



LAVORO@CONFRONTO

# Stati Generali su Salute e Sicurezza sul Lavoro



**Il volontariato nel  
Codice del Terzo  
Settore**

Claudio Palmisciano

**Autonomia con-  
trattuale e discre-  
zionalità politica**

Marco Biagiotti

**Formazione in  
house: il ruolo  
delle DIL**

Stefano Marconi,  
Eugenio Erario Boccafurni

# Lavoro@Confronto

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

## Numero 72 • Novembre/Dicembre 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](http://www.pixabay.com) e [www.unsplash.com](http://www.unsplash.com).

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

# Sommario:

## **L'altro ispettore: a difesa della dignità del lavoro, ora si vada avanti**

Matteo Ariano p. 3

## **Il gioco dell'oca**

Fabrizio Di Lalla p. 5

## **Stati Generali su Salute e Sicurezza sul Lavoro**

Chiara Gribaudo p. 7

## **Formazione in house: il ruolo delle DIL**

S. Marconi, E. Erario Boccafurni p. 12

## **Essere ispettore... non il tuo nemico**

Stefano Olivieri Pennesi p. 17

## **La lunga strada per la tutela del lavoro**

Micaela Cappellini p. 25

## **AI: salute e sicurezza sul lavoro**

Marco Vitelli p. 27

## **Non è un paese per giovani**

Pietro Napoleoni p. 28

## **Il volontariato nel Codice del Terzo Settore**

Claudio Palmisciano p. 32

## **Inidoneità temporanea e assoluta alla mansione specifica nei luoghi di lavoro**

Arianna Tofani p. 34

## **Autonomia contrattuale e discrezionalità politica**

Marco Biagiotti p. 36

## **Il socio sovventore nelle società cooperative**

Luigi Oppedisano p. 44

## **La crisi aziendale non giustifica l'omissione contributiva**

Antonella Delle Donne p. 47

## **La rilevanza penale del mobbing tra maltrattamenti in famiglia e atti persecutori**

Mario Crispino p. 49

## **Effemeridi**

Fadila, Silsan p. 53

## **Domande & Risposte**

p. 55

# L'altro ispettore: a difesa della dignità del lavoro, ora si vada avanti

di Matteo Ariano [\*]



*“Trattasi di personale che deve essere dotato di prontezza e resistenza fisica quasi militari, di cultura varia e incessante incremento di agilità intellettuale, propria a seguire i rapidi progressi delle industrie e a sentire e a risolvere problemi nuovi e sottili; insospettabile per sicura probità fra molteplici lusinghe, e capace di acquistarsi in breve l'autorità necessaria a vincere, con accorta e delicata fermezza, la resistenza e, talvolta, la collusione di industriali potenti e di intere masse operaie. Un personale così altamente qualificato, così diverso dal tipo tradizionale del burocrate esecutivo è già difficile a reclutarsi con l'offerta di stipendi di L. 200 e di L. 300 annue lorde di parecchie ritenute, soprattutto in centri industriali ove è caro il costo della vita e dove operai e capi operai e medici e ingegneri appena mediocri, facilmente si procacciano il doppio, con minore responsabilità e fatica”.*

Così, l'onorevole Filippo Turati, autorevole esponente del socialismo italiano, descriveva gli ispettori del lavoro nella prima legge istitutiva di questa figura. Era il 1912 e anche l'Italia introduceva questa figura a tutela della parte più

debole del rapporto di lavoro – il lavoratore – e a tutela della legalità e della dignità del lavoro.

È trascorso oltre un secolo, ma quella descrizione resta ancora pienamente valida: il mondo del lavoro è per definizione un mondo in continua trasformazione e chi vigila sul rispetto delle sue leggi dev'essere altrettanto pronto a seguire tali trasformazioni, anzi è normalmente colui che già le vede, vi assiste nel corso dei suoi sopralluoghi in azienda. Così l'utilizzo distorto dei contratti parasubordinati e delle partite IVA, l'uso illecito di distacchi di personale (anche su base transnazionale), l'abuso di subappalti, sono tutti fenomeni che chi opera quotidianamente nel campo ispettivo tocca con mano in prima persona e prova a contrastare.

Nelle scorse settimane, il servizio pubblico televisivo ha dato visibilità a questi lavoratori, con la serie televisiva “L'altro ispettore”. Finalmente anche il grande pubblico televisivo è venuto a conoscenza dell'esistenza di questa figura, l'ispettore del lavoro, e del suo ruolo sociale. Già dal titolo si evidenzia che non si parla di un ispettore di polizia, un poliziotto del lavoro (anche se nella serie più di



qualche tentazione in tal senso sembra esserci e questo non è proprio un bene), ma si rappresenta un funzionario altamente preparato che interviene per tutelare lavoratori e ripristinare la legalità.

Personalmente ho molto apprezza-

to che sin dalla prima puntata della serie TV sia stato espressamente citato l'art. 1 della nostra Costituzione: “L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro”, cui il protagonista della serie TV aggiunge: “nostro compito è renderlo sicuro”. È vero, come sarebbe bello che l'ispettore Dodaro aggiungesse a quella frase anche l'aggettivo “dignitoso”, perché compito dell'istituzione pubblica da lui rappresentata è anche di difendere e tutelare la dignità del lavoro, non solo la sua sicurezza e questo viene svolto da tutto il personale dell'Ispettorato, attraverso i vari servizi che esso svolge quotidianamente, pur tra mille difficoltà e ostacoli.

Certamente non c'era da aspettarsi un documentario o un reportage, per cui, al netto di semplificazioni e qualche svarione, abbiamo assistito piuttosto a un'opera di alfabetizzazione primaria: chi è e cosa fa un ispettore del lavoro.

Ci si augura che nella seconda stagione della serie siano inseriti ulteriori elementi di realtà: ad esempio, l'ispettore Dodaro potrebbe ricordare di quando faceva attività di vigilanza, assieme a dei mediatori culturali, nelle campa-



**Natale 2025  
Capodanno 2026**

**A nome mio personale,  
dei colleghi del Consiglio  
d'Amministrazione e dello Staff,  
invio ai Soci, ai Lettori di  
Lavoro@Confronto e alle Famiglie tutte,  
i più fervidi Auguri di  
Buon Natale  
e di un Ottimo 2026.**

**Matteo Ariano**  
Presidente  
Fondazione Prof. Massimo D'Antona

gne del reggino, per illustrare il fenomeno del caporalato e dello sfruttamento di migranti; potrebbe occuparsi di grandi opere in appalto, per evidenziare come troppo spesso i lavoratori non sappiano neanche loro da chi dipendono (e qui dei bravi sceneggiatori potrebbero inserire anche scenette dal sapore tragicomico, volendo), a causa della eccessiva frammentazione degli appalti.

Ancora, si potrebbe evidenziare molto meglio il ruolo di denuncia delle organizzazioni sindacali – che emerge in maniera troppo timida nella serie, quasi se ne abbia vergogna –; molto spesso sono proprio le organizzazioni sindacali, che si rivolgono all'Ispettorato del lavoro per denunciare soprusi e illegalità verso i lavoratori compiuti da parte di alcune aziende. Più in generale, è utile che la serie TV ricordi al grande pubblico che non è affatto necessario vi siano dei morti di lavoro per avviare un'ispezione. Anzi: l'obiettivo delle ispezioni è prevenire tragedie, garantendo tutele e diritti.

Insomma, la strada – bene o male – è stata avviata: ci auguriamo ora che la RAI abbia il coraggio di tornare a svolgere quell'opera meritoria di alfabetizzazione della cittadinanza che svolse negli anni '50 del secolo scorso. Così, accanto a momenti di più largo intrattenimento come questa serie TV, ci auguriamo anche momenti di approfondimento: in alcune specifiche giornate dell'anno – il 1° maggio, ad esempio,

ma anche il 28 aprile, giornata internazionale della sicurezza sul lavoro – ci si potrebbe dedicare ampiamente, in diverse fasce orarie, alle condizioni di lavoro presenti in alcuni settori produttivi ovvero occuparsi delle cause di infortunio più comuni e come poterle evitare, coinvolgendo esperti dell'INAIL o del mondo delle ASL o, infine, illustrare in maniera più realistica le condizioni in cui operano gli ispettori del lavoro.

Anche in questo modo si costruisce la tanto decantata “cultura della sicurezza” e si può creare un argine contro certi comportamenti a parole deplorati.

Una chiosa finale: ci auguriamo che questa serie, rappresentata proprio nel momento in cui da parte governativa riemergono pericolose tentazioni di chiusura dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro e di rientro nella compagine ministeriale, non sia il “de profundis” anche involontario all'attività di vigilanza sul lavoro, ma ne rappresenti invece il volano per un rilancio definitivo.

Perché la sicurezza sul lavoro e la dignità del lavoro siano patrimonio comune di questo Paese e non possono e non debbono essere divisivi. ■

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

# Il gioco dell'oca

di Fabrizio Di Lalla [\*]



Il nuovo tentativo da parte dell'attuale vertice politico di chiudere l'Agenzia dell'Ispezione e riportare funzione e personale nella struttura ministeriale; una volontà manifestata fin dall'inizio, senza peraltro accompagnarla mai con motivazioni credibili, sembra per il momento accantonato. È quanto ho appreso leggendo i comunicati sindacali cui, peraltro, ha fatto seguito la mobilitazione del personale con manifestazioni pubbliche. Questo continuo *stop and go* lascia ampio spazio al dubbio che possa solo trattarsi di una pausa in attesa di tempi migliori per cui non bisogna abbassare la guardia. Semmai un tale disegno scellerato dovesse diventare realtà, si chiuderebbe un ciclo iniziato male nel 2015 e finito peggio.

Quello di un organismo unico della vigilanza in materia di lavoro con ampia autonomia era stato il nostro sogno visionario che lanciammo come tesi al congresso di Montesilvano del 1996, approvato dall'assemblea e testardamente portato avanti inizialmente tra lo scetticismo dei più e poi progressivamente condiviso da una platea sempre più ampia, facendo breccia anche tra i vertici dell'amministrazione del Lavoro.

Così alle soglie del 2015 il ministro dell'epoca fece predisporre nelle stanze che contano un progetto che nelle grandi linee riprendeva il nostro, con l'esclusione della parte gestita dalle asl. C'era nell'aria grande soddisfazione

perché eravamo sicuri che si stava andando nella giusta direzione. Purtroppo, poi, in Parlamento entrarono in azione le lobby dell'alta burocrazia dei vari enti restii a cedere parte delle loro funzioni, che riuscirono a vanificare l'importante obiettivo dell'unità dell'ispezione dilazionandone l'obiettivo.

All'entusiasmo, pertanto, subentrarono la delusione e l'amarezza per un'occasione perduta al punto che dopo la promulgazione della legge scrissi su questo periodico un articolo dal titolo eloquente, «Il cambio della targa». Era un atto d'accusa nei confronti sia del ministro che aveva ceduto a tali pressioni senza lottare, sia di quei gruppi dirigenti che anziché mette-





re al primo posto della loro azione l'interesse generale della collettività si erano preoccupati piuttosto di mantenere integro il loro potere contrattuale.

Non tutti la pensavano come chi scrive. Tanti, anche all'interno del movimento sindacale, affidandosi a un ottimismo eccessivo e fuori dalla realtà ritenevano che il processo di unificazione veniva rallentato attraverso i ruoli a esaurimento ma non cancellato; si trattava solo di aspettare qualche anno. Purtroppo i fatti mi hanno dato ragione. Questo strumento utilizzato con arguzia rappresentava solo una foglia di fico che copriva il blocco del processo unificatore, un ordigno a scoppio ritardato al momento giusto. Com'era prevedibile tale obiettivo è stato realizzato di recente con il ripristino dei ruoli ispettivi negli istituti eliminando ogni possibilità di equivoco. Rimosso, anche con qualche venatura di grottesco, il processo unitario la ragion d'essere dell'Agenzia risiede ormai esclusivamente nella sua autonomia.

Se venisse eliminata, il controllo politico potrebbe diventare invasivo e pericoloso per una funzione così delicata e l'elefantino apparato burocratico del ministero minerebbe quel poco di efficienza residua dovuta sia all'impegno degli operatori sia a una struttura sicuramente più snella di quella ministeriale. Gli autori di questo possibile scenario negativo non potrebbero certo appellarsi alla massima evangelica, Dio perdona loro perché non sanno quello che fanno, perché si tratterebbe di una consapevole operazione di potere. Tutto sembra somigliare a un tragico gioco dell'oca con il ritorno al punto di partenza.

L'opposizione a tale progetto non deve assolutamente essere vista come uno scontro tra vertici burocratici. Essa coinvolge non solo il personale tutto dell'Agenzia ma anche la vasta platea dei lavoratori che chiede tutela e giustizia dei propri diritti.

Il punto debole del movimento sindacale di fronte a tale prospettiva sempre in agguato è rappresentato dal fatto che i contrasti e le divisioni ai vertici confederali sono arrivati sino alle strutture di base lasciando nello sconcerto non solo i più avvertiti ma l'intero personale. Ritengo che sarebbe un atto di ragionevolezza il cammino unitario per opporre una valida resistenza a questa grave minaccia nei cui confronti, peraltro, tutte le sigle si dichiarano preoccupate e contrarie. Accantonino le inutili scaramucce e si ricompattino, altrimenti si assumeranno la grande responsabilità di un'opposizione sterile e perdente. ■

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



# Stati Generali su Salute e Sicurezza sul Lavoro

di Chiara Gribaudo [\*]



L'idea degli Stati Generali della salute e sicurezza nasce nel 2024 dall'esperienza come Presidente della Commissione d'inchiesta sulle Condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati. Mi resi conto, al tempo, che sul tema della salute e sicurezza è necessario un approccio che tenesse assieme le esigenze e le visioni di tutti gli attori in campo: dei lavoratori, delle imprese, della politica, della formazione, dell'accademia, dei tecnici, degli istituti e delle istituzioni demandate alla prevenzione e alla repressione, inclusi i lavoratori di queste ultime. L'importante è che sia comune l'obiettivo: l'imprescindibile necessità di ridurre, possibilmente azzerare - almeno come orizzonte - gli infortuni e le malattie professionali.

Le tre giornate della seconda edizione degli Stati Generali sulla salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro si sono svolte a Montecitorio dal 21 al 23 ottobre e hanno rappresentato un passaggio politico rilevante, che nelle mie intenzioni vorrebbe segnare un punto di non ritorno nel dibattito pubblico su una delle emergenze più gravi e persistenti del nostro Paese. Non è retorica affermare che il tema delle morti e degli infortuni sul lavoro interroga in profondità la qualità della nostra democrazia, la tenuta del patto sociale e la credibilità delle istituzioni repubblicane.

È stata una maratona di confronto intensa, a tratti faticosa, ma necessaria. Un confronto che non si è limitato alla dimensione istituzionale, ma ha coinvolto il mondo delle imprese, le parti sociali, il sistema della formazione, l'università, gli enti di controllo e la magistratura. Una scelta precisa: la sicurezza sul lavoro non può essere affrontata con approcci settoriali o soluzioni parziali, ma richiede una visione complessiva, capace di tenere insieme prevenzione, controllo, formazione, giustizia e innovazione.

Fin dall'apertura dei lavori è stato chiaro che gli Stati Generali non dovevano essere l'ennesimo appuntamento rituale. L'obiettivo politico dichiarato è stato quello di costruire un luogo di ascolto vero, di dialogo franco, ma soprattutto di assunzione di responsabilità. Non bastano più le analisi, non bastano più i richiami generici: serve una svolta concreta, misurabile, verificabile nel tempo.

In questo quadro, il messaggio del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ha rappresentato il punto di riferimento più alto, sul piano istituzionale e morale, dell'intera iniziativa.

Da anni ormai il Presidente, che nel 2024 definì le morti sul lavoro un'"offesa alla coscienza collettiva" ci ha abituato a mettere al centro la sicurezza del lavoro, ricordo in particolare la sua presenza subito dopo l'incidente ferroviario di Brandizzo in cui persero la vita 5 lavoratori in appalto.

Le parole del messaggio che ci ha inviato hanno scandito con chiarezza il senso profondo di queste giornate, richiamando tutti - istituzioni, politica, imprese, lavoratori - a un impegno che non può conoscere arretramenti. "Un lavoro non è vero se non è anche sicuro": una affermazione che richiama direttamente l'articolo 1 della Costituzione e che restituisce al lavoro la sua dimensione pienamente umana e costituzionale.

Il Presidente Mattarella ha parlato di una "sequela quotidiana" di incidenti e decessi che non può essere normalizzata né accettata come un costo inevitabile del sistema produttivo. È un richiamo forte, che respinge ogni tentazione di rassegnazione. La tutela dei lavoratori, ha ricordato il Capo dello Stato, è la prima forma di giustizia nel lavoro e parte integrante del diritto di ogni donna e di ogni uomo a svolgere un'attività dignitosa e protetta.

Da qui l'indicazione politica più netta: la necessità di costruire un'alleanza per la sicurezza sui luoghi di lavoro. Un'alleanza che superi le differenze politiche, le appartenenze, le contrapposizioni sterili, per concentrarsi su obiettivi condivisi. "Sulla salute e sulla sicurezza non sono ammesse scorciatoie", ha ammonito il Presidente della Repubblica, e "questi obiettivi devono guidare ogni scelta e ogni politica del lavoro".

È con questo spirito che gli Stati Generali hanno visto un confronto bipartisan, senza bandiere e senza logiche di schieramento. La presenza congiunta di esponenti della maggioranza e dell'opposizione non è stata un fatto formale, ma il segno della consapevolezza che la sicurezza sul lavoro è un tema che non può dividere. Al contrario, è uno dei pochi ambiti in cui la politica può e deve dimostrare di saper trovare punti di convergenza nell'interesse generale.

Accanto alla dimensione politica, centrale è stato il ruolo delle parti sociali. Sindacati e associazioni datoriali si sono confrontati nella prima plenaria dopo l'inaugurazione, in due panel separati perché, devo confessarlo, in tanti hanno richiesto di essere presenti all'assise. Ognuna, dal proprio punto di vista, anche con posizioni variegiate, hanno portato analisi, proposte, anche critiche, ma sempre orientate a migliorare l'efficacia degli strumenti esistenti. È emersa con forza l'idea che investire in sicurezza non debba essere un costo, ma un fattore di qualità del lavoro e di competitività del sistema produttivo. Le imprese che rispettano le regole e investono in prevenzione non possono continuare a subire la concorrenza sleale di chi aggira le norme e scarica i rischi sui lavoratori. Non solo. Ci confermano che le imprese che investono in salute e sicurezza dei lavoratori sono in genere le stesse che poi fanno anche investimenti

produttivi. Le due cose non sono alternative, ma finiscono sempre per accompagnarsi. Ce lo hanno confermato proprio le associazioni datoriali.

Un capitolo centrale degli Stati Generali è stato dedicato alla formazione. La cultura della sicurezza non si improvvisa e non può essere demandata esclusivamente al momento dell'ingresso nel mondo del lavoro. Per questo è stata fortemente voluta la presenza delle scuole, degli studenti e delle studentesse, dei docenti e delle università. La prevenzione deve iniziare dai banchi di scuola, perché solo così può diventare un patrimonio condiviso e duraturo. Per essere chiari, non credo nelle proprietà salvifiche di un'ora ogni tanto nel percorso curricolare. Ma se già agli studenti, nel momento in cui entrano a scuola, come dovrebbe capitare ad ogni lavoratore, venissero presentate le norme di sicurezza nel loro ambiente di vita, già si potrebbe instillare nelle loro menti che conoscere le norme di sicurezza è una cosa non solo giusta ma quasi "normale", "ovvia".

I dati sugli infortuni nei percorsi di formazione lavoro, presentati e discussi nel corso dei lavori, pongono interrogativi che non possono essere elusi. Troppi giovani, che dovrebbero vivere queste esperienze come occasioni di crescita e orientamento, si trovano invece esposti a rischi non adeguatamente valutati.





È un paradosso inaccettabile. La formazione deve essere un luogo di tutela massima, dove il rischio deve tendere allo zero. Nel panel sull'argomento abbiamo sentito l'associazione dei presidi, neuroscienziati che ci hanno parlato delle differenze nell'apprendimento tra adulti e ragazzi, ed è stata presentata la Carta di Lorenzo, un "manifesto" dedicato alla memoria di Lorenzo Parelli, studente di Udine, vittima nel 2022 di un incidente in un'azienda durante il periodo di alternanza scuola lavoro. Il documento, sottoscritto nel 2023 dalla famiglia di Lorenzo e dall'Amministrazione regionale, insieme a scuole, imprese, sindacati e altre istituzioni, impegna alla creazione di una rete di formazione e lavoro più sicura e alla promozione di una cultura della sicurezza nei luoghi di lavoro diffusa, partecipata e consapevole. La testimonianza dei signori Parelli è stata toccante, come la loro volontà, a partire da un immenso dolore, di lavorare perché quello che è accaduto al loro figlio non capiti più.

Grande attenzione è stata riservata anche al ruolo delle nuove tecnologie. Dalla realtà virtuale all'intelligenza artificiale, dagli strumenti di monitoraggio avanzato ai sistemi predittivi basati sui big data, le opportunità per migliorare la prevenzione sono oggi enormi. Ma perché queste innovazioni siano davvero efficaci servono investimenti, coordinamento pubbli-

co e una chiara volontà politica di non lasciare indietro questo fronte strategico. Ci siamo soffermati anche sugli utilizzi della tecnologia, e sulla necessità di una condivisione degli obiettivi di ogni singolo dispositivo. Da una parte la necessità di diffondere dispositivi che possono salvare vite e che laddove utilizzati in effetti rendono il lavoro più sicuro e più salubre, ma dall'altra è necessaria, appunto, la condivisione di obiettivi e modalità di utilizzo anche dei dati che raccolgono affinché questi non vengano utilizzati come ulteriore meccanismo di controllo di lavoratrici e lavoratori o per scopi antisindacali.

Il momento più intenso e più difficile degli Stati Generali è stato senza dubbio quello dedicato alle testimonianze dei familiari delle vittime del lavoro. Madri, padri, figli e fratelli hanno portato in Parlamento il peso di storie che non possono essere archiviate come semplici statistiche. Le loro parole hanno restituito il senso concreto della tragedia che si consuma ogni volta che una persona esce di casa per lavorare e non vi fa ritorno.

Da queste testimonianze è emersa una richiesta chiara, che attraversa tutte le storie: giustizia. Una giustizia che oggi troppo spesso arriva tardi o non arriva affatto. Processi che durano anni, indagini complesse rallentate dalla carenza di risorse e competenze, mancanza di coordinamento tra le procure. Tutto questo



contribuisce a un senso di solitudine e di abbandono che lo Stato non può permettersi di alimentare.

Per questo il tema della giustizia è stato centrale nei lavori e ha trovato una sintesi nell'intervento conclusivo della magistrata Rita Sanlorenzo. La proposta di una procura nazionale specializzata in materia di infortuni sul lavoro va letta in questa direzione: garantire uniformità interpretativa, competenze specifiche e tempi più rapidi. Le vittime del lavoro non possono essere vittime due volte, prima della tragedia e poi di una giustizia inefficiente.

Nel corso della seconda giornata, come nella scorsa edizione, abbiamo chiesto a tutte le parti in causa di partecipare a tre tavoli tematici aperti, di intervenire, di fornirci la loro posizione su tre temi che abbiamo individuato, affinché gli Stati Generali, come lo scorso anno, portassero a proposte concrete.

