro calando quelle considerazioni nella cornice attuale è possibile pensare ad una **"Rerum Digitalium"**, che illumini sulle **"cose digitali"**, volendo considerare la questione del lavoro e i diritti dei lavoratori in corrispondenza dei profondi **cambiamenti definiti dall'impiego delle nuove tecnologie**. Permane, evidentemente, in ambedue queste epoche (il finire del XIX° secolo e l'inizio del XXI° secolo) un contesto in cui **il lavoro era e continua ad essere**, per gran parte, concepito come **pura merce**.

È un fatto evidente che il **mondo del lavoro** risulti sì **profondamente cambiato**, ma nella maggior parte dei casi i **diritti dei lavoratori** hanno ancora bisogno di essere **protetti e tutelati**. Consideriamo, non a caso, i rischi di carattere diffuso come pure quelli connessi alle nuove tecnologie, e non da ultimo quelli riferiti all'**impiego della IA**; abbiamo poi, ovviamente, quelli riferibili alle **nuove forme di schiavitù e di sfruttamento lavorativo** trasversali ad ogni tipologia di settore produttivo.

Rimane però evidente la necessità di circoscrivere l'ambito dei **fattori discriminanti** con

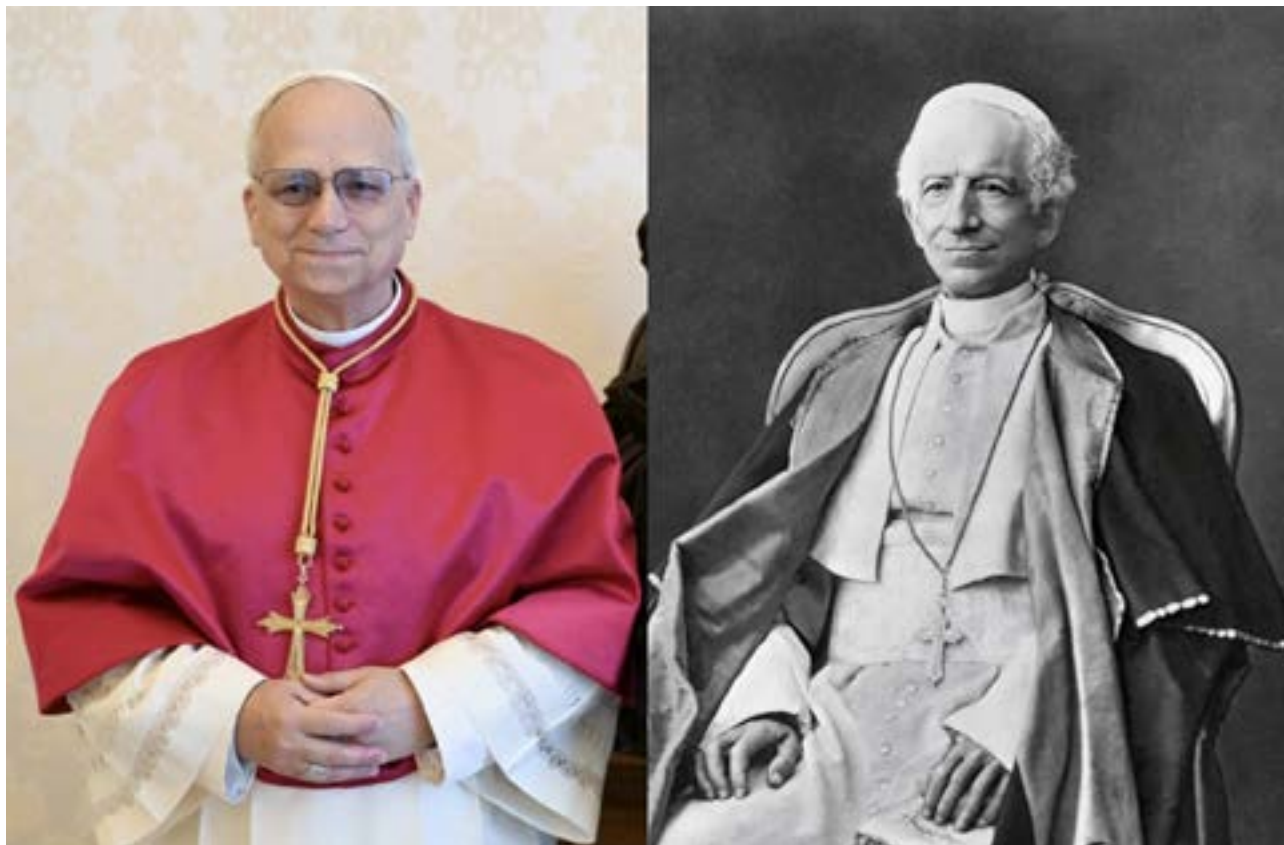
un uso buono o cattivo dell'impiego dei diversi **fattori della produzione**, senza tralasciare il contesto organizzativo nel fare impresa. Questo criterio è altrettanto valido quale approccio da seguire oggi nell'utilizzare le multiformi tecnologie digitali.

Il **sistema produttivo**, sempre più **"liquido"**, multisettoriale ed articolato, può essere potenzialmente impiegato e **manipolato dalle tecnoscienze** con contraccolpi evidenti e influenti nella vita di ogni essere umano. La famiglia umana è chiamata, percorrendo questa via, ad affrontare **"nuove sfide per la difesa della dignità umana, della giustizia e del lavoro"** come **affermato** agli esordi del Pontificato da **Papa Prevost - Leone XIV**.

Oggi la Chiesa, con il suo patrimonio di **dottrina sociale**, deve rispondere ad una **nuova rivoluzione industriale**, quella prodotta con gli **sviluppi dell'intelligenza artificiale**.

Emergono quindi delle motivazioni per cui l'attuale Santo Padre Papa Leone XIV spingerebbe ad una stesura di una **riedizione contemporanea** della già conosciuta enciclica, una sorta di **"Rerum Novarum contemporanea"**.

Le stesse analogie tra il moderno contesto di questo pontificato e quello di Leone XIII, ci portano a peculiari **sfide** come le **disuguaglianze globali**, la **precarietà e povertà lavorativa**, le invasive nuove **tecnologie basate** anche sul-



la **Intelligenza Artificiale** che richiedono un **ammodernamento dei postulati della dottrina sociale della Chiesa**, validi per affrontare **problematiche contemporanee**, quali la **dignità umana** nell'era digitale e la protezione sociale per le crescenti vulnerabilità umane; nel segno della tradizione riformista sociale seguendo il solco di Leone XIII con il suo testo pionieristico trattante la questione operaia.

Non a caso con l'avvento di **nuove tecnologie**, in particolare quella dell'IA, sarebbe lecito chiedere una riflessione sulla **natura del lavoro** e sul riconoscimento della rinnovata **dignità umana nell'ambiente digitale**, riproponendo le questioni sollevate dalla *Rerum Novarum* in una nuova veste, una ribattezzata **"Rerum Digitalium"**.

Tecnologie ad uso della persona umana e del lavoro

Sarebbe quindi giusto affrontare secondo i dettami della Chiesa cattolica, ma non soltanto, seguendo il nuovo corso impresso da Papa Leone XIV, quale direttrice fondamentale del suo pontificato, le **sfide etiche e sociali** poste dall'intelligenza artificiale (IA).

Potremmo quindi essere degli attenti osservatori per una ribadita **riflessione morale e sociale** (generalizzata) di fronte all'attuale **rivoluzione industriale** dominata da **algoritmi, automazione e intelligenza artificiale**.

La **comparazione tra i due momenti storici** di questi due Papi, che si mettono a confronto, non è semplice retorica. Come l'inizio delle automazioni e il capitalismo industriale dell'Ottocento imposero nuove gerarchie lavorative, sociali e innovati modelli economici, parimenti **oggi l'IA** promette di **trasformare profondamente il lavoro umano**, i rapporti sociali e **le strutture del potere**, generando al contempo opportunità e rischi sistemici.

Necessita, allora, anche per questa vita moderna una **visione cristiana dell'economia e del lavoro**. Nella enciclica ottocentesca Leone XIII difendeva il diritto dei lavoratori a una giusta retribuzione, al riposo, al potersi associare sindacalmente, e denunciava gli **eccessi di un capitalismo senza regole**.

L'orizzonte indicato da papa Leone XIV contempla la **sostituzione prospettica** dei telai e delle fabbriche con algoritmi e robot, il capitalismo ottocentesco **con i monopolisti di Big Tech** e i **fondi di investimento** che li sostengono, enucleando pertanto l'attualità di quelle istanze rapportate alle odierne.

Se ne desume, conseguentemente, che la **centralità del lavoro umano** potrebbe essere **gravemente minacciata**: non più solo dalle macchine industriali, ma **dalla "automazione cognitiva"**, da intendersi come uso dell'intelligenza artificiale (IA) e di **algoritmi di apprendimento automatico** finalizzato ad **automatizzare "compiti cognitivi complessi"** precedentemente eseguiti dagli esseri umani. Va oltre l'automazione tradizionale incorporando funzionalità avanzate tipo: elaborazione del linguaggio naturale, riconoscimento vocale, riconoscimento delle immagini e più in generale il processo decisionale. Ciò **rischia di far espellere le persone dal ciclo produttivo** e trasformare la nozione stessa di lavoro e il **rapporto uomo-macchine**.

Questo vale sia per i settori a **bassa qualificazione**, nelle prime fasi ritenuti quelli più vulnerabili agli sviluppi dell'IA, sia per le professioni ed attività ad **alta specializzazione**.

Papa Leone XIV, richiamandosi alla *Rerum Novarum*, desidera palesemente rilanciare il principio secondo cui **l'economia deve essere di servizio all'uomo**, e non viceversa. Una società giusta oggi come nel 1891 si erige non accettando passivamente le logiche della produttività e del profitto, ma **dirigendo le innovazioni tecniche** in funzione della **dignità umana e della coesione sociale**.

Dignità dell'uomo e del lavoro

Un principio cardine trattato nell'enciclica di Leone XIII è quello della **dignità della persona umana** e conseguentemente del lavoro dell'uomo. Papa Pecci afferma che i padroni: *"non devono trattare l'operaio da schiavo; devono rispettare in lui la dignità della persona umana... Agli occhi della ragione e della fede, il lavoro non degrada l'uomo, anzi lo nobilita... Quello che veramente è indegno dell'uomo è di usarlo come vile strumento di guadagno, e di stimarlo solo per quel che valgono le sue energie fisiche"*.

Un altro principio fondamentale enunciato è che l'economia ha una sua **dimensione etica**, proprio in quanto essa è essenzialmente **orientata al servizio dell'uomo**. Un principio questo in contrapposizione all'**ideologia liberale**, che sostiene invece l'**estraneità del concetto di moralità** rispetto al **processo economico**, che di contro seguirebbe le **regole del mercato**.

Il terzo principio si rifà alla necessità che **lo Stato intervenga nella questione sociale ed economica**, assistendo i più bisognosi: **"È**

compito proprio dello Stato provvedere al bene comune”.

Nell'enciclica si afferma altresì che *“la classe dei ricchi, forte per se stessa, ha meno bisogno della difesa pubblica. La classe proletaria invece, che manca di sostegno proprio, conta soprattutto sulla protezione dello Stato. Lo Stato si faccia, dunque, particolarmente difensore dei lavoratori, che appartengono alla classe povera”.*

Papa Francesco, Intelligenza Artificiale e risvolti di economia e pace

Facendo una più approfondita panoramica circa le novazioni volute della Chiesa Cattolica rispetto al bisogno di ridisegnare, in chiave moderna, la “sua” Dottrina sociale non possiamo fare a meno di menzionare **il segno lasciato durante il Pontificato di Papa Francesco** che realisticamente ha indagato le **contraddizioni del nostro tempo**, segnato dal dominio incontrastato del **potere finanziario**, cresciuto con la **digitalizzazione e la globalizzazione dei processi produttivi**.

