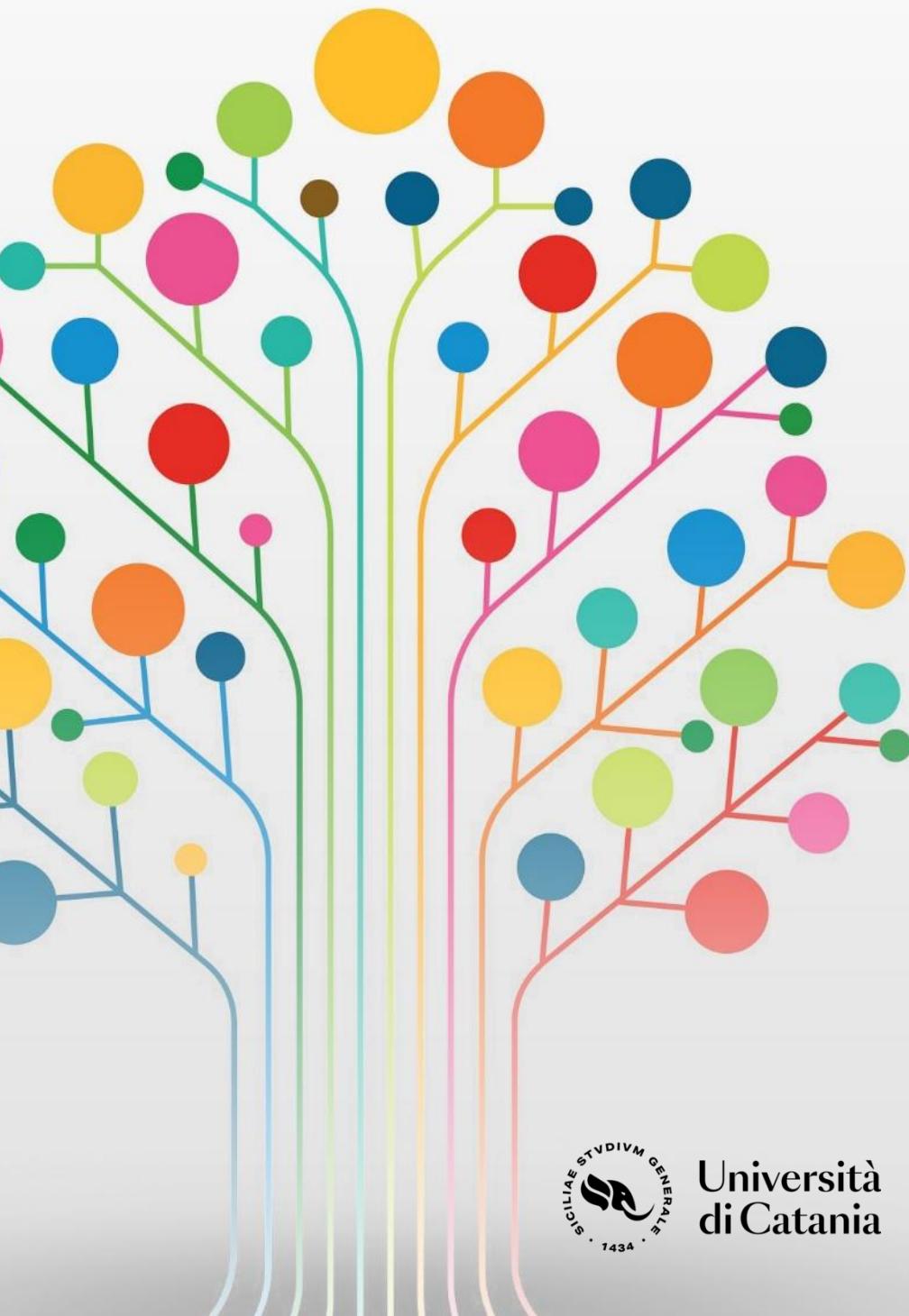


2/2025

# 20 Venti Maggio

BIBLIOTECA DEL CENTRO STUDI DI  
DIRITTO DEL LAVORO EUROPEO  
"Massimo D'Antona"



Università  
di Catania



Centre for the Study of  
European Labour Law  
"MASSIMO D'ANTONA"

***Con contributi di***

COSTANZA ZIANI, Università di Trieste

BRUNO CARUSO, Università di Catania

Orsola RAZZOLINI, Università di Milano

ALESSANDRO RICCOPONO, Università di Palermo

TIZIANO TREU, Università Cattolica di Milano

FRANCESCO DI NOIA, Università di Foggia

GIANLUCA BONANOMI, Università di Brescia

PASQUALINO ALBI, Università di Pisa

SANDRO MAINARDI, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

## SOMMARIO

<b>Intelligenza artificiale e pubblico impiego: spazi di manovra per l'implementazione dell'I.A. nella gestione del rapporto di lavoro pubblico</b>	
Costanza Ziani	1
<b>Ripensare impresa e lavoro nella prospettiva post-liberale</b>	
Bruno Caruso	29
<b>Appalti pubblici e sfruttamento del lavoro: spunti a partire dalle inchieste della Procura milanese</b>	
Orsola Razzolini	35
<b>Piccole imprese, grandi problemi: note a margine di Corte Cost. n. 118/2025</b>	
Alessandro Riccobono	62
<b>Formazione e politiche del lavoro nelle transizioni</b>	
Tiziano Treu	82
<b>La tutela del lavoro nei contratti pubblici tra legge e contratto collettivo: le novità del d. lgs. n. 209/2024 e le insidie della l. delega n. 144/2025</b>	
Francesco Di Noia	109
<b>Lavoro intermittente, rimedi e sanzioni alla prova del diritto europeo</b>	
Gianluca Bonanomi	139
<b>La rappresentatività sindacale dopo la sentenza n. 156/2025: dalla soluzione arbitrale alla supplenza sistemica</b>	
Bruno Caruso	177
<b>Conflitto, partecipazione democratica ed emancipazione collettiva</b>	
Pasqualino Albi	186
<b>Ripensare il diritto al lavoro nella doppia transizione: il ruolo delle politiche attive e della governance multilivello</b>	
Bruno Caruso	202
<b>Come in un <i>Medical Drama</i>. Le relazioni collettive del lavoro pubblico e la (prima) emersione di un sistema sindacale di fatto</b>	
Sandro Mainardi	215

**Intelligenza artificiale e pubblico impiego:  
spazi di manovra per l'implementazione dell'I.A.  
nella gestione del rapporto di lavoro pubblico\***

Costanza Ziani

1. P.A. e I.A. tra fonti regolative, obiettivi strategici e nuove sfide per il pubblico impiego	2
2. Dirigenza pubblica e <i>governance</i> algoritmica: l'I.A. inserita nella macro e micro- organizzazione	8
3. L'intelligenza artificiale tra gestione e programmazione	13
4. L'interposizione algoritmica tra poteri, libertà e limiti	15
5. I.A. e contrattazione collettiva: quali spazi per l'algoritmo al tavolo delle trattative	20
6. L'impatto sulle competenze e l'importanza della formazione in chiave digitale	25

---

\* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 497/2025

## 1. P.A. e I.A. tra fonti regolative, obiettivi strategici e nuove sfide per il pubblico impiego

Con l'avvento dell'era digitale ha preso forma un vero e proprio *digital journey*, fortemente indirizzato verso la realizzazione di un elevato livello di automazione e di digitalizzazione della pubblica amministrazione<sup>1</sup>.

È indubbio che l'intelligenza artificiale già trova – e troverà sempre più in un prossimo futuro – ampi spazi nelle amministrazioni e negli enti pubblici nella gestione delle procedure e dei procedimenti riguardanti il rapporto di pubblico impiego con i propri dipendenti. In tale ambito, pur in considerazione degli indubbi vantaggi che l'uso degli algoritmi e dell'intelligenza artificiale può comportare nella gestione del rapporto di pubblico impiego dei propri dipendenti, occorre altresì considerare i molteplici profili che l'uso dell'I.A.<sup>2</sup> potrebbe porre in termini di trasparenza, di tutela dei diritti, di corretta valutazione, di comprensibilità, di sicurezza e di tutela dei dati personali.