Un tavolo discuteva di patente a crediti e dal nuovo accordo Stato-Regioni sulla formazione, strumenti importanti ma che, come ci hanno detto un po' tutti gli intervenuti, necessitano di correttivi per essere realmente efficaci. È emersa la disponibilità ad aprire un confronto costruttivo per migliorarli, ascoltando le criticità segnalate dai settori interessati, in particolare dall'edilizia.

Un altro tema cruciale, che è stato protagonista di un tavolo tematico, è stato quello della

logistica, una filiera strategica per l'economia del Paese ma segnata da troppe distorsioni. Catene di appalti e subappalti eccessivamente lunghe diventano spesso terreno fertile per sfruttamento, lavoro nero e caporalato. Su questo fronte servono controlli più incisivi, trasparenza e l'uso sistematico delle nuove tecnologie per individuare le irregolarità.

Non meno rilevante è stato il confronto sul benessere mentale e sullo stress lavoro-correlato, argomento del terzo tavolo tematico. La salute sul lavoro non è solo assenza di infortuni fisici, ma riguarda anche i rischi psicosociali, il burnout, il diritto alla disconnessione. Sono temi che interrogano profondamente l'organizzazione del lavoro contemporaneo e che richiedono risposte normative e contrattuali adeguate.

Gli Stati Generali si sono conclusi con un impegno preciso: portare le proposte emerse nei tavoli di lavoro all'attenzione del Parlamento e tradurle in atti legislativi concreti. La sicurezza sul lavoro deve tornare al centro dell'iniziativa parlamentare, con un approccio bipartisan e una responsabilità condivisa.

Come ha ricordato il Presidente Mattarella, le strategie di sviluppo e di competitività del Paese non passano dall'allentamento delle tutele dei lavoratori. Al contrario, un lavoro sicuro è la condizione per uno sviluppo giusto e sostenibile. Sta ora alla politica





dimostrare di essere all'altezza di questa sfida, trasformando le parole in scelte coerenti e durature.

Devo registrare che pochi giorni dopo la fine degli Stati Generali è stato emanato il "Decreto sicurezza sul lavoro" quello che era stato annunciato il primo maggio scorso, e purtroppo esso contiene assai poco di tutto quello che, coralmemente, era emerso durante le tre giornate. Un badge di cantiere che contiene poche informazioni, un fascicolo formativo legato ad un decreto che chissà se e quando sarà fatto, e anche l'estensione della tutela in itinere nei percorsi scuola lavoro inspiegabilmente non stesa anche a tutte le altre forme ibride di formazione e lavoro.

Si rafforzano gli organici di INL ma non si superano i problemi che fanno sì che i concorsi finora banditi non riescano a coprire tutte le posizioni. Del resto, ci dicono gli stessi lavoratori di INL attualmente in mobilitazione, non possiamo aspettarci che professionalità alte, ingegneri e tecnici, accettino paghe non proporzionate alle loro competenze e alle loro responsabilità. Bene la sicurezza delle scale oltre i due metri, anzi no, siamo ritornati a 5 metri, quindi male.

Purtroppo, davvero poco o nulla è stato fatto per i familiari delle vittime del lavoro. Il decreto era una possibilità di far sentire lo stato davvero presente per queste persone che abbiamo

avuto l'onore di ospitare alla Camera, persone che nella loro grande dignità ci hanno fatto richieste ben precise. Nessuna soluzione (la mia posizione è che serve una procura unica del lavoro) perché i processi non finiscano in prescrizione, nulla sul gratuito patrocinio in quegli stessi processi, ignorata la richiesta di inserire stabilmente la tutela psicologica tra le finalità INAIL. Nulla sugli spazi confinati, quegli stessi luoghi dove sono deceduti i 5 lavoratori di Casteldaccia tra cui i papà di Chiara Raneri e Fabrizio Giordano che ci hanno chiesto che quello che è successo non accada più, e ci hanno detto, giustamente, che le parole non bastano più. Quasi nulla sulle molestie sul lavoro, argomento a cui lo scorso anno avevamo dedicato un tavolo tematico.

E soprattutto, ed è un tema su cui non smetterò mai di insistere, non si risolve il problema di come si diluisca il controllo nelle catene di appalti. Man mano che si allunga la catena dei subappalti diventa sempre più complesso verificare non solo la salute e la sicurezza dei lavoratori, ma anche i salari, i diritti, la legalità del lavoro. ■

---

[\*] Deputata. Presidente della Commissione Parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati.





# Formazione in house e l'importanza delle DIL

di Stefano Marconi [\*] ed Eugenio Erario Boccafurni [\*\*]



«La formazione e lo sviluppo delle conoscenze, delle competenze e delle capacità delle persone costituiscono uno strumento fondamentale nella gestione delle risorse umane delle amministrazioni e si collocano al centro del loro processo di rinnovamento», è questo l'incipit della cd. “Direttiva Zangrillo” del 14 gennaio 2025, che ha segnato un radicale ed improvviso cambio di passo alla formazione dei dipendenti pubblici italiani.

Tale direttiva ha imposto ai dirigenti l'obbligo di assicurare la partecipazione attiva dei dipendenti alle iniziative formative, in modo da garantire il conseguimento dell'obiettivo di un numero di ore di formazione pro-capite annue non inferiore a 40 – pari ad una settimana di formazione per anno – monte orario che è esattamente il doppio di quello fissato per l'anno 2024.

Nonostante un innegabile smarrimento iniziale dei diretti interessati e le molte perplessità degli Uffici, specie in relazione alla compatibilità tra un siffatto traguardo così ambizioso e i considerevoli obiettivi di performance collettiva interni alle direttive di primo e secondo livello INL, le soluzioni operative poste in campo dai “playmakers” della formazione del personale hanno consentito di reggere l'urto.

Le **Direzioni Interregionali del Lavoro**, d'intesa con la **Direzione centrale Risorse, amministrazione e bilancio** e l'**Area formazione**, hanno infatti ideato strategie volte ad aiutare al massimo grado gli Uffici interni ai territori di competenza, puntando a moltiplicare gli strumenti e gli eventi formativi messi a disposizione dei dipendenti.

Ogni DIL, come si avrà modo di chiarire in seguito, ha scelto la propria modalità di attuazione della formazione *in house*: la DIL Centro ha preferito direttamente pianificare e realizzare un calendario di proprie lezioni a cui hanno preso parte tutti i territori di competenza, la DIL Nord ha preferito strutturare un programma tematico lasciando le docenze ai Direttori degli Uffici, mentre la DIL Sud ha avviato una sperimentazione che ha coinvolto i soli dipendenti della stessa DIL e dello IAM di Napoli.

Ebbene, fermo restando la centralità dell'ampia offerta formativa costituita dalla piattaforma “*Syllabus*” e l'autorevolezza delle proposte presenti all'interno del catalogo della *Scuola Nazionale dell'Amministrazione*, i cui contenuti rispecchiano fedelmente gli ambiti tematici richiamati dalla suddetta Direttiva in coerenza con gli obiettivi del PNRR, si è puntato a porre a disposizione degli interessati, nel minor tem-

po possibile, un variegato calendario di corsi di approfondimento “*in house*” su materie e tematiche in linea con la quotidianità dell'azione ispettiva e delle incombenze amministrative.

Iniziative che hanno avuto il pregio anche di sopperire ad una difficoltà tecnica di taluni – sia nell'accesso, sia nel completamento dei percorsi formativi selezionati dall'utente – alla fruizione delle tradizionali piattaforme informatiche formative, al di là della rilevante capacità di intercettare la curiosità dell'intera popolazione dell'Ispettorato.

È proprio questa l'inaspettata e virtuosa piega positiva degli sforzi messi in campo, la formazione sta svolgendo sempre più un ruolo di collante tra le eterogenee professionalità che compongono il puzzle delle Risorse umane a disposizione dell'Agenzia, aiutando concretamente a diffondere la consapevolezza della *mission* istituzionale, dei compiti e delle attribuzioni conferite dal legislatore.

Come effetto secondario, poi, ma non meno rilevante, i corsi hanno permesso anche alle persone meno esperte nell'impiego delle piattaforme digitali l'aggregazione attraverso contemporanee riunioni “in plenaria” presso i singoli Uffici nel territorio.

## La svolta della DC **Risorse, amministrazione e bilancio**

La nota della Direzione centrale Risorse del **18 settembre**, prot. n. 16304, recante «*istruzioni operative realizzazione formazione in house da parte degli Uffici territoriali*», è di estrema importanza in quanto ha consentito, sino al 31

dicembre 2025, la «pianificazione, programmazione e realizzazione» di percorsi specialistici a cura degli Uffici territoriali e la possibilità per i relativi fruitori di sfruttare tali occasioni di aggiornamento professionale per il raggiungimento dell'obiettivo formativo di 40 ore annue fissato dalla Direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione.

Sennonché, al fine di contemperare tutti gli interessi in rilievo, sono stati chiariti i requisiti e i principi indefettibili che tali iniziative debbono assicurare:

- essere in linea con le esigenze espresse in occasione della rilevazione dei fabbisogni formativi rappresentati nel Piano Triennale della Formazione 2025-2027 e nel PIAO relativo al medesimo triennio;
- essere completamente gratuiti senza alcun onere a carico dell'Amministrazione correlato a spese per docenti, trasferimenti e ulteriori dotazioni strumentali;
- rispettare il principio di rotazione in modo da assicurare a tutto il personale entro il 31 dicembre c.a. una formazione di almeno 40 ore salvo rimodulazioni che tengano conto dell'effettiva presenza in servizio;
- garantire che lo svolgimento dei corsi di formazione avvenga durante l'orario di servizio e senza pregiudizio alla funzionalità degli Uffici;



- assicurare l'assolvimento degli obblighi di attestazione della frequenza con indicazione delle ore, e somministrazione di un test di valutazione ai fini della verifica dell'effettivo apprendimento.

Aspetto di non secondaria importanza è inoltre la possibilità che tali percorsi specialistici – sempre grazie alla “svolta” avutasi con la nota n. 16304 - siano realizzati anche mediante il ricorso a sinergie istituzionali ovvero «collaborando o aderendo a corsi o seminari di altre Amministrazioni e/o ordini professionali e/o soggetti pubblici con rilascio delle relative attestazioni di partecipazione anche a seguito del superamento di un eventuale test di valutazione finale».

Quest'ultima apertura ha di fatto consentito, nei mesi di ottobre e novembre, previa autorizzazione delle Direzioni centrali per il tramite delle DIL, la partecipazione di molti ispettori a seminari e convegni organizzati da Enti, Regioni, Università etc.

La DC Risorse, amministrazione e bilancio, tramite l'Area formazione INL, ha pertanto fornito preziosi strumenti utili alla flessibilizzazione della formazione, con un decentramento “controllato” della capacità di pianificazione di tali eventi.

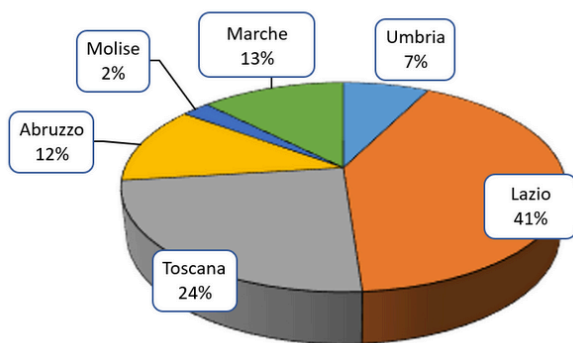
### **Il gradimento della sperimentazione condotta dalla DIL Centro**

Nel rispetto dei principi stabiliti dalla DC Risorse, la DIL Centro ha concluso un primo percorso sperimentale di formazione specialistica a favore dei dipendenti incardinati presso i 21 Uffici delle regioni di propria competenza (Toscana, Umbria, Lazio, Marche, Abruzzo e Molise).

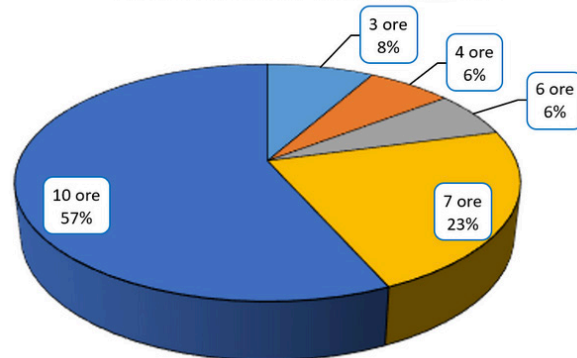
Sono tre i moduli svolti in modalità webinar tramite la piattaforma Teams, per un totale di 10 ore, nel corso dei quali sono stati trattati temi chiave dell'attività di Istituto:

- I Piano Nazionale Salute e Sicurezza nei luoghi di lavoro; Gli indici giurisprudenziali e le nuove forme di sfruttamento del lavoro
- II Potere di disposizione ex art. 14 D.Lgs 124/2004 e contrattazione collettiva; Anticipazione TFR in busta paga e disposizioni INL; Dimissioni per fatti concludenti ex comma 7-bis dell'art. 26 D.Lgs. n. 151/2015; Recenti novità e presupposti di legittimità del patto di prova apposto ai contratti di lavoro.
- III Contratto di rete, distacco e coodatorialità; Apprendistato; Posizione di garanzia e re-

Distribuzione partecipanti sul territorio



Valore delle attestazioni rilasciate

Formazione *in House* DIL CENTRO - Anno 2025

Modulo	Argomenti trattati	Durata	N. adesioni	N. effettivo partecipanti collegati	% partecipanti collegati	Relatori
I 03.10.2025	<ul style="list-style-type: none"> <li>Piano Nazionale Salute e Sicurezza nei luoghi di lavoro</li> <li>Gli indici giurisprudenziali e le nuove forme di sfruttamento del lavoro</li> </ul>	3h	537	378	70,4%	S. Marconi E. Erario Boccafurni
II 09.10.2025	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potere di disposizione ex art. 14 D.Lgs 124/2004 e contrattazione collettiva</li> <li>Anticipazione TFR in busta paga e disposizioni INL</li> <li>Dimissioni per fatti concludenti</li> <li>Recenti novità e presupposti di legittimità del patto di prova apposto ai contratti di lavoro</li> </ul>	4h	600	476	79,3%	S. Marconi (intro) E. Erario Boccafurni
III 15.10.2025	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contratto di rete, distacco e coodatorialità</li> <li>Apprendistato</li> <li>Posizione di garanzia e responsabilità del committente per gli eventi lesivi negli appalti</li> </ul>	3h	616	513	83,3%	S. Marconi (intro) E. Erario Boccafurni

sponsabilità del committente per gli eventi lesivi negli appalti.

Il tasso di partecipazione agli eventi, che progressivamente è aumentato sino a **superare l'80%** degli iscritti, segno di una crescente curiosità, ha visto la contemporanea partecipazione di **più di 600 connessi**.

Inoltre, ogni giornata formativa è stata registrata ed editata dal personale DIL, così da rendere possibile la realizzazione di “video pillole” relative a ciascuno dei temi affrontati.

Tali “video pillole” hanno così consentito l'aggiornamento di tutti coloro i quali, per diversi motivi (es. assicurare il servizio al pubblico, urgenze ed assenze...), non avevano potuto fruire dei moduli.

La DIL ha anche fornito ai Dirigenti di IAM e ITL i tabulati degli orari di effettiva presenza dei frequentati nonché, al fine di consentirne la somministrazione, i test di valutazione conclusivi delle singole lezioni (con il relativo correttore).

Ebbene, al netto di coloro i quali non sono riusciti a superare il test finale di apprendimento, sono **più di 500 gli attestati rilasciati dalla DIL**: il 57% (ovvero 299 unità) dei partecipanti ha ottenuto un'attestazione da 10 ore, al 23% (ovvero 119 unità) sono state riconosciute n. 7 ore, all'8% (ovvero 43 unità) n. 3 ore, al 6% (ovvero 34 unità) n. 6 ore, con una media di ore di formazione attestate pari ad 8,1.

È interessante infine la distribuzione degli attestati sul territorio di competenza, più numerosi in riferimento al personale interno agli Uffici delle Regioni Lazio, Toscana e Abruzzo.

La sperimentazione della DIL Centro ha così intercettato la curiosità del personale e ha contribuito a razionalizzare le note amministrative con i più recenti *arrêts* di legittimità e di merito; a tal proposito le richieste di fruizione delle video-pillole realizzate a favore degli Uffici di **altra DIL** sono la riprova dell'efficacia e della popolarità raggiunta grazie al cd. “passa parola” tra colleghi afferenti a diverse aree



geografiche (rectius: segno della coesione dei dipendenti dell'Agenzia).

Medesimo interesse suscitato con riferimenti agli argomenti trattati (Accordo Stato-Regioni e province autonome 2025 e Patente a crediti) in occasione della "formazione a cascata del personale INL", ovvero la misura di efficientamento relativa a *"Implementazione delle professionalità del personale in materia di salute e sicurezza sul lavoro e sulle ulteriori novità in materia di lavoro e legislazione sociale di più recente introduzione"*, di cui al D.M. 50/2025 del MLPS, che ha raggiunto più di 800 unità connesse nelle sei regioni di competenza.

### La formazione in house nella DIL Nord e Sud

La DIL Nord, con il fattivo contributo degli uffici del territorio di competenza, ha messo in campo un intenso e strutturato programma di formazione in house, in piena coerenza con la Direttiva Zangrillo e con le linee guida della Direzione Centrale Risorse dell'INL, distinguendosi per la tempestività nell'organizzazione dei

moduli, l'ampiezza dei temi affrontati e l'elevata partecipazione del personale, elementi che hanno contribuito in maniera decisiva al raggiungimento dell'obiettivo delle 40 ore annue pro-capite.

In particolare, la Direzione ha ricoperto un ruolo di coordinamento delle docenze svolte negli Uffici di competenza, tenute in massima parte dai Direttori di Sede, con un numero di collegati che ha superato le 500 unità ed un tasso di partecipazione superiore all'80%.

La DIL Sud ha invece avviato una sperimentazione di 17 ore formative in relazione al proprio personale e a quello incardinato presso lo IAM di Napoli, raggiungendo un picco del 74% dei partecipanti collegati e registrando l'adesione di 379 unità interessate alla fruizione di questi eventi svolti su piattaforma Teams.

### Il 2026: le aspettative sono alte, impensabile un passo indietro

È bene essere consapevoli che l'obbligo formativo dei dipendenti pubblici non potrà fare passi indietro e si presume che lo standard delle 40

Formazione in House DIL NORD - Anno 2025						
Modulo	Argomenti trattati	Durata	N. adesioni	N. effettivo partecipanti collegati	% partecipanti collegati	Relatori
I	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permesso di soggiorno "casi speciali": art. 18-ter D.Lgs 286/98</li> <li>• La patente a crediti</li> <li>• Dimissioni per fatti concludenti</li> <li>• La diffida amministrativa</li> <li>• Attività conciliative dell'INL</li> <li>• Linee guida sull'abusivismo professionale</li> </ul>	5h	623	516	82%	C. Colopi D. Messineo A. Gardina M. Ferrarese P. Gattinoni T. Morra G. Vercelli (AT) G. Falcone A. Zoina R. Covino A. Melissari
II	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Novità legislative in materia giuslavoristica, con particolare riferimento all'attività ispettiva</li> <li>• Fasi del procedimento ispettivo finalizzato alla contestazione irrogazione delle sanzioni amministrative; notifiche degli atti di accertamento</li> <li>• Nuovo Accordo Stato-Regioni sulla formazione</li> <li>• Tutele delle Pari Opportunità e contrasto alle discriminazioni sul lavoro (Violenza di genere)</li> </ul>	4h	624	476523	84%	M. Ferrarese P. Sordillo S. Fossati B. Maiella M. Bosia A. Zoina A. Serina T. Morra L. Nuvoletto G. Vercelli R. Buffolino
III	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gli obblighi di verifica e controllo del committente privato in edilizia</li> <li>• Vigilanza tecnica nel settore della metalmeccanica</li> <li>• Direttiva macchine</li> <li>• Corso base su attrezzature GVR</li> </ul>	4h	224	135	60%	F. Zarcone A. Pugliese A. Bora A. Grietti G. Picone A. Bertolazzo M. Zucco

Formazione <i>in House</i> DIL SUD - IAM NAPOLI - Anno 2025						
Modulo	Argomenti trattati	Durata	N. adesioni	N. effettivo partecipanti collegati	% partecipanti collegati	Relatori
I 30.10.2025	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Piano Nazionale Salute e Sicurezza nei luoghi di lavoro</li> <li>• Gli indici giurisprudenziali e le nuove forme di sfruttamento del lavoro</li> </ul>	3h	379	270	71%	E. Erario Boccafurni
II 10.11.2025	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La formazione/informazione del lavoratore</li> <li>• La sorveglianza sanitaria</li> <li>• Circolare INL n. 4 del 9 novembre 2021</li> </ul>	3h	379	259	68%	V. Caputo
III 12.11.2025	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corso formativo notificazione verbali ispettivi a mezzo PEC</li> <li>• Indicazioni operative Area tematica legale</li> </ul>	3h	379	280	74%	R. Santoro
IV 24.11.2025	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conciliazioni monocratiche e conciliazioni ex artt. 410 e 41</li> <li>• Collegi arbitrali</li> <li>• Provvedimenti d'interdizione</li> <li>• Autorizzazione minori nello spettacolo</li> <li>• Convalida dimissioni</li> </ul>	4h	379	224	59%	A. D'Onofrio S. Vitiello F. Borreca F. Pingue
V 27.11.2025	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestione sistema HR</li> <li>• Competenze digitali</li> <li>• Progettazione organizzativa</li> <li>• Elementi di base di Excel e Outlook</li> </ul>	4h	379	201	53%	G. Caracciolo M. Cimminiello

ore annue pro-capite non subisca variazioni in diminuzione.

A non permettere passi indietro è anche il vivo ed unanime apprezzamento manifestato da tutti i territori raggiunti dalla formazione *in house*.

Stare al passo degli operatori (siano essi avvocati, consulenti del lavoro o manager privati) in un mercato del lavoro così complesso significa disporre di personale in grado di conoscere e qualificare le nuove forme di organizzazione reticolare d'impresa, i meccanismi di decentramento e la dissociazione fra titolarità del contratto di lavoro e l'utilizzatore, oltre che le derive del prolungamento *ad libitum* della "catena degli appalti"; l'incognita delle ricadute della digitalizzazione delle tecniche e dei processi produttivi sull'estensione della parasubordinazione e, più in generale, sulla destrutturazione dei tradizionali indici della subordinazione; l'odierno atteggiarsi delle relazioni industriali del Paese e il polimorfismo del concetto di sfruttamento di manodopera interno all'art. 603 bis c.p., che consente all'interprete di adeguarne il perimetro oggettivo ai diversi contesti e alle moderne modalità di organizzazione del lavoro travalicando il settore agricolo, suo tradizionale terreno d'elezione; i nuovi rischi lavoro correlati per la salute e sicurezza dei lavoratori etc.