Francesco nella sua **enciclica *Fratelli tutti*** afferma: *“Si accendono conflitti anacronistici che si ritenevano superati, risorgono nazionalismi chiusi...; la società sempre più globalizzata ci rende vicini, ma non ci rende fratelli. Siamo più soli che mai in questo mondo massificato che privilegia gli interessi individuali e indebolisce la dimensione comunitaria dell'esistenza... La politica diventa sempre più fragile di fronte ai poteri economici transnazionali che applicano il divide et impera”.*

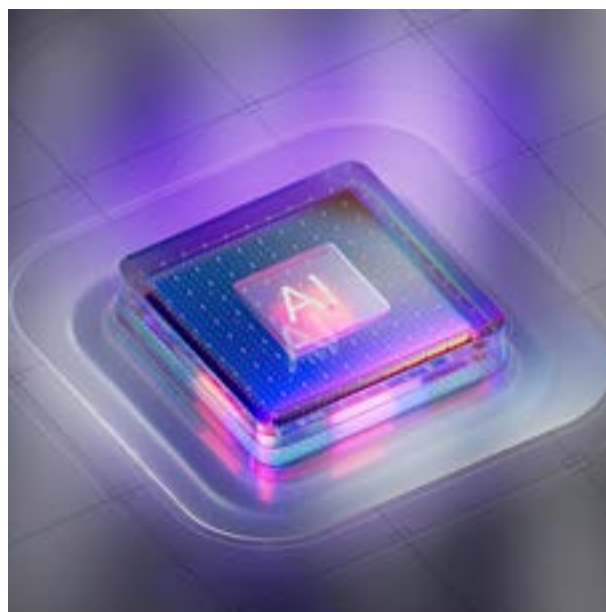
Bergoglio, consapevole del cinismo dominante nel mondo d'oggi, non ha inteso rassegnarsi di fronte all'«**aumento della ricchezza senza equità**». Alimenta il coraggio per denunciare con forza (dal suo soglio) le contraddizioni del nostro tempo: *«Mentre una parte dell'umanità vive nell'opulenza, un'altra parte vede la propria dignità disconosciuta, disprezzata o calpestata».* Infatti *«milioni di persone – bambini, uomini e donne di ogni età – vengono private della libertà e costrette a vivere in condizioni assimilabili a quelle della schiavitù».* Ma le **contraddizioni e le storture** del mondo odierno non sono solo queste: guerre, attentati, persecuzioni per motivi politici, razziali o religiosi vengono giudicati in modi diversi a seconda che convengano o meno a determinati interessi: *«Ciò che è vero quando conviene a un potente, cessa di esserlo quando non è nel suo interesse».*

Ma il pensiero di Papa Francesco si è esteso con **osservazioni sulla modernità digitale** e nei fatti ha affermato: come sempre più invasiva la «**comunicazione digitale**» oltre ad esporre al «**rischio di dipendenza, di isolamento e di progressiva perdita di contatto con la realtà concreta**» – abbandona ogni individuo agli «**sguardi che frugano, denudano e divulgano, spesso in maniera anonima**». Al contrario oggi ci sarebbe bisogno «**di gesti fisici, di espressioni del volto, di silenzi, di linguaggio corporeo, e persino di profumo, tremito delle mani, rossore, sudore, perché tutto ci parla e fa parte della vera comunicazione umana. I rapporti digitali, che dispensano dalla fatica di coltivare un'amicizia, una reciprocità stabile e anche un consenso che matura con il tempo, hanno solo un'apparenza di socievolezza**».

Papa Bergoglio è sempre stato consapevole nel mondo digitale odierno, che ci circonda e dove operano «**giganteschi interessi economici capaci di realizzare forme di controllo tanto sottili quanto invasivi, creando meccanismi di manipolazione delle coscienze e del processo democratico**».

Assistiamo alla **crescente diffusione**, nel mondo, delle cosiddette **fake news** ossia di «**informazioni e notizie false, fomentando pregiudizi e odio**». Attraverso i media oggi «**si cerca di creare una nuova cultura al servizio dei più potenti. Da ciò traggono vantaggio l'opportunismo della speculazione finanziaria e lo sfruttamento, dove i poveri sono sempre quelli che perdono**».

Papa Francesco ha ripreso nella sua instancabile catechesi alcuni temi esemplari della Dottrina Sociale della Chiesa ribadendo l'invito evangelico ad **aver cura degli ulti-**



mi, nel nostro tempo, sapendo usare espressioni forti, ha affermato: **«Bisogna lottare contro le cause strutturali della povertà, la disuguaglianza, la mancanza di lavoro, della terra e della casa... facendo fronte agli effetti distruttori dell'Impero del denaro».**

Leone XIV sembra raccogliere un testimone importante dal suo predecessore papa Francesco, consistente nella visione concatenata dei **rapporti tra intelligenza artificiale economia e pace**. Francesco riconosceva le **potenzialità positive dell'IA** nel campo della medicina, dell'educazione e della sostenibilità ambientale, pur **richiamando l'attenzione sui rischi** di disumanizzazione, disuguaglianza e potere dell'algoritmo.

Bergoglio scriveva: **«Non è accettabile che la decisione su questioni fondamentali per la vita delle persone sia affidata a strumenti algoritmici».**

In tale contesto ha auspicato lo **sviluppo della cosiddetta “algoritica”**, vale a dire etica degli algoritmi capace di **mettere al centro la dignità della persona e il bene comune**.

La pace, secondo il pontefice venuto da molto lontano, **non è solo assenza di conflitto**, ma armonia **fondata su giustizia, inclusione e partecipazione**: criteri che devono orientare anche l'architettura e la **governance globale** dell'IA. Funzionale a ciò sarebbero stati gli accordi internazionali necessari a regolamentare lo sviluppo e l'impiego dell'IA, ispirati a principi etici universali quali: trasparenza, equità e accesso universale.

Non di meno questa prospettiva concerne il **pensiero laico**. Al riguardo, appunto, l'**economista e premio Nobel 2024 Daron Acemoglu** in numerosi interventi ha rafforzato questa prospettiva, denunciato il pericolo di una **diffusione unilaterale** e ideologicamente orientata **delle tecnologie digitali**, come la IA.

Secondo questo economista turco-statunitense, il problema non risiede nell'innovazione in sé, ma per come viene progettata, promossa e usata. Le **big tech** tendono, a **sublimare efficienza e disintermediazione** giustificando modelli pensati molto spesso per **sostituire il lavoro umano**, non per aumentarlo, integrarlo e migliorarlo. Ciò rappresenta il frutto di scelte politiche, economiche e culturali funzionali a interessi addensati.

La critica dell'economista si sovrappone pertanto perfettamente con il **grido della Chiesa** per una **governance** etica e parteci-

pata dell'IA, che tenga conto delle conseguenze a lungo termine, evitando concentrazioni di potere ma garantendo al contempo un **accesso equo ai benefici prodotti della tecnologia**.

Inseguendo una nuova dottrina sociale “digitale”

Con **Papa Leone XIV** è facile e prevedibile immaginare una **fase evolutiva della dottrina sociale** della Chiesa, capace di confrontarsi con la realtà digitale del XXI secolo. La sfida sullo sviluppo e impiego della IA, come la lotta alle varie forme di povertà, il contrasto alla triste nuova stagione di **guerre globali**, le conseguenze per la **crisi climatica**, rappresentano tutte dei risvolti non puramente economici, politici e sociali, ma più complessivamente di **natura antropologica**.

Tale quadro d'insieme ci impone l'interrogativo su **cosa significhi essere umani** in un'epoca in cui i confini fluidi dell'agire dell'uomo si intersecano tra **ragione e tecnologia**, tra **naturale e artificiale**, consapevole e inconsapevole, **vita naturale e vita subliminale**. Un confine quindi che si fa sempre più labile impalpabile.

Risulta ben visibile una **deregolamentazione aggressiva** auspicata, per di più, dai **giganti tecnologici** per sviluppare, ma direi liberare, tutte le **potenzialità di business dell'IA** (un altro esempio è rappresentato dal **“DeepSeek”** ovvero la startup cinese ideata nel 2023 che sviluppa **modelli di IA generativa open-source** con l'ambizione di **“democratizzare”** e far avanzare l'intelligenza artificiale permettendo a chiunque di utilizzare, modificare e adattare propri modelli).

Dei seppur timidi tentativi di contrappesi credibili, a tale realtà, sono stati forniti dall'**Unione Europea** che, con l'**AI Act del 2024**, che ha disegnato il primo **quadro giuridico globale** sull'intelligenza artificiale.

In questo, **Leone XIV** potrebbe rappresentare il vero **testimone** per una Chiesa che interpreta le necessarie **esigenze di giustizia, dignità delle persone, bene comune, lotta al profitto amorale ed egoistico** nell'era degli algoritmi, come fece Leone XIII in difesa dei lavoratori della fabbrica ottocentesca, puntando sulla centralità della persona per il bene comune. Sapendo **confutare** un presunto **rapporto difficile tra la Chiesa cattolica e la modernità** e quindi una critica del mondo moderno.

Riprendendo il filo del ragionamento sulle **analogie esistenti tra i due pontefici di nome Leone** è possibile riscontrare, certamente, l'affacciarsi di "cose nuove" sia alla fine del sec. XIX affrontate da **Papa Leone XIII** (in particolare la questione sociale frutto della rivoluzione industriale, con il liberalismo economico contrapposto alle rivendicazioni e proteste proletarie) sia quello che si prospetta per **Papa Leone XIV** nel sec. XXI, quale la sfida lanciata dalle nuove tecnologie applicate alla Intelligenza artificiale, anche in ottica di giustizia sociale e benessere globale diffuso, partendo dal miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro.

In questo contesto risulta veramente importante esaminare il **rapporto esistente tra intelligenza artificiale e intelligenza umana**. L'elemento caratteristico di noi esseri umani è rappresentato appunto dalla sua "umanità", il sapere vivere insieme, il saper condividere le scoperte scientifiche, tecnologiche, artistiche, essere in grado di sussidiarsi. In sintesi, la sapienza e la principale virtù umana permettono di "rammendare" le singole parti di esistenza in un tutto, proiettando ogni decisione consapevole delle conseguenze che verranno determinate. Diversa cosa è la sostanza della IA che si alimenta e sublima, per mezzo della quantità di dati e conoscenze che si possono accumulare.

Il titolo della recentissima **esortazione apostolica** è **"Dilexit te"** (ti ho amato), contiene la riflessione su *"la natura e i limiti del potere che la società può legittimamente esercitare sull'individuo"*. Leone XIV si è messo al lavoro per presentare, nella ricorrenza di San Francesco, la citata esortazione apostolica, che più sarà seguita da un'enciclica, (la prima dell'attuale pontificato) nell'intento di assegnare alla **questione sociale quale tema decisivo** (necessariamente aggiornato), la centralità del **rapporto tra bene privato e bene comune**, natura dell'impresa e del capitalismo.

Molte cose sono cambiate, dalla fine del XIX all'inizio del XXI secolo, ma è proprio questo il punto di caduta. Ancora una volta, per la Chiesa, si tratta di saper interpretare i segni dei tempi e **riflettere sulle "cose nuove"**, per cercare mitigazioni a una condizione antica che continua ad affliggere una buona fetta di umanità come: la povertà, le guerre, le diseguaglianze, le carestie, i disastri naturali e ambientali.

Bisogna **rispondere alle nuove sfide dell'umanità**: *"Oggi la Chiesa offre a tutti il suo patrimonio di dottrina sociale per rispondere a un'altra rivoluzione industriale e agli sviluppi dell'intelligenza artificiale, che comportano nuove sfide per la difesa della dignità"*



umana, della giustizia e del lavoro". Queste le parole pronunciate all'inizio del pontificato da Leone XIV.

Il grande messaggio che possiamo scorgere nel nome di Leone e nel riferimento alla *Rerum Novarum* è dunque forte e chiaro: **tornare alle domande della Dottrina sociale della chiesa**, a quelle sul lavoro, sulla giustizia dei salari, sul rapporto tra bene privato e bene comune, sulla natura dell'impresa, sulla essenza del capitalismo, sulla vocazione dell'imprenditore, sulla pace, sul creato, e molte altre già note e che nasceranno, dalla chiesa e dalla storia. Una nuova, inaugurata da Francesco, è la questione ambientale, da cui dipenderà molto della qualità del magistero sociale che sta per iniziare.

Ma la vera questione al centro della *Rerum Novarum* (passata e futura), e quindi della scelta di rimetterla oggi al centro degli interessi di Leone XIV, è la **necessità per la chiesa di entrare con una personale visione nelle questioni economiche e sociali di questo tempo**. Nei fatti l'economia, la giustizia, il capitale, il lavoro, la pace, le imprese non sono avulse dal pensiero e dal magistero della chiesa. L'economia, ad esempio, riguarda da vicino la vita delle persone, e conseguentemente riguarda la chiesa, e i cristiani, la ricchezza e la povertà, come la pace, la giustizia, l'ambiente, sono i fondamentali per il presente e il futuro delle giovani generazioni, e quindi deve riguardare anche la Chiesa, la sua azione, la sua concretezza.

Oggi le "cose nuove" di questo tempo "*Res Novae*" si chiamano lavoro e intelligenza artificiale, le questioni dell'ambiente e dell'ecologia, la povertà involontaria, le risorse alimentari insufficienti e la denutrizione dei bambini.

Il **capitalismo speculativo e amorale** affiancato ad una **finanza elitaria** del XXI secolo **sono divenuti una nuova religione** che sta sostituendo il cristianesimo. La critica del Vangelo alle cose nuove nell'economia e nella società deve rappresentare anche una esplicita **critica al nuovo capitalismo diventato religione**. Guardando a come si è trasformato il mondo globalizzato, è facile attribuire al capitalismo una crescita sostanzialmente ingovernata e indisturbata, e nella piena distrazione **si è introdotto un "virus" nel capitalismo sano**, contagiando la stessa finanza, il lavoro, i consumi, facendo avanzare lo spirito del business senza freni né remore, agendo sulla **desertificazione delle coscienze umane** provocando un **nichilismo dell'agire**.

Conclusioni

Una domanda credo sia giusto porsi, terminando questo redazionale, ossia perché Papa Leone XIV sta pensando a una nuova *Rerum Novarum* e ancora chi sono i nuovi **"lavoratori dell'IA"**?

Partiamo da un assunto, cioè, che le cosiddette **"connessioni universali"**, intese come condizioni di uguaglianza nell'accesso a servizi e strumenti digitali, **sono rese possibili dal lavoro, spesso non tutelato**, di milioni di persone che rendono disponibili le realtà tecnologiche e digitali ed in particolare l'intelligenza artificiale proprio **per mezzo dell'impegno e della fatica umana**. Per questo Papa Leone XIV pensa a una nuova *Rerum Novarum*.

Nel vortice della odierna **rivoluzione digitale**, la Chiesa Cattolica si trova ad affrontare una **sfida** tanto nuova quanto **complessa**. Per poter quindi continuare ad incidere nella società e nella vita degli individui deve garantire uno sguardo attento sui profondi mutamenti che attraversano ogni epoca.