Le forme di automazione rappresentano oggi un'esperienza comune e regolare nell'attività procedimentale e decisionale delle pubbliche amministrazioni nella gestione del rapporto di pubblico impiego dei propri dipendenti, con un uso trasversale che investe molteplici settori dell'azione degli enti pubblici: esempi (fra i molti possibili) sono le valutazioni automatizzate<sup>3</sup> delle prove preselettive nei procedimenti concorsuali, le procedure di inquadramento e per le progressioni di carriera, la valutazione del personale amministrativo in costanza di rapporto di impiego per finalità varie, le procedure per il conferimento di incarichi dirigenziali o per la valutazione del conseguimento degli obiettivi e per la valutazione delle *performance* dei dirigenti e l'attribuzione del trattamento economico, o ancora le valutazioni nelle procedure di mobilità, o del lavoro flessibile e del lavoro agile, o, infine, le valutazioni del personale con riferimento al codice di comportamento e ai procedimenti disciplinari.

---

<sup>1</sup> Cfr. A. MASUCCI, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie. Il procedimento amministrativo elettronico ad istanza di parte*, Giappichelli, 2011, p. 5; L. VIOLA, *L'intelligenza artificiale nel procedimento e nel processo amministrativo: lo stato dell'arte*, in *Federalismi.it*, 21, 2018, p. 2 ss.

<sup>2</sup> Sulla nozione giuridica di I.A., C. TRINCADO CASTÀN, *The legal concept of artificial intelligence: the debate surrounding the definition of AI System in the AI Act*, in *BioLaw Journal*, 1, 2024, p. 305. V. pure, G. CERRINA FERRONI, C. FONTANA, E.C. RAFFIOTTA (a cura di), *AI Anthology. Profili giuridici, economici e sociali dell'intelligenza artificiale*, il Mulino, 2022.

<sup>3</sup> Per le diverse accezioni di "automatizzazione" dei sistemi e delle c.d. decisioni algoritmiche si rinvia a S. CIUCCIOVINO, *La disciplina nazionale sulla utilizzazione della intelligenza artificiale nel rapporto di lavoro*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1, 2024, p. 1 ss.

In altre parole, l'intelligenza artificiale sta tracciando i confini di un nuovo modo di concepire il lavoro pubblico, chiamando le pubbliche amministrazioni ad uno sforzo titanico indispensabile per superare le sfide attuali e cavalcare quelle future.

Per fare ciò, appare preliminarmente necessario tracciare la mappa dell'impianto regolativo, europeo e nazionale, messo in campo negli ultimi anni per affrontare (e gestire) il fenomeno dell'I.A.

Il primo passo per la regolazione dell'I.A. a livello europeo è rappresentato dall'approvazione, nel febbraio 2017, della Risoluzione «*con raccomandazioni alla Commissione per le norme di diritto civile sulla robotica*» da parte del Parlamento europeo<sup>4</sup>. La Risoluzione invitava gli Stati membri a disciplinare in maniera omogenea gli aspetti civili della robotica e suggeriva la creazione di un'Agenzia europea per la robotica e l'I.A. composta da regolatori ed esperti esterni in grado di assicurare le competenze tecniche, etiche e normative necessarie per sostenere gli attori pubblici interessati, sia a livello dell'Unione che degli Stati membri, nel loro sforzo di garantire una risposta tempestiva, etica e ben informata alle nuove opportunità e alle nuove sfide. La Risoluzione auspicava una serie di cautele etiche, per assicurare che lo sviluppo e l'utilizzo dei robot avvenga in condizioni tali da preservare la dignità, l'autonomia e l'autodeterminazione degli individui, nonché la tutela della *privacy*.

A distanza di un anno, con le due comunicazioni del 25 aprile 2018 e del 7 dicembre 2018, la Commissione europea delineava tre pilastri fondamentali su cui avrebbe dovuto basarsi la regolazione dell'I.A.<sup>5</sup>.

A tali primi documenti programmatici ha fatto seguito la pubblicazione, nel mese di febbraio 2020, del "Libro bianco sull'intelligenza artificiale", con lo scopo di fissare gli obiettivi e i traguardi per la realizzazione di una società europea in cui soluzioni digitali, tecnologie affidabili, persone e imprese possano convivere in modo sinergico e sicuro, in un ambiente aperto, democratico, nell'ambito di un'economia dinamica e sostenibile. La posta in gioco, in questo contesto, sono i diritti fondamentali, quali il

---

<sup>4</sup> Sul punto si veda A. ALAIMO, *Il Regolamento sull'Intelligenza Artificiale: dalla proposta della Commissione al testo approvato dal Parlamento. Ha ancora senso il pensiero pessimistico?*, in *Federalismi.it*, 25, 2023, p 133 ss.; M. PERUZZI, *Intelligenza artificiale e lavoro: l'impatto dell'AI Act nella ricostruzione del sistema regolativo UE di tutela*, in M. BIASI (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Giuffrè, 2024, p. 113 ss.

<sup>5</sup> Per la Commissione europea la regolazione dell'intelligenza artificiale avrebbe dovuto basarsi su un'I.A. «*etica, sicura e all'avanguardia*», posta al servizio dell'uomo e delle sfide cruciali del XXI secolo. Su etica e intelligenza artificiale cfr. B. MAGNI, *Etica e intelligenza artificiale*, in M. BIASI (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Giuffrè, 2024, p. 103 ss.

diritto alla *privacy*, alla dignità umana, alla libertà di espressione e alla non discriminazione, ma anche il futuro economico dell'Europa.

Per raggiungere questo obiettivo il Libro bianco individua tre direttive principali: la necessità di un approccio sovrannazionale, uno sforzo regolatorio proattivo e, da ultimo, un approccio *risk-based*<sup>6</sup>.

L'evoluzione del quadro normativo a livello europeo sull'intelligenza artificiale è culminata, il 13 marzo 2024, con l'approvazione in prima lettura, da parte del Parlamento europeo del Regolamento (UE) n. 2024/1689 sull'intelligenza artificiale, il c.d. *Artificial Intelligence Act (AI Act)*<sup>7</sup>, avente il fine di proteggere i diritti fondamentali, promuovendo l'innovazione, con particolare attenzione alle piccole e medie imprese, e assicurando al contempo all'Europa un ruolo guida nell'adozione di un'I.A. affidabile ed etica<sup>8</sup>.

L'obiettivo del Regolamento<sup>9</sup> è creare un quadro normativo orizzontale armonizzato per l'introduzione nel mercato dell'Unione europea e l'utilizzo e lo sviluppo di prodotti e servizi di intelligenza artificiale, con particolare attenzione alla gestione dei rischi per salute, sicurezza e diritti fondamentali. Sul piano della tecnica normativa, la scelta del Regolamento è stata determinata dalla sua diretta applicabilità in tutti gli Stati membri. Infatti, l'adozione di normative nazionali divergenti in materia avrebbe

---

<sup>6</sup> Sul punto P. Loi, *Il rischio proporzionato nella proposta di regolamento sull'IA e i suoi effetti nel rapporto di lavoro*, in *Federalismi.it*, 4, 2023, p. 239 ss.; M. PERUZZI, *Intelligenza artificiale e lavoro: l'impatto dell'AI Act nella ricostruzione del sistema regolativo UE di tutela*, cit., p. 113 ss.

<sup>7</sup> La proposta di Regolamento era stata presentata dalla Commissione il 21 aprile 2021 come parte integrante della strategia digitale dell'UE per promuovere l'innovazione, la competitività e lo sviluppo di un ecosistema di fiducia, proponendo un quadro giuridico per un'I.A. affidabile, nonché garantendo al contempo la protezione dei valori fondamentali dell'Unione Europea.

<sup>8</sup> Secondo l'AI Act per «sistema di IA» si intende un sistema automatizzato progettato per funzionare con livelli di autonomia variabili e che può presentare adattabilità dopo la diffusione e che, per obiettivi esplicativi o impliciti, deduce dall'*input* che riceve come generare *output* quali previsioni, contenuti, raccomandazioni o decisioni che possono influenzare ambienti fisici o virtuali. Per un inquadramento generale si veda G. LO SPIO, *L'Artificial Intelligence Act e la prova di resistenza per la legalità algoritmica*, in *Federalismi.it*, n. 16/2024, p. 265 e ss.; AIRIA (a cura di), *Navigare l'europeen AI Act*, Wolters Kluwer, 2024; G. NATALE, *Il nuovo Regolamento europeo AI Act*, in *Diritto di Internet*, 2, 2024, p. 201.