Anche nel 2026 – così come di recente avvenuto in occasione della formazione sui controlli a distanza ex art. 4 L. 300/1970, a cui ha preso parte il Garante per la protezione dei dati personali – si auspica la prosecuzione dell'approfondimento di istituti lavoristici con il relativo quadro giurisprudenziale, perché «*il diritto che dal lavoro prende nome e ragione*» (G. Santoro – Passarelli) è contraddistinto da «*una normativa del lavoro costituita da fonti eterogenee di carattere legislativo e collettivo, frequentemente basate su complessi equilibri sociali ed economici...è frutto del legame costante tra legislazione e giurisprudenza e non può prescindere dalla lettura che della norma dà il giudice*» (G. Mammone). ■

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

[\*\*] Eugenio Erario Boccafurni è responsabile del Processo pianificazione della DIL Centro, già Avvocato, Dottore di Ricerca in Diritto del Lavoro (Università di Roma "La Sapienza") ed Assegnista di ricerca in Diritto del Lavoro (Uni. di Urbino).

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

# Essere ispettore... non il tuo nemico

Rischi, tutele, sentiment, di un lavoro difficile

di Stefano Olivieri Pennesi [\*]



Questo redazionale trova il suo fondamento nel bisogno di dare anima ai troppi luoghi comuni errati su una professione tanto fondamentale per quanto criticata, osteggiata e vilipesa, quella di essere Ispettore del Lavoro. A questo, necessariamente, viene ad accostarsi un “sentiment” contrastante su chi, da una parte, tutela il lavoro e la sicurezza, di ogni maestranza, svolgendo un “servizio” insostituibile, per lo Stato e per la collettività, facendo rispettare le leggi in materia lavoristica; d’altro canto, le azioni ispettive vengono, di frequente, viste da chi fa impresa, come un intralcio, una intromissione, un ostacolo alla libertà d’impresa (quella però malata che opera anche a discapito della sana concorrenza) almeno per chi, da imprenditore, viceversa, persegue uno scarso valore etico e morale nell’essere responsabili del benessere lavorativo dei propri collaboratori.

Come non affermare, quindi, di quanto sia dura la vita da ispettore del lavoro, non di rado insultati, maltrattati, minacciati, o per lo meno ostacolati, in vario modo, nello svolgimento delle loro complesse attività, ciò anche alla luce di condizioni lavorative complessive peggiorate in un mondo, quello del lavoro, sempre più teso, concorrenziale, insidiato alle fondamenta dall’ombra lunga di una tecnologia algoritmica fagocitante che mira, in primo luogo, alla compressione dei costi della manodopera (e quindi con conseguente riduzione della forza lavoro “umana”) mettendo fuori mercato certi tipi di lavoro e di professioni.

Evidentemente ci riferiamo all’impiego “acritico” dell’Intelligenza Artificiale sempre più spesso utilizzata nei vari ambiti produttivi e lavorativi mettendo a rischio, così, il “valore” stesso del lavoro, quale bene “materiale”

ma non di meno “immateriale”, quando pervaso e permeato da una umanità personale e collettiva.

Quotidianamente gli ispettori del lavoro toccano con mano quanto sia facile, con detti atteggiamenti ostruzionistici e per lo più velleitari, il conseguente scadimento del senso della legalità che dovrebbe inquietare i decisori politici e più in generale le diverse istituzioni. Le tutele generali sono alquanto carenti per questi uomini e donne, nel corso delle loro attività istituzionali, soprattutto nel doversi imbattere in contesti criminogeni spesso venendo in contatto di realtà includenti sistemi di malaffare, infiltrazioni, caporalato, che non disdegnano impieghi di lavoratori al nero e/o clandestini.

Le “difficoltà” per questa professione, da Ispettori del lavoro, non si esauriscono nel solo mancato riconoscimento del loro delicatissimo

ruolo sociale, ma si dipanano nel sentirsi o meno parte di una organizzazione dove la “solitudine” delle proprie decisioni e responsabilità personali dovrebbe poter essere mitigata da una sorta di “rete protettiva” ampia ed efficace, garantita dalla propria Amministrazione, che “tuteli” fattivamente le loro azioni lavorative in ogni ambito: giuridico, assicurativo, psicologico, organizzativo, manageriale.

Appare quindi evidente che il contesto socio-economico che stiamo vivendo, in





un più generale quadro di insicurezze e precarietà (di cui le attuali guerre globali e limitrofe ci dettano un vissuto ansiogeno) ha inevitabilmente acuito quel senso di insofferenza collettiva e quindi di chi fa impresa, verso lo Stato e tutte le sue articolazioni. Ecco parzialmente spiegata l'avversità nei confronti degli ispettori del lavoro, le cui funzioni sono, talvolta, percepite negativamente rispetto ad un necessario agire punitivo e sanzionatorio, non soltanto dai datori di lavoro, ma parimenti dagli stessi lavoratori delle imprese. Questo, poiché la stessa attività di vigilanza, inevitabilmente, va ad impattare, in diversi casi, su realtà economiche "minori" la cui solidità finanziaria, spesso già precaria, può essere colpita da ingenti sanzioni economiche comminate, con ricadute negative su continuità aziendale ed occupazionale, in un mercato socio-economico che non fornisce agevoli e diversificate opportunità di impiego alternative, incrementando così, indirettamente, le realtà sottopagate se non anche sommerse.

In buona sostanza, per quanto detto, il rischio aggressione risulta essere una minaccia concreta e in preoccupante crescita, per questa e/o altre figure professionali, un pericolo che va ben oltre il semplice scambio verbale acceso o diverbio e che può incidere sulla integrità fisica e psicologica di tali persone lavoratrici.

Dobbiamo però anche considerare che esiste una parte di imprenditori illuminati che di contro fanno dei loro luoghi di lavoro un presidio di legittimità e legalità, attenti alle esistenze dei loro dipendenti, sia dal punto di vista dei trattamenti economici, come anche nel riconoscere la

valenza della sicurezza e igiene sul lavoro, ma anche saper offrire una rete di protezione rappresentata da un welfare aziendale articolato e sviluppato. E questo seguendo le orme dell'indimenticabile ing. Adriano Olivetti che con la sua omonima impresa di Ivrea ha segnato l'epoca della nostra prima Repubblica, in pieno boom economico, mettendo in pratica i suoi innovativi progetti industriali basati sul principio secondo cui i profitti aziendali possono e debbono essere reinvestiti almeno in parte a beneficio della comunità ed in particolare delle proprie maestranze, dando vita ad un dualismo sistemico basato su produzione e cultura gettando le fondamenta per una nuova organizzazione sociale. L'esempio fu dato dalla strutturazione sociale della piccola urbe Ivrea sviluppatasi su innovativi modelli urbanistici-architettonici e dotata di servizi sociali molto avanzati per l'epoca.

Torniamo alle cronache giornalistiche che con sempre maggiore frequenza ci riportano ai troppi episodi che vedono come protagonisti non solo ispettori del lavoro, o personale dei dipartimenti di prevenzione delle ASL, ma anche altre qualifiche similari impegnati in ulteriori missioni come il personale dei servizi sanitari di pronto soccorso, medici, polizie municipali, guardia boschi e ambientali, e migliaia di lavoratori nei vari settori della sanità, della scuola e dei servizi al pubblico, oggetto di minacce, aggressioni, intimidazioni volte ad impedire lo svolgimento delle loro attività istituzionali, diventando un vero e proprio bersaglio da colpire.

È un obbligo di legge sancito dal Testo Unico sulla Sicurezza sul Lavoro (D.Lgs. 81/2008), che





impone di valutare tutti i rischi, inclusi quelli derivanti da interazioni violente con terzi.

Il fenomeno delle aggressioni sul lavoro, pertanto, assurge a elemento di rischio lavorativo e per questo necessariamente da contemplarsi tra i rischi che il datore di lavoro deve prevedere e quindi inserire nell'elaborazione dei relativi DVR – documenti valutazione rischi.

Nei fatti non esiste la sola fattispecie di violenza fisica. Il rischio aggressione comprende qualsiasi comportamento da intendersi anche sottoforma di molestie, minacce con aggressioni verbali, psicologiche o fisiche esercitate da terzi (utenti) verso un lavoratore, nel corso dello svolgimento della propria attività.

Di conseguenza il TU della sicurezza, ossia il D.Lgs. 81/2008, all'articolo 28 (Valutazione dei rischi), obbliga il datore di lavoro a valutare "tutti i rischi" indistintamente influenti sulla sicurezza e la salute di ogni lavoratore.

La giurisprudenza al riguardo si è espressa in modo netto: includendo espressamente anche i rischi di pertinenza psicosociale, tra cui lo stress lavoro-correlato e, appunto, il rischio di aggressione da parte di terzi. Ignorare ciò significherebbe mettere a repentaglio le persone escludendo il novero di interventi valutativi preventivi e azioni di migliore e completa tutela lavorativa.

L'incremento del fenomeno al quale assistiamo in questa ed altre professioni che impongono uno stretto contatto con l'utenza, circa episodi per così dire caratterizzati da forme di violenza aggressiva, non rappresentano un caso. Probabilmente sono il sintomo di un malessere più diffuso, che intercetta evidenti dinamiche sociali, organizzative e individuali.

Esiste, nei fatti, un contesto sociale foriero di insoddisfazione, in primis economica, con conseguente mancanza di fiducia nei servizi collettivi garantiti dallo Stato. La nostra società è sempre più polarizzata e proiettata al successo individuale caratterizzato da facili guadagni, spesso a discapito del lavoro altrui e al di fuori di regole condivise, caratterizzati da comportamenti etici, con una soglia di tolleranza molto ridotta rispetto a regole di convivenza sociale.

Gli stati d'ansia, di chi ha responsabilità di conduzione di imprese, titolari di attività commerciali, aziende, se non ben controllati possono rappresentare un elemento di oggettiva criticità. Aggiungiamo a questo il fatto che il personale adibito ad attività di controllo ispettivo non sempre risulta adeguatamente formato, in particolare sulla gestione di eventi scaturenti in conflittualità,

Per questa ragione riconoscere ed enucleare i rischi intrinseci dell'attività di controllo e ispezione, svolta ad esempio da personale dei corpi ispettivi INL - INPS - INAIL - ASL - Vigili del Fuoco, solo per citarne alcuni, che possono portare, come detto, a situazioni di tensione con i datori di lavoro ma anche scaturire quali rischi fisici, non è problema da poco.

Vi è quindi un impatto di natura psicologica da considerare. Un eccessivo carico di lavoro abbinato alla costante necessità di operare in situazioni di potenziale conflitto o stress può portare, almeno a scapito dei soggetti più fragili, ad un tasso di gravame psicologico significativo, appunto sulle figure degli ispettori. Esistono nella realtà operativa le tensioni con i datori di lavoro. L'attività ispettiva può originare forti attriti, soprattutto se le varie tipo-

logie di controlli da svolgere danno evidenza di irregolarità. Conseguentemente i fatidici ispettori possono dover affrontare comportamenti alquanto ostili o reticenti da parte dei soggetti ispezionati o loro collaboratori.

Lo stesso personale ispettivo potrebbe intercettare una potenziale esposizione verso fenomeni di criminalità organizzata o no, imbattendosi in attività illecite che travalicano le mere violazioni delle norme giuslavoristiche. Anche queste situazioni possono ricadere negativamente sul personale operante conducendo ugualmente a rischi legati a reazioni aggressive o minacce.

Non va neanche sottaciuto che tali categorie di ispettori sono, al contempo, ufficiali di polizia giudiziaria, ciò comporta l'obbligo di agire nel solco della assoluta legalità e in conformità a rigide normative e disposizioni dell'autorità giudiziaria, esponendoli inevitabilmente a responsabilità personali in caso di possibili errori procedurali, anche involontari, evidenziando non di meno una serie di rischi di responsabilità penale e civile (magari per incaute omissioni o sottovalutazioni).

Contestualmente, è bene rammentarlo, si possono altresì appalesare delle necessità di intervenire in situazioni critiche che richiedono il supporto dei propri colleghi Carabinieri NIL della specialità dell'Arma Comando Tutela del Lavoro o altrimenti delle altre forze dell'ordine, Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Polizia Municipale. Tale professione comporta, pertanto, una certa dose di stress legato alla responsabilità di prevenire, per quanto possibile, soprattutto in determinate zone del nostro Paese,

il crimine e la potenziale esposizione a contesti ambientale dominati da un certo grado di pericolosità.

### **Valutazione del rischio per gli ispettori del lavoro**

Per tornare al tema della Valutazione del Rischio, è bene evidenziare che il DVR (Documento di Valutazione dei Rischi) deve pur contenere una "specifica sezione" dedicata al rischio aggressione (almeno a parere di chi scrive). Questo vale quindi anche per gli Ispettorati del lavoro. Necessario quindi risulta essere per il datore di lavoro, in questo caso pubblico, la corretta identificazione delle figure esposte, le potenziali situazioni di pericolo, interne od esterne all'ufficio (riguardanti sia personale ispettivo, come anche personale amministrativo deputato ad attività con l'utenza) e la probabilità o meglio la frequenza del possibile verificarsi di detti eventi.

Finalizzando le misure di Prevenzione e Protezione, alla base della valutazione, va opportunamente implementata la tipologia di misure da adottarsi.

L'art. 28 del d.lgs.81 le elenca in ordine di priorità: misure tecniche, organizzative, procedurali, senza tralasciare ovviamente i dispositivi di protezione attivi e passivi, di tipo collettivo e individuale.

La stessa informazione e formazione deve essere giustamente somministrata al personale ispettivo, ma io aggiungo non solo, tra chi opera negli ispettorati del lavoro.







Il personale tutto, perciò, deve essere ampiamente formato. Per questo serve appunto una formazione specifica su come riconoscere le situazioni a rischio, le tecniche di raffreddamento dei conflitti, le procedure da attivare in caso di aggressione e le strutture a cui rivolgersi per il possibile supporto psicologico.

Conseguentemente, sul versante della adeguata sorveglianza sanitaria la stessa figura del Medico Competente, deve poter valutare la necessità di una sorveglianza di tipo specifico proprio rivolta ai lavoratori esposti a questo particolare rischio di natura psicosociale.

Più in generale riterrei necessario non sottovalutare per queste particolari tipologie di lavoratori pubblici tutta una serie di rischi che vanno dalle aggressioni, alle minacce, alle offese morali, alle ingiurie, inclusi quelli derivanti da qualsivoglia interazioni violente con terzi. In una parola avere consapevolezza di cosa possa succedere nel caso vengano ignorati tali tipologie di rischio e che ripercussioni possono cagionare per le varie figure interessate.

- Per i Lavoratori è possibile immaginare una varietà di danni fisici, biologici, comportamentali quali ansia, stress post-traumatico, depressione, calo della capacità lavorativa, aumento della morbilità, fino al possibile cambio di mansioni o abbandono del lavoro e dell'Amministrazione di appartenenza.
- Per l'Ente inevitabile incremento dell'assenteismo, turnover forzoso del personale, negatività legate ad un peggioramento del clima lavorativo nell'ufficio, incremento dei possibili costi assicurativi ma anche legali e

di risarcimento dovuti, grave danno di immagine per l'ente e l'amministrazione pubblica in genere.

- Per l'Ente quale Datore di Lavoro, ma al contempo per gli stessi RSPP possibili attribuzioni di responsabilità civili e penali, nei casi di incidenti di una particolare rilevanza con eventuali configurazioni reati che integrano lesioni colpose gravi o gravissime per non aver adottato le adeguate e opportune misure prevenzionistiche previste e necessarie.

Proviamo ora ad enunciare una serie di evidenze meritevoli della loro previsione nel fatidico DVR che, come detto anche le diverse Pubbliche Amministrazioni, devono predisporre.

Partiamo dal menzionare l'aggressione verbale che le diverse tipologie di lavoratori pubblici devono subire da parte della vasta platea degli utenti della PA. Evidentemente ogni tipo di aggressione, anche di mero aspetto verbale, rappresenta concretamente un rischio psicosociale (non stancandoci di dirlo) e per questo, con ogni evidenza, può cagionare danni per la salute psicologica del lavoratore. Pertanto, ritengo debba essere adeguatamente valorizzata, valutata e gestita.

Ad ogni modo torniamo sul concetto di fondo, ovvero che (sempre ad opinione dell'autore) il Datore di lavoro pubblico non può esimersi quale responsabile dei propri dipendenti dal valutare adeguatamente detto rischio.

Ma anche la stessa figura del responsabile del servizio prevenzione – RSPP (sia esso interno che esterno) come anche del Medico Competente hanno l'onere, e aggiungerei il

dovere, di proporre le misure di prevenzione più confacenti ed adeguate alla particolarità come risulta essere detta professione ispettiva.

Preme anche sottolineare in questo contesto come in effetti già sussistono delle “linee guida specifiche” pensate per la valutazione del rischio aggressione sul lavoro. In concreto oltre al TU sulla sicurezza D.Lgs.81 (per analisi, prevenzione, obblighi) è possibile fare riferimento e rinvio alle Linee Guida dell’INAIL per la prevenzione degli infortuni e alle Linee Guida dell’Unione Europea (ESENER-OSHA) che trattano specificamente di tutta la varietà di rischi nuovi ed emergenti e in particolare dei rischi psicosociali, proprio a livello europeo.

Non possiamo però al contempo sottacere l’entità, non marginale, dei costi legati ad ogni tipo di misura “prevenzionistica”, pur nella consapevolezza della necessità dell’adeguata e permanente formazione, la costante capacità di revisione delle procedure e protocolli d’azione, anche di natura organizzativa, Investire in prevenzione dovrebbe risultare sempre più conveniente che gestire situazioni emergenziali estreme.

### **Il rischio lavorativo collegato allo stress**

Possiamo, a questo punto, porci un legittimo quesito rispetto alla possibilità di ammalarci per così dire di stress da lavoro. Nei fatti esistono concrete eventualità di vedere incrementare i cosiddetti disturbi psichici, in particolare per quella categoria di lavoratori che per evidenti

ragioni professionali si trovano, più di altre, a contatto con l’utenza e aggiungerei magari con specifici compiti di natura ispettiva.

Per essere però più pragmatici non dobbiamo nasconderci dietro una terminologia troppo fumosa e con contorni sfocati, mi riferisco al fatto che troppe volte ci si rifugia genericamente all’attribuire al cosiddetto “stress” una mera stanchezza di fondo, magari collegata a periodi particolari della nostra vita, abbinati alla necessità di portare comunque avanti tutte le nostre incombenze: lavorative, familiari, direi di esistenza in genere.

Il mio pensiero invece si rivolge a quella serie di disagi vissuti (osservati direttamente dall’autore nelle sue funzioni dirigenziali) proprio sui posti di lavoro che possono tradursi in vere e proprie “patologie” psichiche e psicologiche, oggettivamente in crescita. Per questo dovrebbe suonare come campanello d’allarme le statisticazioni incrementali prodotte dall’INAIL proprio in merito alle patologie professionali riconosciute (appositamente e puntualmente tabellate) legate all’ambito e afferenti alla salute mentale, pur sapendo che le stesso scontano una oggettiva maggiore difficoltà nel loro riconoscimento anche a causa della difficoltà di distinguere i nessi causali tra fattori lavorativi incidenti e ambiti personali di vita, extralavorativi.

Ad ogni modo sarebbe opportuno un attento ripensamento delle più generali politiche di prevenzione con sistemi di sorveglianza specifici e capacità di gestione generale del rischio lavorativo, proprio per una più idonea tutela della salute psicologica e mentale.





Allo stato risulta però che gli effetti dannosi dello “stress” occupazionale fanno parte delle malattie professionali cosiddette “non tabellate”, per tale ragione il loro possibile riconoscimento indennitario viene previsto con l’onere della prova a carico del lavoratore stesso.

Ecco, quindi, come ci imbattiamo nelle casistiche, alquanto nebuloze, che riconducono ai fattori di rischio psicosociali e da stress lavoro-correlato. Questo ultimo rappresenta un rischio per lo più di natura organizzativa tra i rischi psicosociali e trasversali, ma anche connesso alle relazioni interpersonali e più in generale all’ambiente esterno dove si svolge l’attività lavorativa.

Lo stress lavorativo è connotato da una reazione incontrollata psicofisica e psicoemotiva che lede l’equilibrio di vita e di lavoro dei soggetti afflitti, con compromissione delle funzioni e prestazioni sociali, necessita quindi di essere riconosciuta osservando lo squilibrio tra persona e ambiente di lavoro e perciò accompagnata nell’evoluzione finalizzando il contrasto risolutivo. Una particolare attenzione merita quindi la patologia del disturbo dell’adattamento cronico provocato da stress, ma anche quella del disturbo post traumatico da stress.

Non possiamo inoltre dimenticarci di citare eventi di aggressione ai corpi ispettivi che hanno prodotto sintomi per così dire “post-traumatici” come solo per citarne alcuni: attacchi di panico, insonnia, tachicardia, ipertensione, emicrania, astenia, inappetenza, ansia da depressione, reazioni fobiche, tremori incontrollati, ecc. tutti disturbi che se tralasciati possono sfociare in patologie maggiormente complesse.

## Conclusioni

Per essere ulteriormente chiari il rischio aggressione sul lavoro è in preoccupante aumento, crescendo in un modo allarmante, nei più diversificati ambienti di lavoro, specificamente per la categoria di lavoratori che stiamo qui trattando in particolare, ma senza dimenticare, come già detto, gli altri settori come: ordine pubblico, sanità, scuola, servizi, non trattandosi più di casi isolati. Le conseguenze di questi episodi sono molteplici e vanno al di là del mero danno fisico. Per questo bisogna aumentare la consapevolezza degli obblighi e degli strumenti di maggiore e migliore prevenzione possibile. È importante, perciò, che il rischio di aggressione venga considerato, valutato e gestito concretamente dalle molteplici organizzazioni lavorative non ultime le stesse Pubbliche Amministrazioni.

L’obiettivo irrinunciabile dovrebbe anche essere quello di creare consapevolezza diffusa nelle persone lavoratrici e fornire strumenti concreti di prevenzione primaria e secondaria partendo dalla informazione e formazione, componenti essenziali per la prevenzione dei rischi.

Ritorniamo anche sul concetto basilare che “ogni” datore di lavoro deve valutare a fondo e diligentemente “tutti” i rischi di qualsivoglia natura, come per altro sancito anche dalla Corte di Cassazione con sentenza n.34696 del 24 ottobre 2025, Ignorare ciò significa esporre il proprio personale a pericoli concreti e non di meno a gravi responsabilità. Il tutto non dovrebbe essere visto come un semplice obbligo ma invece in una concreta opportunità di diver-



so sviluppo organizzativo rendendo sostenibili nel tempo gli interventi di miglioramento per la sicurezza generale che ne derivano.

Si dovrebbe quindi rendere proattivi i datori di lavoro primari, ovvero delegati, (parlando in particolar modo di PA) aggiornando il DVR con una specifica sezione dedicata ai rischi psicosociali con particolare riguardo al rischio aggressione. Formare il personale sulle tecniche di raffreddamento dei conflitti e relativa gestione. Implementare misure tecniche e organizzative quali ad esempio prevedere dei sistemi di videosorveglianza (ovviamente nel pieno rispetto dell'art. 4 dello Statuto dei lavoratori) come anche implementare servizi di vigilanza armata o non armata a presidio delle sedi lavorative. Evidentemente riferiti alla gestione delle attività back office quindi internamente alle sedi. Istituzione di servizi di supporto psicologico pre e post eventi. In altre parole, procedere con delle analisi approfondite, del contesto lavorativo, delle condizioni operative in cui i dipendenti svolgono le loro attività, non tralasciando dei programmi di monitoraggio sulle azioni innovative.