Segnatamente, **l'evolversi dell'IA, come degli algoritmi predittivi, rappresenta una sfida atipica** arrivando a mettere in discussione i presidi di umanità, considerando che la Chiesa Cattolica, ha rappresentato per secoli la guida indiscussa delle coscienze di vaste popolazioni.

Siamo quindi nel cuore di una **rivoluzione non solo digitale, ma puramente ontologica**. Si vive un cambiamento che investe la nostra stessa **concezione di umanità**, di giustizia, di uguaglianza e quindi di relazione.

La Chiesa cattolica si sta quindi attrezzando, con l'azione dell'attuale Pontefice Leone XIV, per una nuova dottrina sociale in quanto per mantenere un **ruolo attivo** nelle coscienze contemporanee, dovrà necessariamente fare i conti con la **complessità del presente**. A questo si giunge ponendosi e poi rispondendo a **domande fondamentali**. Quale sarà il destino del lavoro in un mondo sempre più tecnologico? Chi sono oggi identificabili quali lavoratori impegnati direttamente ed indirettamente nell'uso dell'intelligenza artificiale?

I **"lavoratori dell'IA"** rappresentano una categoria difficile da definire: fluida, parcellizzata, quasi impercettibile e priva di rappresentanza sindacale. Escludendo ingegneri e sviluppatori di software è possibile delineare **due grandi gruppi: il primo**, maggiormente collocato in USA nella Silicon Valley, **è costituito da chi crea, conserva e sorveglia le grandi infrastrutture del tecno-capitalismo** come i "data center" di OpenAI e Microsoft; **il secon-**

do comprende gli operai dell'assemblaggio e dell'industria dei semiconduttori stan- ziali, per lo più, nel continente asiatico.

Secondo il pensiero dello **studioso di Filosofia morale Giuseppe de Ruvo**, autore di varie pubblicazioni e collaboratore della rivista di geopolitica "Limes", nonché **esperto di teoria critica del capitalismo digitale**, la connessione universale è resa possibile dal **lavoro non tutelato di milioni di persone**. Le molteplici piattaforme "cloud" esistenti e relativi server, se esistono, si rinnovano e si alimentano, è solo grazie alla fatica mediata di chi lavora. La comunicazione istantanea resta, quindi una prerogativa fondamentale di tale realtà.

In questo contesto scopo fondamentale ed etico di chi ha responsabilità decisorie diffuse: governi, imprese, istituzioni, autorità, dovrebbe essere quello di **rimettere l'uomo al centro della vita e della società**, per questo il messaggio cristiano dell'amore e della cura per il prossimo acquista un significato ancora più urgente e universale. Non si tratta più soltanto di **interrogarsi sul destino del lavoro** o sul **funzionamento delle tecnologie**, ma di **riconoscere che al centro di ogni rivoluzione tecnologica rimane l'essere umano**: con la sua dignità, le sue povertà e il desiderio di giustizia egualitaria.

La sfida per la Chiesa non è competere con i propugnatori dell'intelligenza artificiale, ma **riaffermare il ruolo insostituibile della coscienza**: a fronte di invasivi algoritmi, sempre più avanzati, e per questo profondamente inumani, spesso incomprensibili.

In una epoca in cui tutto pare calcolabile e prevedibile, il ruolo ecclesiale e della religione in genere, si individua nel custodire l'invisibile: prendersi cura del nostro essere mente, intelletto, etica e morale, interrogandoci e dubitando del nostro agire umano, giusto o ingiusto che sia.

Leone XIV, pertanto, si pone di fronte a una **nuova rivoluzione**, quella **digitale e dell'IA**, osservandone la rapida espansione, spesso incontrollata, **che ridefinisce le strutture sociali, le relazioni umane, i meccanismi decisionali, la produzione di beni e servizi, la distribuzione della ricchezza** ma principalmente **il senso stesso del lavoro e della persona**. L'intento non celato, di Papa Prevost, è quello di **sviluppare una risposta cristiana** iniziando dalle questioni etiche, sociali e antropologiche che l'IA sta sollevando, riattualizzando l'azione di Leone XIII: partire dall'epoca attuale per ribadire i principi perdu-

ranti di giustizia, dignità umana e bene comune, sapendo orientare le coscienze, con principi condivisi, proporre confini e prospettive ad una tecnologia che rischia di condizionare l'uomo anziché servirlo.

La **disumanizzazione che l'IA potrebbe indurre** rappresenta infatti una **minaccia concreta per l'umanità** veicolata dallo **strapotere delle multinazionali tecnologiche** non particolarmente interessate a tutelare i diritti dei nuovi lavoratori dell'algoritmo, osservando la complessità di questa sfida e guardando ad un nuovo **umanesimo digitale**.

Infine, permettetemi questa riflessione. Come Leone XIII difese l'uomo da una **rivoluzione industriale acritica e acefala**, così Leone XIV dovrà difenderlo dalle **macchine intelligenti ma senza anima**. Infatti, in ambedue i casi l'essenza del tema resta identico: è possibile custodire la dignità umana di fronte a un cambiamento così profondo? Affidare le sorti umane a degli algoritmi rappresenta un vero azzardo che il magistero della Chiesa vorrebbe avversare con gli strumenti della cultura, della morale, della fede, della carità, della speranza. **Papa Leone XIV potrebbe rappresentare un argine** per limitare la **"cultura tecnocratica"** che rischia di travolgere uomini, istituzioni, economie, società. ■

[*] 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.



Lavoratori affetti da malattie oncologiche

Più tutela, ma anche un'occasione mancata

di ietro Napoleoni [*]



Un passo in avanti nella tutela dei diritti dei lavoratori. Con l'approvazione da parte della Camera il 25 marzo 2025, e da parte del Senato l'8 luglio, con il voto favorevole di tutti i gruppi politici, i quasi quattro milioni di lavoratori malati oncologici potranno contare su una norma di carattere generale, la legge 18 luglio 2025, n. 106, che contiene disposizioni concernenti la conservazione del posto di lavoro e i permessi retribuiti per esami e cure mediche in loro favore.

Un intervento legislativo che pur entrando in un ambito di competenza delle parti sociali, limitandone oggettivamente gli spazi negoziali, si fa comunque carico di garantire una tutela a quell'area del mercato del lavoro caratterizzato da una frammentazione della rappresentanza sindacale che ripercuote poi i suoi effetti sulla contrattazione collettiva, in modo particolare nei settori del terziario, distribuzione, turismo e servizi vari.

La legge prevede il diritto a congedi non retribuiti e a permessi di lavoro per visite ed esami strumentali per i lavoratori affetti da malattia oncologica, o affetti da malattie invalidanti e croniche.

Più in particolare, l'articolo 1, commi 1 e 2, riconosce il diritto a un periodo di congedo, continuativo o frazionato, non superiore a 24 mesi, non retribuito e con conservazione del posto di lavoro, per i lavoratori dipendenti, pubblici o privati affetti da malattie oncologiche, oppure da malattie invalidanti o croniche, anche rare, che comportino un grado di invalidità pari o superiore al 74 per cento.

Durante il periodo di congedo il dipendente non può svolgere alcun tipo di attività lavorativa, fatti salvi, in via concorrente altri benefici economici o giuridici.

La fruizione del congedo può decorrere una volta esauriti gli altri periodi di assenza giustificata, con o senza retribuzione, spettanti al dipendente a qualunque titolo.

Non è computato nell'anzianità di servizio e né ai fini previdenziali, ma il dipendente può comunque procedere al riscatto, ai fini previdenziali, del periodo di congedo mediante il versamento dei relativi contributi sulla base della disciplina prevista per la prosecuzione volontaria della contribuzione. Sono comunque fatte salve le disposizioni più favorevoli previste dalla contrattazione collettiva.

L'articolo 2 prevede, con decorrenza dall'anno 2026, per i medesimi lavoratori e i loro figli minorenni affetti dalle medesime malattie e condizioni di invalidità, il diritto a dieci ore annue di permesso con relativa indennità e coper-

tura previdenziale figurativa. Tale indennità è corrisposta, nel settore privato, direttamente dal datore di lavoro che, successivamente effettua il conguaglio, con i contributi dovuti all'ente previdenziale. Nel settore pubblico le amministrazioni provvedono, nel rispetto della contrattazione collettiva nazionale, alla sostituzione del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico e ausiliario delle istituzioni scolastiche, nonché del personale per il quale è prevista la sostituzione obbligatoria.

L'articolo 3 prevede l'istituzione di un fondo per il conferimento di premi di laurea intitolati alla memoria di pazienti affetti da malattie oncologiche.

Fin qui i contenuti del provvedimento che, occorre dire, appaiono piuttosto modesti anche se costituiscono comunque un contributo positivo verso la conservazione del posto di lavoro per i malati oncologici. Infatti, a fronte del congedo di due anni senza perdere il posto di lavoro non viene previsto alcun supporto economico nella particolare contingenza nella quale precipita il malato oncologico, e non viene prevista alcuna copertura contributiva seppure figurativa; inoltre, nel periodo, non viene consentito lo svolgimento di altre attività pur compatibili con il particolare stato.

Il provvedimento, a chiusura della norma sulla conservazione del posto di lavoro, (art.1, comma 1), non manca di fare *"salve le disposizioni più favorevoli previste dalla contrattazione collettiva"*. Un riferimento che si connota per la sua genericità. Appare necessario rilevare che la semplice espressione contrattazione collettiva non consente di individuare la norma

contrattuale applicabile al caso di specie considerato lo stato di diffusa incertezza generato dalla proliferazione dei contratti collettivi (se ne contano 866 depositati al CNEL) gran parte dei quali sottoscritti “al ribasso” da sindacati minoritari e associazioni imprenditoriali poco rappresentative delle parti sociali, tra i quali i datori di lavoro possono scegliere quello da applicare come da un *menu à la carte*. Eppoi è appena il caso di ricordare che con il Decreto Legge del 2 marzo 2024, n. 19, il Governo, l'attuale governo, ha introdotto anche la figura del contratto collettivo maggiormente applicato nella zona dove si svolge l'attività.

È comunque utile rammentare che il procedimento per rendere obbligatorie le norme dei contratti collettivi è quello previsto dall'articolo 39 della Costituzione rimasto tuttora inattuato. E l'ordinamento non prevede scorciatoie che possano conferire efficacia erga omnes a norme di contratti collettivi di diritto comune.

Tuttavia, e al di là dei contenuti preme sottolineare il positivo contesto parlamentare che ha condotto all'approvazione del provvedimento all'unanimità, anche superando l'ordinaria dialettica tra maggioranza e opposizione, segno della generale condivisa sensibilità verso il tema. Una sorta di patto solidaristico che si è manifestato anche in sede di svolgimento degli ordini del giorno, anche quelli presentati dalle forze di opposizione e accettati dal governo, previa riformulazione, nei quali viene chiesto un generico impegno al Governo di valutare l'opportunità, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, di adottare ulteriori iniziative volte a definire e stanziare le risorse occorrenti per rafforzare le tutele dei lavoratori con gravi patologie oncologiche.

Nella sostanza, a fronte di una legge con modesti contenuti vengono chiesti al governo impegni generici privi di una qualunque prospettiva di rafforzamento delle tutele.

Occorre prendere atto che è mancata e continua a mancare una risposta adeguata rispetto ad un problema di grande impatto sulla vita quotidiana dei lavoratori e delle loro famiglie che oltre agli effetti depressivi della malattia debbono affrontare la minaccia della perdita del posto di lavoro e di un sostentamento.

Parlamento e governo intervengono con ritardo anche rispetto ad una consolidata attenzione che, almeno da due decenni, la contrattazione collettiva, sia del settore privato che pubblico, ha dedicato alla problematica riguardante i lavoratori affetti da “neoplasie o da malattie gravi che richiedono terapie salvavita”. Una disciplina, quella contrattuale, varia-

mente articolata nelle diverse categorie ma che comunque ha consentito a migliaia di lavoratori di prolungare l'ordinario periodo di assenza seppure senza stipendio. Anche con tutti i limiti di applicazione dei contratti collettivi di diritto comune.

Ma governo e parlamento hanno manifestato disattenzione anche in riferimento ad un consolidato orientamento della giurisprudenza (per tutte Cass. n. 11731/2024) a tutela dell'interesse del lavoratore, affetto da malattie gravi, a disporre di un congruo periodo di assenza per ristabilirsi, nella considerazione che l'applicazione dell'ordinario periodo di comporto ad un dipendente disabile costituisca una forma di discriminazione indiretta. Anche in applicazione della direttiva europea 2000/78/CE che introduce il concetto di soluzioni ragionevoli per i disabili, per garantire loro il rispetto del principio della parità di trattamento. ■

Riferimenti normativi

LEGGE 18 luglio 2025, n. 106

Disposizioni concernenti la conservazione del posto di lavoro e i permessi retribuiti per esami e cure mediche in favore dei lavoratori affetti da malattie oncologiche, invalidanti e croniche. (25G00114)



Art. 1

Conservazione del posto di lavoro

1. I dipendenti di datori di lavoro pubblici o privati, affetti da malattie oncologiche, ovvero da malattie invalidanti o croniche, anche rare, che comportino un grado di invalidità pari o superiore al 74 per cento, possono richiedere un periodo di congedo, continuativo o frazionato, non superiore a ventiquattro mesi. Durante il periodo di congedo il dipendente conserva il posto di lavoro, non ha diritto alla retribuzione e non può svolgere alcun tipo di attività lavorativa. Il congedo è compatibile con il concorrente godimento di eventuali altri benefici economici o giuridici e la sua fruizione decorre dall'esaurimento degli altri periodi di assenza giustificata, con o senza retribuzione, spettanti al dipendente a qualunque titolo. Il periodo di congedo non è computato nell'anzianità di servizio né ai fini previdenziali. Il dipendente può comunque procedere al riscatto del periodo di congedo mediante versamento dei relativi contributi, secondo quanto previsto per la prosecuzione volontaria dalla normativa vigente. Sono comunque fatte salve le disposizioni più favorevoli previste dalla contrattazione collettiva o dalla disciplina applicabile al rapporto di lavoro.