<sup>9</sup> Come è noto, i regolamenti dell'Unione europea sono norme direttamente applicabili su tutto il territorio dell'Unione. Scegliendo questa fonte normativa, il Legislatore europeo ha inteso fissare un quadro normativo omogeneo e tendenzialmente rigido per tutti gli Stati membri. Sebbene limitata alla disciplina dell'utilizzo dell'intelligenza artificiale, si tratta di una regolamentazione destinata a incidere significativamente sulle scelte di *business* delle imprese private, sull'esercizio dell'attività amministrativa e, dunque, sulle strategie di *procurement* delle stazioni appaltanti.

potuto comportare la frammentazione del mercato interno e diminuire la certezza del diritto per gli operatori economici.

Per quanto concerne, nello specifico, la strategia italiana per la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, un passo fondamentale è stato fatto con l'adozione del Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2024-2026, che considera sempre di più l'I.A. come la risposta alla crescente necessità di migliorare l'efficienza e l'efficacia nella gestione e nell'erogazione dei servizi pubblici<sup>10</sup>; anzi, come suggerito dall'Unione Europea, il settore pubblico dovrebbe assumere un ruolo di *leadership* strategica nella implementazione di modalità di utilizzo "affidabili" dei sistemi di I.A.<sup>11</sup>.

È inoltre opportuno sottolineare come recentemente il legislatore abbia, a più riprese, formalmente riconosciuto la possibilità di ricorrere a sistemi automatizzati<sup>12</sup> per l'espletamento di specifiche funzioni all'interno della pubblica amministrazione<sup>13</sup>: in

---

<sup>10</sup> Il Piano Triennale evidenzia numerose esperienze virtuose nell'impiego di sistemi di intelligenza artificiale finalizzati all'efficientamento delle pubbliche amministrazioni. Tra queste, si possono ricordare brevemente: l'iniziativa dell'INAIL, che ha introdotto assistenti virtuali per interagire con gli utenti esterni mediante *chatbot* dedicati, nonché per il monitoraggio e l'analisi dei *ticket*, l'utilizzo di strumenti avanzati per la selezione di pubblicazioni scientifiche e la raccolta automatica di dati da *repository* specializzati, e l'adozione di applicativi predittivi per l'analisi dei rischi e degli incidenti; l'esperienza dell'INPS nella gestione delle richieste tramite il *customer service* e assistenti virtuali; e l'iniziativa dell'ISTAT, che ha implementato soluzioni per il controllo della qualità dei dati e sta esplorando l'uso di tecniche generative per rendere i dati amministrativi interoperabili tramite il *semantic web*; sul punto si veda L. ZAPPA, *Amministrazione digitale e diritto del lavoro delle PA*, in *Azienditalia*, 3, 2025, p. 422 ss.

<sup>11</sup> V. OECD/UNESCO, *G7 Toolkit for Artificial Intelligence in the Public Sector*, OECD Publishing, 2024, elaborato al fine di supportare i membri del G7 nell'affrontare le complessità dell'integrazione dell'I.A. nel settore pubblico, fornendo una guida completa sulle buone pratiche e sui modelli di *governance* sviluppati nei diversi paesi.

<sup>12</sup> In tali ipotesi, ogni operatore economico ha diritto di conoscere l'esistenza di processi decisionali automatizzati che lo riguardino e, in tal caso, di ricevere informazioni significative sulla logica utilizzata.

<sup>13</sup> In questo senso due esempi possono essere richiamati: *in primis*, appare opportuno citare l'effetto dirompente del nuovo art. 30 del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023), il quale prevede la possibilità di uso di procedure automatizzate nel ciclo di vita dei contratti pubblici, nel rispetto dei principi di conoscibilità e comprensibilità, di non esclusività della decisione algoritmica, per cui comunque deve esistere nel processo decisionale un contributo umano capace di controllare, validare ovvero smentire la decisione automatizzata; sul punto si veda G. GALLONE, *Digitalizzazione, amministrazione e persona: per una "riserva di umanità" tra spunti codicistici e teoria giuridica dell'autonomia*, in *PA – Persona e Amministrazione*, 2023, p. 329 ss., spec. p. 353 ss.. Secondariamente, si evidenzia come il recente d.lgs. n. 103/2024 volto a introdurre misure di semplificazione nell'attività di controllo sulle attività economiche, abbia previsto – all'art. 9 – l'obbligo per le amministrazioni cui sono attribuite funzioni di controllo, diverse da quelle in materia di controllo fiscale, di adottare misure volte ad automatizzare progressivamente le proprie attività, ricorrendo a soluzioni tecnologiche, ivi incluse quelle di intelligenza artificiale in coerenza con il principio di proporzionalità al rischio secondo le regole tecniche finalizzate alla realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana; tali soluzioni tecnologiche, secondo il legislatore, dovrebbero essere in grado di garantire la sicurezza e

tutte le ipotesi, però, viene cristallizzato il concetto di "riserva di umanità"<sup>14</sup>, vale a dire la necessità di assicurare nel processo decisionale operato da un sistema di intelligenza artificiale un contributo umano capace di controllare, validare ovvero smentire la decisione automatizzata, con diritto del soggetto destinatario della suddetta decisione di esprimere la propria opinione e contestarne la validità.

Le prassi consolidate, le iniziative in corso e i recenti interventi legislativi, che aprono la strada all'impiego dell'intelligenza artificiale nelle pubbliche amministrazioni, evidenziano come anche il settore pubblico sia chiamato a fronteggiare una grande sfida. Tale sfida richiede la promozione di iniziative che pongano l'I.A. al centro della *governance* pubblica, con l'obiettivo di guidare la modernizzazione degli apparati, delle risorse umane e dei servizi destinati ai cittadini. Un approccio complessivo alla regolamentazione, in grado di favorire uno sviluppo dell'I.A. responsabile e inclusivo, sembra emergere dal documento relativo alla Strategia Italiana per l'Intelligenza Artificiale 2024-2026. Tale documento ha infatti lo scopo di supportare il Governo nella definizione di una normativa nazionale e delle strategie connesse a questa tecnologia, focalizzandosi su quattro principali aree di intervento: Ricerca, Pubblica Amministrazione, Imprese e Formazione.

In relazione all'impiego di applicazioni di intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione, la strategia delineata prevede un ampio ventaglio di azioni. In primo luogo, è prevista la redazione di Linee guida volte a illustrare le potenzialità e l'utilizzo delle piattaforme di I.A. In secondo luogo, sono previste analisi verticali, come ad esempio la valutazione dell'impatto delle tecniche di I.A. in ambito giuridico e in altri settori di specifico interesse per la pubblica amministrazione. Un ulteriore passo riguarda la definizione di metodologie per la progettazione di attività di innovazione, in cui l'intelligenza artificiale sia presente, affrontando sia le questioni tecnologiche (tecniche, competenze, rischi), sia gli aspetti etici e regolatori, tramite l'introduzione di standard minimi funzionali e requisiti di interoperabilità. Infine, è prevista la stesura

---

L'interoperabilità dei sistemi informatici e dei flussi informativi per la circolazione e lo scambio dei dati e per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle Amministrazioni che effettuano i controlli. Cfr. L. ZAPPALÀ, *Dalla digitalizzazione della pubblica amministrazione all'amministrazione per algoritmi: luci e ombre dell'effetto disruptive sui rapporti di lavoro*, in *Federalismi.it*, 27, 2024, p. 232 ss.

<sup>14</sup> La "riserva di umanità" non si esaurisce in un generico obbligo di supervisione, ma si configura come un principio giuridico autonomo, che impone la necessaria presenza di un *decisore umano responsabile*, in grado di valutare criticamente gli esiti prodotti da sistemi algoritmici e, se del caso, discostarsene. Ciò vale in particolare nei procedimenti amministrativi ad alto impatto personale, quali quelli relativi al reclutamento, alla valutazione delle performance, all'irrogazione di sanzioni disciplinari o alla distribuzione di incentivi economici nel pubblico impiego. Sul concetto di riserva di umanità si veda G. GALLONE, *Riserva di umanità e funzioni amministrative. Indagine sui limiti dell'automazione decisionale tra procedimento e processo*, Wolters Kluwer, 2023.

di Linee guida per le attività di procurement e di formazione del personale, con l’obiettivo di accrescere le competenze degli utenti in relazione a soluzioni tecnologiche avanzate, mirate allo sviluppo di processi certificabili, scalabili e condivisibili a livello nazionale.

Dalla lettura della Strategia Italiana per l’Intelligenza Artificiale 2024-2026, emerge che, pur restando valida l’applicabilità diretta dell’*A.I. Act* anche alla pubblica amministrazione in senso lato<sup>15</sup>, nei prossimi anni il settore pubblico – con particolare riferimento alle amministrazioni pubbliche, quale categoria speciale e particolarmente gravata da obblighi di *compliance* – sarà caratterizzato dall’introduzione di un complesso insieme di Linee guida, destinate a orientare l’adozione e l’implementazione dell’I.A.