Risulta quindi essere evidente come la gestione del rischio di aggressioni sul luogo di lavoro o nell'espletamento delle varie attività e funzioni (soprattutto di natura ispettiva) richieda un approccio articolato e multivaloriale, che parte dall'esame approfondito dei contesti e arriva a lambire le misure di prevenzione necessarie e maggiormente confacenti.

In conclusione, vorrei introdurre in questo redazionale una riflessione rispetto alla esigenza anche delle Amministrazioni pubbliche, nella loro veste di "datori di lavoro", di indagare a fondo su aspetti impattanti le sofferenze di natura psicologica la loro origine e nesso lavorativo del proprio personale. Al riguardo si potrebbe prevedere di istituzionalizzare un apposito periodico censimento (nell'ambito della più complessiva e obbligatoria "sorveglianza sanitaria" e sue ricadute prevenzionistiche) da realizzarsi somministrando appositi questionari e relative interviste, in particolare per coloro che sono destinati ad attività di natura ispettiva ma più in generale a tutti coloro che svolgono attività a contatto diretto con il pubblico e/o utenza varia.

Ben vengano comunque eventuali indagini periodiche

o meglio rappresentazioni statistiche per mezzo di questionari sul "benessere organizzativo" interno e quindi lavorativo, realizzate, coraggiosamente, da molte amministrazioni pubbliche per meglio valutare l'impatto delle organizzazioni sullo svolgimento sereno e produttivo delle articolate funzioni istituzionali che vengono svolte dalle varie PP.AA. ma in particolare sul grado di soddisfazione dei propri dipendenti rispetto al contesto lavorativo in cui operano.

Non da ultimo risulta essere il particolare interesse, esercitato dal datore di lavoro pubblico, circa l'individuazione di possibili eventuali criticità lavorative e conseguentemente veder adottare possibili azioni correttive volte a migliorare le condizioni generali, compreso il benessere psicologico dei dipendenti.

In ultima analisi riterrei doveroso affermare che lavorare a contatto con l'utenza, ma soprattutto adempiere a funzioni di carattere ispettivo, certamente produce delle sollecitazioni e ricadute di natura psicologica, con influenze dirette sullo stato di salute di questi dipendenti pubblici.

Adoperarsi affinché la salute stessa venga adeguatamente salvaguardata anche per mezzo di interventi prevenzionistici, deve rappresentare un obiettivo sicuro da perseguire fermamente, proprio in qualità di datori di lavoro pubblici. ■

---

[\*] 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.



# La lunga strada per la tutela del lavoro

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro, ovvero il progetto giusto, tra riforme mancate e fantasmi del passato

di Micaela Cappellini [\*]



La morte di Octay Stroici, 66 anni, travolto dal crollo di una torre ai Fori Imperiali il 3 novembre 2025, è l'ennesimo episodio di una strage sui luoghi di lavoro, che continua incessante, in una attenzione mediatica intermittente, ovvero presente esclusivamente nell'immediatezza della tragedia, senza però uno sviluppo progettuale conseguente, coerente e trasparente.

All'alba del 1.1.2017 le cose dovevano sembrare molto diverse: quel giorno, infatti, nasceva l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL), l'agognato traguardo di un lungo dibattito sociopolitico sull'opportunità di istituire una Agenzia Unica delle Ispezioni, in linea con gli standards europei e capace di compiere il passo evolutivo in un mercato del lavoro che stava già cambiando velocemente nei suoi fenomeni distorsivi, anche a causa dei fenomeni di dislocazione estera di parte della produzione italiana e l'avvento dell'era digitale.

Fino ad allora, infatti, lo stesso rapporto di lavoro poteva essere oggetto di plurimi accertamenti, compiuti da parte di enti diversi, a seconda dell'aspetto considerato (contrattuale, contributivo, assicurativo, prevenzionistico), con procedure amministrative, direttive, obiettivi, banche dati separate e sistemi informatici non comunicanti.

Tale frammentazione dei controlli disperdeva energie professionali, creando inefficienze e costi sull'intero sistema. Ad esempio, nel sistema giudiziario – anni dopo la chiusura dell'accertamento vero e proprio – i procedimenti di opposizione giurisdizionale ai verbali dei vari enti, si concludevano spesso dopo decenni, peraltro con esiti finali diversi (non essendo obbligatorio il litisconsorzio e non avendo effetto di “giudicato” le sentenze che riguardano soggetti pubblici diversi); è evidente che tutto ciò creava effetti di ingiustizia di contraddizione del complesso nonché un danno temporale per lavoratrici e lavoratori, ma anche per le imprese. Dall'altro lato, tutto ciò mostrava già in nuce una criticità – allora chiara quasi solo per gli addetti ai lavori – ovvero la forte connessione tra irregolarità contrattuale ed il fenomeno degli infortuni sul lavoro.

La risposta alla necessità, ormai ritenuta decisiva, di creare, finalmente, una vigilanza integrata, capace di coniugare il controllo “ordinario” (contrattuale, contributivo, assicurativo) e quello “tecnico” (sicurezza), fu costituita dal D.Lgs.n. 149/2015 ([\), che istituì l'Ispettorato Nazionale del Lavoro \(INL\), un'Agen-](https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2015-09-14;149!vig=)

zia autonoma mirata, almeno nella fase iniziale, alla progressiva unificazione del personale ispettivo proveniente da Ministero del Lavoro, INPS e INAIL.

Ben presto, tuttavia, iniziarono a manifestarsi le prime difficoltà: già lo stesso Decreto istitutivo prevedeva la creazione dell'Agenzia “a costo zero”, cioè senza investimenti aggiuntivi rispetto al passato sistema di frammentazione/disgregazione dei “controllori”, creando fin dall'inizio un vero e proprio paradosso logico e politico, peraltro subito denunciato dai sindacati dell'INL.

Una prima conseguenza di questa impostazione “al ribasso”, fu l'applicazione al personale INL del CCNL dei Ministeri, e non di quello degli Enti Pubblici Economici. Questo, ben presto, determinò una “frattura” tra il personale INL ed il personale ispettivo INPS e INAIL, in quanto, al di là del pur rilevante fattore retributivo, il CCNL Funzioni Centrali appariva evidentemente non adatto alla specificità delle professionalità di una Agenzia, che avrebbe dovuto essere cabina di regia dei controlli sul lavoro. La soluzione, ancora una volta orientata al minor costo per lo Stato, prevedeva il blocco delle assunzioni ispettive presso INPS e INAIL e la contestuale assunzione presso l'INL di funzionari di vigilanza contributivi e assicurativi, ma sempre con CCNL “ministeriale” delle Funzioni Centrali.

In questo quadro complesso e ricco di disagi, il personale INL si è mobilitato, sindacalmente, più volte fin dal 2017, arrivando a tre scioperi molto partecipati tra il 2022 e il 2023; la mobilitazione di tutto il personale INL (sia profilo ispettivo che amministrativo) ci racconta di una collettività di “addetti alla materia della

tutela del lavoro”, con forte spirito identitario collettivo rispetto svolta. Una sorta di “resistenza tecnica” energica e encomiabile.

La rivendicazione delle varie mobilitazioni è sempre stata la stessa: costruire davvero un’Agenzia Unica, dotata di autonomia finanziaria (non solo contabile) e del CCNL adeguato, banche dati, sistemi predittivi informatici in grado di snellire le procedure accertative, nonché una retribuzione adeguata alle grandi responsabilità dei singoli ruoli, per essere in grado davvero di tutelare lavoratori e lavoratrici italiane, con una capacità di intervento rapida, incisiva e flessibile; tutte queste rivendicazioni avevano anche una funzione lungimirante rispetto all’ingresso di possibili nuove “leve”, che avrebbero potuto valutare la situazione migliorativa di altri Enti e non prendere servizio in INL o, peggio ancora, dimettersi dopo anni di professionalità acquisita.

Nonostante la perdurante assenza di risorse e le difficoltà di integrazione delle banche dati, il personale INL ha garantito risultati importanti e migliorativi sulla tutela del lavoro, anche dal punto di vista della vigilanza contributiva ed anche in condizioni difficili, come nel complesso quadro socioeconomico del periodo della pandemia. È appena sufficiente confrontare, infatti, i dati dei recuperi contributivi del 2016 (l’anno precedente all’istituzione dell’INL) pari ad Euro 918.033.211, con quelli del 2024, pari ad Euro 1.121.127.379, come rilevato nella Relazione della Corte dei Conti 2016-INPS e nel Rapporto Annuale INL 2024.

Alla fine del 2021, con l’attribuzione all’INL delle competenze generali in materia di sicurezza – che prima erano limitate a specifici settori (edilizia, lavori confinati, radiazioni ionizzanti etc) sembra trovare ulteriore rafforzamento il progetto dell’Agenzia Unica come INL.

Tuttavia, appena un anno dopo, nel dicembre 2022, con il cambio di Governo, il Direttore Bruno Giordano – figura autorevole e competente nel campo della salute e della sicurezza sul lavoro – è stato subito avvicendato, nell’ennesima deteriorazione applicazione dell’eterno sistema dello spoils system, lasciando perplessa l’opinione pubblica su cambiamenti di vertice di un organo che, imparzialmente, dovrebbe tutelare il lavoro italiano, così come tale intento dovrebbe essere perseguito da ogni indirizzo politico.

Nel 2023, se da un lato venne diffusa, con dati concreti, l’ipotesi di soppressione dell’INL, poi smentita dalla Ministra Calderone come “notizia giornalistica”, dall’altro, vennero introdotte norme che aggravavano le procedure ispettive (come la c.d. diffida amministrativa) e stipulati protocolli come quello con i Consulenti del La-

voro tramite ASSECO che offuscavano ulteriormente il confine tra controllori e controllati.

Il colpo decisivo arriva con il D.L. 19/2024, che riapre le assunzioni ispettive per INPS e INAIL.

Presentata dal Governo come una modifica normativa per una maggiore sicurezza sul lavoro, in realtà essa segna un ritorno al passato e alla frammentazione degli organi di vigilanza. È fondamentale sottolineare che questa modifica non ha nulla a che vedere con l’effettiva sicurezza sul lavoro, la cui competenza resta in capo all’INL e alle ASL. A ciò si aggiunge l’ipotesi, paventata dai sindacati, che l’Ispettorato nazionale del lavoro (INL) possa essere riassorbito dal Ministero del Lavoro entro il 2026. Sebbene non sia ancora formalizzata in un provvedimento legislativo, questa possibilità è un tema di forte dibattito e preoccupazione.

Leggendo oggi l’art. 1 della Costituzione, nel quale il lavoro viene considerato come valore fondativo della nuova forma di Stato e di Gover-



no dell’Italia Repubblicana, nasce tristemente attuale la domanda : la soppressione dell’INL è davvero un’ipotesi superata o si sta procedendo silenziosamente a svuotare l’Agenzia dall’interno, smontandone il progetto originario pezzo dopo pezzo, rendendola, successivamente, subalterna all’indirizzo politico di Governo?

Indebolire l’organo che avrebbe dovuto arrivare a garantire l’intera tutela del lavoro non è una mera questione tecnica-normativa: è, a mio giudizio, un vulnus alle basi della nostra democrazia, che rinforza un sistema, purtroppo, endemico di lavoro sommerso e la strage quotidiana delle morti sul lavoro. ■

---

*Ispettrice del Lavoro in servizio presso l’Ispettorato d’Area Metropolitana di Firenze. Il presente contributo è frutto esclusivo del pensiero dell’autrice e non impegna in alcun modo l’Amministrazione di appartenenza.*



# AI: salute e sicurezza sul lavoro

La necessità di monitorare l'impatto dell'AI in ambito di salute e sicurezza sul lavoro per Organismi di vigilanza ed RLS

di Marco Vitelli [\*]



**Legge 23 settembre 2025 n.132 - Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale** - Come supponibile, l'avvento e la rapida diffusione dell'utilizzo dell'AI sta impattando in modo piuttosto evidente e sempre più massiccio nel mondo lavorativo, sia per ciò che concerne l'organizzazione del lavoro, sia per ciò che concerne le attività di produzione vera e propria (utilizzo dei macchinari, sistemi di gestione, e quant'altro).

Alla rapidità con la quale si muove questo mondo non corrisponde un'altrettanta capacità di rapidità di risposta e adeguamento delle conoscenze sia degli organismi di vigilanza, sia delle Rappresentanze sindacali.

I motivi sono molteplici ed eterogenei e solo a titolo esemplificativo e non esaustivo, ne citiamo alcuni:

- sono necessari tempi di "assestamento" e di riallineamento delle novità
- è necessario un percorso di formazione per creare consapevolezza
- è un ambito piuttosto sfuggente alle evidenze immediate delle problematiche
- è complesso attuare un sistema di controllo indipendente dalle disponibilità alla collaborazione dei datori di lavoro
- manca una rete nazionale di tutti gli attori coinvolti

È quindi indubbio che l'avvento di questa vera e propria rivoluzione tecnologica porti con sé tutta una serie di criticità sulle quali almeno ora, deve essere aperta una riflessione, quantomeno per iniziare a sensibilizzare sui rischi, inevitabili, che un nuovo modo di lavorare porterà con sé.

Già nel testo di Legge è possibile "imbattersi" più volte nel concetto di rischio, per lo più direi "rischi", considerando peraltro tutte le implicazioni che l'uso dell'AI porta anche in ambito di riservatezza dei dati e privacy.

Partiamo da questa prima considerazione, che interseca in modo non di poco impatto tutta la questione della necessità di informativa e di messa in evidenza dei mezzi di elaborazione di documenti (in questo caso ci riferiamo al tema salute e sicurezza sul lavoro) qualora si faccia ricorso all'utilizzo dell'AI.

Le aziende pongono in evidenza nei propri DVR o DUVRI il ricorso a questa modalità? Con quali criteri, limiti, campi di intervento? Con quale capacità di controllo e verifica interna? Quale è il perimetro massimo entro cui si può ricorrere all'u-

so dell'AI? Quali sono i correttivi posti in essere? Gli organismi di vigilanza sono consci di quanto e come questa innovazione impatti? Gli RLS sono messi al corrente di questa modalità di ausilio?

E utilizziamo volutamente ausilio e non "sostituzione" di elaborazione, in quanto (teoricamente) espressamente vietata proprio dalla suddetta Legge.

Sono le prime domande che sorgono spontanee nella lettura del testo della 132/2025.

La sensazione che l'attenzione vada tenuta alta aumenta nello scorrere del testo: all'art. 5 vengono poste in evidenza le dinamiche di interazione uomo-macchina e l'impatto potenziale nei processi organizzativi.

Altro esempio: nell'art. 11 vengono richiamati una serie di obblighi del datore di lavoro e la necessità di trasparenza comunicativa che deve essere centrale nei processi di utilizzo dell'AI.

È di tutta evidenza che urge una formazione idonea sia per organismi di vigilanza che per le rappresentanze sindacali e gli RLS perché il rischio è quello di rimanere indietro rispetto all'evoluzione del mondo del lavoro, e conseguentemente, rimanere indietro nelle tutele sia in ottica sindacale che di salute e sicurezza sul lavoro.

Parimenti, è necessario ed urgente fornire strumenti legislativi e sanzionatori anche per chi deve intervenire sotto il profilo della vigilanza, evitando quanto più possibile, ridondanze e corto circuiti tra amministrazioni differenti e prevedendo fattive interazioni anche con le autorità preposte di specifico ambito, alcune delle quali menzionate all'art. 20.

---

[\*] Dottore di ricerca in Scienza della Prevenzione e Responsabile Salute e Sicurezza FP CGIL.

# Non è un paese per giovani

Dalla formazione al mercato del lavoro

di Pietro Napoleoni [\*]



La settantacinquesima giornata nazionale per le vittime degli incidenti sul lavoro, tenutasi a Parma lo scorso 12 ottobre, è stata l'occasione per tracciare una linea sull'andamento del fenomeno degli infortuni e dei morti sul lavoro nel nostro Paese.

Il Presidente della Repubblica, nella circostanza, ha sottolineato come in Italia *il numero dei decessi e infortuni resta tragicamente alto, anche in raffronto a quello che accade nel resto dell'Unione Europea*.

La Viceministra del Lavoro, nel suo intervento, ha ricordato che nei primi otto mesi del 2025 si sono registrati 681 decessi sul lavoro compresi 7 ragazzi. Un morto ogni otto ore. La Viceministra ha evidenziato che il Governo ha stanziato oltre 1,2 miliardi di euro per bandi che riguardano il sistema della sicurezza nei luoghi di lavoro, ha introdotto la patente a crediti in edilizia, ha avviato un concorso salute e sicurezza con il ministro dell'istruzione, ha aumentato il numero degli ispettori tecnici. Un segno dell'attività del Governo, per la viceministra.

Un insieme di iniziative che evidentemente non bastano, e comunque non adeguate. Lo dice il dato statistico rammentato dalla stessa Viceministra, e lo evidenzia il fatto che in quel lugubre dato statistico siano compresi sette giovani studenti impegnati nei percorsi di alternanza scuola lavoro. È invece il segno della inadeguatezza con la quale la politica si misura con la questione del lavoro in generale e con la vita stessa dei lavoratori e, in particolare, dei giovani studenti che preparano e si avviano verso il mondo del lavoro.

Un fenomeno particolarmente odioso quello degli infortuni sul lavoro dei giovani studenti impegnati nel percorso di alternanza scuola lavoro. È inaccettabile che rimangano vittime di un ordinamento che, da un lato, li obbliga a lasciare l'aula scolastica per essere avviati al programma di alternanza scuola lavoro, e, dall'altra, li proietta in realtà, quelle aziendali, dove gli incidenti sul lavoro si verificano con allarmante frequenza per ragioni che vanno dalla insufficiente attenzione verso salute e sicurezza, alla inadeguata vigilanza da parte degli organi preposti. Ed è altrettanto inaccettabile che venga elusa la previsione normativa che prevede il supporto di un tutor interno designato dall'istituzione scolastica e di un tutor della

struttura aziendale ospitante con la primaria finalità di protezione del giovane studente che si appresta a conoscere un tornio o altra macchina operatrice in assoluta sicurezza.

L'alternanza scuola lavoro è stata resa obbligatoria dalla legge n. 107 del 2015 che prevede almeno 400 ore di formazione dedicate al lavoro nell'ultimo triennio degli istituti tecnici e professionali e almeno 200 ore in quello dei licei.

La disciplina è stata integrata da un regolamento (decreto 3 novembre 2017, n. 195) le cui previsioni hanno dimostrato una oggettiva insufficienza per la finalità di protezione che si prefigge.

La specificità dell'ammissione degli studenti all'interno di attività produttive avrebbe richiesto una normativa appositamente dedicata in considerazione del rischio insito nello svolgimento di attività proprie del ciclo produttivo.

E non appare essere di grande efficacia, almeno nell'immediato, la norma della legge 17 febbraio 2025, n. 21 che, nell'ambito delle linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica, introduce la conoscenza di base in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro. Desta inoltre oggettive perplessità la norma dell'articolo 7 del decreto-legge n. 159, del 31 ottobre 2025, che, a fronte di un fenomeno che tocca nel profondo le coscienze, si limita a disporre che le convenzioni tra istituzioni scolastiche e aziende ospitanti non possono prevedere che gli studenti siano adibiti a lavorazioni ad alto rischio.

Nella sostanza manca una risposta da parte della politica in grado di affrontare in radice il più generale fenomeno degli infortuni sul lavoro, e manca un'adeguata attenzione verso i giovani, la futura risorsa del Paese, nel loro percorso di formazione scuola lavoro. Una attenzione che dovrebbe essere insita nel fatto


che andare a scuola vuole dire, per i ragazzi e le loro famiglie, andare in un luogo protetto e sicuro.

Eppoi, una volta completato e superato l'accidentato percorso formativo, e indipendentemente dal livello professionale raggiunto,

**Tabella 1 - Tasso di occupazione 15-64 anni**

	Totale		Femmine		Maschi	
	2023	2023-2019	2023	2023-2019	2023	2023-2019
Olanda	82.4	+2,7	78.9	+3,0	86	+2,5
Malta	77.8	+6,1	70.3	+9,3	84.1	+2,7
Svezia	77.4	+0,6	75.6	+0,8	79.1	+0,5
Germania	77.2	+1,5	73.6	+1,8	80.8	+1,4
Danimarca	76.6	+1,6	74.2	+2,2	78.9	+0,9
Estonia	76.2	+0,7	75.4	+2,4	77.1	-1
Cipro	75.2	+3,8	71.4	+4,8	79.3	+2,8
Cechia	75.1	+0,0	68.2	+0,1	81.6	-0.3
Ungheria	74.9	+2,5	70.6	+3,4	79.2	+1,7
Austria	74.1	+0,5	70.3	+1,1	77.9	-0.1
Irlanda	74	+4,6	69.9	+5,9	78.2	+3,3
Finlandia	74	+2,0	74.1	+3,5	73.9	+0,6
Lituania	73.2	+0,2	72.6	+0,1	73.7	+0,2
Slovenia	72.5	+1,2	69.4	+1,2	75.4	+1,2
Polonia	72.4	+4,6	66.9	+5,9	77.8	+3,3
Portogallo	72.4	+2,6	70.2	+3,2	74.7	+2,0
Slovacchia	72	+1,6	68.4	+1,6	75.5	+1,5
Lettonia	71.4	-0.8	70.2	-0.5	72.7	-1.2
Bulgaria	70.7	+1,1	67.4	+1,8	73.9	+0,3
Lussemburgo	70.3	+2,4	66.8	+3,2	73.6	+1,5
Francia	68.4	+2,0	66	+2,2	71	+2,0
Belgio	66.6	+1,3	63.3	+1,6	69.9	+1,0
Croazia	65.8	+3,8	62.1	+5,0	69.4	+2,5
Spagna	65.3	+2,0	60.7	+2,8	70	+1,3
Romania	63	+2,8	54.3	+3,1	71.7	+2,7
Grecia	61.8	+5,7	52.8	+6,2	70.8	+5,0
Italia	61.5	+2,5	52.5	+2,3	70.4	+2,4

Fonte: Eurostat

 lavoce.info

\* A Flourish table


La debolezza dell'occupazione non si deve soltanto a quella bassissima delle donne (nel 2023 poco oltre il 52 per cento, 26 punti percentuali meno



**Tabella 3 - Percentuale di occupate a part time involontario sul totale delle donne occupate a part time**

	<b>2023</b>	<b>2023 - 2019</b>
Olanda	1.7	-7.7
Germania	4.6	-8.2
Austria	6.2	-4.1
Danimarca	7	-3.8
Irlanda	7	-26.4
Slovenia	8.8	-1.1
Lussemburgo	11.1	-1.7
Polonia	11.3	-21.2
Estonia	13.8	-2.3
Lituania	16.1	-14.4
Slovacchia	16.1	-13
Belgio	16.7	+12,1
Cechia	17.2	+10,8
Ungheria	19	-19.2
Svezia	19.1	-10
Francia	22.7	-18.1
Finlandia	23.6	-5.6
Lituania	28.2	-8.5
Croazia	32.5	+10,5
Bulgaria	35.9	-8
Romania	39.1	-3.4
Portogallo	39.5	-14
Grecia	40.9	-27.9
Cipro	43.3	-18.3
Spagna	48.4	-13.4
Italia	50.2	-10.2

Fonte: Eurostat

 **lavoce.info**

**\* A Flourish table**

Dunque, nonostante i recenti miglioramenti, rispetto agli altri paesi europei i lavoratori italiani non solo sono molto meno retribuiti, come non poche ricerche hanno mostrato, ma sono tuttora pochi, hanno lavori più instabili e le donne sono più spesso costrette al tempo parziale.

quando i giovani si affacciano nel mondo del lavoro vedono un mercato del lavoro molto al di sotto delle aspettative maturate durante il percorso di formazione.