2. La certificazione delle malattie di cui al comma 1 è rilasciata dal medico di medicina generale o dal medico specialista, operante in una struttura sanitaria pubblica o privata accreditata, che ha in cura il lavoratore. Ai fini della verifica e del controllo delle condizioni previste, possono essere utilizzati i dati disponibili nel Sistema tessera sanitaria e nel fascicolo sanitario elettronico, secondo le modalità definite dalla normativa vigente.

3. Per le malattie di cui al comma 1 la sospensione dell'esecuzione della prestazione dell'attività svolta in via continuativa per il committente da parte di un lavoratore autonomo, di cui all'articolo 14, comma 1, della legge 22 maggio 2017, n. 81 (<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2017-05-22;81~art14-com1>), si applica per un periodo non superiore a trecento giorni per anno solare.

4. Decorso il periodo di congedo di cui al comma 1, il lavoratore dipendente, per lo svolgimento della propria attività lavorativa, ha diritto ad accedere prioritariamente, ove la prestazione lavorativa lo consenta, alla modalità di lavoro agile ai sensi del capo II della legge 22 maggio 2017, n. 81 (<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2017-05-22;81>).

Art. 2

Permessi di lavoro per visite, esami strumentali e cure mediche

1. I dipendenti di datori di lavoro pubblici o

privati, affetti da malattie oncologiche in fase attiva o in follow-up precoce, ovvero da malattie invalidanti o croniche, anche rare, che comportino un grado di invalidità pari o superiore al 74 per cento, previa prescrizione del medico di medicina generale o di un medico specialista operante in una struttura sanitaria pubblica o privata accreditata, hanno diritto di fruire, in aggiunta alle tutele previste dalla normativa vigente e dai contratti collettivi nazionali di lavoro in relazione alla diversa disciplina dei rapporti di lavoro, di ulteriori dieci ore annue di permesso, con riconoscimento dell'indennità di cui al comma 2 e della copertura figurativa, per i periodi utilizzati per visite, esami strumentali, analisi chimico-cliniche e microbiologiche nonché cure mediche frequenti. Il diritto di cui al primo periodo è riconosciuto anche ai dipendenti di datori di lavoro pubblici o privati con figlio minore affetto da malattie oncologiche, in fase attiva o in follow-up precoce, ovvero da malattie invalidanti o croniche, anche rare, che comportino un grado di invalidità pari o superiore al 74 per cento.

2. Per le ore di permesso aggiuntive di cui al comma 1 si applica la disciplina prevista per i casi di gravi patologie richiedenti terapie salvavita e ai lavoratori compete un'indennità economica determinata nelle misure e secondo le regole previste dalla normativa vigente in materia di malattia.

3. Nel settore privato, l'indennità di cui al comma 2 è direttamente corrisposta dai datori di lavoro e successivamente dagli stessi recuperata tramite conguaglio con i contributi dovuti all'ente previdenziale.

4. Nel settore pubblico, le amministrazioni competenti provvedono alla sostituzione del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico e ausiliario delle istituzioni scolastiche nonché del personale per il quale è prevista la sostituzione obbligatoria nel rispetto della contrattazione collettiva nazionale. Agli oneri derivanti dal presente comma, valutati in 1.240.000 euro annui a decorrere dall'anno 2026, si provvede a valere sul Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa, che è incrementato di un corrispondente importo a decorrere dall'anno 2026.

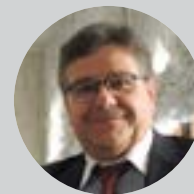
5. Le disposizioni del presente articolo si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2026.

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

Bossing: quel male ignorato

Sommersa e subdola arma letale di ricatto nel mondo del lavoro

di Michele Cavaliere [*]



Sono tante le problematiche che affliggono il mondo del lavoro ma si è soliti soffermarsi su quelle che hanno maggiore eco, risonanza mediatica, visibilità. Oggi non si parla di altro che delle morti sui luoghi di lavoro – con tutto il rispetto ed indignazione per i tanti sfortunati che non fanno più ritorno a casa e non perché sono andati in guerra – ci sono tante altre problematiche che affliggono il mondo del lavoro che sembrano essere passate in second'ordine senza nessuna azione propulsiva che conduca risultati concreti.

Una problematica sommersa e latente, di cui POCHI si occupano ma che colpisce pesantemente ed indistintamente sui luoghi di lavoro, è il **“BOSSING”** ovvero, tecnicamente, *“quella forma di mobbing esercitata da un superiore gerarchico nei confronti di un dipendente, che si caratterizza in comportamenti ostili, sistematici e ripetitivi, finalizzati ad emarginare e ledere la salute psicofisica del lavoratore”*.

- Il Bossing è una *forma specifica di mobbing il cui comportamento vessatorio è posto in essere da un capo, un manager o un dirigente* e si manifesta con azioni intimidatorie, demansionamento, isolamento, critiche continue o comportamenti che hanno come obiettivo danneggiare la reputazione e finanche la salute del dipendente;
- *Obiettivo* talvolta malcelato del Bossing è spesso quello di portare il dipendente a dimettersi oppure a subire una emarginazione professionale e/o economica, incidendo ed innescando conseguenze sul suo equilibrio fisico;
- Il Bossing spesso comporta, come detto, sia gravi conseguenze per la salute del dipendente, sia per l'azienda o l'amministrazione che può essere chiamata a rispondere legalmente.
- A differenza del mobbing, che può essere esercitato da colleghi e/o superiori, il Bossing si riferisce specificatamente a comportamenti da parte di un superiore gerarchico.
- Per riconoscere il Bossing è importante valutare la reiterazione e la sistematicità dei comportamenti ostili; la loro intenzionalità nel creare un clima lavorativo ostile nonché l'impatto sulla salute del dipendente, ovvero sul suo equilibrio psico-fisico”.

In definitiva, l'autore di Bossing solitamente non alza la voce, non insulta apertamente, non alza mai le mani. Eppure, il Bossing è la forma più subdola di violenza psicologica nei luoghi di lavoro, esercitata da un superiore nei confronti di un sottoposto; è una delle piaghe più diffuse e meno riconosciute negli ambienti professionali. Si differenzia dal mobbing, che può essere messo in essere da pari grado o da colleghi, perché ha una matrice verticale: sono dinamiche autoritarie, sistematiche, che ha origine da una posizione di potere. Il superiore gerarchico sfrutta il proprio ruolo per minare la sicurezza, la dignità e, spesso, la salute mentale del lavoratore con modalità che assumono molteplici aspetti, spesso impercettibili dall'esterno: assegnazioni punitive o inutili; esclusione dalle comunicazioni interne; carichi di lavoro insostenibili o, più semplicemente, sventanti; critiche costanti; commenti sarcastici velati da pungente ironia; fino al danneggiamento e sabotaggio della carriera. L'obiettivo è principalmente uno: esasperare il sottoposto e portarlo alle dimissioni evitando, così, i costi e le penali di un licenziamento diretto.

Sembrerebbero azioni da menti malate di onnipotenza o di persone frustrate, ma dietro il Bossing si nascondono problematiche ben più sottili: *una cultura organizzativa malata e sempre più inadeguata; una leadership autoritaria; un sistema che premia la sopraffazione anziché la collaborazione*.

L'INAIL ha ormai certificato che i casi di **disagio psico-sociale** legati al lavoro sono in costante aumento. In particolare, con la Circolare INAIL n. 71 del 17 dicembre 2003, l'Istituto ha riconosciuto le lesioni psicofisiche da mobbing come infortuni sul lavoro, aprendo la strada al riconoscimento del disagio derivante anche da altre forme di violenza psicologica,

pur riconoscendo che il Bossing resta diffusamente sommerso, latente. Le vittime, per paura di ritorsioni o per totale sfiducia nei confronti delle istituzioni aziendali o delle Pubbliche Amministrazioni, raramente denunciano i casi persecutori o vessatori. E quando hanno il coraggio di farlo, si scontrano con le difficoltà di dimostrare i comportamenti intenzionalmente vessatori. Il Bossing non lascia tracce evidenti o traumi visibili, ma incide sulla psiche del sottoposto causando ansie croniche, depressione, insonnia, perdita dell'autostima contribuendo persino all'insorgere di gravi patologie come il **"Burnout"** oppure disturbi psicosomatici di difficile inquadramento clinico. In casi estremi si sono registrati casi di suicidio o tentato suicidio oppure aggressioni gravi ai superiori.

Come si preannuncia nell'introduzione, bisogna amaramente constatare che ad oggi il giuslavorismo italiano – che pure fa scuola a livello mondiale – pur tutelando la salute psicofisica dei lavoratori, è ancora molto lacunosa in materia, non avendo ancora regolamentato e previsto norme esplicite contro il Bossing, con le relative pene e sanzioni. Il Testo Unico sulla Sicurezza (D.Lgs 81/2008 e le successive integrazioni ed aggiornamenti), infatti, ne fa vaghi riferimenti e nella stessa giurisprudenza in materia di lavoro viene fatta confusione con il danno esistenziale e morale. La giurisprudenza ha comunque riconosciuto la tutela del lavoratore sulla base degli artt. 2043 (risarcimento del danno) e 2087 (tutela delle condizioni di lavoro) del Codice Civile. Ma tutto questo risulta troppo spesso insufficiente per tutelare realmente la vittima, non avendo il giudice norme certe di riferimento da applicare.

Si riscontra molto blanda e poco incisiva l'azione sindacale – non siamo riusciti a trovare, traccia di proposte o di piattaforme recenti tendenti a richiedere con forza **riforma normativa che riconosca il Bossing quale fattispecie autonoma di reato, con percorsi di tutela per quanti denunciano rapidi ed efficaci, e che prevedano tutele a salvaguardia di eventuali ritorsioni.**

Occorre che anche le aziende e le amministrazioni siano parte attiva in questo percorso innovativo di contrasto al fenomeno, prevedendo sportelli di ascolto tutelati, formando i manager ed i dirigenti ad una effettiva leadership organizzativa che risulti empatica e non autoritaria ed egocentrica, tendente ad una cultura organizzativa inclusiva e non punitiva.

Solo una radicata ottusità può non considerare che il Bossing non è solo un problema individuale, ma che esso porta altissimi costi sia

per le aziende e le amministrazioni ma ricade anche sulla collettività. Azioni di Bossing hanno ripercussioni sulla produttività, aumento del turnover, malattie professionali, assenteismo, contenziosi legali. Ma, soprattutto, alimentano clima di paura, diffidenza, silenzio e sfiducia, miscele corrosive ed esplosive per ogni ambiente di lavoro che generano rapporti tossici.

Occorre, quindi, combattere il Bossing con tenacia e convinzione, perché solo in questo modo si riuscirà ad affermare che Rispetto, Dignità e Benessere lavorativi non sono vuote parole o, peggio ancora, degli optional, ma rappresentano fondamenti irrinunciabili della vita professionale.

Serve un cambiamento culturale radicale, che metta al centro del meccanismo organizzativo la persona, e non il potere. Solo così il lavoro potrà ritornare ad essere un luogo di crescita professionale, e non di sofferenza invisibile e non confessabile.

Sta all'impegno ed alla sensibilità di chi ha scelto di tutelare il mondo del lavoro riprendere in mano l'azione propositiva, seria e competente, che da troppo tempo sembra essere stata smarrita. ■

[*] Funzionario dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro in pensione. Consigliere della Fondazione Prof. Massimo D'Antona E.T.S.



Malattia professionale: tra principio indennitario e tutela risarcitoria

Quadro normativo e criticità applicative alla luce della giurisprudenza

di Arianna Tofani [*]



Quando si parla di salute sul lavoro, l'attenzione tende a concentrarsi sugli infortuni, eventi improvvisi e spesso di carattere eccezionale. Ma c'è un altro ambito, più silenzioso e insidioso, che coinvolge migliaia di lavoratori ogni anno: la **malattia professionale**. A differenza dell'infortunio, la malattia professionale ha un'origine lenta e progressiva, spesso legata all'esposizione protratta a determinati agenti o condizioni nell'ambiente lavorativo. Nel sistema italiano di sicurezza sociale, la malattia professionale costituisce una forma di danno alla salute che si manifesta a causa della prolungata esposizione a fattori nocivi presenti nell'ambiente lavorativo o connessi alla prestazione lavorativa.

Inquadramento normativo e distinzione concettuale

Il riferimento normativo principale in materia è rappresentato dal D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo Unico sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali), integrato dal D.lgs. 38/2000 e, sul piano della sicurezza, dal D.lgs. 81/2008.

Secondo l'art. 3 del T.U. 1124/1965, l'assicurazione obbligatoria copre le *"malattie professionali dipendenti da causa lenta e progressiva determinate dalla lavorazione svolta"*. Il legislatore ha introdotto apposite **tabelle** di malattie professionali (DM 10 giugno 2014), con la finalità di agevolare il riconoscimento nei casi più ricorrenti.