In tale contesto, si inserisce la recente bozza di Linee guida per l’adozione dell’intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione, pubblicata il 14 febbraio 2025 dall’AgID<sup>16</sup>: queste Linee guida mirano a monitorare gli effetti e a governare le traiettorie dell’I.A., indirizzandone l’uso verso la generazione del c.d. valore pubblico<sup>17</sup>. Tuttavia, è evidente che tali Linee guida necessiteranno di essere accompagnate da un vero e proprio percorso culturale e formativo trasversale, rivolto a coloro che, all’interno della pubblica amministrazione, saranno chiamati a implementare, monitorare o semplicemente comprendere il potenziale impatto dei sistemi di I.A. sui diritti fondamentali. Sarà fondamentale, infatti, individuare in anticipo i processi e i procedimenti coinvolti, le ricadute previste, i soggetti interessati, nonché il catalogo dei diritti fondamentali potenzialmente compromessi. Questo processo dovrà essere basato su conoscenze tecniche (come la trasparenza, la comprensibilità, la controllabilità e la possibilità di correggere il funzionamento dei sistemi di I.A.) e su categorie giuridiche (in particolare, il rischio per i diritti fondamentali) che il personale della pubblica amministrazione dovrà ancora acquisire o rafforzare.

In questo scenario, le Linee guida potrebbero stimolare le pubbliche amministrazioni a svolgere un ruolo proattivo nella promozione dello sviluppo e dell’implementazione

---

<sup>15</sup> Cfr. art. 27 dell’*AI Act*, secondo cui il Regolamento si applica a «organismi di diritto pubblico o gli operatori privati che forniscono servizi pubblici». Sul punto si veda M. PERUZZI, *Intelligenza artificiale e lavoro: l’impatto dell’AI Act nella ricostruzione del sistema regolativo UE di tutela*, in M. BIASI (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Giuffrè, 2024, p. 115 ss.

<sup>16</sup> Consultabile in [Https://www.agid.gov.it/sites/agid/files/2025-02/Linee\\_-\\_Guida\\_adozione\\_IA\\_nella\\_PA.pdf](https://www.agid.gov.it/sites/agid/files/2025-02/Linee_-_Guida_adozione_IA_nella_PA.pdf).

<sup>17</sup> Sul concetto di “valore pubblico” si veda Cfr. MINISTERO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *Valorizzazione delle persone e produzione di valore pubblico attraverso la formazione. Principi obiettivi e strumenti*, 14 gennaio 2025, in [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it).

di sistemi di I.A. sicuri, protetti, affidabili e, soprattutto, antropocentrici<sup>18</sup>. Ciò potrebbe avvenire mediante l'adozione di veri e propri Codici di condotta, come previsto dall'*A.I. Act* (artt. 50 e 95, considerando 27 e 165), che potrebbero rappresentare uno strumento ottimale per favorire, con il coinvolgimento della società civile e, nell'ambito lavorativo, anche delle organizzazioni sindacali, l'adozione su scala europea di un'I.A. etica e affidabile<sup>19</sup>.

## 2. Dirigenza pubblica e governance algoritmica: l'I.A. inserita nella macro e micro-organizzazione

La tematica della *governance* e delle responsabilità connesse ai processi di digitalizzazione e all'adozione di sistemi di intelligenza artificiale nelle pubbliche amministrazioni risulta intrinsecamente correlata agli impatti derivanti dall'introduzione di pratiche di *management* algoritmico, impiegate sia per la definizione di assetti macro e micro-organizzativi, sia per la gestione operativa delle relazioni interne al lavoro pubblico. In particolare, l'*algorithmic management*, ovvero l'utilizzo dell'intelligenza artificiale nell'organizzazione del lavoro e dei relativi rapporti<sup>20</sup>, potrebbe innestarsi nella *governance* delle pubbliche amministrazioni, da un lato, nella definizione delle linee fondamentali di organizzazione degli uffici, nell'individuazione degli uffici di maggiore

---

<sup>18</sup> Cfr. T. TREU, *Intelligenza Artificiale (IA): integrazione o sostituzione del lavoro umano?*, in *Federalismi.it*, 23 ottobre 2024, p. 2 ss., spec. p. 14 ss.

<sup>19</sup> Cfr. L. ZAPPALÀ, *Dalla digitalizzazione della pubblica amministrazione all'amministrazione per algoritmi: luci e ombre dell'effetto disruptive sui rapporti di lavoro*, in *Federalismi.it*, 27, 2024, p. 246; ma anche di S. CIUCCHIOVINO, *Risorse umane e intelligenza artificiale alla luce del regolamento (UE) 2024/1689, tra norme legali, etica e codici di condotta*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 3, 2024, p. 573 ss., spec. p. 605 ss.; L. LAZZERONI, *Responsabilità sociale d'impresa 2.0 e sostenibilità digitale. Una lettura giuslavoristica*, Firenze University Press-Siena Press, 2024, p. 135 ss.

<sup>20</sup> Fra i tanti v. E. DAGNINO, *People Analytics: lavoro e tutelle al tempo del management tramite big data*, in *Labour & Law Issues*, vol. 3, n. 1, 2017, I.4; A. INGRAO, *Data-Driven management e strategie collettive di coinvolgimento de lavoratori per la tutela della privacy*, in *Labour & Law Issues*, vol. 5, n. 2, 2019, 129 ss.; V. DE STEFANO, "Negotiating the Algorithm": *Automation, Artificial Intelligence and Labor Protection*, in *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 41, n. 1, 2019, 15 ss.; J. PRASSL, *What if Your Boss was an Algorithm? Economic Incentives, Legal Challenges, and the Rise of Artificial Intelligence at Work*, in *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 41, n. 1, 2019, 123 ss.; G. GAUDIO, *Algorithmic management, poteri datoriali e oneri della prova: alla ricerca della verità materiale che si cela dietro l'algoritmo*, in *Labour & Law Issues*, 2020, vol. 6, n. 2, 22 ss.; L. ZAPPALÀ, *Informatizzazione dei processi decisionali e diritto del lavoro: algoritmi, poteri datoriali e responsabilità del prestatore nell'era dell'intelligenza artificiale*, in *WP Massimo D'Antona.it*, 2021, n. 446; G. GAUDIO, *Algorithmic Bosses can't lie! How to foster transparency and limit abuses of the new algorithmic managers*, in *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 42, n. 3, 2022, 707 ss.; L. ZAPPALÀ, *Management algoritmico (voce)*, in S. BORELLI, V. BRINO, C. FALERI, L. LAZZERONI, L. TEBANO, L. ZAPPALÀ, *Lavoro e tecnologie. Dizionario del diritto del lavoro che cambia*, Giappichelli, 2022, 150 ss.; E. SENA, *Management algoritmico e tecniche di tutela dei lavoratori tra tutela della privacy e sicurezza sul lavoro: quale ruolo per il sindacato?*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2023, 1160 ss.; F. BANO, *Algoritmi al lavoro. Riflessioni sul management algoritmico*, in *Lavoro e diritto*, 2024, 133 ss.; C. FALERI, *Management algoritmico e asimmetrie informative di ultima generazione*, in *Federalismi.it*, 2024, n. 3, 217 ss.

rilevanza e nei relativi modi di conferimento della titolarità, nella determinazione delle dotazioni organiche complessive, in altre parole negli atti di macro-organizzazione; dall’altro lato, nell’attività organizzativa di dettaglio degli uffici, insieme con l’organizzazione del lavoro e la gestione del personale, che – come è noto – è attribuita alla competenza dei dirigenti, che vi attendono con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro (ai sensi dell’art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001).

In entrambi i casi sarebbe possibile riscontrare sistemi di intelligenza artificiale che decidono direttamente, o assistono le persone nell’assunzione di decisioni, con riguardo a un vastissimo campionario di atti datoriali: cambi di turno, mutamenti di mansioni, promozioni, trasferimenti, irrogazione di sanzioni disciplinari, licenziamenti.