Innanzitutto, i giovani prendono atto del livello dei salari che non induce la sicurezza che con il proprio lavoro possano pagare un affitto o possano formare una famiglia ed avere figli. Un brusco impatto con il problema dei bassi salari che nell'epoca della gig economy, dominata da lavoretti o lavori a tempo determinato e comunque precari, riconduce la memoria agli albori dell'industrializzazione. E non vi sono segnali da parte di Governo e mondo imprenditoriale per ambire, almeno, a quell'articolo 36 della Costituzione che assicura ad ogni lavoratore una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa. Ma per concretizzare quell'ambizione occorrerebbe un rafforzamento della contrattazione collettiva nazionale attraverso una legge sulla rappresentatività sindacale. Si eviterebbe così la diffusione dei contratti collettivi al ribasso che penalizzano i lavoratori non solo per le retribuzioni più basse, ma anche per le prestazioni di welfare e sanità integrativa che stanno sempre più diffondendosi nella contrattazione tra le parti sociali più rappresentative.

Un altro fattore del mercato del lavoro del nostro Paese, che influenza negativamente i giovani, è quello dello svantaggio delle donne con riguardo, sia al tasso di occupazione, di circa 20 punti percentuali inferiore a quello degli uomini, sia ai livelli retributivi, inferiori di circa il 20 per cento, sia alla difficoltà di fare carriera. Solo il 21 per cento dei dirigenti e il 32 per cento dei quadri è donna secondo il rendiconto di genere 2024 presentato dal Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS. Anche se, e nonostante che, quanto a livello di istruzione le donne hanno superato gli uomini sia tra i diplomati (56,3 %) che tra i laureati (68,6%).

Un rapporto Eurostat, riguardante il tasso di occupazione 15-64 anni, evidenzia come il nostro Paese sia fanalino di coda, sia riguardo all'occupazione in generale, sia al tasso di occupazione femminile, sia a quello di donne occupate a part time involontario.

Un ulteriore fattore del mercato che viene valutato negativamente dai nostri giovani è costituito dalle dimensioni delle aziende che operano nel nostro Paese, dove le piccole e medie imprese rappresentano il 96% del tessuto produttivo con preponderanza delle microimprese con meno di dieci dipendenti. E i giovani, in particolare quelli che hanno conseguito livelli medio alti di formazione, ambiscono ad occupazioni in strutture aziendali di grande ampiezza e



tali da offrire opportunità di crescita professionale e salariale.

Nella sostanza, il panorama del mercato del lavoro che si presenta dinnanzi ai nostri giovani al termine del loro percorso di formazione è un contesto di scarsa attrattività al punto che, secondo quanto emerge dal Rapporto "I giovani e la scelta di trasferirsi all'estero" curato dalla Fondazione Nord Est e presentato al CNEL, dal 2011 al 2023, sono 550 mila i giovani italiani di 18-34 anni che sono emigrati all'estero. Secondo il rapporto il 35% dei giovani residenti nelle regioni del Nord Italia è pronto a trasferirsi all'estero per la mancanza in Italia di analoghe opportunità di lavoro. Secondo il Presidente del CNEL Brunetta *siamo entrati in una fase critica di carenza e fuga dei giovani dal Paese*. Ed ha aggiunto che *i giovani scarseggiano per le imprese, mancano al sistema della P.A. e mancheranno sempre di più in ogni ganglio vitale della vita civile ed economica dell'Italia, con grande impatto sulla crescita, sulla sostenibilità del debito e sulla tenuta del welfare e dei servizi sanitari*.

Per il nostro Paese una perdita di capitale umano, e di un investimento, di cui beneficiano i paesi di destinazione che sanno come valorizzare i saperi e la voglia di imparare e di crescere dei nostri giovani. ■

---

Le tabelle sono tratte dal sito <https://lavoce.info>

---

[\*] 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.

# Il volontariato nel Codice del Terzo Settore

Obblighi, tutele e incompatibilità (D.Lgs. 117/2017)

di Claudio Palmisciano [\*]



## La centralità del volontariato nella riforma

La Riforma del Terzo Settore, attuata con il Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (d'ora in avanti, CTS), ha riconosciuto la funzione sociale del volontariato elevandola a pilastro del nuovo ordinamento degli Enti del Terzo Settore (ETS). Il legislatore ha dedicato il Titolo III del Codice (Artt. 17-19) alla figura del volontario e alla sua attività, superando la frammentarietà della precedente Legge Quadro n. 266/1991 e introducendo una disciplina omogenea, pur con le specificità previste per gli enti a base prevalentemente volontaristica (Organizzazione di Volontariato e, in parte, Associazione di Promozione Sociale).

Il presente contributo si propone di analizzare i principali obblighi di gestione e le tutele giuridiche che l'ETS deve garantire al volontario, con particolare focus sugli aspetti di incompatibilità e di gestione economica dell'attività, integrando i riferimenti alla normativa secondaria.

## La qualificazione giuridica del volontario (Art. 17, commi 2-4, CTS)

Il CTS offre una definizione stringente di volontario, focalizzata sulla natura dell'azione e sull'assenza di lucro:

*Il volontario è una persona che, per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune, anche per il tramite di un ente del Terzo settore, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà.*

Da questa definizione discendono i principi cardine:

### A. Assenza di retribuzione e divieto di rimborso forfetario

L'attività del volontario non può essere retribuita in alcun modo. Al volontario possono essere rimborsate soltanto le spese effettivamente sostenute e documentate (c.d. rimborso "a piè di lista"). La norma (Art. 17, co. 4, CTS) introduce una deroga alla documentazione analitica, consentendo il rimborso tramite autocertificazione del volontario, a condizione che:

1. Le spese non superino 10 euro giornalieri e 150 euro mensili.
2. L'organo sociale competente dell'ETS abbia preventivamente deliberato le tipologie di spese e attività ammesse a tale modalità.

Il rigido divieto di rimborsi forfetari mira a evitare che il rimborso spese si traduca, di fatto, in una forma surrettizia di compenso, garantendo la distinzione netta tra attività volontaria e lavoro retribuito.

### B. Incompatibilità con rapporti di lavoro retribuito

L'Art. 17, comma 5, CTS stabilisce un principio di incompatibilità assoluta: la qualità di volontario è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo, o con ogni altro rapporto di lavoro retribuito, instaurato con l'ETS stesso (o tramite il quale svolge la propria attività).

Tale previsione è stata oggetto di chiarimenti da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Nota n. 11029 del 3 agosto 2021), che ha confermato la rigorosa separazione tra le due sfere, fondamentale per la qualificazione dell'ente. Fanno eccezione i lavoratori subordinati che intendano svolgere attività di volontariato presso un ETS diverso dal proprio datore di lavoro, i quali godono del diritto di usufruire di forme di flessibilità d'orario o turnazioni, compatibilmente con l'organizzazione aziendale.

## Gli obblighi di gestione e tutela in capo all'ETS

La normativa pone in capo all'ETS due obblighi gestionali fondamentali che, integrati dalla disciplina secondaria, costituiscono una garan-



zia per il volontario e un onere amministrativo per l'ente:

### A. Istituzione e tenuta del registro dei volontari

Ai sensi dell'Art. 17, comma 1, CTS, gli ETS che si avvalgono di volontari non occasionali sono tenuti a iscriverli in un apposito registro.

- **Volontario non occasionale:** È colui che si impegna a svolgere l'attività in modo continuativo.
- **Vidimazione:** Inizialmente la normativa aveva sollevato dubbi sull'obbligo di vidimazione, chiarito successivamente dal MLPS (Nota n. 7180 del 28 maggio 2021), che ha confermato la necessità di tale adempimento, in attesa di un'eventuale successiva digitalizzazione.

### B. Assicurazione obbligatoria (Art. 18 CTS e D.M. attuativo)

L'Art. 18, comma 1, CTS impone all'ETS l'obbligo imprescindibile di assicurare tutti i volontari (sia occasionali che non occasionali) contro:

1. Gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività.
2. La responsabilità civile verso i terzi.

Questo obbligo è stato disciplinato in dettaglio dal Decreto Ministeriale del 6 ottobre 2021 (emanato dal Ministero dello Sviluppo Economico di concerto con il MLPS), che ha individuato i meccanismi assicurativi semplificati, con polizze anche numeriche, per garantire la massima trasparenza e l'assenza di discriminazioni nell'accesso alla tutela assicurativa. Il decreto ha inoltre stabilito che:

- Le polizze possono essere stipulate in forma collettiva o numerica.
- Gli ETS che si avvalgono di volontari occasionali devono raccogliere e conservare i relativi dati anagrafici per almeno dieci anni.

### Specificità per OdV e APS: il criterio della prevalenza

Il Codice del Terzo Settore riconosce Organizzazioni di Volontariato (OdV) e Associazioni di Promozione Sociale (APS) come figure partico-

lari di ETS, caratterizzate dalla base sociale e dall'impiego prioritario dell'attività volontaria.

- **OdV (Art. 32 CTS):** Devono avvalersi in modo prevalente dell'attività di volontariato dei propri associati. Il limite all'impiego di lavoratori non può superare il 50% del numero dei volontari.
- **APS (Art. 35-36 CTS):** Devono avvalersi in modo prevalente dell'attività di volontariato dei propri associati. Il limite per i lavoratori è stabilito in misura non superiore al 20% del numero degli associati o al 50% del numero dei volontari (con le recenti modifiche).

L'interpretazione dei criteri di calcolo dei volontari e dei lavoratori è stata specificata da orientamenti del MLPS (Nota n. 6214 del 9 luglio 2020 e successivi), che tendono a limitare il computo dei "lavoratori" ai soggetti dotati di posizione previdenziale (dipendenti e parasubordinati), escludendo le prestazioni di lavoro autonomo.

### Conclusioni

La disciplina del volontariato nel Codice del Terzo Settore rappresenta un intervento organico che, nel tutelare la spontaneità e la gratuità dell'azione, impone agli ETS adempimenti precisi e ineludibili (Registro e Assicurazione). Il quadro normativo, rafforzato da decreti attuativi e chiarimenti mi-

nisteriali, impone agli ETS un'attenta gestione interna e una rigorosa osservanza delle regole sull'incompatibilità e sulla corretta gestione dei rimborsi spese, quale condizione sine qua non per la legittima qualificazione e operatività nel panorama del Terzo Settore. ■

### Riferimenti Normativi

#### Codice del Terzo settore

D. Lgs 3-7- 2017, n. 117 - Art. 17 e ss.

#### Individuazione dei meccanismi assicurativi semplificati

Decreto 6-10-2021

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



# Inidoneità temporanea e assoluta alla mansione specifica nei luoghi di lavoro

Aspetti normativi e implicazioni pratiche

di Arianna Tofani [\*]



Nel contesto della tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, il tema dell'inidoneità alla mansione specifica riveste un ruolo di primaria importanza. L'inidoneità può essere definita come l'impossibilità, totale o parziale, permanente o temporanea, a svolgere una determinata attività lavorativa per motivi legati allo stato di salute del lavoratore, accertati dal medico competente. Tra le varie forme, particolare rilievo assumono l'**inidoneità temporanea** e l'**inidoneità assoluta**, che pongono sfide concrete nella gestione del rapporto di lavoro.

## Il quadro normativo

La disciplina dell'idoneità al lavoro trova fondamento nel **D.Lgs. 81/2008** (Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro), che all'art. 41 definisce la sorveglianza sanitaria come l'insieme di atti medici finalizzati a valutare l'idoneità del lavoratore rispetto ai rischi specifici della mansione.

L'esito della visita medica può comportare una delle seguenti formulazioni:

- Idoneità;
- Idoneità con prescrizioni o limitazioni;
- Inidoneità temporanea;
- Inidoneità permanente.

L'inidoneità, dunque, non è una condizione generica, ma una valutazione clinica che tiene conto della specifica mansione e dei rischi ad essa connessi. L'obiettivo è tutelare il lavoratore da un possibile aggravamento delle proprie condizioni di salute.

## Inidoneità temporanea alla mansione

L'inidoneità temporanea si verifica quando il lavoratore, a causa di una patologia o condizione transitoria, non può svolgere le attività previste dalla propria mansione, ma tale condizione è destinata a rientrare in un determinato arco temporale.

Il medico competente può stabilire l'inidoneità temporanea per un periodo definito, al termine del quale il lavoratore dovrà essere sottoposto a una nuova visita per la rivalutazione della propria idoneità.

In questi casi, il datore di lavoro è tenuto a:

- sospendere temporaneamente il lavoratore dalla mansione incompatibile con il suo stato di salute;
- valutare la possibilità di un reimpiego temporaneo in un'altra attività compatibile;
- mantenere il rapporto di lavoro, salvo che l'inidoneità perduri oltre un periodo ragionevole o si trasformi in permanente.

Dal punto di vista retributivo, se non è possibile assegnare il lavoratore ad altre mansioni, si applica la disciplina della malattia, con il trattamento economico previsto dal contratto collettivo applicato.

## Inidoneità assoluta e permanente

Diversa è la situazione in caso di **inidoneità assoluta permanente**, ovvero quando il medico competente certifica che il lavoratore non potrà più svolgere la mansione in modo stabile e definitivo.



In questo caso, l'art. 42 del D.Lgs. 81/2008 prevede che il datore di lavoro debba, ove possibile, **adibire il lavoratore a una mansione diversa compatibile con il suo stato di salute**, anche modificando l'organizzazione del lavoro. L'art. 2103 c.c., nella formulazione riformata dal Jobs Act (D.Lgs. 81/2015), consente la modifica delle mansioni (anche inferiori) a condizione che venga garantita la conservazione della retribuzione.

Solo nel caso in cui non sia possibile alcun ricollocamento, il datore di lavoro può valutare la **risoluzione del rapporto**, configurando l'inidoneità come giustificato motivo oggettivo.

### L'obbligo di valutazione dell'organizzazione aziendale

La Corte di Cassazione ha più volte ribadito che, prima di giungere a una risoluzione del contratto per inidoneità, il datore di lavoro è **tenuto a valutare concretamente ogni possibile soluzione organizzativa**. Non basta un generico riferimento all'impossibilità di reimpiego: è necessario dimostrare che sono state esplorate tutte le alternative compatibili con le condizioni cliniche del lavoratore.

In particolare, la **Cassazione n. 15058/2021** ha evidenziato come il datore debba attivarsi proattivamente per evitare la cessazione del rapporto, anche mediante una riorganizzazione interna delle mansioni. L'inerzia può integrare una condotta discriminatoria o illegittima.

### Aspetti previdenziali e assistenziali

Nel caso in cui l'inidoneità derivi da una **patologia di origine professionale**, è fondamentale attivare le tutele previste dall'INAIL, come l'**assegno per l'assistenza personale continuativa** o l'eventuale riconoscimento di invalidità civile e inabilità lavorativa (parziale o totale).

In presenza di **inidoneità assoluta**, il lavoratore può presentare domanda per il riconoscimento della **pensione di inabilità** (ex art. 2, legge 222/1984) se sussistono i requisiti sanitari e contributivi, oppure per la pensione anticipata se rientra tra i lavoratori "precoci" o gravosi.

### La gestione pratica: comunicazione, riservatezza e documentazione

È essenziale che la gestione dell'inidoneità avvenga nel rispetto della **riservatezza** del lavoratore, nel rispetto della normativa GDPR e della deontologia medica.

Il medico competente comunica l'esito della visita in termini di idoneità o inidoneità, **senza specificare la diagnosi**. Solo il lavoratore ha facoltà di comunicare, se lo desidera, i dettagli clinici al datore.

Tutta la documentazione deve essere conservata nel **fascicolo sanitario aziendale** e ogni decisione relativa al rapporto di lavoro deve essere adeguatamente **motivata e documentata**, per evitare contenziosi.

### Conclusioni

La dichiarazione di inidoneità, sia temporanea che assoluta, rappresenta un momento delicato della vita lavorativa, che coinvolge aspetti sanitari, giuridici, organizzativi e umani. È compito del datore di lavoro, coadiuvato dal medico competente e dal RSPP, gestire tali situazioni con attenzione e responsabilità, evitando soluzioni affrettate o discriminatorie.

La corretta applicazione delle norme, unita a una gestione trasparente e documentata, consente di tutelare non solo il diritto alla salute del lavoratore, ma anche la sostenibilità dell'organizzazione aziendale nel rispetto dei principi di equità e giustizia. ■

---

[\*] Responsabile Ufficio Vertenze CISAL di Udine





# Autonomia contrattuale e discrezionalità politica

di Marco Biagiotti [\*]



Per i governi di qualunque colore politico l'attuazione dei principi sanciti dall'articolo 36, comma 1, della nostra Costituzione<sup>[1]</sup> rappresenta da sempre una sfida ardua sotto l'aspetto tecnico-giuridico, resa ancor più difficile dalle complesse implicazioni di natura sociale ed economica ad essa correlate<sup>[2]</sup>. Il tema sembra aver acquistato maggiore urgenza nel dibattito pubblico degli ultimi anni alla luce delle evidenze riguardanti la diffusione della povertà lavorativa nel nostro Paese, per la cui misurazione e valutazione i dati Eurostat costituiscono storicamente un riferimento importante in chiave comparativa fra le diverse realtà dei nostri partner europei<sup>[3]</sup>. Ma più che dai risultati scientifici delle analisi e delle indagini condotte da ricercatori ed esperti delle discipline a vario titolo interessati al problema (giuristi, economisti, sociologi, demografi, contrattualisti ed esperti di materie lavoristiche, ecc.), l'attenzione e la sensibilità dell'opinione pubblica italiana vengono oggi sollecitate soprattutto dai richiami – invero sempre più allarmati – provenienti dalle più alte Istituzioni civili e spirituali. Senza volersi dilungare in una teoria di citazioni, certamente inappropriata in questa sede, piace tuttavia rileggere alcuni passaggi significativi delle riflessioni che papa Francesco I ha dedicato a più riprese al tema dello sfruttamento lavorativo e della disumanizzazione del lavoro:

*«Una seconda preoccupazione è lo sfruttamento delle persone, come se fossero macchine da prestazione. Ci sono forme violente, come il caporalato e la schiavitù dei braccianti in agricoltura o nei cantieri edili e in altri luoghi di lavoro, la costrizione a turni massacranti, il gioco al ribasso nei contratti, il disprezzo della maternità, il conflitto tra lavoro e famiglia. Quante contraddizioni e quante guerre tra poveri si consumano intorno al lavoro! Negli ultimi anni sono aumentati i cosiddetti “lavoratori poveri”: persone che, pur avendo un lavoro, non riescono a mantenere le loro famiglie e a dare speranza per il futuro»<sup>[4]</sup>.*

*Il lavoro è una necessità, è parte del senso della vita su questa terra, via di maturazione, di sviluppo umano e di realizzazione personale. In questo senso, aiutare i poveri con il denaro dev'essere sempre un rimedio provvisorio per fare fronte a delle emergenze. Il vero obiettivo dovrebbe sempre essere di consentire loro una vita degna mediante il lavoro. Tuttavia, l'orientamento dell'economia ha favorito un tipo di progresso tecnologico finalizzato a ridurre i costi di produzione in ragione della diminuzione dei posti di lavoro, che vengono sostituiti dalle macchine. È un ulteriore modo in cui l'azione dell'essere umano può volgersi contro se stesso»<sup>[5]</sup>.*

Più recentemente, hanno destato scalpore le affermazioni del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, sui rischi sociali ed eco-

nomici derivanti dei gravi squilibri retributivi che caratterizzano le dinamiche del mercato del lavoro italiano in questa fase storica, agevolati anche dalla persistenza di strumenti di concorrenza sleale fra le imprese come il dumping salariale e quello contrattuale:

*«Ben sappiamo come i salari siano stati lo strumento principe nel nostro Paese per ridurre le disuguaglianze, per un equo godimento dei frutti offerti dall'innovazione, dal progresso.*

*È una questione che non può essere elusa perché riguarda in particolare il futuro dei nostri giovani, troppi dei quali sono spinti all'emigrazione. Questa strada, spesso sofferta, viene prescelta, talvolta, per la difficoltà di trovare lavoro e, sovente, a causa del basso livello retributivo di primo ingresso nel mondo del lavoro».*

Ed ancora:

*«Oltre mille i contratti collettivi nazionali di lavoro depositati al Cnel: duecentocinquanta nei soli settori del turismo e del terziario.*

*Tra questi, vi sono contratti firmati da rappresentanze sindacali e datoriali scarsamente rappresentative, con vere e proprie forme di dumping contrattuale che hanno l'effetto di ridurre i diritti e le tutele dei lavoratori, di abbassare i livelli salariali, di provocare concorrenza sleale fra imprese.*

*Dinamiche di mercato concorrono ad ampliare questi squilibri nelle retribuzioni. Ne nasce un aspetto a cui non si può sfuggire quando tante famiglie sono sospinte sotto la soglia*

*di povertà nonostante il lavoro di almeno uno dei componenti, mentre invece super manager godono di remunerazioni centinaia, o persino migliaia di volte superiori a quelle di dipendenti delle imprese»<sup>[6]</sup>.*

Per una singolare (ma forse non casuale) coincidenza temporale rispetto alle affermazioni del Capo dello Stato, è entrata in vigore il 18 ottobre scorso la Legge 26 settembre 2025, n. 144, recante “Deleghe al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e informazione” (G.U. n. 230 del 3/10/2025). Con questa norma viene introdotto – per la prima volta e in modo diretto – nel panorama normativo italiano il tema del recupero dei principi costituzionali sanciti dall’art. 36 Cost. in funzione dell’obiettivo europeo, fissato dall’art. 1, comma 1, della direttiva UE 2022/2041, di “*migliorare le condizioni di vita e di lavoro nell’Unione, in particolare l’adeguatezza dei salari minimi per i lavoratori al fine di contribuire alla convergenza sociale verso l’alto e alla riduzione delle disuguaglianze retributive*”<sup>[7]</sup>. Non si comprenderebbero però alcuni aspetti della nuova disposizione, in particolare quelli riguardanti i criteri per la definizione dei “trattamenti retributivi giusti ed equi”, se si mancasse di richiamare l’esito dell’istruttoria sull’adozione del salario minimo legale nel nostro Paese condotta, su richiesta del Governo, dalle parti sociali rappresentate al CNEL e conclusasi con l’adozione di un ampio e articolato documento di osservazioni e proposte<sup>[8]</sup> che evidenziava le criticità connesse alla ricerca delle possibili soluzioni rispetto a un problema tecnicamente assai più complesso di quanto lasciasse (e tuttora lasci) intendere il dibattito in corso sui grandi mezzi di informazione<sup>[9]</sup>. Per ovvi limiti di spa-

zio, non è possibile riassumere qui i molteplici e complessi risvolti del documento adottato – peraltro in modo non unanime – dalle parti sociali; tuttavia, fra gli spunti più stimolanti ed attuali offerti all’attenzione del legislatore è da annoverare il tentativo di indagare la correlazione esistente fra adeguatezza dei livelli retributivi e struttura della contrattazione collettiva in Italia<sup>[10]</sup>, sulla quale il fenomeno del dumping contrattuale proietta un indubbio effetto distorsivo malgrado la sua limitata diffusione<sup>[11]</sup> (aspetto, quest’ultimo, su cui torneremo più avanti). Di qui il suggerimento al Governo di valorizzare “*la via tradizionale che è quella della contrattazione collettiva e cioè il contributo di quelle forze sociali che rappresentano, assumendosene la responsabilità, gli interessi della domanda e dell’offerta di lavoro.*”<sup>[12]</sup>