La distinzione tra **malattia tabellata** e **non tabellata** ha impatti diretti sull'onere della prova:

- nel primo caso opera una presunzione legale semplice di origine lavorativa, purché la malattia sia riconducibile alla lavorazione indicata e si sia manifestata entro il periodo massimo di indennizzabilità;
- nel secondo, il lavoratore ha l'onere di dimostrare il nesso eziologico (causale) tra attività lavorativa e patologia, con l'ausilio di consulenze mediche e documentazione tecnica.

La procedura di riconoscimento INAIL

La denuncia di malattia professionale deve essere trasmessa all'Inail da parte del medico certificatore entro 5 giorni dalla diagnosi. Il datore di lavoro ha l'obbligo di trasmettere la relativa documentazione all'ente assicurativo. L'Inail avvia quindi un'istruttoria volta all'ac-

certamento tecnico-sanitario della patologia e alla sua riconducibilità all'attività lavorativa svolta.

In caso di riconoscimento, le prestazioni garantite includono:

- **indennità per inabilità temporanea assoluta**;
- **rendita per inabilità permanente superiore al 16%**, oppure
- **indennizzo in capitale** (una tantum) se l'inabilità è compresa tra il 6% e il 15%;
- in caso di decesso, è prevista una rendita ai superstiti e un assegno funerario.

Le prestazioni Inail hanno natura **indennitaria**, e non risarcitoria: non coprono, cioè, tutti i danni subiti dal lavoratore (es. danno morale, esistenziale, ecc.), ma solo quelli previsti normativamente.

La responsabilità del datore di lavoro ex art. 2087 c.c.

L'art. 2087 c.c. impone al datore di lavoro di adottare tutte le misure necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale del prestatore. Si tratta di una **norma di chiusura**, che impone un obbligo di sicurezza in senso lato, anche oltre le previsioni tecniche specifiche.

Pertanto, accanto alla tutela indennitaria, il lavoratore può agire in **sede civile per il risarcimento del danno differenziale**, nei confronti del datore di lavoro, qualora emerga una condotta colposa o negligente.

Su questo punto si è consolidata una giurisprudenza significativa. La **Cassazione Civile, Sez. Lavoro, n. 24689/2022** ha ribadito che:

“Il riconoscimento da parte dell’Inail del carattere professionale della malattia non esclude la responsabilità del datore di lavoro per i danni ulteriori subiti dal lavoratore, qualora risulti che questi non abbia adottato le misure necessarie a prevenire il rischio”.

L’onere della prova dell’inadempimento grava sul lavoratore, ma il datore ha l’onere di dimostrare di avere adottato tutte le cautele tecniche e organizzative previste dalla normativa.

Patologie emergenti e difficoltà probatorie

Un aspetto critico riguarda l’aggiornamento delle tabelle Inail, che non riesce sempre a intercettare le nuove patologie legate all’evoluzione del lavoro. Si pensi al burnout (esaurimento professionale), ai **disturbi psichici da stress cronico**, oppure a patologie muscolo-scheletriche derivanti da lavori sedentari e digitali.



Queste patologie sono difficili da ricondurre con certezza a un’unica causa lavorativa. La **Cass. civ., Sez. Lav., n. 29756/2019** ha sottolineato che: *“L’esistenza del nesso causale può essere accertata anche attraverso criteri probabilistici fondati su dati scientifici consolidati, non essendo necessario un nesso di causalità certo ed esclusivo”.*

La giurisprudenza, quindi, si dimostra in parte più aperta rispetto alla rigidità amministrativa, accogliendo l’idea di una **causa concorrente o concausale**, purché rilevante.

Malattia professionale e giurisprudenza costituzionale

Va segnalata anche la sentenza della **Corte Costituzionale n. 46/2010**, che ha dichiarato l’illegittimità dell’art. 13, comma 2, lett. b), D.lgs. 38/2000 nella parte in cui escludeva l’indennizzo per danno biologico permanente sotto il 6%, evidenziando che tale esclusione poteva ledere il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) e il diritto alla salute (art. 32 Cost.).

Questo orientamento ha rafforzato la necessità di una tutela piena ed effettiva, anche nei confronti di danni non immediatamente invalidanti ma pur sempre significativi.

Conclusioni operative

L’istituto della malattia professionale continua a rappresentare un banco di prova della tenuta del nostro sistema di tutela del lavoro. Da un lato, la disciplina normativa offre una protezione ampia e articolata; dall’altro, **le difficoltà probatorie, la rigidità delle tabelle e i tempi procedurali** possono ostacolare il pieno esercizio dei diritti.

È auspicabile un aggiornamento più frequente delle tabelle delle malattie professionali e un rafforzamento dei presidi ispettivi. Al contempo, è fondamentale promuovere una cultura aziendale orientata alla prevenzione, anche attraverso strumenti di formazione, monitoraggio e analisi del rischio evoluto.

Come ha osservato la **Cassazione n. 22124/2020**, *“la tutela della salute del lavoratore non può arrestarsi alle malattie note e tabellate, ma deve tenere conto dell’evoluzione dei fattori di rischio e dell’organizzazione del lavoro contemporanea”.* ■

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

Lavoro illegale e morti sul lavoro

Un corto circuito da interrompere immediatamente

di Mario Saverio Di Martiis [*]



Si ha ancora addosso l'emozione, la rabbia e il senso di impotenza per i fatti di Napoli, dove, martedì venticinque luglio sono morte sul lavoro tre persone, due delle quali stavano lavorando in nero.

I fatti di Napoli del venticinque luglio e la chiara denuncia di Don Mimmo Battaglia

Le parole più appropriate per le tre vittime di Napoli, Vincenzo Del Grosso, Ciro Pierro e Luigi Romano, le ha pronunciate l'arcivescovo di Napoli: "Per questo non possiamo tacere. Non possiamo far finta che si tratti solo di una tragica fatalità. Non possiamo accettare che la morte sul lavoro diventi notizia da dimenticare. Non è stato il destino. È stata l'assenza delle regole. È stata la mancanza di sicurezza e di controllo, la superficialità di chi doveva proteggere. È stato il silenzio di chi sa e non interviene, è stata la fretta che mette il profitto sopra la vita, è stato un sistema che ancora oggi, nel 2025, espone al morire chi lavora per vivere. Questi nostri fratelli non sono morti per un caso. Sono stati uccisi da un'ingiustizia che ha nomi e responsabilità". La lettera pastorale di don Mimmo Battaglia, per la chiarezza, l'assenza di ipocrisia e l'alta umanità, irrompe, a pieno titolo, nella letteratura della prevenzione e sicurezza del lavoro. Una voce, quella di don Mimmo, che alimenta la speranza di poter svolgere tutti un lavoro fondato sulla dignità, legalità e sicurezza. Ma il demone della avidità è sempre all'opera e brutalmente ha colpito ancora lunedì quattro agosto, in Santa Maria di Sala, un comune in provincia di Venezia.

Santa Maria di Sala (Venezia): due lavoratori stranieri muoiono in una vasca biologica, lavoravano in nero

Due lavoratori di nazionalità egiziana, Sayed Abdelwahab Hamad Mahmoud di 39 anni e Saad Abdou Mustafa Ziad di 21 anni, verso le ore dieci del mattino del quattro agosto, sono finiti all'interno della fossa biologica di una casa per civile abitazione e sono morti. Probabilmente sono stati tramortiti dalle esalazioni, il secondo nell'intento di aiutare il primo, che si era introdotto nella vasca, entrato a sua volta, ha perso anch'esso la vita. I Vigili del Fuoco hanno estratto entrambi dai liquami. La disgraziata vicenda, a oggi, appare assai aggrovigliata. I due lavoratori non erano stati assunti da nessuna impresa. Il più anziano, Sayed Abdelwahab Hamad Mahmoud, era arrivato in Italia attraverso la tratta libica e si era subito distinto per l'impegno nell'apprendimento della lingua italiana e la voglia di espletare il suo lavoro di imbianchino, era sposato e aveva due figlie piccole. Il più giovane, Saad Abdou Mustafa Ziad, era partito dall'Egitto nel 2023 e dopo la dura e lunga permanenza in Libia era giunto in Italia all'inizio di questo anno. Si dovrà identificare chi ha disposto l'impiego dei due lavoratori e l'incosciente accesso alla vasca e quali ne fossero le finalità.

Sorge spontanea la domanda: chi ha disposto tutto questo è un imprenditore e può fregiarsi del titolo di datore di lavoro? Il binomio lavoro in nero e mancanza assoluta di sicurezza costituisce un cocktail odioso. Pare essere attivo un corto circuito sociale in grado di produrre dolore e confusione. Da una parte il ribadito aumento statistico degli occupati, sia pure con basse retribuzioni e contratti a termine, dall'altra l'evidente e diffusa illegalità in vari settori produttivi, dall'iperturismo all'edilizia e all'agricoltura. Il tutto condito dal silenzio incomprensibile della Ministra del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Cos'altro deve avvenire? Il duplice e assurdo infortunio mortale successo in provincia di Venezia è avvenuto dopo solo dieci giorni dalla morte dei tre lavoratori di Napoli, caduti da venti metri di altezza. Pare quasi che si resti muti, immobili e defilati, in attesa di un ulteriore e drammatico evento.

Messaggio del 31 luglio 2025 dell'Arcivescovo e Cardinale di Napoli, Don Mimmo Battaglia, in occasione dei funerali di Vincenzo Del Grosso, Ciro Pierro e Luigi Romano

Il messaggio del giorno trentuno luglio di don Mimmo Battaglia, arcivescovo e cardinale di Napoli ha suscitato tanta emozione. Pare utile riproporlo alle lettrici e ai lettori nella sua interezza, senza alcun commento, che di sicuro risulterebbe non necessario.

«Fratelli e sorelle, oggi il nostro cuore, il cuore della nostra Chiesa napoletana è attraversato da un dolore profondo per la morte di Vincenzo, Ciro, e Luigi. Tre uomini, tre lavoratori, tre storie spezzate mentre con dignità guadagnavano il pane per vivere.

Erano in un cantiere, su un mezzo di sollevamento ma in un attimo è crollato tutto: il cestello, il giorno, i sogni, le promesse. È crollato, ancora una volta, quel patto sacro che dovrebbe tenere insieme lavoro e sicurezza, fatica e dignità.

Per questo non possiamo tacere. Non possiamo far finta che si tratti solo di una tragica fatalità. Non possiamo accettare che la morte sul lavoro diventi notizia da dimenticare.

Non è stato il destino. È stata l'assenza delle regole. È stata la mancanza di sicurezza e di controllo, la superficialità di chi doveva proteggere. È stato il silenzio di chi sa e non interviene, è stata la fretta che mette il profitto sopra la vita, è stato un sistema che ancora oggi, nel 2025, espone al morire chi lavora per vivere.

Questi nostri fratelli non sono morti per un caso. Sono stati uccisi da un'ingiustizia che ha nomi e responsabilità. E la Chiesa di Napoli, che prega per le vittime ed esprime alle famiglie e agli amici di Vincenzo, Ciro e Luigi tutta la sua vicinanza, sente anche il dovere di gridarlo. E di dire, ancora una volta, basta. Basta alle parole che coprono! Basta agli appalti senza scrupoli! Basta alla piaga devastante del lavoro nero!

Il lavoro deve possibilità di vita e non rischio di morte. Deve promuovere la dignità, non mettere in pericolo. Chi lavora ha diritto a tornare. A tornare la sera, a tavola, con le mani sporche ma il cuore salvo. A tornare a stringere i figli, a salutare gli amici, a dire "ci vediamo domani".

Ecco perché oggi il nostro lutto non può essere solo commozione. Deve diventare impegno. Deve diventare voce. Deve farsi lotta per una giustizia sociale che non sia parola astratta, ma carne viva di regole rispettate, controlli veri, dignità tutelata. Mentre celebriamo la Pasqua di questi nostri fratelli, mentre li affidiamo al Dio della vita che non lascia nulla e nessuno cadere nel vuoto, facciamoci noi stessi Vangelo vissuto: diventiamo sempre più una Chiesa che consola, ma anche denuncia; che prega, ma anche si espone; che accompagna il dolore senza mai rassegnarsi.

Alle famiglie di Vincenzo, Luigi, Ciro dico: il vostro dolore è il nostro. Il vostro Vescovo e tutta la Chiesa di Napoli è con voi! E vuole esservi accanto in questo momento di smarrimento e dolore condividendo con voi la certezza che il Crocifisso Risorto donerà a questi vostri cari ciò che la nostra società non ha saputo dare: rispetto, amore, sicurezza e rifugio!

Agli amici, ai compagni, ai colleghi di Vincenzo, Luigi e Ciro, e a tutta la nostra gente, chiedo di non restare indifferenti. Non lasciamo che la loro memoria svanisca nel rumore dei giorni. Non permettiamo che il loro sangue venga assorbito dall'asfalto freddo della rassegnazione. Facciamo in modo che la loro morte non sia una fine, ma un inizio. Un inizio che diventa seme. Seme di giustizia, seme di tutela, seme di vita nuova. Seme che germoglia ogni volta che una regola viene rispettata, ogni volta che un lavoratore viene protetto, ogni volta che la dignità umana viene messa al primo posto.

Vincenzo, Luigi, Ciro, in paradiso vi accolga Giuseppe di Nazareth, che come voi ha conosciuto il sudore delle mani, le giornate lunghe e il peso della fatica. Sia lui, uomo giusto, a prendervi per mano e a condurvi tra le braccia tenere e misericordiose del Padre. Riposate nella pace che meritate. E vegliate su di noi, su questo nostro territorio, su ogni cantiere, su ogni operaio, su ogni casa che si costruisce. La vostra morte non cada nel vuoto, ma diventi grido che sveglia le coscienze, memoria che educa e genera un futuro diverso, vento capace di spezzare via l'avidità e l'indifferenza. Il vostro nome resti vivo nella coscienza di tutti, e sia seme buono per un futuro in cui il lavoro non uccida, ma generi vita, dignità e speranza».