In particolare, è possibile individuare cinque ambiti principali di applicazione del *management* algoritmico all’interno delle pubbliche amministrazioni. Il primo riguarda l’attribuzione dei compiti, intesa come selezione e assegnazione delle mansioni da svolgere tra quelle previste dal contratto di lavoro. Il secondo ambito concerne l’ottimizzazione dei processi, attraverso l’analisi di dati storici e in tempo reale relativi alla produttività, al fine di supportare la pianificazione delle attività, minimizzare gli sprechi e correggere eventuali inefficienze. Il terzo ambito è rappresentato dalla gestione del personale in senso stretto, che comprende l’elaborazione di dati a supporto delle decisioni inerenti a promozioni, trasferimenti, procedimenti disciplinari, modifiche delle mansioni e risoluzioni del rapporto di lavoro. Il quarto ambito riguarda la pianificazione dell’attività produttiva, con particolare riferimento all’assegnazione automatizzata di turni di servizio, ferie e permessi. Infine, il quinto ambito è quello della sorveglianza, ovvero il monitoraggio delle prestazioni lavorative mediante sistemi basati su intelligenza artificiale<sup>21</sup>.

Altre procedure in cui potrebbero trovare opportuna ed efficace applicazione gli algoritmi e l’intelligenza artificiale sono quelle relative alla valutazione del personale amministrativo, alla valutazione e alla selezione del personale per il conferimento di incarichi dirigenziali, alla valutazione del conseguimento degli obiettivi, alla

---

<sup>21</sup> Cfr. A. SARTORI, *Intelligenza artificiale e gestione dei rapporti di lavoro. Un cantiere ancora aperto*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 3, 2024, p. 806 ss., spec. p. 812; si veda anche F. LANG, H. REINBACH, *Künstliche Intelligenz im Arbeitsrecht*, in *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht*, 2023, p. 1277.

valutazione delle *performance* dei dirigenti e all'attribuzione del relativo trattamento economico<sup>22</sup>.

Nell'ambito del rapporto di pubblico impiego, in numerosi casi le amministrazioni pubbliche sono chiamate a valutare il personale dipendenti per finalità diverse, che possono andare dalla attribuzione di benefici economici, alla formazione di graduatorie ai fini di un trasferimento o dell'assegnazione a determinati posti di funzione.

Ebbene, tradizionalmente la valutazione del personale per tali finalità viene svolta in maniera empirica, con ampi margini di discrezionalità da parte della stessa amministrazione datoriale e di chi per essa è chiamato ad operare tali valutazioni, e con inevitabili errori di valutazione e conseguenti fasi di contestazione delle valutazioni medesime da parte del personale interessato in sede contenzioso, e con dispendio di tempo, di risorse finanziarie e di personale.

In tali casi, invero, l'impiego di algoritmi e dell'intelligenza artificiale potrebbe comportare dei vantaggi in termini di tempo, accelerando in maniera determinante le procedure di valutazione, ma potrebbe garantire altresì quella certezza, quella trasparenza, quella equità di valutazione, quella correttezza, e quella legittimità che i metodi empirici tradizionali di selezione non riescono a garantire.

Allo stesso modo la valutazione e la selezione del personale per il conferimento di incarichi dirigenziali, come pure la valutazione del conseguimento degli obiettivi da parte degli stessi dirigenti, la valutazione delle *performances* e l'attribuzione del relativo trattamento economico, se operate attraverso il ricorso agli algoritmi e all'intelligenza artificiale ben potrebbero offrire vantaggi in termini di celerità, di efficienza, di legittimità e di corretta valutazione, con indubbi vantaggi anche in termini di riduzione del contenzioso e della relativa spesa che spesso conseguono alle valutazioni operate in tali settori attraverso i tradizionali metodi di valutazione "umana" ed empirica.

---

<sup>22</sup> Cfr. C. ROMEO, *La transizione digitale nei rapporti di pubblico impiego*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, 3, 2022, p. 529 ss.; A. TATAFIORE, *Il lavoro umano nella pubblica amministrazione algoritmica*, in E. BELISARIO, G. CASSANO (a cura di), *Intelligenza artificiale per la pubblica amministrazione. Principi e regole del procedimento amministrativo algoritmico*, Pacini Giuridica, 2024, p. 193 ss.; L. ZAPPALÀ, *Dalla digitalizzazione della pubblica amministrazione all'amministrazione per algoritmi: luci e ombre dell'effetto disruptive sui rapporti di lavoro*, in *Federalismi.it*, 27, 2024, p. 232.

Contrariamente a quanto potrebbe sembrare a prima vista, l'utilizzo di algoritmi nelle fasi di macro-organizzazione, micro-organizzazione e gestione operativa dei rapporti di lavoro risulta essere più diffuso<sup>23</sup> di quanto generalmente si pensi.

In effetti, si osserva un crescente ricorso, soprattutto da parte delle amministrazioni pubbliche di maggiori dimensioni, all'utilizzo di algoritmi per la pianificazione degli organici e, conseguentemente, nella definizione del piano di fabbisogno del personale<sup>24</sup>.

In tale ottica, l'articolo 6-ter del decreto legislativo n. 165 del 2001 ha previsto che il Ministro per la Pubblica Amministrazione, in collaborazione con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, adotti linee guida che prendano anche in considerazione le informazioni fornite dal sistema informativo del personale di cui all'articolo 60 dello stesso decreto. Tali linee di indirizzo si sono orientate verso la necessità di determinare i fabbisogni attraverso un'analisi di enormi quantità di dati, difficilmente gestibili senza l'ausilio di strumenti adeguati<sup>25</sup>. Di conseguenza, la gestione di questi dati potrebbe essere facilitata dall'utilizzo di algoritmi opportunamente addestrati<sup>26</sup>, capaci di definire standard oggettivi e misurabili per il fabbisogno di personale nelle singole amministrazioni pubbliche, contribuendo, in alcune aree, anche alla revisione dei vincoli esistenti in materia di spesa pubblica.

---

<sup>23</sup> Cfr. F.V. PONTE, *Intelligenza artificiale e lavoro. Organizzazione algoritmica, profili gestionali, effetti sostitutivi*, Giapichelli, 2024.

<sup>24</sup> M. D'ONGHIA, *Il fabbisogno del personale pubblico e le politiche di reclutamento tra nuove sfide e riduzione dei costi*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 3, 2018, p. 437 ss.; G. RICCI, *L'impatto della "riforma Madia" (e delle più recenti misure del governo "gialloverde") sulla dimensione macro-organizzativa: programmazione dei fabbisogni, concorsi, stabilizzazioni*, in *La quarta riforma del lavoro pubblico e oltre, Quaderno della rivista Diritti Lavori Mercati*, 2019, p. 297 ss.

<sup>25</sup> Ci si riferisce al sistema informativo SICO che è dedicato all'acquisizione dei flussi informativi previsti dal Titolo V del d.lgs. n.165 del 2001, riguardanti il personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche. Tale sistema è gestito dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – IGOP, che definisce tutte le procedure informatiche di supporto alle rilevazioni, per raccolgere in un'unica base dati le informazioni provenienti dalle singole amministrazioni. Il flusso delle informazioni acquisite attraverso SICO consente di effettuare il controllo del costo del lavoro pubblico seguendo l'intero ciclo di formazione della spesa: Programmazione (Allegati al Bilancio di previsione - solo per le Amministrazioni Centrali); Monitoraggio della consistenza del personale (Monitoraggio-Indagine congiunturale trimestrale) e della relativa spesa (lavorazione dei flussi mensili di pagamento degli stipendi-NoiPA); Rendicontazione a consuntivo della consistenza del personale, delle sue caratteristiche e della relativa spesa (Conto annuale), nonché delle attività espletate (Relazione allegata al Conto annuale), con l'evidenziazione delle risorse umane utilizzate e dei tempi impiegati. Fra i principali dati acquisiti tramite SICO, si segnalano i dati di organico di personale (assunti, cessati, presenti al 31/12, etc..), i dati di spesa per singola voce retributiva fissa e accessoria ed oneri riflessi. Sul punto si fa riferimento a L. ZAPPALÀ, *Dalla digitalizzazione della pubblica amministrazione all'amministrazione per algoritmi: luci e ombre dell'effetto disruptive sui rapporti di lavoro*, in *Federalismi.it*, 27/2024, p. 232 ss.

<sup>26</sup> V. l'analisi di M. VERZARO, *La blockchain e il fabbisogno di personale nella pubblica amministrazione*, in *Federalismi.it*, 2, 2021, p. 195 ss.