A due anni di distanza (un tempo forse lungo, ma utile almeno a far sedimentare la tempesta di polemiche politiche, spesso più emotive che costruttive, associata illo tempore al dibattito sull’adozione del salario minimo legale in Italia) la legge-delega 144 affronta in esordio proprio il tema della capacità della contrattazione collettiva di svolgere una funzione di garante dell’adeguatezza dei livelli retributivi ai sensi dell’art. 36 della Costituzione. In tale direzione va quindi la previsione dell’art. 1, comma 1, di rafforzare la contrattazione collettiva stabilendo criteri che riconoscano “*l’applicazione dei trattamenti economici complessivi minimi previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati*” attraverso una serie di obiettivi da affidare alla legislazione delegata. Tra questi ultimi, in particolare, si sottolineano quelli richiamati ai punti c) e d) dello stesso comma 1, concernenti il rispetto dei tempi di rinnovo dei contratti collettivi nazio-



nali di lavoro<sup>[13]</sup> e il contrasto al fenomeno del “dumping contrattuale” che si manifesta nella proliferazione di pseudo-accordi collettivi il cui vero obiettivo è la riduzione del costo del lavoro e delle tutele dei lavoratori<sup>[14]</sup>. A tal fine, il legislatore delegato sarà chiamato entro sei mesi a *“definire, per ciascuna categoria di lavoratori, i contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati in riferimento al numero delle imprese e dei dipendenti”*, il cui trattamento economico complessivo minimo costituirà *“la condizione economica minima da riconoscere ai lavoratori appartenenti alla medesima categoria”* ai sensi dell’articolo 36 della Costituzione (comma 2, lettera a). Inoltre, per le società appaltatrici e subappaltatrici di servizi *“di qualunque tipo e settore”* sarà previsto l’obbligo di riconoscere trattamenti economici complessivi minimi almeno uguali a quelli previsti dai CCNL maggiormente applicati nel settore al quale si riferisce l’oggetto dell’appalto (comma 2, lettera b). Una disposizione che, sia detto per inciso, non renderà più facile il compito degli organismi di controllo chiamati a vigilare sulla corretta attuazione del nuovo Codice degli appalti, stante che nell’art. 11 del D.Lgs. 36/2023, concernente il “Principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore”, si rimanda ai trattamenti economici dei contratti collettivi stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Il riferimento al salario minimo complessivo – piuttosto che al minimo tabellare – fissato nei contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati implica che il trattamento minimo contrattuale da prendere in considerazione per soddisfare i principi enunciati nell’articolo 36 Cost. sia formato non da una

singola componente, ma da un insieme di voci retributive dirette e indirette<sup>[15]</sup>. In altre parole, l’indicazione della delega per il riconoscimento dei trattamenti minimi contrattuali supera la logica del salario minimo orario tabellare in favore di una dimensione retributiva più articolata, la cui ricostruzione ai fini degli obiettivi fissati nell’art. 1 della L. 144 chiamerà le parti sociali ad un intenso confronto, al proprio interno non meno che con la controparte politica, in vista della definizione del relativo decreto delegato<sup>[16]</sup>. Inoltre, per l’individuazione dei trattamenti minimi contrattuali da prendere in considerazione occorrerà fare riferimento al principio della maggiore rappresentatività della contrattazione collettiva che, per il legislatore delegante, consiste nel criterio della maggiore applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro per ciascuna categoria in riferimento al numero di imprese e di dipendenti.

Non si può fare a meno di osservare come l’art. 1, comma 2, lettera a) della legge delega introduca un fattore di forte discontinuità giuridica rispetto alla tradizionale formula del ‘sindacato comparativamente più rappresentativo’; discontinuità che, tuttavia, presuppone la disponibilità di uno strumento operativo in grado di riconoscere i contratti collettivi maggiormente applicati e diffusi in ogni ambito produttivo<sup>[17]</sup>. Si tratta invero di un passaggio che suscita le perplessità di qualche autorevole esperto di diritto del lavoro e di relazioni industriali, poiché il semplice criterio della massima diffusione dei contratti collettivi, sganciato dal criterio della maggiore rappresentatività delle organizzazioni firmatarie, rischierebbe di incentivare, per una sorta di eterogeneità dei fini, la contrattazione di bassa qualità<sup>[18]</sup>. L’attuazione diffusa delle procedure di misurazione e certificazione della rappresentatività sindacale definite nel Testo Unico della rappresentanza del 10 gennaio 2014 e, successivamente, richiamate nell’accordo interconfederale Confindustria-CGIL-CISL-UIL su “Contenuti e indirizzi delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva” (c.d. Patto della fabbrica) del 28 febbraio 2018<sup>[19]</sup>, potrebbe certo contribuire ad allontanare tale rischio. Nelle more di un intervento legislativo che recepisca i contenuti delle intese interconfederali, tuttavia, si può solo cercare di verificare se e quale corrispondenza esista fra la diffusione dei CCNL nei rispettivi settori e il ‘peso’ delle organizzazioni firmatarie in base ai parametri attualmente disponibili. Sotto questo profilo, sembra utile rimandare alle informazioni fornite nell’ultimo Rapporto INPS





presentato il 16 maggio 2025, da cui si evince la fortissima incidenza, nel panorama contrattuale complessivo, dei contratti collettivi nazionali di lavoro “grandi” (riguardanti cioè più di 10.000 dipendenti) firmati da CGIL-CISL-UIL rispetto a quelli di pari dimensioni firmati da altre organizzazioni<sup>[20]</sup>.

Ma di quali strumenti effettivamente disponiamo per individuare i contratti collettivi maggiormente applicati nei vari settori? Allo stato attuale, i soli dati che consentono di tracciare una mappa attendibile del grado di diffusione degli accordi sindacali nazionali nei vari settori produttivi (escludendo la pubblica amministrazione, per la quale si fa riferimento alle regole sulla contrattazione nazionale e integrativa e sulla rappresentatività delle organizzazioni sindacali fissate nel decreto legislativo n. 165/2001) sono quelli provenienti dai flussi Uniemens relativi ai contratti dichiarati dai datori di lavoro ai fini del calcolo dei contributi previdenziali e che, incrociati con il sistema CNEL-INPS di classificazione dei contratti e ancorati ai codici professionali ATECO, consentono di collegare, settore per settore, ciascun CCNL al numero di aziende e di lavoratori a cui si applica<sup>[21]</sup>. Sembra evidente, quindi, che la legislazione delegata potrà perseguire gli obiettivi indicati nell’art. 1 muovendo essenzialmente dalla base dati di cui sopra, peraltro in continuo aggiornamento, che sarà utile anche per comprendere la reale dimensione e l’effettiva portata del dumping contrattuale in termini di impatto sul sistema produttivo nazionale<sup>[22]</sup>. Lungi dal voler sminuire la necessità di contrastare un fenomeno dannoso sotto ogni punto di vista, economico, giuridico e sociale, occorre tuttavia approfondirne meglio le peculiarità, a cominciare dagli elementi che permettano di ricondurne la maggiore o minore diffusione alle caratteristiche di taluni settori produttivi; e, soprattutto, di valutare l’effettiva portata applicativa di molti contratti sedicenti nazionali, ma la cui effettiva dimensione appare, in molti casi, quanto meno dubbia<sup>[23]</sup>. Del resto, la correlazione tra la diffusione del lavoro povero in Italia e una certa tendenza al micro-dimensionamento territoriale dei contratti collettivi nazionali è fenomeno noto da tempo agli esperti e agli studiosi di materie lavoristiche<sup>[24]</sup>, alimentato (anche) dalla persistente latenza della già ricordata procedura di misurazione e certificazione della rappresentatività su base settoriale.

Proseguendo nella lettura dell’elenco delle materie demandate alla legislazione delegata dall’art 1, comma 2, si rileva una serie di interventi finalizzati al rafforzamento della con-

trattazione collettiva nel ruolo di principale riferimento per la fissazione e il rispetto dei trattamenti economici minimi complessivi, tra cui i più rilevanti sono:

- estensione dei trattamenti minimi fissati dai CCNL ai “gruppi di lavoratori non coperti da contrattazione collettiva”, tramite l’applicazione del “contratto collettivo nazionale di lavoro della categoria di lavoratori più affine”;
- previsione di strumenti (e sarà piuttosto interessante sapere quali) per favorire il “progressivo sviluppo della contrattazione di secondo livello”, seguito da un (invero poco chiaro e per certi aspetti inquietante) riferimento alla diversificazione dell’incremento del costo della vita su base territoriale;
- introduzione di “strumenti a sostegno del rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro entro i termini previsti dalle parti sociali o di quelli già scaduti”, come ad es. il riconoscimento di incentivi per “bilanciare e, ove possibile, compensare la riduzione del potere di acquisto degli stessi”;
- intervento diretto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per garantire l’adozione dei trattamenti economici minimi complessivi per ciascun contratto scaduto e non rinnovato entro i termini previsti dalle parti sociali e per i settori non coperti da contrattazione collettiva.

Su quest’ultimo punto, in particolare, vorremmo proporre alcune brevi riflessioni conclusive, a cominciare dal fatto che la previsione di un intervento ministeriale sembra poco in linea con lo spirito di rafforzamento del ruolo della contrattazione collettiva nella definizione dei livelli retributivi idonei a garantire l’attuazione dell’art. 36 della Costituzione. Può apparire curioso che, in una norma nata dalle ceneri delle pregresse iniziative parlamentari sul salario minimo legale (tema di cui, in definitiva, la legge 144 decreta la scomparsa dalla scena politica) faccia capolino questa riserva di legge governativa che, implicitamente, attesta una sorta di carsica supremazia della politica sulla libera ed autonoma capacità regolatoria delle parti sociali. Il dettato della lettera g) del comma 2, in effetti, è formulato in modo tale da alimentare qualche incertezza in tal senso. Pur muovendo dal condivisibile presupposto rappresentato dalla necessità di assicurare livelli retributivi coerenti con i principi dell’art. 36 Cost. anche ai settori non coperti da contrattazione collettiva, il delegante estende gli effetti delle “*mesure necessarie*” scaturenti dal

potere regolatorio ministeriale anche ai “*trattamenti economici minimi complessivi*” dei CCNL scaduti e non rinnovati entro i termini previsti dalle parti sociali “*o comunque entro congrui termini*”. Tralasciando per brevità il problema di stabilire a chi competa l’esatta definizione dei suddetti “congrui termini”, resta che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (quindi, il governo) assume su di sé l’onere di adottare “misure necessarie” per adeguare (ope legis?) i trattamenti economici minimi complessivi dei contratti collettivi nazionali di lavoro scaduti e non rinnovati, tenendo conto “*se del caso*” dei trattamenti economici minimi complessivi “*previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati nei settori affini*”. Non è un impegno da poco, considerando che tutto ciò potrebbe da un lato configurare una sorta di estensione erga omnes della sola parte retributiva dei contratti considerati affini ai settori non coperti da contrattazione<sup>[25]</sup> e, dall’altro e per altra via, far ricadere nel perimetro del possibile intervento ministeriale anche (e persino) settori nei quali i contratti collettivi nazionali esistono a valle di consolidati sistemi relazionali<sup>[26]</sup>. Se fosse lecito concludere questo contributo accostando una norma in divenire a una casistica nota, potremmo chiederci come si sarebbe declinato un eventuale intervento ministeriale per sbloccare – ad esempio – il CCNL Terziario-Distribuzione-Servizi o quello delle TLC, rinnovati di recente dopo anni di attesa e nonostante le solide relazioni industriali che caratterizzano entrambi i settori. Vedremo se fra sei mesi arriverà una risposta. ■

## Note

[1] *Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un’esistenza libera e dignitosa.*”

[2] Fra gli approfondimenti che questa rivista ha già dedicato a tale argomento si richiama il contributo di E. Diana e L. Oppedisano, “La giusta retribuzione. Per una vita libera e dignitosa”, Lavoro@confronto n. 58, Luglio-Agosto 2023, pp.7-12, anche con riferimento al problema dell’attuazione dell’art. 36 in rapporto alla recente legislazione europea.

[3] Per il 2024 il tasso di rischio di povertà lavorativa degli occupati over 18 in Italia era stimato da Eurostat al 10,2% contro una media europea dell’8,2%. Per il nostro Paese, tale stima Eurostat segna un incremento rispetto al 9,9% del 2023, ma una diminuzione rispetto all’11,5% del 2022. Cfr. : Eurostat, “Condizioni di vita in

Europa - povertà ed esclusione sociale” ([https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living\\_conditions\\_in\\_Europe\\_-\\_poverty\\_and\\_social\\_exclusion&action=statexpseat&lang=it](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_poverty_and_social_exclusion&action=statexpseat&lang=it)).

Per un’analisi a più ampio spettro del fenomeno della povertà lavorativa in ambito europeo comparato sembra utile rimandare all’edizione 2025 dell’indagine della Commissione Europea: “Key figures on European living conditions”, pubblicato il 17 settembre scorso (purtroppo solo in inglese) sul sito di Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/wdn-20250917-1>).

Impressiona qui, fra le altre, l’immagine contenuta a pag. 15 sulla distribuzione percentuale di popolazione a rischio di povertà o di esclusione sociale nelle diverse aree geografiche dell’area UE, da cui si evince che circa la metà del territorio italiano (peraltro, in buona compagnia con quasi tutto il Sud d’Europa) rientra nelle due fasce più alte di rischio povertà con una percentuale stimata uguale o superiore al 25% (contro una media europea del 21%).

[4] Il brano riportato è tratto dal “Discorso del Santo Padre Francesco a dirigenti e delegati della Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL)”, Aula Paolo VI, Lunedì, 19 dicembre 2022 (<https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2022/december/documents/20221219-cgil.html>).

[5] Il brano riportato è tratto dalla “Lettera enciclica Laudato Si’ del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune” (128) ([https://www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](https://www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html)).

[6] I brani citati sono tratti dall’“Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione della Cerimonia di consegna delle Stelle al Merito del Lavoro per l’anno 2025”, Roma, Palazzo del Quirinale, 17 ottobre 2025. (<https://www.quirinale.it/elementi/142282>)

[7] Direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32022L2041>).

[8] Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro: “Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia”, approvato dall’Assemblea del 12 ottobre 2023. Il documento è scaricabile dal sito istituzionale del CNEL ([https://www.cnel.it/Portals/0/CNEL/Consiliatura\\_XI/DOC\\_APPROVATI/Salario\\_minimo\\_in\\_Italia\\_Assemblea\\_12\\_10\\_2023.pdf?ver=2023-10-12-131211-780](https://www.cnel.it/Portals/0/CNEL/Consiliatura_XI/DOC_APPROVATI/Salario_minimo_in_Italia_Assemblea_12_10_2023.pdf?ver=2023-10-12-131211-780)).

[9] Proprio le pagine di questa rivista avevano offerto una interessante lettura giuridica del

tormentato dibattito politico e parlamentare che aveva portato il governo a rimettere all'esame delle parti sociali La ricerca di una soluzione alla "vexata quaestio" dell'introduzione del salario minimo legale in Italia entro la cornice dei possibili percorsi delineati dalla direttiva europea. Vedi, in particolare: P. Napoleoni, "Oltre il salario minimo. È necessario garantire i minimi di trattamento normativo", *Lavoro@confronto* n. 60 – Novembre-Dicembre 2023, pp. 25-27.

<sup>[10]</sup> Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, cit., par. 10: "Il nodo della effettività dei trattamenti retributivi: l'urgenza e l'utilità di un piano di azione nazionale a sostegno del sistema della contrattazione collettiva quale risposta alla questione salariale e al nodo della produttività", pag. 25: "(...) *quale che sia la decisione politica in merito alla introduzione o meno nel nostro ordinamento giuridico di un salario minimo fissato per legge, l'urgenza e l'utilità di un piano di azione nazionale, nei termini fatti propri della direttiva europea in materia di salari adeguati, a sostegno di un ordinato e armonico sviluppo del sistema della contrattazione collettiva, in termini di adeguamento strutturale di questa fondamentale istituzione di governo del mercato del lavoro alle trasformazioni della domanda e dell'offerta di lavoro e quale risposta sinergica, là dove condotta da attori qualificati e realmente rappresentativi degli interessi del mondo del lavoro, tanto alla questione salariale (per tutti i lavoratori e non solo per i profili professionali collocati agli ultimi gradini della scala di classificazione economica e inquadramento giuridico del lavoro) quanto al nodo della produttività.*"

<sup>[11]</sup> Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, cit., par. 9: "Il fenomeno della c. d. contrattazione pirata". Pag. 24: "(...) *si può desumere come*

*il fenomeno della contrattazione c. d. pirata sia marginale nella larga maggioranza dei settori produttivi, per quanto fattore di grave perturbazione del sistema di relazioni industriali e anche di scorretta concorrenza tra le imprese, con particolare riferimento ad alcune aree geografiche del Paese e ad alcuni settori produttivi.*"

<sup>[12]</sup> "La contrattazione collettiva, quale sede storica per eccellenza della dialettica tra istanze economiche e istanze sociali presenti sul mercato del lavoro, non è infatti un semplice equivalente di una contrattazione economica individuale, ma piuttosto una vera e propria istituzione "politica" che concorre alla compensazione tra la domanda e l'offerta di lavoro" (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, cit., "Osservazioni conclusive", pag. 30).

<sup>[13]</sup> Al riguardo, si ricorda la disposizione contenuta nell'art. 4 del disegno di legge di bilancio 2026 (AS 1689), attualmente all'esame in Commissione bilancio al Senato, relativa allo sgravio fiscale (con aliquota sostitutiva pari al 5%) dei rinnovi contrattuali sottoscritti negli anni 2025 e 2026, forse anche con l'intento politico di incentivare le parti contraenti al rispetto delle scadenze contrattuali nel settore privato al quale, peraltro, la norma stessa circoscrive il campo di applicazione.

<sup>[14]</sup> Per un approfondimento sulle strategie attraverso cui la contrattazione pirata persegue i propri obiettivi di riduzione del costo del lavoro, ad es. attraverso il gioco degli inquadramenti contrattuali o la riduzione delle tutele normative, si suggerisce la lettura del breve, ma documentato saggio di Giovanni Pigliarmini, *L'ingegnerizzazione della contrattazione pirata*, in Bollettino ADAPT n. 37 del 27 ottobre 2025. Fra i vari aspetti del problema esaminati dall'autore, mette conto segnalare quello sulle





strategie comunicative attuate con l'ausilio dei social network: *“Da qualche anno, infatti, tali canali di comunicazione sono diventati teatro di pubblicità talvolta ingannevole, che mirano ad attirare l'attenzione del datore di lavoro poco attento (o dei suoi intermediari) e che potrebbe essere facilmente ammaliato dall'occasione del risparmio, grazie all'applicazione non del CCNL ma del “CCNL perfetto per la tua azienda” che può essere scelto “tra oltre 1.000 contratti depositati al CNEL” (così recita un messaggio pubblicitario pubblicato nel 2025). In alcuni casi, sono previsti anche dei webinar promozionali, durante i quali vengono illustrati quali siano le caratteristiche e i vantaggi connessi all'applicazione di determinati CCNL, senza però andare fino in fondo alle possibili conseguenze derivanti da una rigorosa applicazione del quadro normativo (a partire dall'art. 2, comma 25 della legge n. 549/1995)”* (ibidem).

<sup>[15]</sup> Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, cit., par. 8: *“Adeguatezza dei trattamenti salariali previsti dai contratti collettivi”, pag. 20, pur senza omettere la non uniformità di posizioni fra le parti sociali rispetto alle voci retributive da prendere in considerazione per la determinazione del minimo contrattuale, sottolinea che “la struttura della retribuzione in Italia non è pensata in funzione di una tariffa oraria e che, diversamente da molti altri Paesi, esistono in Italia voci retributive sui generis come la tredicesima, la quattordicesima, l'elemento di garanzia rispetto alla contrattazione decentrata di produttività”.*

<sup>[16]</sup> Peraltro, già il più volte citato documento del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro del 12 ottobre 2023 sottolineava che *“Negli ultimi decenni le stesse parti sociali hanno concentrato, specie in alcuni comparti, le risorse*

*dei rinnovi contrattuali sempre meno sul minimo tabellare, quale elemento di misurazione della professionalità rispetto alle scale retributive, per introdurre nuove forme di distribuzione del valore economico del contratto in direzione della valorizzazione della produttività, della flessibilità organizzativa, del welfare contrattuale e della bilateralità. Il sistema di contrattazione collettiva italiano si muove, nel complesso, in una direzione diversa da quella della tariffa oraria e del potenziamento minimo tabellare”* (ibidem).

<sup>[17]</sup> M. Tiraboschi, *“Le deleghe su salari e contrattazione collettiva tra analisi tecnica e valutazione politica”*, Bollettino ADAPT 6 ottobre 2025, n. 34, ricorda, a tal proposito, che il CNEL ha provveduto *“a una complessiva riorganizzazione dell'archivio nazionale dei contratti e degli accordi di lavoro, secondo le linee di azione contenute nel documento di osservazioni e proposte del 12 ottobre 2023, predisponendo già un elenco ristretto di contratti collettivi nazionali di categoria maggiormente diffusi e applicati in ogni settore economico e produttivo.”*

<sup>[18]</sup> Così, ad esempio, T. Treu, *“Una legge delega aperta e impegnativa”*, Il Diario del lavoro, 26 settembre 2025: *“Pensando male ma indovinandoci, un contratto molto al “ribasso” magari potrebbe venire applicato entusiasticamente da molte imprese che vorrebbero, come dire, abbassare il costo del lavoro. Ma questo non è sufficiente a renderlo poi giusto. Quindi questo criterio della maggiore applicazione, da solo, non ci garantisce in sostanza che vengano fuori dei risultati di garanzia giusta.”* Su questo stesso punto, peraltro, M. Tiraboschi, *“Le deleghe su salari e contrattazione collettiva”*, cit., osserva che *“il criterio dei contratti più diffusi rispetto a ciascun settore economico e produttivo, una volta ancorato al dato oggettivo dei codici ATECO (...), diventa una soluzione tecnica destinata a operare anche in assenza di una convergenza politica (che non si vede all'orizzonte) sulla necessità o meno di una misurazione per legge della rappresentatività degli attori sindacali per identificare i contratti collettivi che hanno un effettivo radicamento nel nostro sistema di relazioni industriali consentendo così di contrastare fenomeni di dumping contrattuale, l'evasione contrattuale e contributiva e forme di concorrenza sleale, che, almeno a parole, è obiettivo comune di tutte le principali forze politiche e sociali del nostro Paese.”*

<sup>[19]</sup> Si veda, in particolare, il punto 4 concernente: *“Democrazia e misura della rappresentanza”*, dove però l'accertamento della effettiva rappresentatività, sia delle associazioni sindacali che datoriali, è subordinato ad almeno due passaggi essenziali: 1) una ricognizione “precisa” dei perimetri della contrattazione collettiva



nazionale di categoria ad opera delle parti sociali;  
2) una ricognizione “attenta” dei soggetti che, all'interno dei perimetri contrattuali, risultino firmatari di contratti collettivi nazionali di categoria.