I dati INAIL relativi al primo semestre 2025 per nulla rassicuranti

Come non ricordare che a Venezia, il diciassette maggio di quest’anno, la non ancora maggiorenne Anna è morta annegata mentre lavorava in nero. La migliore e spietata foto della realtà è fornita dai dati semestrali degli infortuni, per l’anno 2025, appena resi noti dall’INAIL.

INAIL - ITALIA: Infortuni mortali gennaio/giugno 2025		
	2025	2024
Infortuni mortali sul lavoro	357	358
Infortuni mortali in itinere	138	104
Totale	495	462

INAIL - VENETO: Infortuni mortali gennaio/giugno 2025		
	2025	2024
Infortuni mortali sul lavoro	36	16
Infortuni mortali in itinere	15	11
Totale	51	27

Nel corso del primo semestre gli infortuni mortali in Veneto sono pressoché raddoppiati, da ventisette a cinquantuno. Gli infortuni mortali sul lavoro denunciati sono passati da sedici a trentasei, più che raddoppiati e quelli in itinere da undici a quindici.

INAIL - VENETO: Infortuni sul lavoro gennaio/giugno 2025		
	2025	2024
Infortuni sul lavoro	24.755	24.565
Infortuni in itinere	5.184	5.496
Totale	29.939	30.061

La lieve riduzione del totale degli infortuni avvenuti in Veneto, nel corso del primo semestre, pari a 122 casi, consola poco, perché in realtà gli infortuni sul lavoro sono aumentati di centonovanta unità e, per fortuna, sono diminuiti di trecentododici casi quelli in itinere.

I fatti di Napoli e di Venezia del venticinque luglio e del quattro agosto, hanno privato della vita cinque persone e, di queste, quattro lavoravano in nero. Un episodio molto grave, indicatore di un degrado assai avanzato e molto pericoloso per la convivenza civile. Pare che il filo conduttore sia il guadagno a qualsiasi costo, senza regole e l’assenza totale di remore etiche, a danno dei deboli. La presunta riduzione dei costi non giustifica in alcun modo tale situazione e per altro costituisce una odiosa e ingiusta concorrenza per le imprese che scelgono la legalità e la eticità. Il contrasto del lavoro svolto senza dignità, legalità e sicurezza è antico e duraturo. Un groviglio assai complicato in grado di coalizzare, di fatto, interessi contrapposti e diversamente generati: la smodata avidità individuale, la collettività che non riesce a ottenere il completo rispetto delle regole previste e l’esigenza primaria dei poveri di garantirsi, a qualsiasi costo – anche della vita – il necessario per offrire alla propria famiglia e a se stessi almeno la sopravvivenza. ■

[*] Già ispettore INAIL - Culture della materia

Caporalato nell'alta moda

L'Amministrazione Giudiziaria come nuovo strumento di contrasto allo sfruttamento lavorativo

di Mario Crispino [*]



Il comparto della moda e del lusso, storicamente simbolo d'eccellenza del Made in Italy, è attualmente sotto la lente della magistratura e al centro di un vivace dibattito giuridico.

Solo negli ultimi diciotto mesi, il Tribunale di Milano ha emesso numerosi decreti di applicazione della **misura di prevenzione dell'amministrazione giudiziaria** di cui all'art. 34, D. Lgs. n. 159/2011 (c.d. codice Antimafia) nei confronti di note aziende operanti nel settore dell'alta moda, riconoscendone il coinvolgimento **nell'agevolazione colposa del caporalato**.

L'accusa mossa dalla **Procura di Milano**, in particolare, è sempre la medesima, ossia quella di aver colposamente agevolato fatti di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro – c.d. “caporalato” – posti in essere da società terze coinvolte nella filiera produttiva. Tutti i provvedimenti si fondano **sull'omesso controllo della supply chain** e, più dettagliatamente, **sull'omesso controllo dei subappaltatori e la mancata verifica delle concrete condizioni di lavoro**.

Tali modus operandi segna un punto di svolta dell'approccio giudiziario nel settore della moda, in grado di focalizzare l'attenzione su un aspetto critico ma fin ad oggi sottostimato, ossia la **responsabilità colposa dell'impresa per condotte illecite commesse da soggetti terzi lungo la filiera produttiva**.

Il caso “Loro Piana S.p.A.”

Dopo Armani, Valentino, Dior e Alviero Martini, è il turno di **Loro Piana**. La storica azienda italiana di eccellenza nel settore del lusso tessile e dell'abbigliamento di alta gamma, oggi controllata dal gruppo francese Lvmh (Louis Vuitton Moët Hennessy), è stata sottoposta ad un anno di amministrazione giudiziaria dal Tribunale di Milano, sezione autonoma misure di prevenzione, con l'accusa di aver instaurato colposamente stabili rapporti con soggetti dediti allo sfruttamento dei lavoratori^[1].

Si tratta del quinto provvedimento di amministrazione giudiziaria che ha investito il settore dell'alta moda tra il 2024 e il 2025.

Dalle attività di controllo ispettive condotte dal Nucleo Ispettorato del Lavoro del Comando Carabinieri di Milano presso opifici a conduzio-

ne cinese, emergono non solo semplici difformità alle normative vigenti in materia di tutela del lavoro, ma aspetti comuni e ricorrenti. In particolare, in tutti gli stabilimenti sottoposti a vigilanza si riscontra l'utilizzo e lo sfruttamento di manodopera irregolare e clandestina, il ricorso del committente alla produzione in subappalto nonché, in numerosi casi, al passaggio degli stessi soggetti irregolari da un opificio all'altro.

Come evidenziato dal Pubblico Ministero nella parte introduttiva della richiesta di applicazione della misura di prevenzione, le indagini della Procura meneghina hanno rivelato un **meccanismo consolidato di sfruttamento lavorativo** articolato secondo il seguente schema.

Da un lato **l'azienda appaltatrice dalle case di moda**, che possiede soltanto formalmente una capacità produttiva adeguata ma in realtà ne è priva – potendo occuparsi esclusivamente della realizzazione di campionari e non della produzione completa delle collezioni – per competere sul mercato nella pratica è costretta ad esternalizzare le commesse presso opifici cinesi, riuscendo a ridurre i costi grazie all'impiego di manodopera irregolare e clandestina.

Dall'altro lato, i soggetti che, di fatto, gestiscono i **laboratori cinesi**: procedono al reclutamento di connazionali costretti in condizioni di clandestinità e con ridotte possibilità di integrazione ed emancipazione sul territorio nazionale; ricevono istruzioni operative in materia di produzione direttamente dalla società appaltatrice; adottano diffusamente il **c.d. cottage system**, consistente nella costruzione, da parte del fabbricante, di **alloggi destinati agli operai** (in assenza di strutture abitative prossime ai luoghi di lavoro), subordinando l'assunzione alla condizione che gli stessi vi risiedano dietro corresponsione di un canone.

L'indagine della Procura ha, difatti, svelato una **catena di appalti e subappalti, con al vertice Loro Piana**. Quest'ultima, al pari di quanto già accaduto in casi analoghi nel settore dell'alta moda, esternalizzava la produzione a società terze, che a loro volta procedevano a subappaltare il lavoro ad aziende caratterizzate dall'impiego di manodopera irregolare e clandestina. In tal modo, **capi di lusso venduti a migliaia di euro nascondevano costi di lavorazione irrilevanti** di circa un centinaio di euro.

Il Tribunale di Milano, accogliendo la richiesta della Pubblica Accusa, ha ritenuto configurati i presupposti per l'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale nel mancato controllo della catena produttiva, evidenziando una generalizzata **carenza di modelli organizzativi ai sensi del D.Lgs 231/01 ed un sistema di internal audit fallace**.

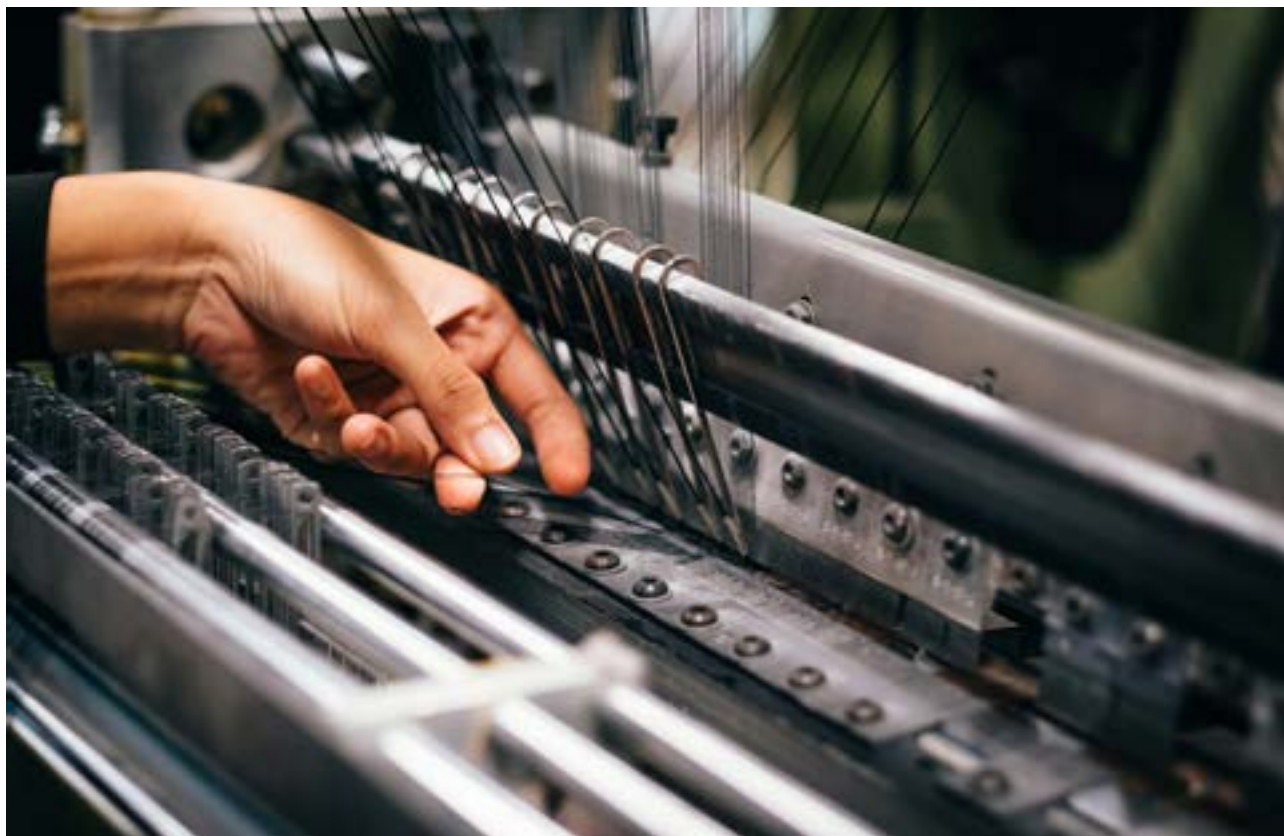
Tali carenze organizzative, infatti, sono state ritenute indici di una condotta colposa grave idonea ad agevolare indirettamente i reati previsti dagli artt. 603-bis c.p. (caporalato) e 25-*quiquiesdecies*, D.Lgs. 231/2001.

Nello specifico – si legge nel provvedimento – la società *“non ha effettivamente controllato la catena produttiva, verificando la reale capacità imprenditoriale delle società con le quali stipulare i contratti di fornitura e le concrete modalità di produzione dalle stesse adottate, omettendo di assumere tempestive ed adeguate iniziative di reale verifica della filiera dei sub-appalti, sino*

alla rescissione dei legami commerciali con ciò realizzandosi, quantomeno sul piano di rimprovero colposo determinato dall'inerzia della società, quella condotta agevolatrice richiesta dalla fattispecie ex art. 34 D.Lvo 159/2011 per l'applicazione della misura di prevenzione dell'amministrazione giudiziaria”^[2].

Ciò posto, i giudici hanno ritenuto che l'azienda, pur non avendo consapevolezza diretta delle concrete condizioni di lavoro, non abbia adottato una **struttura organizzativa idonea a prevenire il rischio di sfruttamento**, evitando che la filiera produttiva si articoli in catene di subappalti con realtà imprenditoriali operanti in condizioni di illegalità.

Secondo la valutazione del Tribunale, presso le aziende a cui Loro Piana esternalizzava la produzione, **sono emersi in modo eclatante plurimi indici di sfruttamento** dell'art. 603 bis c.p.^[3]. In particolare, sono state accertate plurime violazioni in materia di salute, sicurezza e tutela ambientale, tra cui la sorveglianza sanitaria (visite preventive e periodiche), l'informazione e formazione del personale, la fornitura dei dispositivi di protezione individuale, l'adozione delle misure antincendio, la redazione e l'aggiornamento del DVR, la gestione del rischio chimico e lo smaltimento dei rifiuti industriali^[4]. In particolare, **numerosi lavoratori “in nero” sono stati costretti a lavorare anche la notte e nei giorni festivi, con una retribuzione sottosoglia** rispetto ai mi-



nimi tabellari retributivi previsti dal contratto collettivo. Ad aggravare il quadro, già critico, vi sono le riscontrate **condizioni abitative degradanti, ossia dormitori ricavati presso le fabbriche** con ambienti abusivi ed insalubri, e la presenza di una **sorveglianza continua** degli operai.