Si sta sempre di più configurando, pertanto, una potenziale applicazione dei sistemi decisionali automatizzati nel contesto della pubblica amministrazione, finalizzata ad orientare e supportare le decisioni relative alla macro e micro-organizzazione, in particolare per quanto riguarda la definizione degli organici e la determinazione dei fabbisogni. Tali applicazioni potrebbero avere impatti diretti sulla gestione operativa dei rapporti di lavoro, come ad esempio in materia di assunzioni, mobilità, formazione, progressioni ed esuberi. In tale scenario, sarà necessario esplorare ed approfondire in che modo i dati utilizzati possano essere resi trasparenti e comprensibili, e come possano essere soggetti a una supervisione adeguata, in linea con il principio della "riserva di umanità"<sup>27</sup>, che implica una revisione critica e, se necessario, una correzione della decisione automatizzata.

L'impiego di strumenti di *management* algoritmico nelle pubbliche amministrazioni non si limita alla determinazione del fabbisogno di personale o alla gestione della mobilità, ma si estende potenzialmente anche alle fasi cruciali del reclutamento, della valutazione delle *performance* e del sistema dei controlli. Si pensi, ad esempio, alla digitalizzazione delle procedure concorsuali<sup>28</sup>, oppure all'introduzione di sistemi automatizzati di monitoraggio degli indicatori di *performance*, i cui *output* potrebbero essere utilizzati come parametri oggettivi per la misurazione del raggiungimento degli obiettivi individuali da parte della dirigenza e, a cascata, del restante personale. Un ulteriore caso emblematico è rappresentato dal sistema di controllo e monitoraggio del personale gestito tramite la piattaforma NoiPA.

Si tratta di ipotesi in cui la pubblica amministrazione fa già, potenzialmente, ricorso a sistemi decisionali automatizzati, rispetto ai quali si rende necessaria una più diffusa e approfondita consapevolezza. In tale prospettiva, risulta auspicabile l'adozione di un approccio orientato al rischio (*risk-based*), che consideri attentamente il possibile impatto su diritti fondamentali, garantisca la trasparenza delle logiche sottese al funzionamento degli algoritmi e, soprattutto, assicuri una chiara strutturazione procedurale delle modalità di supervisione umana. Ciò, al fine di evitare che l'enorme quantità di dati trattati conduca a una mera accettazione passiva degli esiti generati

---

<sup>27</sup> Sul punto si veda G. GALLONE, *Digitalizzazione, amministrazione e persona: per una "riserva di umanità" tra spunti codicistici e teoria giuridica dell'automazione*, in PA – Persona e Amministrazione, 2023, p. 329 ss.

<sup>28</sup> Ormai frequentemente svolti tramite *tablet* univocamente abbinati ai candidati tramite l'impiego di braccialetti elettronici dotati di *qr-code*, che registrano *off-line* le risposte immesse, per poi inserirle all'interno di un sistema informatico che procede ad una prima correzione, restituendone l'esito su file alla commissione esaminatrice; sul punto le pronunce nn. 2375, 2376, 2377, 2378, 2380 e 2382/2022 del T.A.R. del Lazio – Roma, tutte consultabili in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), in cui il Giudice amministrativo ha confermato la piena legittimità delle prove concorsuali svolte in tal modo.

automaticamente dal sistema algoritmico, vanificando così la funzione critica e di controllo che la supervisione umana è chiamata a svolgere.

### 3. L'intelligenza artificiale tra gestione e programmazione

Nella *governance* del processo di transizione digitale della pubblica amministrazione, rivestono un ruolo cruciale sia la funzione di programmazione che quella dirigenziale<sup>29</sup>.

A livello della singola amministrazione, il Codice dell'Amministrazione Digitale (d'ora in avanti CAD)<sup>30</sup>, coerentemente con la consolidata distinzione tra funzione di indirizzo politico-amministrativo e attività gestionale, opera una chiara differenziazione tra il ruolo degli organi di governo e quello dei dirigenti, nonché tra le rispettive responsabilità. Gli organi di governo sono tenuti a integrare gli obiettivi previsti dai piani e programmi di digitalizzazione all'interno delle direttive generali concernenti l'attività amministrativa e gestionale, nonché nel ciclo della *performance* disciplinato dal d.lgs. n. 150/2009, contribuendo così alla definizione degli specifici obiettivi contenuti nel Piano della *performance*, che le pubbliche amministrazioni sono obbligate ad adottare ciclicamente<sup>31</sup>. Come previsto dal Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2024-2026, nella versione aggiornata al 2025, vi è un forte stimolo affinché le pubbliche amministrazioni, nell'ambito dei Piani integrati di attività e organizzazione (PIAO)<sup>32</sup>, programmino in modo integrato le strategie di riorganizzazione degli enti e di digitalizzazione delle attività. I PIAO possono costituire un punto di riferimento al fine di misurare attraverso il monitoraggio delle *performance*,

---

<sup>29</sup> Cfr. L. ZAPPALÀ, *Amministrazione digitale e diritto del lavoro delle PA*, in *Azienditalia*, 3, 2025, p. 422 ss.

<sup>30</sup> Il Codice dell'Amministrazione Digitale è un testo unico che riunisce e organizza le norme riguardanti l'informatizzazione della pubblica amministrazione nei rapporti con i cittadini e le imprese. Istituito con il d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, è stato successivamente modificato e integrato prima con il d.lgs. 22 agosto 2016, n. 179 e poi con il d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217 per promuovere e rendere effettivi i diritti di cittadinanza digitale.

<sup>31</sup> Cfr. L. ZAPPALÀ, *Dalla digitalizzazione della pubblica amministrazione all'amministrazione per algoritmi: luci e ombre dell'effetto disruptive sui rapporti di lavoro*, in *Federalismi.it*, 27/2024, p. 232 ss., spec. p. 247-248.

<sup>32</sup> Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) è stato introdotto nell'art. 6, D.L. 9 giugno 2021, n. 80, quale documento di pianificazione organizzativa che assorbe molti dei Piani che finora le Amministrazioni pubbliche erano tenute a predisporre annualmente e ha l'obiettivo di semplificare gli adempimenti e strumenti di programmazione organizzativa della pubblica amministrazione per concentrare l'attenzione sul valore pubblico che esse producono e migliorare le *performance* amministrative e la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese. Sul punto si veda E. DEIDDA GAGLIARDO-SAPORITO, *Il PIAO come strumento di programmazione integrata per la creazione di valore pubblico*, in *Rivista Italiana di Public Management*, 2, 2021, p. 198 ss.; C. SPINELLI, *Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO): un progetto ambizioso di difficile attuazione?*, in P. SARACINI (a cura di), *Per il rafforzamento della capacità amministrativa delle PA: nuovi contratti, nuova organizzazione (novembre 2021 – maggio 2022)*, in *Rivista giuridica del lavoro della previdenza sociale*, 2, 2022, p. 16 ss.; A.M. SAVAZZI, *Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)*, in *Azienditalia*, 4, 2022, p. 775 ss.;

l'accrescimento del valore pubblico della singola pubblica amministrazione derivante dai processi di trasformazione digitale e applicazione dell'intelligenza artificiale.

Ai dirigenti è attribuito il compito sostanziale di gestione e attuazione dei processi di digitalizzazione e dell'adozione dei sistemi di intelligenza artificiale, che, nelle intenzioni del legislatore, dovrebbero da un lato rafforzare gli obblighi connessi al diligente esercizio delle funzioni dirigenziali, e dall'altro integrarsi coerentemente con il ciclo della *performance*. Tuttavia, nonostante l'intento di valorizzare il ruolo della dirigenza quale soggetto centrale e responsabilizzato nell'attuazione della transizione digitale all'interno del circuito incarico-obiettivi-valutazione-responsabilità (sia disciplinare che dirigenziale), molte delle disposizioni contenute nel CAD risultano, ancora oggi, largamente inattuate. Nonostante gli sforzi della Funzione Pubblica nel cercare di individuare indicatori di performance per monitorare gli obiettivi di digitalizzazione delle strutture pubbliche, il collegamento, previsto dalla legge, tra digitalizzazione e performance – sia in una prospettiva promozionale che, ancor più, in una logica punitiva – non ha generato effetti tangibili. In effetti, al di là di obiettivi di performance organizzativa che evocano genericamente la dematerializzazione, le reali best practice di transizione digitale non sembrano essere state integrate nel ciclo delle performance, il quale continua a essere percepito prevalentemente come un mero adempimento burocratico.