[20] INPS, XXIV Rapporto annuale, 2025, par. 1.4.3, “I Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro: numerosità, articolazione, differenze salariali”, pp. 102-111.

[21] Integrazione tra l'archivio dei CCNL del CNEL e il flusso UNIEMENS dell'INPS per mezzo del codice alfanumerico unico dei contratti collettivi nazionali di lavoro (<https://www.cnel.it/Archivio-Contratti-Collettivi/Archivio-Nazionale-dei-contratti-e-degli-accordi-collettivi-di-lavoro/Integrazione-tra-l'archivio-dei-CCNL-del-CNEL-e-il-flusso-UNIEMENS-dell'INPS-per-mezzo-del-codice-alfanumerico-unico-dei-contratti-collettivi-nazionali-di-lavoro>)

[22] M. Tiraboschi, “Innumeri(veri) sulla contrattazione pirata”, in Bollettino ADAPT 28 aprile 2025, n. 16, osserva che “i (relativamente) pochi contratti sottoscritti da CGIL, CISL, UIL (circa 250 sugli oltre 1.000 depositati nell'archivio del CNEL), coprono la quasi totalità dei lavoratori. Parliamo di una copertura che supera il 96 per cento dei lavoratori italiani del settore privato, con la sola eccezione per lavoro domestico e lavoro agricolo dove questi dati ancora mancano. I restanti contratti, soprattutto quelli sottoscritti da sigle minori e spesso del tutto sconosciute, si applicano a numeri davvero residuali di lavoratori. Basti pensare che quasi 500 contratti nazionali depositati al CNEL trovano applicazione a meno di 100 addetti, davvero poca cosa per parlare di frammentazione del sistema di contrattazione collettiva e di un dilagare della contrattazione in dumping. Le finalità del deposito, in questi casi, sono evidentemente altre e riguardano benefici che gli “attori” firmatari contano di maturare rispetto alle istituzioni pubbliche più che in ragione di un reale radicamento nel sistema di relazioni industriali.”

[23] A. Feri, M. Tiraboschi, L. Venturi, “La contrattazione collettiva di minore applicazione: una prima esplorazione dell'archivio dei contratti del CNEL”, Casi e materiali n. 31, settembre 2025, osservano che ben 373 degli oltre 1.000 CCNL depositati al CNEL “hanno una applicazione in non più di 20 province, mentre ben 438 CCNL sono applicati in meno di 50 aziende ciascuno e ben 343 CCNL coprono meno di 100 dipendenti ciascuno.”

[24] Ad esempio, M. Faioli, “Il disordine e l'ordine nella contrattazione collettiva italiana”, Lavoro Diritti Europa, n. 4/2021, osserva come la proliferazione del lavoro povero discenda da «una sorta di indiretta “aziendalizzazione” della

contrattazione nazionale. Cioè, organizzazioni minori, datoriali e sindacali, stipulano CCNL a basso contenuto protettivo e di costo del lavoro che sono applicati a pochi o a pochissimi datori di lavoro di una certa zona geografica del paese, che operano in certo settore. A voler seguire intenti elusivi, non c'è più bisogno di un contratto aziendale che deroghi in modo incontrollato il CCNL: si può costituire un'organizzazione, stipulare un CCNL al ribasso e farlo applicare a una dozzina di datori di lavoro!».

[25] T. Treu, “Una legge delega aperta e impegnativa”, cit.: “Dalla legge si evince come sia possibile anche l'estensione dei minimi retributivi nei settori dove non c'è contratto, prendendolo da contratti vicini. Quindi è interpretabile come una specie di erga omnes specifica della parte retributiva.”

[26] T. Treu, ibidem: “Non credo sia possibile che il ministro possa dettare lui legge e stabilire un minimo se le parti sociali sono in ritardo con il rinnovo, almeno non penso che si possa leggere in questo modo.”

Per una panoramica sull'entità dei ritardi nei rinnovi contrattuali si rinvia, a titolo di documentazione, alla più recente pubblicazione ISTAT su “Contratti collettivi e retribuzioni contrattuali - III trimestre 2025”, diffusa il 29 ottobre 2025, dalla quale si evince che, in riferimento al campione utilizzato dall'Istituto, i contratti in attesa di rinnovo a fine settembre 2025 riguardano circa 5,6 milioni di dipendenti, pari al 43,1% del totale, mentre il tempo medio di attesa per i contratti scaduti è salito, tra settembre 2024 e settembre 2025, da 18,3 a 27,9 mesi. A sua volta il “XXVI Rapporto CNEL su mercato del lavoro e contrattazione collettiva”, approvato il 23 aprile 2025, a pag. 97 informa che “i settori in cui i lavoratori attendono più a lungo il rinnovo del CCNL risultano essere “T – istruzione, sanità, assistenza, cultura, enti” con una vacanza contrattuale media di 57,3 mesi, “G – poligrafici e spettacolo” con una vacanza contrattuale media di 51,2 mesi, “H – terziario e servizi” con una vacanza contrattuale media di 41,7 mesi e “V – CCNL plurisettoriali, microsettoriali e altri” con una vacanza contrattuale media di 31,3 mesi.”

---

[\*] 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.

# Il socio sovventore nelle società cooperative

di Luigi Oppedisano [\*]



Negli anni '90 dello scorso secolo il legislatore, spinto dalla necessità dei tempi, ha pensato di dare una nuova veste alla società cooperativa, disciplinata dal Decreto Legislativo Capo Provvisorio dello Stato 14/12/1947, n. 1577 e che risultava fortemente legata ai principi della mutualità.

Nasce la legge 31 gennaio 1992, n. 59 che modifica quasi interamente la disciplina dell'istituto della società cooperativa ed apre le porte agli investitori di potere apportare capitali nelle casse delle società cooperative, ma con esclusione delle sole cooperative edilizia abitativa e dei loro consorzi. Si vuole puntare a rilanciare questa forma di impresa che vive una evidente difficoltà a reperire finanziamenti.

Gli articoli 4 e 5 della legge 31 gennaio 1992, n. 59, fortemente innovativi, prevedono la figura del socio sovventore e altre forme di finanziamenti dei soci e di terzi (azioni di partecipazione). Il legislatore, con espressa interpretazione ad opera del comma 3 bis dell'articolo 11 della legge 21 febbraio 2014, n. 9 del quarto comma dell'articolo 2526 del c.c., ha voluto chiarire che "nelle cooperative cui si applicano le norme sulle società a responsabilità limitata, il limite all'emissione di strumenti finanziari si riferisce esclusivamente ai titoli di debito". Il chiarimento ha consentito così anche alle cooperative con mo-

dello srl la possibilità di emettere azioni di sovvenzione rivolte alla generalità degli investitori e non delimitate ai soli investitori istituzionali.

L'apertura alla società cooperativa, quale ente mutualistico per eccellenza, di poter ricorrere a varie forme di finanziamento provenienti dall'esterno rappresenta una novità che favorisce gli investimenti sia alle imprese cooperative esistenti che alle nuove che nasceranno.

In questo articolo verrà trattata la figura del socio sovventore con i suoi diritti e doveri stabiliti dalla legislazione vigente nella società cooperativa a mutualità prevalente.





## Il socio sovventore

L'articolo 4 della legge 31 gennaio 1992, n. 59 ha previsto la figura del socio sovventore, un particolare socio in cui lo scambio mutualistico si concretizza solo con l'apporto di capitale a fronte di una remunerazione maggiore rispetto a quella spettante ai soci cooperatori.

La norma stabilisce che i conferimenti apportati dai soci sovventori sono rappresentati da azioni nominative trasferibili e, per come stabilito dal secondo comma dell'articolo 2348 del c.c., le azioni appartenenti alla stessa categoria competono uguali diritti.

Il socio sovventore, in cambio del capitale apportato, ha diritto di ricevere una remunerazione proporzionale alla somma investita, generalmente sotto forma di interessi o dividendi, secondo quanto stabilito dagli accordi interni e dalla normativa vigente. Il tasso di remunerazione del capitale apportato dal socio sovventore non può essere maggiore del 2% rispetto a quello stabilito per gli altri soci.

Il dividendo massimo che può essere riconosciuto al socio sovventore per la remunerazione del capitale sociale sottoscritto e versato è quello stabilito dall'articolo 2514, lettera a) del c.c., ovvero il tasso previsto per i Buoni Fruttiferi Postali aumentato di 2,5 punti, attualmente fissato al 7,5%.

Al socio sovventore la legge non richiede una partecipazione diretta alla gestione operativa dell'impresa, ma allo stesso è richiesta solo il compito di finanziare la società cooperativa mediante il conferimento di capitale, garantendo così maggiore solidità patrimoniale per sviluppare e fare crescere l'organizzazione.

La condizione necessaria perché la cooperativa possa aprire le porte al socio sovventore è data dal fatto che lo statuto della società cooperativa preveda la costituzione di **fondi per lo sviluppo tecnologico o per la ristrutturazione o il potenziamento aziendale**. Così il legislatore ha dato alcune possibilità alle imprese cooperative di competere sul mercato dovendo necessariamente sviluppare nuove tecnologie per gli impianti, macchinari, ecc., oppure affrontare la ristrutturazione degli impianti, dei macchinari, dei locali, oppure per sostenere progetti di ampliamento aziendale.

Il legislatore non ha posto vincoli al ruolo di socio sovventore e, perciò, tale ruolo può essere ricoperto sia da persone fisiche che da persone giuridiche. La norma ha comunque salvaguardato la società cooperativa dall'assumere i connotati tipicamente capitalistici prevedendo

che il socio sovventore può essere eletto anche amministratore ma a condizione che la maggioranza del consiglio di amministrazione deve essere costituito da soci cooperatori.

Se l'atto costitutivo lo prevede, al socio sovventore, possono essere assegnati un massimo di cinque voti in assemblea, in relazione all'ammontare del conferimento apportato dal particolare socio. La norma ha stabilito che i voti attribuiti ai soci sovventori non possono superare un terzo dei voti spettanti alla totalità dei soci.

Tra i diritti del socio sovventore vi è anche quello dell'informazione. Il socio sovventore deve essere costantemente informato sull'andamento e sui risultati dei progetti che hanno contribuito a sostenere.

Il mondo cooperativo ben presto ha preso atto questo tentativo di patrimonializzare non ha portato a risultati considerevoli, visto che tale figura di socio, vuoi per l'esigua remunerazione del capitale che per i vincoli stabiliti dalla norma, non ha trovato l'interesse che il legislatore si aspettava.

Chi intende diventare socio sovventore deve presentare una domanda al consiglio di amministrazione della società cooperativa, fornendo i propri dati anagrafici, indicando le azioni che desidera sottoscrivere e l'impegno di rispettare lo statuto, i regolamenti e le delibere degli organi sociali. Il consiglio di amministrazione è competente a deliberare sull'ammissione del socio sovventore.

## Il regolamento dei soci sovventori

Il regolamento dei soci sovventori, nel rispetto dell'articolo 4 della legge 31 gennaio 1992, n. 59, deve avere cura di disciplinare, come minimo, i fondi per lo sviluppo tecnologico, i fondi per la ristrutturazione, i fondi per il potenziamento aziendale, i conferimenti dei soci sovventori, la remunerazione delle azioni dei soci sovventori, il profilo del rischio, i diritti dei soci sovventori, gli obblighi dei soci sovventori, il recesso e rimborso parziale o totale delle azioni di finanziamento, l'acquisto ed il rimborso delle azioni da parte della società cooperativa, i poteri del consiglio di amministrazione.

Il regolamento dei soci sovventori è predisposto dagli amministratori della società cooperativa e lo stesso deve essere approvato dall'assemblea dei soci con la maggioranza prevista dall'ultimo comma dell'articolo 2521 del c.c. il quale richiede la maggioranza prevista per l'assemblea straordinaria.



## Conclusione

Nel corso dello svolgimento dell'attività di revisione alle società cooperative, che ha avuto inizio nel mese di marzo 1985, non ho ancora avuto il piacere di incontrare e conoscere un socio sovventore. Eppure il legislatore ha previsto questa speciale figura con la legge n. 59/1992 – nuove norme in materia di società cooperative – con lo scopo di agevolare lo sviluppo, la ristrutturazione ed il potenziamento dell'azienda gestita in forma di società cooperativa.

Nell'ultimo trentennio l'economia del nostro paese a causa dei mancati investimenti in economia, ma anche per altri motivi, il prodotto interno lordo (PIL) non dà ancora evidenti segnali di crescita e questo non ha favorito la crescita delle retribuzioni, delle pensioni e del mantenimento di servizi pubblici efficienti. Ciò ha comportato, come tra l'altro rilevato dall'OIL, che i salari e le pensioni reali nel lungo periodo non hanno recuperato interamente le perdite subite durante i periodi di alta inflazione<sup>[1]</sup>, impoverendo sempre di più quella fascia debole della società.

L'attuale contesto nazionale rimane ancora segnato da una crescita molto debole che penalizza prevalentemente il settore industriale e quello manifatturiero dove diventa necessario mettere in atto politiche economiche capaci di aumentare la produttività, determinando così più occupazione e maggiore crescita del reddito nazionale. I suddetti settori richiedono nuovi investimenti per favorire la produzione nazionale ed il lavoro nel nostro bel paese dove l'azione del socio sovventore potrebbe risultare determinante per dare una spinta alla crescita economica regionale e nazionale.

L'intervento del socio sovventore nelle società cooperative, oltre a dare un forte stimolo a favorire la rinascita della produzione nazionale, darebbe certamente una risposta positiva sia all'aumento dell'occupazione dei lavoratori che alla crescita del prodotto interno lordo del nostro paese, con evidente beneficio all'intera collettività.

Il modello di società mutualistica rimane sempre valido e specialmente nei momenti segnati da cicli di crisi economiche e finanziarie rimane pur sempre un valido modello su cui poter contare poiché lo scopo in questo modello di società non è esclusivamente il lucro, ma la mutualità, dove anche il socio sovventore, unitamente ai soci cooperatori e volontari, contribuisce all'affermazione dei sette principi e valori delle società cooperative che sono: adesione libera e volontaria; controllo democratico da parte dei soci; partecipazione economica dei soci; autonomia e indipendenza; educazione, formazione e informazione; cooperazione tra cooperative e impegno verso la collettività. ■

---

## Note

<sup>[1]</sup> Rapporto mondiale sui salari 2024–2025. Le tendenze dei salari e delle disuguaglianze salariali in Italia e nel mondo, Roma: Ufficio internazionale del lavoro, 2025.

---

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

## **La crisi aziendale non giustifica l'omissione contributiva**

di Antonella Delle Donne [\*]



La Corte di Cassazione con la decisione in esame ribadisce alcuni principi fondamentali in tema di responsabilità penale del datore di lavoro per omissioni contributive. In particolare, si concentra sugli elementi costitutivi del reato di omesso versamento dei contributi previdenziali e assistenziali e sulla possibilità di individuare nella crisi aziendale una circostanza rilevante ai fini della configurabilità dell'illecito.

### **Il caso**

Il caso sottoposto all'attenzione della Corte di Cassazione riguarda un'impresa che ha omesso di versare le ritenute previdenziali ed assistenziali operate sulle retribuzioni dei dipendenti tra dicembre 2015 e dicembre 2016, per una somma pari a € 18.040,00. Il legale rappresentante della società è stato condannato in primo grado e successivamente in appello per il reato di cui all'art. 2, comma 1-bis, D.L. n. 463/1983, convertito con modificazioni dalla legge n. 638/1983 e, successivamente, ha proposto ricorso in Cassazione sostenendo che i giudici non avevano tenuto in considerazione la grave crisi aziendale in atto al momento del reato e causa ostativa dell'adempimento dell'obbligazione tributaria.

### **La motivazione della sentenza**

La Corte di Cassazione conduce un'analisi preliminare sull'elemento soggettivo del reato di omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali, individuandolo nel dolo generico ossia nella scelta consapevole di omettere i versamenti dovuti. Il datore di lavoro si atteggia, infatti, come sostituto d'imposta essendogli affidato dalla legge il compito di detrarre le ritenute dalle retribuzioni dei dipendenti e di versarle all'Erario. Egli assolve, contemporaneamente,

a un obbligo proprio e altrui essendo vincolato dal medesimo titolo sia al pagamento della retribuzione che delle ritenute. Lo stato di crisi, dunque, risulta irrilevante essendo l'imprenditore, in ogni caso, obbligato al pagamento della retribuzione di cui le ritenute costituiscono una parte. Pertanto, se è in atto una crisi aziendale e l'imprenditore decide, consapevolmente, di dare preferenza al pagamento e degli emolumenti pretermettendo il versamento delle ritenute non è liberato dalla responsabilità penale scaturente dal proprio comportamento in quanto risulta







presente l'elemento psicologico del dolo ovvero la coscienza e volontà di omettere la corresponsione delle ritenute. La Corte precisa che il dolo può essere escluso soltanto se l'inadempienza è episodica e discontinua o l'importo delle somme non versate è modesto.

I Giudici di legittimità escludono anche la configurabilità dello stato di necessità, secondo la tesi difensiva rappresentato da una grave crisi del settore aziendale di riferimento. La punibilità, infatti, va ravvisata nel mancato accantonamento delle somme da corrispondere che non può essere collegato a fatti sopravvenuti considerato anche che le ritenute sono una voce della retribuzione costo deducibile per l'impresa come componente negativa del reddito, quindi, nella piena disponibilità del sostituto d'imposta.

La Corte non attribuisce rilevanza neanche al versamento dei contributi fatto prima del giudizio quale attenuante del risarcimento del danno, perché manca la spontaneità e l'integrità della somma dovendo aggiungere anche gli interessi e eventuali spese per il recupero.

## Conclusioni

La sentenza in commento rappresenta un importante punto di riferimento per gli imprenditori e per coloro che operano nel settore giuslavoristico in quanto fissa dei punti fermi in tema

di omesso versamento delle ritenute assistenziali e previdenziali.

Elimina qualsiasi dubbio circa l'elemento soggettivo del reato rintracciato nel dolo generico ossia la semplice coscienza e volontà di omettere il versamento non essendo necessario alcun fine specifico della condotta e afferma chiaramente l'impossibilità di rintracciare nella crisi economica una causa di giustificazione.

Le ritenute, infatti, costituiscono parte della retribuzione e il datore ha l'onere di ripartire le risorse esistenti in modo da poter adempiere all'obbligo del versamento. Egli si atteggia quale sostituto d'imposta con il dovere di gestire i fondi senza omettere nessun obbligo dovuto per legge.

La sentenza assume rilevanza come attenuante anche al versamento effettuato prima dell'apertura del dibattimento di primo grado, perché il danno non può essere considerato pienamente ristorato mancando gli interessi e le spese per il recupero.

Diversi, dunque, sono i punti d'interesse della pronuncia che fissa dei principi fondamentali nell'esegesi del reato di omissioni contributive. ■

---

[\*] 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'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

# La rilevanza penale del mobbing tra maltrattamenti in famiglia e atti persecutori

La Cassazione sulla configurabilità del cd. stalking occupazionale

di Mario Crispino [\*]



La rilevanza penale del mobbing è un tema ampiamente dibattuto e controverso. Come è noto, il fenomeno non trova nell'ordinamento giuridico italiano una puntuale disciplina legislativa, tanto in ambito civile quanto in ambito penale. A differenza di quanto avviene in Francia, infatti, che da anni punisce il reato di *harcèlement moral*, **in Italia non esiste una fattispecie tipica di reato e la tutela penale del lavoratore** vittima di condotte vessatorie sul luogo di lavoro **è diventata appannaggio esclusivo della giurisprudenza, che ha così supplito all'inerzia del legislatore.**

Nel corso del tempo, infatti, le condotte mobbizzanti sono state sussunte nel delitto di minacce, in quello di diffamazione, ma anche nei reati di lesioni personali, di violenza privata, di violenza sessuale e persino di abuso d'ufficio, con esiti non del tutto appaganti<sup>[1]</sup>.

**Da anni, ormai, è in atto un conflitto in seno alla Cassazione penale:** da un lato, l'orientamento più risalente riconduce le vessazioni o persecuzioni nei luoghi di lavoro al reato di maltrattamenti in famiglia ex articolo 572 c.p.; dall'altro, si fa strada un più recente filone giurisprudenziale che inquadra tali condotte all'interno della fattispecie di atti persecutori di cui all'art.612 bis c.p., dando vita alla figura del **c.d. stalking occupazionale.**

**In questo scenario, si inserisce il nuovo arresto della Suprema Corte,** che con la sentenza n. 32770 del 21 agosto 2024 segna un ulteriore passo in avanti nel percorso di tutela dei lavoratori.

**Mobbing sul luogo di lavoro: l'atteggiamento ondovago della giurisprudenza tra maltrattamenti in famiglia e atti persecutori**

Come anticipato, in assenza di una fattispecie ad hoc **il diritto vivente ha tradizionalmente tentato di colmare il vuoto normativo facendo ricorso alla fattispecie di maltrattamenti di cui all'art. 572 c.p.,** pur essendo la stessa collocata tra i "Delitti contro la famiglia". La portata applicativa della norma è stata tuttavia fortemente ridimensionata nella prassi, in quanto ostacolata dalla necessità della natura para-familiare del contesto lavorativo<sup>[2]</sup>. Le pratiche persecutorie realizzate ai danni del lavoratore dipendente e finalizzate alla sua emarginazione, infatti, **"possono integrare il delitto di maltrattamenti in famiglia**



**di cui all'art. 572 c.p. esclusivamente qualora il rapporto tra il datore di lavoro e il dipendente assuma natura para-familiare,** sia cioè caratterizzato da relazioni intense ed abituali, da consuetudini di vita tra i soggetti, dalla soggezione di una parte nei confronti dell'altra, dalla fiducia riposta dal soggetto più debole del rapporto in quello che ricopre la posizione di supremazia"<sup>[3]</sup>. In altri termini, accentuando il rapporto interpersonale che connota il reato di maltrattamenti in famiglia, la giurisprudenza di legittimità ha limitato l'applicabilità dell'illecito nell'ambito dei rapporti extra lavorativi, depotenziando di conseguenza l'idoneità della norma a fungere da strumento di contrasto del *mobbing*.

Per tali motivi, **nel tentativo di fornire tutela alla parte debole del rapporto lavorativo anche nelle ipotesi di condotte vessatorie realizzate dal datore di lavoro al di fuori di un contesto lavorativo para-familiare, altra**

parte della giurisprudenza ha intrapreso una strada diversa, riconducendo le condotte persecutorie sotto l'ombrello applicativo della c.d. fattispecie di **stalking**<sup>[4]</sup>.

Tale atteggiamento ondivago della giurisprudenza ha reso inevitabilmente **ambigui i confini del penalmente rilevante**, mettendo in crisi i principi di legalità e determinatezza della fattispecie penale, minando la funzione di prevenzione generale, propria della sanzione penale<sup>[5]</sup>.