Nel provvedimento si sottolinea che le risultanze investigative relative al caso di specie costituiscono, in realtà, un campanello di allarme sintomatico di una più estesa e diffusa organizzazione della produzione. In altri termini, secondo la ricostruzione dei giudici milanesi, dietro l'elusione delle norme penali e giusvaloristiche si cela un **sistema collaudato e sperimentato nel tempo finalizzato alla riduzione dei costi di produzione e alla massimizzazione dei profitti**. Dalle indagini emerge una *“prassi illecita così radicata e collaudata, da poter essere considerata inserita in una più ampia politica d'impresa diretta all'aumento del business”*.

Infine, occorre evidenziare gli effetti nocivi che, in una prospettiva di più ampio respiro, il caporalato è destinato a produrre. Infatti, il fenomeno dell'intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro – si legge nel decreto – *“oltre che sottoporre i lavoratori a condizioni di sfruttamento e rischio per la loro incolumità, incide, falsandolo, sul mercato del lavoro, che nel caso di aziende virtuose espone le stesse a spese di retribuzione, contribuzione, assicurazione e di gestione della sicurezza del tutto sbilanciate rispetto a chi, come le società scrutinate, bypassandole in toto, le annulla completamente creando una concorrenza altamente sleale nei*

confronti di chi assume correttamente il proprio personale ai costi previsti dalla contrattazione collettiva vigente”.

L'Amministrazione Giudiziaria: da strumento di bonifica aziendale...

Considerate le criticità strutturali del fenomeno, l'amministrazione giudiziaria delle aziende e dei beni connessi alle stesse è stata ritenuta dal Tribunale di Milano la misura più efficace per recidere i legami patologici tra l'impresa e il suo contesto di riferimento.

Originariamente introdotta per contrastare più efficacemente l'infiltrazione della criminalità mafiosa nel tessuto imprenditoriale, attualmente l'istituto dell'amministrazione giudiziaria di cui all'art. 34 del D. lgs. n. 159/2011, così come riformato dalla legge n. 161 del 2017, sta vivendo una fase di importante evoluzione^[5].

A seguito dell'ampliamento del catalogo dei reati presupposto – da cui può derivare la responsabilità amministrativa degli enti ai sensi della legge 231 del 2001 – la magistratura ha progressivamente applicato tale misura di prevenzione anche a casi di criminalità economica in senso stretto come evasione fiscale, truffa, bancarotta fraudolenta e corruzione e, per ciò che in questa sede più interessa, del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. In tal modo, la misura è apparsa idonea per colpire i cosiddetti “colletti bianchi” anche in assenza di un legame con contesti di criminalità organizzata di tipo mafioso^[6].



La portata della norma è stata poi estesa dalla citata novella del 2017, che ha consentito l'applicazione dell'istituto oltre all'ipotesi dell'"impresa vittima" di condotte mafiose, anche a quella dell'"impresa agevolatrice"^[7]. In altri termini, si tratta dunque di un soggetto formalmente terzo ma che sistematicamente assume comportamenti tolleranti o compiacenti in ordine a condotte illecite perpetrate da altri operatori.

La Sezione Autonoma Misure di Prevenzione del Tribunale di Milano sottolinea come l'agevolazione non consiste in una condotta commissiva, né presuppone la consapevolezza o il dolo da parte dell'impresa, giacché, in tal caso ipotesi il comportamento sarebbe ascrivibile nella cornice dolosa del diritto penale (ad ipotesi concorsuali o, quantomeno, favoreggiatrici). Piuttosto, sostanziandosi in una omissione sistemica dei doveri di controllo e verifica, **la condotta agevolatoria può e deve essere sanzionata a titolo di colpa.**

Come autorevole dottrina pone in rilievo, *"si configura così una forma di responsabilità per colpa di organizzazione, perfettamente coerente con la categoria elaborata nell'ambito del d.lgs. n. 231/2001, che valorizza la funzione preventiva dei modelli di gestione e controllo come strumenti di presidio dei rischi-reato lungo la supply chain"*^[8].

L'applicazione dell'istituto, inoltre – sottolinea il Tribunale di Milano –, non richiede né che l'attività agevolata abbia carattere illecito, essendo sufficiente che il soggetto agevolato sia anche solo proposto per una misura di prevenzione o sottoposto a procedimento penale per uno dei reati previsti – né che l'attività econo-

mica avente carattere agevolatorio venga esercitata con modalità illecite, richiedendosi solo che tale attività, seppur esercitata con modalità lecite, abbia offerto un contributo agevolatore.

La *ratio* dell'istituto trova quindi espressione in un **progetto di bonifica aziendale**, sterilizzando l'azienda e la sua attività economica dal contagio delle consorterie criminali. In altri termini, si tratta di una misura di prevenzione patrimoniale che **non presenta carattere repressivo ma piuttosto preventivo**. Mutuando le parole di giudici milanesi, l'amministrazione giudiziaria non è volta a punire l'imprenditore intraneo all'associazione criminale, quanto a contrastare la contaminazione antigiusdittica di imprese sane, sottoponendole a controllo giudiziario. L'intento sarebbe quello di sottrarle velocemente dall'infiltrazione criminale e restituirle al libero mercato una volta depurate dagli elementi inquinanti.

... a nuovo paradigma di lotta del caporalato

Coerentemente con il percorso intrapreso a partire dai noti casi **Ceva Logistics Italia S.r.l.**^[9] e **Uber Italy S.r.l.**^[10], anche per il comparto dell'alta moda il Tribunale di Milano ha optato per l'amministrazione giudiziaria, come strumento più idoneo a contrastare lo sfruttamento lavorativo.

Si assiste ad un **autentico cambio di paradigma** in ordine alle modalità di intervento in presenza di infiltrazioni criminali nelle attività imprenditoriali. Dall'originaria esclusività del sequestro e della confisca di prevenzione si



registra un progressivo abbandono dell'ablazione patrimoniale in favore di una cd. **“prevenzione mite”**^[1], diretta a neutralizzare i condizionamenti criminali sulle realtà economiche.

Attraverso la sperimentazione di forme inedite di intervento preventivo, ispirate a logiche collaborative tra pubblico e privato^[2] fioriscono le **nuove frontiere della c.d. “prevenzione non ablativa”**, anche detta “recuperatoria”. L'intento è virtuoso: colpire quei soggetti posizionati all'apice della filiera produttiva che traggono profitto dallo sfruttamento della manodopera.

In tal modo, come è stato rilevato^[3], all'ordinaria funzione attribuita alla **compliance aziendale** e del **Modello Organizzativo 231**, quale strumento indirizzato a prevenire fatti di reato propri dell'ente, in quanto realizzati a suo interesse o vantaggio, si affianca l'ulteriore funzione di prevenire l'agevolazione di fatti di reato commessi da terzi.

Al riguardo, tuttavia, si impone una riflessione in ordine al **perimetro del risk assessment**: né il legislatore né la giurisprudenza, infatti, si sono fatti carico di definire fino a che punto si estende l'onere per l'impresa di aggiornare il proprio compliance program rispetto all'attività di soggetti terzi.

In conclusione, stando così le cose, appare fondamentale, in una prospettiva de iure condendo, **delimitare con precisione le cautele** che, nel pieno rispetto dei principi di legalità, tassatività e colpevolezza imposti dalla costituzione, sono effettivamente **esigibili nei confronti dell'impresa**. ■

Note

[1] Tribunale di Milano, Sezione Autonoma Misure di Prevenzione, decreto, 8 luglio 2025, Presidente dott.ssa Paola Pendino, Estensore dott.ssa Giulia Cucciniello.

[2] Tribunale di Milano, Sezione Autonoma Misure di Prevenzione, decreto, 8 luglio 2025.

[3] Gli indici di sfruttamento individuati dal legislatore al comma 3 dell'art. 603-bis sono: 1) reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato; 2) reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie.

[4] M. Vulcano, Sfruttamento lavorativo e colpa di organizzazione nella filiera: l'amministrazione

giudiziaria tra risanamento, riforma della governance e modelli d'impresa evoluti, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2025, 7-8.

[5] F. Basile, Manuale delle misure di prevenzione, Torino, 2020.

[6] M. Vulcano, Sfruttamento lavorativo e colpa di organizzazione nella filiera: l'amministrazione giudiziaria tra risanamento, riforma della governance e modelli d'impresa evoluti, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2025, 7-8.

[7] G. Capecchi, La misura di prevenzione patrimoniale dell'amministrazione giudiziaria degli enti e le sue innovative potenzialità, commento a Trib. Milano, Sez. Autonoma Misure di Prevenzione, decreto 28 maggio 2020, n. 9, Pres. Roia, Uber Italy S.r.l.

[8] M. Vulcano, La prevenzione mite: amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario ex artt. 34 e 34 bis del codice antimafia. *Rivista Di Studi E Ricerche Sulla Criminalità Organizzata*, 2022, 7(3).

[9] Tribunale di Milano, Sezione Autonoma Misure di Prevenzione, decreto, 6 maggio 2019 n. 11.

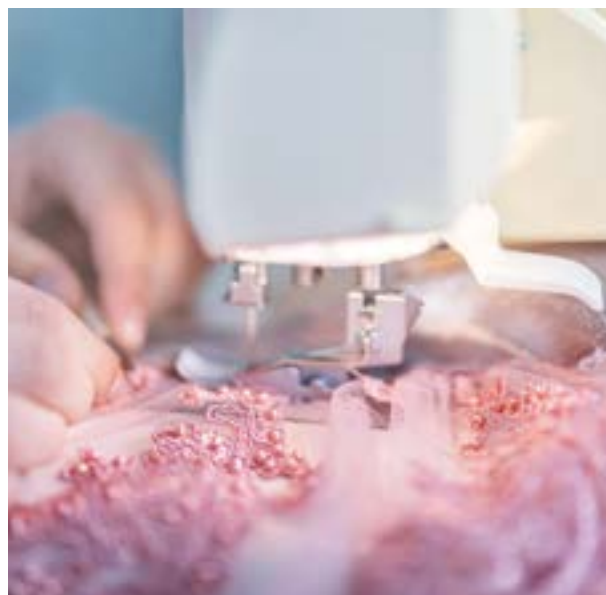
[10] Tribunale di Milano, Sezione Autonoma Misure di Prevenzione, decreto, 27 maggio 2020 n. 9.

[11] G. Amarelli, La prevenzione mite: tra fiducia legislativa e resistenze applicative, in *Diritto di difesa*, 12 agosto 2025.

[12] A. Quattrocchi, Le nuove manifestazioni della prevenzione patrimoniale: amministrazione giudiziaria e contrasto al “caporalato” nel caso Uber, *Giurisprudenza Penale Web*, 2020, 6.

[13] A. Pellegrini, I recenti casi di amministrazione giudiziaria nella fashion industry, www.compliancehub.it, 11 luglio 2024,

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



La previdenza integrativa in Italia: un pilastro per il futuro

di Claudio Palmisciano [*]



Il sistema pensionistico italiano è un argomento di dibattito costante e fonte di preoccupazione per molti lavoratori. Le riforme susseguitesì negli anni, l'invecchiamento della popolazione e le dinamiche del mercato del lavoro hanno reso sempre più evidente la necessità di affiancare alla pensione pubblica un'integrazione che garantisca un tenore di vita dignitoso. In questo contesto, la **previdenza complementare** (o integrativa) emerge come una soluzione cruciale per pianificare il proprio futuro finanziario.

Perché aderire: una scelta di lungimiranza

L'adesione a un fondo di previdenza integrativa non è una scelta dettata dalla "difficoltà" del sistema pensionistico pubblico, ma piuttosto dalla sua **struttura** e dalla sua **evoluzione**. Il sistema pubblico italiano, basato sul metodo di calcolo **contributivo**, lega l'importo della pensione ai contributi versati durante la vita lavorativa. Con carriere discontinue e un'aspettativa di vita in aumento, il rischio è che l'assegno pensionistico pubblico sia insufficiente a coprire le spese e a mantenere il proprio standard di vita.

È qui che entra in gioco la previdenza complementare. Essa non si propone di sostituire la pensione pubblica, ma di **integrarla**, creando un secondo pilastro che possa sopperire a eventuali lacune. I vantaggi non sono solo economici, ma anche di **pianificazione**. In un mondo del lavoro sempre più flessibile e incerto, avere un "piano B" per il futuro è una scelta di **responsabilità** e **lungimiranza**.

Un altro aspetto fondamentale è il **vantaggio fiscale**. Le somme versate ai fondi di previdenza complementare sono **deducibili** dal reddito complessivo fino a un massimo di 5.164,57 euro all'anno. Questa deducibilità si traduce in un risparmio fiscale immediato. Inoltre, i rendimenti dei fondi sono tassati con un'aliquota agevolata, notevolmente inferiore rispetto a quella applicata ad altre forme di investimento.

Sicurezza e garanzia: un sistema di vigilanza rigoroso

A differenza di altre forme di investimento, i fondi di previdenza integrativa sono sotto-

posti a una rigida normativa e a un sistema di vigilanza che garantisce la **sicurezza** e la **trasparenza** nella gestione dei risparmi dei lavoratori. Sebbene non si possa parlare di "assoluta garanzia di stabilità", in quanto nessun investimento è totalmente privo di rischi, il sistema italiano è strutturato in modo da proteggere il risparmio previdenziale.