Inoltre, appare evidente come le disposizioni del Codice dell'Amministrazione Digitale, già in larga parte inattuate, siano del tutto inadeguate a regolare l'uso dei sistemi di intelligenza artificiale da parte delle pubbliche amministrazioni. Le sfide legate alle implicazioni tecniche, etiche e alla complessità di utilizzo – in particolare rispetto ai principi di trasparenza, spiegabilità, conoscibilità e supervisione umana<sup>33</sup>, che sono ancora da definire in modo chiaro – rendono la prospettiva premiale, così come quella punitiva, legata al ciclo delle performance, potenzialmente inadeguata. Questo approccio rischia infatti di non rispondere adeguatamente a un governo consapevole dell'intelligenza artificiale, della gestione dei rischi connessi al suo utilizzo e del suo impatto sui diritti fondamentali. In relazione a questo aspetto, le disposizioni del CAD<sup>34</sup> riguardanti il ruolo della dirigenza pubblica sembrano inadeguate a supportare

---

<sup>33</sup> In particolare, sull'articolazione dei suddetti principi e su come sono stati interpretati dalla giurisprudenza, si rimanda a E. BELISARIO, F. RACCIULLI, *Legalità algoritmica e vizi procedimentali*, in E. BELISARIO, G. CASSANO (a cura di), *Intelligenza artificiale per la pubblica amministrazione Principi e regole del procedimento amministrativo algoritmico*, Pacini Giuridica, 2024, p. 149 ss.

<sup>34</sup> Cfr. S. CAL, *Il quadro normativo vigente in materia di IA nella pubblica amministrazione (CAD, GDPR, IA ACT)*, in E. BELISARIO, G. CASSANO (a cura di), *Intelligenza artificiale per la pubblica amministrazione. Principi e regole del procedimento amministrativo algoritmico*, Pacini Giuridica, 2024, p. 31 ss.

il processo di cambiamento necessario per favorire un utilizzo consapevole dell'intelligenza artificiale nelle pubbliche amministrazioni. In tal senso, risulta particolarmente pertinente e auspicabile l'indirizzo regolativo delineato nelle Linee guida della Strategia Italiana per l'Intelligenza Artificiale 2024-2026, che evidenziano come i dirigenti pubblici debbano essere dotati di un adeguato *set* di competenze e conoscenze per assumere decisioni consapevoli e affidabili in merito all'adozione degli strumenti basati sull'I.A. In virtù del loro ruolo cruciale nei processi decisionali relativi alla progettazione e all'erogazione di servizi pubblici, i dirigenti devono essere in grado di operare nel rispetto delle normative esistenti e contribuire efficacemente al processo di trasformazione pubblico impiego.

Come sottolineato dalle suddette Linee guida, i dirigenti pubblici non solo necessitano di una comprensione tecnica dei progetti che prevedono l'impiego di sistemi di intelligenza artificiale, ma anche – se non soprattutto – di una visione strategica, che comprenda le implicazioni relative all'accessibilità, agli aspetti legali ed etici<sup>35</sup>. Questo approccio è fondamentale per permettere loro di identificare in modo completo le opportunità e le sfide derivanti dall'intelligenza artificiale<sup>36</sup>. Pertanto, l'adozione dell'I.A. deve essere vista come una competenza trasversale, per la quale la dirigenza pubblica deve essere adeguatamente responsabilizzata, sviluppando la capacità di comprendere e gestire le minacce, i rischi e le relative strategie di mitigazione ad essi connessi.

#### 4. L'interposizione algoritmica tra poteri, libertà e limiti

A fronte delle modalità con cui i sistemi di intelligenza artificiale possono venire integrati nelle azioni di macro e micro-organizzazione della macchina amministrativa, appare opportuno anche far riferimento ai molteplici profili del potere gestorio e direttivo del datore di lavoro pubblico, in relazione all'influenza esercitata dall'inserimento di tali strumentazioni intelligenti all'interno dell'organizzazione del pubblico impiego.

In particolare, tali considerazioni rilevano in maniera molto pregnante per quanto attiene al profilo dei poteri organizzativo e direttivo esercitati nei confronti dei lavoratori pubblici per mezzo dell'algoritmo.

---

<sup>35</sup> Cfr. B. MAGNI, *Etica e intelligenza artificiale*, in M. BIASI (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Giuffrè, 2024, p. 103 ss.

<sup>36</sup> Si veda L. ZAPPALÀ, *Informatizzazione dei processi decisionali e diritto del lavoro: algoritmi, poteri datoriali e responsabilità del prestatore nell'era dell'intelligenza artificiale*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 446, 2021, p. 1 ss., spec. p. 8 ss.

In estrema sintesi, il *management* algoritmico si configura come un ambito evolutivo dell’interazione uomo-macchina, suscettibile di determinare una progressiva sostituzione del datore di lavoro nei processi decisionali. Ciò avviene laddove i sistemi tecnologici automatizzati cessano di fungere da meri strumenti esecutivi di decisioni umane, assumendo invece un ruolo attivo nella formulazione di valutazioni e scelte operative. Tale dinamica solleva rilevanti criticità sotto il profilo giuridico, in particolare per quanto attiene al rischio di deresponsabilizzazione del datore di lavoro rispetto agli effetti giuridici prodotti dalle decisioni algoritmiche<sup>37</sup>.

In verità, per quanto concerne il settore privato, di tali profili si è già in parte occupata la giurisprudenza nazionale<sup>38</sup> ed internazionale<sup>39</sup>, di merito e di legittimità, in relazione alla prestazione di lavoratori digitali come i *riders* o gli autisti di *Uber*<sup>40</sup>. La peculiare modalità di erogazione dei servizi mediante piattaforme digitali ha sollevato fin dall’inizio significativi interrogativi interpretativi circa la natura giuridica dei software che governano tali infrastrutture, fondati su algoritmi c.d. intelligenti. In particolare, si è posto il problema della capacità di questi strumenti digitali di sviluppare un’autonoma attitudine decisionale, fino a configurare l’esercizio di un potere organizzativo in senso proprio<sup>41</sup>.

La giurisprudenza di merito italiana ha, in taluni casi, ulteriormente approfondito la questione, riconoscendo che la gestione dell’attività d’impresa mediata da sistemi algoritmici può integrare un’effettiva manifestazione del potere direttivo e organizzativo nei confronti della forza lavoro. Inoltre, si è evidenziato come l’esercizio di tale potere, in assenza di adeguati presidi di controllo e trasparenza, possa dar luogo a condotte discriminatorie<sup>42</sup>, derivanti da meccanismi di apprendimento automatico

---

<sup>37</sup> L. ZAPPALÀ, *Informatizzazione dei processi decisionali e diritto del lavoro: algoritmi, poteri datoriali e responsabilità del prestatore nell’era dell’intelligenza artificiale*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT, 446, 2021, p. 2 ss; I. PICCININI, M. ISCHERI, *IA e datori di lavoro: verso una e-leadership?*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2, 2021, p. 2 ss.; M.T. CARINCI, S. GIUDICI, P. PERRI, *Obblighi di informazione e sistemi decisionali e di monitoraggio automatizzati (art. 1-bis “Decreto Trasparenza”): quali forme di controllo per i poteri datoriali algoritmici?*, in *Labor*, 1, 2023, p. 7 ss.

<sup>38</sup> Cfr. Cass., S.U., 24 gennaio 2020, n. 1663; Trib. Palermo, 24 novembre 2020, n. 3570, reperibili su *DeJure*.

<sup>39</sup> Cfr. Cour de Cassation - Grande Chambre sociale, n. 374/2020, in [www.courdecassation.fr](http://www.courdecassation.fr); nonché Supreme Court of the United Kingdom, (2021) UKSC 5, *Uber v. Aslam*, in [www.supremecourt.uk](http://www.supremecourt.uk); nonché Tribunal Supremo Espanol, Sala de lo Social Pleno, 25/09/2020, in [www.laboral.social.com](http://www.laboral.social.com).

<sup>40</sup> Per un esaustivo commento sulla vicenda Uber davanti alla Cour de Cassation francese si rimanda a S. BORELLI, *Salariato digitale. Uber secondo la Cassazione francese*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1, 2020, p. 389 ss.

<sup>41</sup> Cfr. Corte di Giustizia, 20 dicembre 2017, causa C-434/15, reperibile in [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

<sup>42</sup> Sul punto si veda S. BORELLI, *La discriminazione nel lavoro autonomo. Riflessioni a partire dall’algoritmo Frank*, in *Labour & Law Issues*, 1, 2021, p. 21 ss. Sul tema in generale si veda M. PERUZZI, *Il diritto anti-discriminatorio al test di intelligenza artificiale*, in *Labour Law Issues*, 1, 2021, p. I.50 ss.

(*machine learning*) suscettibili di incorporare o amplificare *bias* cognitivi e strutturali preesistenti o emergenti<sup>43</sup>.