### **Il c.d. stalking occupazionale: la sentenza della Cassazione n. 32770/2024**

Con la recente sentenza n. 32770 del 21 agosto 2024, la Terza sezione della Cassazione penale ha confermato che le condotte che, dal punto di vista civilistico, **integrano il fenomeno del mobbing sono riconducibili, sul piano penale, al reato c.d. di stalking** previsto dall'articolo 612 bis c.p.

La decisione, emessa nell'ambito di un giudizio relativo all'adozione delle misure cautelari, ha ad oggetto le reiterate molestie a sfondo sessuale poste in essere da un professore di medicina legale e direttore di una scuola di specializzazione nei confronti delle studentesse.

La Corte ha accolto il ricorso del pubblico ministero contro la decisione del Tribunale del Riesame, che aveva sostituito gli arresti domiciliari con misure meno afflittive, ossia il divieto di dimora e l'interdizione per un anno dall'insegnamento.

Dalle emergenze processuali è emerso che i comportamenti vessatori, posti in essere dal docente universitario, hanno generato un ambiente di lavoro ostile e opprimente. In particolare, gli specializzandi hanno delineato un contesto accademico caratterizzato da un clima intimidatorio, dichiarando di aver subito pressioni costanti e minacce da parte del direttore del dipartimento, soprattutto quando manifestavano dissenso rispetto alle decisioni dirigenziali o quando rifiutavano di svolgere incarichi privi della supervisione di un tutor. Tale atmosfera oppressiva ha indotto alcuni studenti a cambiare percorso di studi. I giudici hanno evidenziato come tali comportamenti abbiano *“superato il livello di ordinaria conflittualità presente in un ambiente di lavoro”* e si siano concretizzate in un *“accanimento psicologico”* ai danni delle vittime tale da configurare, per l'appunto, gli estremi dello stalking occupazionale.

La decisione in oggetto si inserisce nel **solco tracciato dalla sentenza della Cassazione n. 31273 del 2020**. Tale pronuncia aveva

aperto per la prima volta la strada alla riconduzione delle condotte di **mobbing nell'alveo precettivo di cui all'art. 612 bis c.p.**, ritenendo configurabile il reato di stalking *“laddove quella mirata reiterazione di plurimi atteggiamenti, convergenti nell'esprimere ostilità verso la vittima e preordinati a mortificare e a isolare il dipendente nell'ambiente di lavoro, elaborata dalla giurisprudenza civile come essenza del fenomeno, sia idonea a cagionare uno degli eventi delineati dalla norma incriminatrice”*, ossia un perdurante e grave stato di ansia o di paura o un fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto o di persona al medesimo legata da relazione affettiva o a costringere lo stesso ad alterare le proprie abitudini di vita. Nella richiamata sentenza, inoltre, si poneva l'accento sulla possibile **sovrapponibilità del mobbing al reato di stalking**, rimarcando che *“il contesto entro il quale si situa la condotta persecutoria è del tutto irrilevante, quando la stessa abbia determinato un vulnus alla libera autodeterminazione della persona offesa, determinando uno degli eventi previsti dall'art. 612 bis c.p.”*.

Come è stato rilevato, dunque, nel configurare il **c.d. stalking occupazionale (o lavorativo)** nel caso di specie, la Suprema Corte sembrerebbe avvalorare sempre più l'idoneità del delitto di atti persecutori a offrire **tutela del lavoratore vittima di condotte persecutorie sul luogo di lavoro**.

Infine, nella sentenza in commento i giudici di legittimità non perdono l'occasione per fare un'importante precisazione: **le molestie sessuali** – che nella legislazione civilistica alludono a quei «comportamenti indesiderati a connotazione sessuale, espressi in forma fisica, verbale o non verbale, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una lavoratrice o di un lavoratore e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo» – sotto il profilo penalistico **possono dar luogo tanto al reato di molestie di cui all'articolo 660 c.p. tanto a quello di atti persecutori di cui all'articolo 612-bis c.p.** Il criterio distintivo tra i due reati *“non consiste tanto nella condotta dell'agente di reato, che può essere la medesima, bensì nel diverso atteggiarsi delle ‘conseguenze’ della condotta, sicché si configura il delitto di cui all'art. 612-bis c.p. solo qualora alle condotte molestatrici acceda uno degli eventi tipici del delitto di stalking (i.e. quando le condotte siano idonee a cagionare nella vittima un perdurante e grave stato di ansia ovvero l'alterazione delle proprie abitudini di vita),*



*mentre sussiste il reato di cui all'art. 660 c.p. ove le molestie si limitino ad infastidire la vittima del reato”.*

### **Lo stalking come fattispecie a geometrie variabili**

La configurabilità del reato di stalking viene così a rappresentare **un punto di svolta nel percorso giurisprudenziale di tutela del lavoratore**, atteso che le condotte mobbizzanti assumono rilevanza penale **a prescindere da quella parafamiliarità** invece **richiesta dalla fattispecie di maltrattamenti** in famiglia di cui all'art. 572 c.p.

Sul punto occorre evidenziare che, se dal punto di vista politico criminale ciò ha spinto il legislatore all'introduzione del reato di stalking è la volontà di reprimere condotte persecutorie realizzate nell'ambito delle **“relazioni affettive”**, è altrettanto vero che tali relazioni **non costituiscono un elemento costitutivo della fattispecie**. Pertanto, la mancanza di un esplicito riferimento nella descrizione del fatto tipico alle relazioni affettive implica la possibilità per la magistratura di adoperare il delitto di atti persecutori anche in contesti lavorativi, ossia fuori da dinamiche domestiche e affettive.

Parte della dottrina ha altresì rilevato che, a sostegno **dell'applicazione del reato di stalking anche al di fuori di ipotesi connotate da relazioni affettive**, milita l'esplicita previsione al secondo comma dell'art.612 bis c.p. di una circostanza aggravante per il caso specifico in cui tra autore e vittima vi sia o vi sia stata una **“relazione affettiva”**. Tale previsione dimostrerebbe le intenzioni del legislatore di non considerare siffatte relazioni come elemento costitutivo del reato<sup>[6]</sup>.

La configurabilità del reato non sembra trovare ostacoli nemmeno alla luce del **diverso coefficiente psicologico** richiesto sul piano civile rispetto a quello penale. Difatti, a differenza dello stalking, per cui è sufficiente il dolo generico, la condotta del mobber postula il dolo specifico, consistente nella volontà di arrecare nocumento al lavoratore ovvero di escluderlo del tutto dal luogo di lavoro (c.d. animus nocendi o excludendi)<sup>[7]</sup>. Sul punto, tuttavia, la Cassazione ha già avuto modo di precisare, in un precedente arresto, che **lo scopo di vessare o di emarginare il lavoratore, specifico del mobbing, non si pone in termini di incompatibilità con il dolo previsto dall'art. 612-bis c.p.**, atteso che in quest'ultimo caso è sufficiente la mera volontà di attuare reiterate

condotte di minaccia e molestia, nella consapevolezza della loro idoneità a produrre uno stato di prostrazione nella vittima, mentre non occorre che tali condotte siano dirette ad un fine specifico<sup>[8]</sup>.

Altresì irrilevante per la configurazione del reato di cui all'art. 612 bis c.p. è il fatto che, a differenza del caso tipico di stalking, ove il soggetto agente intende mantenere la relazione con la vittima e quest'ultima intende porvi fine, nella variante c.d. occupazionale il rapporto è inverso, poiché l'intenzione dell'autore del reato è di troncare la relazione mentre la persona offesa conserva l'interesse a mantenere vivo il rapporto lavorativo<sup>[9]</sup>.

### **In conclusione**

L'incessante **ricerca giurisprudenziale di una figura di reato elastica**, in grado di inglobare al suo interno diversi fenomeni di conflittualità lavorativa come il mobbing o come le molestie sessuali, è approdata in tempi recenti al c.d. stalking occupazionale. Le condotte tipiche del mobbing, infatti, appaiano astrattamente sussumibili entro il perimetro applicativo della fattispecie di reato di cui all'art.612 bis c.p.

Seppur lentamente, dunque, **sembra consolidarsi l'orientamento secondo cui il mobbing può trovare rilevanza penale attraverso la fattispecie di atti persecutori**: la citata sentenza della **Cassazione del 21 agosto 2024 aggiunge un importante tassello** in questo percorso giurisprudenziale, ribadendo l'assenza di zone franche dello stalking in ambito lavorativo.

A ben vedere la strada imboccata sembrerebbe offrire una più efficace tutela della parte debole del rapporto di lavoro rispetto a quella offerta dalla fattispecie di maltrattamenti in famiglia. Tali considerazioni si impongono anche alla luce degli **effetti distonici** che l'applicazione del **delitto di maltrattamenti in famiglia** alle fattispecie di mobbing porta con sé.

**Il requisito della parafamiliarità, infatti, comporta non solo un ristretto ambito applicativo, come accennato, ma produce altresì delle discriminazioni tra aziende a seconda della grandezza**. Sul punto non va trascurato il fatto che la sussistenza di tale requisito – e dunque di **“relazioni abituali e intense”** – implica la difficoltà di sottoporre a sanzione le grandi aziende o le multinazionali, ove i rapporti fra dirigenti e sottoposti tendono ad essere più superficiali e spersonalizzati, a dif-

ferenza delle piccole realtà imprenditoriali<sup>[10]</sup>. Inoltre, l'esistenza di un rapporto di gerarchico tra datore e lavoratore sembrerebbe impedire l'integrazione del reato di maltrattamenti in famiglia in tutte le ipotesi di mobbing orizzontale e verticale ascendente, poiché in tali contesti non sarebbe ravvisabile quella posizione di subalternità che costituisce il presupposto necessario dell'art. 572 c.p.<sup>[11]</sup>.

Al contrario, il delitto di atti persecutori non è vincolato né dall'accertamento di un rapporto di "para-familiarità" né dal riscontro di un rapporto di sovraordinazione/subordinazione tra



mobber e vittima. Evidente è dunque il suo carattere versatile, del reato di stalking in grado di intercettare anche le condotte riconducibili al mobbing c.d. verticale ascendente e del mobbing orizzontale, trovando altresì applicazione a prescindere dalla dimensione dell'impresa.

**Rispetto alla fattispecie di maltrattamenti in famiglia, infine, quella di stalking offre un beneficio aggiuntivo** alla vittima costituito dalla possibilità di accedere ad una tutela preventiva<sup>[12]</sup>. È comprensibile, infatti, che l'automatica apertura del procedimento penale a seguito della denuncia di comportamenti mobbizzanti non incentiva l'emersione di fatti di questo tipo, atteso che vi è fondato timore che l'intervento penale finisca per compromettere in modo definitivo la relazione lavorativa che la vittima desidera preservare. **In materia di atti persecutori, tuttavia, il legislatore si è occupato di fornire alla vittima una particolare misura ante delictum** costituita dalla richiesta di ammonimento nei confronti dell'autore della condotta. Parallelamente all'introduzione del reato di stalking il D.L. n. 11/2009 all'art. 8 ha previsto una particolare misura di prevenzione che consente alla persona offesa, fino a quando non è proposta querela,

di esporre i fatti all'autorità di pubblica sicurezza, avanzando al questore richiesta di ammonimento dell'autore della condotta; in caso di trasgressione la norma prevede la procedibilità d'ufficio del reato. Il provvedimento di natura amministrativa del questore, dunque, essendo finalizzato a scoraggiare ogni forma di persecuzione da parte dell'autore delle condotte vessatorie, sembra offrire nel caso di mobbing una **tutela alternativa a quella repressiva in grado di preservare in modo migliore il rapporto di lavoro.** ■

---

## Note

- [1] L. Baron, Mobbing e atti persecutori: un connubio possibile?, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, n. 11, 1° novembre 2022.
- [2] I. Fina, La Cassazione "completa" la tutela penale del lavoratore vittima di mobbing: configurabile il delitto di stalking ex art. 612 bis c.p., in *Sistema penale*.
- [3] Cass., Sez. V, sent. 14 settembre 2020.
- [4] P.F. Poli, Mobbing e atti persecutori - La Cassazione conferma la possibilità di ricondurre il mobbing alla fattispecie di atti persecutori, in *Giurisprudenza Italiana*, n. 5, 1° maggio 2025.
- [5] A. Morrone, Mobbing e stalking occupazionale: le nuove frontiere della tutela penale, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, Giappichelli, 1, 2023.
- [6] A. Morrone, Mobbing e stalking occupazionale: le nuove frontiere della tutela penale, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, Giappichelli, 1, 2023.
- [7] F. Consulich, *Manuale di diritto penale del lavoro*, Torino, 2024.
- [8] Cassazione penale, 5 aprile 2022, n. 12827.
- [9] A.M. Maugeri, *Lo stalking tra necessità politico-criminale e promozione mediatica*, Torino, 2010.
- [10] R. Guariniello, Mobbing sul lavoro: per la Cassazione è stalking occupazionale, in *Lavoro e previdenza*, [www.ipsoa.it](http://www.ipsoa.it), 11 aprile 2022.
- [11] L. Baron, Mobbing e atti persecutori: un connubio possibile?, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, n. 11, 1° novembre 2022.
- [12] P.F. Poli, Mobbing e atti persecutori - La Cassazione conferma la possibilità di ricondurre il mobbing alla fattispecie di atti persecutori, in *Giurisprudenza Italiana*, n. 5, 1° maggio 2025.

---

*Funzionario 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.*

## Effemeridi

### Natale ieri e oggi di Fadila

Proprio in questi giorni, quand'ero bambino, cominciavo a sentire l'aria di Natale grazie all'agire di mio padre. Avvisava i miei fratelli più grandi che era arrivato il tempo di andare in campagna a cercare il muschio, che chiamavamo comunemente vellutello, nei luoghi ombrosi e umidi dove cresceva. Serviva per il presepe, il simbolo unico ed esclusivo della festività più importante del Cristianesimo. Quando andavano via lasciandomi in casa, ci rimanevo male e il dispiacere era grande, attenuato solo dal pensiero che a breve ci sarebbero state le vacanze, quindici giorni lontano dalla scuola che non amavo come la maggioranza dei ragazzi dell'epoca. Soprattutto per le rigide regole di comportamento la cui violazione comportava sanzioni dure e umilianti come la bacchettata dolorosa sulle nocche della mano. Era il timore a prevalere, non l'invito alla socialità.

Una volta raccolto e messo ad asciugare, la casa diventava tutto un cantiere perché il plasti-

co era grande e complesso soprattutto per l'apparato elettrico e il sistema idraulico. Alla conclusione dei lavori si presentava ai nostri occhi e a quelli dei visitatori uno spettacolo da sogno che stimolava la fantasia; un mondo affascinante e fiabesco così diverso dalla dura realtà.

Mia madre non stava a guardare, impegnata a organizzarsi per la parte di sua competenza. Qualche giorno prima dell'evento, con la pasta lievitata nel corso della notte, predisponeva diverse pagnotte e strisce di pizza bianca. Perché all'epoca il pane si faceva prevalentemente in casa. La provvigione doveva servire per un paio di settimane; così nell'ultimo periodo se non si bagnava c'era il rischio che saltasse qualche dente. Poi preparava i dolci i cui ingredienti erano farina, uova e zucchero. Si trattava di un ciambellone, vari tipi di paste e per me, il più piccolo di casa, un paio di angeli cosparsi di tubetti variopinti. Portarli al forno richiedeva molta abilità e attenzione. Sistemato il carico su una tavola di oltre due metri, la poneva con grande maestria derivata dall'esperienza sulla testa protetta da un panno a forma di ciambella che faceva da ammortizzatore e si dirigeva al forno procedendo con cautela, soprattutto d'inverno, sul lastricato spesso bagnato o addirittura ghiacciato.

Il pranzo rappresentava il momento più importante della giornata. La tavola era predisposta per accogliere anche la famiglia di mio zio e le portate erano varie e appetitose, con il piatto forte rappresentato dalla carne, cibo riservato solo per eventi particolari; era quello un tempo in cui la fame non era estranea a tante famiglie. Pertanto prima di iniziare, era doveroso e sentito profondamente il ringraziamento a Dio per quel modesto benessere.

Si sa che i bambini, diversamente dagli anziani, hanno la sensazione che il tempo scorre lentamente, eppure per me quelle due settimane di vacanza passavano troppo velocemente. L'ultimo giorno era quello della Befana addetta a portare doni ai bambini. Dopo una notte pressoché insonne per l'attesa, la mattina, diversamente da quando dovevo andare a scuola, saltavo dal letto per raggiungere il camino e prendere la calza gonfia e allungata per il peso del con-





tenuto che tuttavia provocava qualche delusione. Infatti, l'elemento prevalente era il carbone, quello vero, che rappresentava l'elemento punitivo, come c'era scritto nella lettera di accompagnamento, per le numerose marachelle compiute nel corso dell'anno. Era purtroppo tutto vero, ma ho avuto sempre il sospetto che fosse anche una giustificazione per le difficoltà economiche in un periodo così difficile come l'immediato dopoguerra. Il resto era formato da mandarini, torroncini e un libro di lettura per ragazzi.

Oggi è tutto diverso e anche il Natale non si sottrae ai riti di una società ricca, basata sul consumismo. La pubblicità sui mezzi di comunicazione inizia con largo anticipo, un mese prima e lo stesso vale per le vetrine dei negozi sfavillanti di luci e addobbi per invogliare l'acquisto dei beni di ogni tipo. Babbo Natale ha sostituito la Befana, risultando vincente per una serie di motivi tra cui l'immagine gioviale rispetto alla vecchia megera e la data della sua presenza, la notte di Natale che consente ai destinatari, soprattutto bambini e ragazzi, di godersi i doni ricevuti per il lungo periodo delle vacanze, prima di tornare a scuola. Anche se ho qualche rimpianto per la vegliarda, devo dire che la sua sostituzione ci può stare. Meno accettabile è quella del presepe con l'albero, simbolo dei paesi nordici e anglosassoni. Purtroppo con le nuove generazioni sembra un fatto compiuto, salvo i nostalgici delle passate generazioni. Sebbene sia festoso con le sue luci sfavillanti e gli addobbi variopinti non lo ritengo paragonabile al simbolo della nostra tradizione, un luogo dove ancora si sprigiona la mia fantasia e un simbolo di un mondo pacifico e felice. Comunque sia, nonostante tutti i cambiamenti, Natale da riferimento fondante del cattolicesimo si è trasformato nella festa di tutti, credenti e non; oggi appare sempre più la festa dell'umanità. ■

## Le parole che risuonano di Silsan

Durante alcuni giorni di vacanza trascorsi nel paesino d'origine della mia famiglia e rifugio di molti villeggianti romani, sono affiorate in me alcune riflessioni che desidero condividere con voi lettori.

Tra una passeggiata e un'altra, assorta nel dolce rumore dell'acqua e il suono delle campane, di tanto in tanto giungevano alle mie orecchie alcune note stonate: scambi di dialoghi frammentati e battute veloci esclamavano: "non voglio sembrare uno sfigato", "così sembri più figo!",



"ero l'unico sfigato...". Delusa di sentirle provenire sia da voci adulte che adolescenti, quelle note si erano insinuate tra i miei pensieri, intenti ad intercettarne il lato criptico e rivelatore. Mi era difficile immaginare infatti che all'interno di una mente, all'apparenza ampia, condizionata oppure in fase di sviluppo, potesse dimorare o insistere annidato un popolare aggettivo e sostantivo, popolare e pregiudizievole.

Per quanto a volte ci venga suggerito di non darle peso, le parole hanno comunque il potere di emanare stereotipi, di pietrificarsi in un'automatizzata convinzione, diventando "filtri", attraverso cui si proiettano giudizi, perlopiù etichette rivolte ad altri o a se stessi. Vocaboli somministrati e annidati nel tempo, giungono all'ascolto amplificati, tanto da potersi trasformare in preconcetti o in risonanze culturali.

Sul vocabolario Treccani si legge: *-sfigato, der. di sfiga, pop. -agg. di persona, che ha sfortuna; è nato s.; disgraziato, scalognato, sfortunato, sventurato [persona sfigata], iellato; infelice.*

Questo vocabolo sembra abbia iniziato a diffondersi negli anni '70, segnati anche da un'importante crisi economica. Mi ero chiesta se all'interno di una qualsiasi crisi, potrebbe sorgere una esigenza/urgenza lessicale, orientata a tamponare un disagio, o a doverlo giudicare e in particolare, se nell'uso del vocabolo "sfigato" ci fosse anche un sottile desiderio di invocare la dea "Fortuna"... Quella dea che, bendando se stessa, può oscurare la vista di chiunque a lei si sottometta per essere conformato. Così, le imposte identificazioni si fanno interferenze, frapponendosi tra il rumore del verbo 'apparire' e la sacra vibrazione del verbo 'essere'. Vibrazione sacra, perché intonata, che si muove senza temere sguardi e guida verso la scoperta della propria autenticità. Quel luogo in cui soltanto l'assenza di maschere bendate può svelarci liberi di illuminare ogni parte di noi, rendendo omaggio ad una "krisis" che giunge proprio per indicarci le nostre fragilità, e diviene "Fortuna versus Sapientia". ■

## Domande & Risposte

Buongiorno,

*ho letto stamattina con interesse l'articolo sulle difficoltà di arruolamento di Ispettori del lavoro di Fabrizio di Lalla ("Gli ispettori del lavoro - Numero 71 di Lavoro@Confronto, Settembre/Ottobre 2025 n.d.r.) e noto che non ha voluto riportare il nome dell'autrice dell'articolo su Italia Oggi, mentre ha voluto riportare quello di Pietro Ichino di un anno fa senza precisare dove e come fosse stato pubblicato.*

*In entrambi i casi diventa difficile reperire i contributi e non si dà visibilità (e responsabilità) a chi scrive, oltre che riconoscerne i meriti.*

*Grazie del vostro lavoro,*

*Dr.ssa Annalisa De Luca  
Ispettrice del Lavoro  
Firenze*

Gentile Dottoressa,

nel ringraziarla per il suo apprezzamento nei confronti della nostra pubblicazione le comunico i dati da lei richiesti.

Il mio riferimento a Italia Oggi riguardava l'articolo di Giorgia Pacione di Bello dal titolo Morti sul lavoro, i posti e le risorse ci sono ma non si trova chi vuole fare l'ispettore (<https://www.italiaoggi.it/economia-e-politica/morti-sul-lavoro-i-posti-e-le-risorse-ci-sono-ma-non-si-trova-chi-vuole-fare-lispettore-rnnixe0j>) pubblicato il 9 settembre scorso.

Quello di Pietro Ichino (<https://www.pietroichino.it/?p=63724>), da me ampiamente trattato nel numero 66 di questa rivista ("La causa prima", Novembre/Dicembre 2024), è stato pubblicato dal Corriere della Sera il 25 ottobre dello scorso anno.

Nel dichiararmi a sua disposizione per qualsiasi altra informazione in merito le invio i migliori auguri per le prossime feste natalizie e cordiali saluti,

Fabrizio Di Lalla



### **Hai domande o opinioni da esprimere?**

Scrivici a [lavoro-confronto@fondazionedantona.it](mailto:lavoro-confronto@fondazionedantona.it)

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

**Richiedi le indicazioni redazionali all'indirizzo email  
[lavoro-confronto@fondazionedantona.it](mailto:lavoro-confronto@fondazionedantona.it)  
e successivamente inviaci il tuo contributo.**