I fondi di previdenza complementare sono gestiti in modo estremamente prudente. La normativa prevede che gli investimenti siano diversificati e che non possano essere fatti in strumenti finanziari ad alto rischio. Inoltre, le somme versate dai lavoratori sono di fatto separate dal patrimonio del gestore del fondo. Ciò significa che in caso di fallimento o insolvenza del gestore, il patrimonio dei lavoratori è protetto e non può essere utilizzato per soddisfare i creditori.

La sicurezza del sistema poggia su diversi pilastri:

1. **Vigilanza:** l'attività dei fondi è costantemente monitorata da un'autorità indipendente.
2. **Trasparenza:** i fondi sono tenuti a fornire periodicamente informazioni chiare e complete ai propri iscritti.
3. **Separazione patrimoniale:** il patrimonio del fondo è autonomo da quello della società di gestione.

La Covip: il ruolo di garante

L'ente che svolge il ruolo di garante e di vigilanza sui fondi di previdenza complementare in Italia è la **COVIP**, la **Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione**. Istituita nel

1993, la Covip è un'autorità amministrativa indipendente, con il compito di assicurare il corretto funzionamento del sistema di previdenza complementare.

Il ruolo della Covip è fondamentale per la tutela degli iscritti. La Commissione:

- Vigila sulla gestione dei fondi pensione, verificando che gli investimenti siano coerenti con gli obiettivi di gestione e che vengano rispettate le norme di legge.
- Controlla la trasparenza e la correttezza delle informazioni fornite ai lavoratori, assicurando che le comunicazioni siano chiare e non fuorvianti.
- Valuta la solvibilità e la stabilità dei fondi, intervenendo in caso di irregolarità o di situazioni di rischio.
- Applica sanzioni in caso di violazioni della normativa.
- Tutela gli iscritti in caso di controversie o reclami, agendo come una sorta di difensore civico.

La presenza della Covip rappresenta un forte deterrente contro pratiche scorrette e un'ulteriore garanzia per i risparmiatori. La sua indipendenza e i suoi poteri di vigilanza rendono il sistema di previdenza complementare italiano uno dei più sicuri a livello internazionale.

Fondi negoziali e fondi aperti: un confronto

In Italia, l'offerta di previdenza complementare si divide principalmente in due grandi cate-

rie: i **fondi pensione negoziali** (o "contrattuali") e i **fondi pensione aperti**.

I **fondi negoziali** rappresentano la forma di previdenza complementare più vantaggiosa per i lavoratori dipendenti, soprattutto grazie al **contributo del datore di lavoro**. Questo contributo aggiuntivo rappresenta un vero e proprio "regalo" che accresce notevolmente il montante finale. Inoltre, i costi di gestione estremamente contenuti li rendono una scelta economicamente molto più efficiente.

I **fondi aperti** e i **Piani Individuali Pensionistici (PIP)**, pur non offrendo il contributo datoriale, offrono maggiore flessibilità. Sono la soluzione ideale per lavoratori autonomi, liberi professionisti o per chi non può accedere a un fondo negoziale. Permettono una scelta più ampia di linee di investimento e, in alcuni casi, possono offrire servizi aggiuntivi. Tuttavia, è essenziale valutare attentamente i costi e la solidità della società che li gestisce.

In conclusione, la previdenza integrativa non è un'opzione, ma una **necessità** per chiunque voglia costruire un futuro finanziario solido. La scelta tra un fondo negoziale e un fondo aperto dipende dalle proprie esigenze e dalla propria situazione lavorativa, ma in ogni caso, l'adesione è un investimento nella propria serenità futura. ■

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

Caratteristica	Fondi Negoziati (CCNL)	Fondi Aperti e PIP
Istituzione	Previsti da Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro (CCNL) o accordi interaziendali.	Istituiti da banche, assicurazioni e società di gestione del risparmio (SGR).
Adesione	Riservata a lavoratori di specifici settori o aziende. L'adesione può essere automatica (silenzio-assenso) o volontaria.	Accessibili a tutti, indipendentemente dal settore lavorativo o dalla professione.
Gestione	Gestione paritetica tra rappresentanti dei lavoratori e delle imprese.	Gestione affidata a professionisti del settore finanziario.
Costi	Generalmente hanno costi di gestione molto bassi grazie alla loro natura non-profit e alle economie di scala.	I costi possono variare notevolmente; in genere, sono più elevati rispetto ai fondi negoziali.
Contributo Datore	Possibilità di un contributo aggiuntivo da parte del datore di lavoro, a fronte del contributo del lavoratore. Questo è un vantaggio economico notevole e unico.	Il contributo del datore di lavoro non è previsto, se non per specifici accordi aziendali.
Trasparenza	L'adesione è vincolata al CCNL, quindi le informazioni sono standardizzate e condivise.	Le condizioni possono variare e richiedono un'attenta valutazione comparativa.

Pensione e gemello digitale: l'intelligenza artificiale si occuperà della nostra previdenza?

di Antonella Delle Donne [*]



L'intelligenza artificiale rappresenta il futuro e questo è ormai un dato certo. Fino a che punto stravolgerà i sistemi esistenti è ancora un'incognita.

Certo è che la tecnologia sta rivoluzionando il modo in cui gestiamo le nostre vite e il settore previdenziale non fa eccezione.

Una rivoluzione copernicana in tale ambito è stata prospettata dalla direttrice generale dell'INPS Valeria Vittimberga lo scorso 4 luglio durante un'intervista a cura della trasmissione Codice in onda sul primo canale Rai.

L'idea di fondo è quella di valutare il capitale computazionale del lavoratore, dati, input, sapere, relazioni, tutto il patrimonio immateriale che ha creato durante gli anni di servizio e che lascia presso il luogo di lavoro continuando a produrre utile e valore.

Non si tratta di fantascienza né di astratte elucubrazioni futuristiche, ma della presa d'atto di una realtà concreta che comporta un cambio culturale dello stesso concetto di lavoro non legato più esclusivamente alla produzione e alla presenza fisica.

I pensionati continuerebbero a produrre anche nella fase di quiescenza attraverso le reti

create, gli algoritmi accuratamente addestrati e con tramonto definitivo dello stato di inattività che segue alla cessazione di servizio.

Grazie all'intelligenza artificiale generativa il gemello digitale (digital twin) imparerà a svolgere le mansioni lavorative anche correggendo errori dell'essere umano e aumentandone, in tal modo, l'efficienza.

Il gemello digitale è una replica virtuale della persona fisica che può essere utilizzato per simulare, analizzare e ottimizzare il suo comportamento nel mondo reale e, nel contesto previdenziale, può includere dati sui beneficiari, sulle prestazioni e sui contributi.



Diversi gli interrogativi che tale prospettiva pone.

In primis, quello relativo alla proprietà intellettuale dei contenuti utilizzati, perché anche se l'intelligenza artificiale, per ora, è in open source, non è detto che lo sia per sempre.

Inoltre, il gemello digitale diventerebbe parte del lavoro per cui si è pagati, quindi, di proprietà dell'azienda o ente di appartenenza che ne potrebbe beneficiare anche dopo il pensionamento senza sopportare i costi del lavoratore.

Ed è questo che rappresenta il valore aggiunto, probabilmente, anche a livello previdenziale.

In tal senso il gemello digitale potrebbe essere utilizzato per prevenire e prevedere mancanza di fondi nelle gestioni pensionistiche o necessità di aumento dei contributi tenuto anche conto degli imminenti pensionamenti della generazione "baby boomer" che potrebbero creare problemi per il sistema pensionistico per l'adozione del sistema retributivo.

Un netto capovolgimento della prospettiva, sintomo di un Paese che cambia e invecchia con una percentuale altissima di pensionati a fronte di un calo demografico preoccupante.

L'applicazione del gemello digitale nelle prestazioni pensionistiche presenta anche alcune sfide tra cui la gestione della sicurezza dei dati e della privacy delle persone fisiche e l'integrazione con i sistemi previdenziali esistenti che potrebbe richiedere significativi investimenti significativi in termini di tempo e di risorse.

Inoltre, di tutto questo patrimonio immateriale non vi sarebbe traccia nella prestazione pensionistica versata al lavoratore né a livello di quantificazione del beneficio né per il computo di contributi necessari al raggiungimento della pensione.

La produttività, il know-how dovrebbe essere valorizzato sia durante lo svolgimento dell'attività lavorativa che nello stato di quiescenza.

La competenza circa la valutazione del prodotto intangibile resta un interrogativo aperto che rischia di creare pericolosi monopoli o oligopoli con la nascita di nuove lobby di potere a svantaggio dei profitti dei lavoratori.

Tuttavia, le opportunità offerte sono rilevanti in particolare nell'ottica di un efficientamento e miglioramento delle prestazioni pensionistiche e di un sistema previdenziale sempre più liquido. È auspicabile, pertanto, una valutazione approfondita sull'eventualità prospettata evitando chiusure aprioristiche dettate da pregiudizi dovuti alle ancora scarse conoscenze sul funzionamento dell'intelligenza artificiale.. ■

[*] 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.



Odio e amore

di Fadila

Oggi si parla tanto di odio che sta avvelenando gli individui e i popoli, eppure tale sentimento negativo, causa prima dei mali del mondo, non è una novità, perché risale alla notte dei tempi, alla creazione divina. Nel primo capitolo della Bibbia, la Genesi, c'è la descrizione dell'invidia di uno dei figli di Adamo ed Eva, Caino, verso il fratello più piccolo preferito da Dio. Tale sentimento si trasforma nell'odio che provoca il primo delitto.

Da allora questo stato d'animo estremo è stato sempre presente nel corso della storia, rivolto spesso verso il diverso per razza, religione, storia, ideologia o costume. Se l'odio individuale può produrre violenza fino al delitto, quello collettivo può portare alla guerra spesso definita santa contro gli eretici, causa di nefandezze e violenze moltiplicate per un numero enorme.

Nelle antiche civiltà le guerre prodotte da esso portavano a volte all'annientamento del nemico, spesso all'asservimento. Quest'ultima condizione rappresentava la morte civile perché gli schiavi erano privi di qualsiasi diritto; oggetti alla mercé del padrone. Non c'era possibilità di uscirne e anche i loro discendenti ereditavano l'infame status. Solo durante la civiltà romana era stato codificato il primo elemento di redenzione con la creazione del liberto. Tale condizione, tuttavia, poteva verificarsi solo per volontà del singolo, vale a dire del proprietario. Con l'avvento del Cristianesimo che predicava la parità delle donne e degli uomini e la loro uguaglianza a prescindere dalla condizione sociale al cospetto di Dio, è cominciato il processo di superamento che è durato fino alla conclusione dell'epoca moderna.

Il tempo trascorso, purtroppo, non lo ha stemperato o ridotto. In un certo senso ha creato le premesse per un suo allargamento, arrivando a essere la causa di stermini di massa o genocidi d'interi popoli. Quelli del mondo contemporaneo sono stati anche i più atroci come l'eliminazione di gran parte dei curdi operata dai turchi o quello ancora più infame perpetrato dai nazisti nei confronti degli ebrei e di altri esseri umani per le loro diversità. E che dire dell'odio razziale e religioso tra arabi ed ebrei che dura da secoli e che si è intensificato con la creazione, nel 1948, dello stato d'Israele.

Fortunatamente, in parallelo, sia pure con estrema lentezza stanno crescendo i sentimenti dell'amore e della tolleranza che rappresentano gli unici antidoti. Sconosciuti ai primordi dell'i-

nizio della storia umana, sono apparsi prima a livello individuale in uomini che precorrevano i tempi e poi canonizzati nelle religioni, vedi i dieci comandamenti di Mosè, e nelle teorie filosofiche in cui si afferma che il fine ultimo dell'umanità è il perseguimento del bene supremo. Da secoli, quindi, la storia è una lotta tra il bene e il male e finora non sembra esserci un chiaro vincitore.

L'aspetto incoraggiante è che in ogni fase umana, accanto alle nequizie proprie del tempo, c'è stato sempre un elemento di progresso nei sentimenti e nel pensiero consegnati alle generazioni future. I periodi storici, contrariamente a quello che pensano i seguaci della cancel culture, vanno valutati nel loro complesso, sia per le azioni riprovevoli, sia, soprattutto, per i piccoli passi in avanti da tramandare alle fasi successive. La civiltà ellenica, per esempio, cui noi occidentali facciamo riferimento come base della nostra civiltà, era violenta contro i nemici, ammetteva la schiavitù, base del lavoro materiale ed emarginava le donne, disvalorizzava questi di quell'epoca diffusi e considerati normali da tutti i popoli. Ma è stata anche la culla di valori incredibili come la prima forma di democrazia, sia pure con strumenti imperfetti; ha sviluppato al massimo livello la speculazione filosofica e scientifica; ha esaltato il concetto di bellezza attraverso la fioritura artistica nei vari campi. Chi non ha davanti agli occhi la perfezione fisica della Venere di Milo o il canto d'amore contenuto nelle poesie di Saffo di Lesbo.

E che dire della civiltà romana che esaltava i massacri dei popoli nemici e la loro riduzione in schiavitù tanto da lasciare questa visione a imperituro ricordo di tali azioni imperiali nella colonna traiana, e nello stesso tempo gettava le basi del diritto e del concetto di universalità delle genti rappresentato oggi dall'ONU, un'istituzione purtroppo debole perché l'unione dei popoli è ancora solo un concetto. Per diventare realtà ci vorrà ancora del tempo. C'è solo da augurarsi che non ne passi troppo. ■



DIGNITÀ UMANA
LAVORO