Tale meccanismo, oltre a minare il clima organizzativo percepito dai lavoratori nei luoghi di lavoro, potenzialmente foriero dell'emersione di rischi sempre più intensi anche per la salute e sicurezza sul lavoro – in particolare in termini di stress lavoro-correlato e rischi psicosociali emergenti<sup>44</sup> – rileva inoltre per quel che attiene all'esercizio dei poteri organizzativi, che a loro volta incidono direttamente sulla garanzia delle condizioni di lavoro.

Indubbiamente, tali considerazioni (e tali rischi) sono perfettamente estendibili al pubblico impiego qualora sistemi di intelligenza artificiale vengano impiegati nell'ambito della micro-organizzazione e gestione della compagine lavorativa pubblica.

L'impiego delle intelligenze artificiali rileva parimenti anche in relazione all'esercizio del potere di controllo e interessa pratiche come l'installazione di impianti audio-visivi "intelligenti", la geolocalizzazione, l'installazione di *software* di controllo della produttività nel computer personale del lavoratore, quando la prestazione è resa in modalità agile, o lo *storage* di dati – anche sensibili – relativi ai lavoratori, collezionati in attività di controllo della produttività a carattere endo-lavorativo, ad esempio tramite il

---

<sup>43</sup> Seppur in ambito privato ci si riferisce a Trib. Bologna, 31 dicembre 2020 che ha ritenuto discriminatorio il meccanismo di *decision-making* dell'algoritmo Frank, impiegato dalla società Deliveroo, in quanto responsabile del carattere potenzialmente escludente per le modalità attraverso la quale veniva realizzato il *ranking* reputazionale. Difatti i lavoratori che si assentavano per motivi di sciopero venivano ritenuti per questo motivo più negligenti e conseguentemente relegati negli ultimi posti della classifica, se non addirittura esclusi. Per un puntuale commento all'Ordinanza del Tribunale di Bologna del 31 dicembre 2020, si v. A. PERULLI, *La discriminazione algoritmica: brevi note introduttive a margine dell'ordinanza del Tribunale di Bologna*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1, 2021, p. 5 ss.; M. FAIOLI, *Discriminazioni digitali e tutela giudiziaria su iniziativa delle organizzazioni sindacali*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1, 2021, p. 204 ss.; G. GAUDIO, *La CGIL fa breccia nel cuore dell'algoritmo di Deliveroo: è discriminatorio*, in *Rivista Italina di Diritto del Lavoro*, 2, 2021, p. 191. Più di recente sul tema è intervenuto anche Trib. Palermo, 17 novembre 2023, ord. n. 14491, in Wikilabour che ha accertato la potenziale discriminatorietà del sistema organizzativo Foodinho, giacché, premiando i *riders* in base al numero delle consegne eseguite e la disponibilità in fasce ad alta domanda, come quelle serali o festive, discriminava i lavoratori che per condizione personale, o fede religiosa sono svantaggiati rispetto ai lavoratori "concorrenti". Su questi profili si veda M. PERUZZI, *Intelligenza artificiale e lavoro. Uno studio su poteri dati-riali e tecniche di tutela*, Giappichelli, 2023, p. 157 ss.

<sup>44</sup> Sul punto si permetta il rimando a C. ZIANI, *Lavoro e benessere nella pubblica amministrazione. Diritti, responsabilità e organizzazione*, Editoriale Scientifica, 2025, p. 312 ss.

controllo dei profili *social* dei singoli lavoratori attraverso programmi di *data-analysis*<sup>45</sup> e con l'evidente limite posto dall'art. 8 dello Statuto dei lavoratori<sup>46</sup>.

È appena il caso di sottolineare come tali modalità di esercizio del potere di controllo debbano essere informate ai principi della normativa giuslavoristica, ed in particolare ai limiti sanciti dall'art. 4 dello Statuto, quali il dovere di informare il lavoratore dell'utilizzo di tali strumenti, il limite della finalità, che resta esclusivamente circoscritta a quelle connesse al rapporto di lavoro, nonché il coinvolgimento degli attori sindacali<sup>47</sup>.

Tale prospettiva viene ancor di più avvalorata se si considera che, nell'architettura del GDPR<sup>48</sup>, la tutela dell'interesse alla trasparenza risulta strumentale a salvaguardare la dignità del lavoratore, tanto più in un contesto, come quello della digitalizzazione, dove si verifica un incremento dell'effetto opacità nella raccolta e trattamento dei dati<sup>49</sup>. Particolare rilievo assume in questo senso l'art. 22 del GDPR che contempla il diritto a non essere sottoposti «*a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato [...] che produca effetti giuridici*» che riguardino il soggetto interessato o che «*incida in modo analogo significativamente sulla sua persona*»<sup>50</sup>.

Va, in ogni caso, sottolineato come l'integrazione dell'intelligenza artificiale nell'ambito del pubblico impiego, pur comportando indubbi vantaggi in termini di efficienza e razionalizzazione dei processi, esponga l'amministrazione pubblica a sfide giuridiche e funzionali di non trascurabile rilievo.

---

<sup>45</sup> G. PROIA, *Controlli a distanza e trattamento dei dati personali: Due discipline da integrare (ma senza fare confusione)*, in C. PISANI, G. PROIA, A. TOPO (a cura di), *Privacy e lavoro. La circolazione dei dati personali e i controlli nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, 2022, p. 336.

<sup>46</sup> G. GAUDIO, *Algorithmic management, poteri datoriali e oneri della prova: alla ricerca della verità materiale che si cela dietro l'algoritmo*, in *Labor Law&Law Issues*, 2, 2020, p. 3; G. FIORIGLIO, *Intelligenza artificiale, privacy e rapporto di lavoro: una prospettiva informatico-giuridica*, in *Lavoro Diritti Europa*, 3, 2022, p. 9; N. CAPPELLAZZO, *L'art. 8 Stat. Lav. e i meccanismi di "HR algorithms management": lo Statuto dei lavoratori alla prova delle nuove tecnologie*, in *Federalismi.it*, 21, 2023, p. 187 ss.

<sup>47</sup> Sul punto R. SANTUCCI, *La quarta rivoluzione industriale e il controllo a distanza dei lavoratori*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, 2021, n. 1, p. 21 ss.; A. BELLAVISTA, *Sorveglianza elettronica, protezione dei dati personali e tutela dei lavoratori*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1, 2023, p. 4.

<sup>48</sup> N. PURTOVA, *The law of everything. Broad concept of personal data and future of EU data protection law*, in *Law, Innovation and Technology*, 2018, p. 40 ss.

<sup>49</sup> L. TEBANO, voce *Controlli digitali*, in S. BORELLI, V. BRINO, C. FALERI, L. LAZZERONI, L. TEBANO, L. ZAPPALÀ (a cura di), *Lavoro e tecnologie*, Giappichelli, 2022, p. 49 ss.

<sup>50</sup> Cfr. L. FOGLIA, *L'approccio regolativo all'algorithmic management nel rapporto di lavoro: l'umanizzazione della macchina*, in R. SANTUCCI, A. TROISI (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale tra rischi e benefici*, Giappichelli, 2025, p. 113 ss.

Gli automatismi propri dei sistemi algoritmici, infatti, per quanto finalizzati a minimizzare l'intervento umano, restano strutturalmente vincolati a parametri e istruzioni originariamente definiti da soggetti umani, il che implica una responsabilità a monte nella loro progettazione e configurazione. Inoltre, le risposte fornite da tali sistemi assumono, per loro natura, un carattere probabilistico, e dunque privo di certezza deterministica, rendendo in molti casi imprevedibile l'esito decisionale *ex ante*, specie laddove si ricorra a modelli di apprendimento complesso (*deep learning*) o a tecniche di intelligenza artificiale non trasparente (c.d. *black box*)<sup>51</sup>.

Ne consegue che, pur potendo risultare non solo legittimo, ma in alcuni casi addirittura opportuno, l'impiego di strumenti intelligenti a fini di supporto decisionale, l'assegnazione di mansioni pubbliche complesse non può essere oggetto di una delega integrale all'apparato algoritmico. In ogni caso, non è ammissibile una traslazione generalizzata di funzioni o responsabilità dall'agente umano al sistema tecnologico, in assenza di una cornice normativa e procedurale che ne assicuri la piena compatibilità con i principi di legalità, responsabilità amministrativa e tutela dei diritti fondamentali<sup>52</sup>.

Un effettivo argine alla deriva algoritmica del dovere di tutela della persona del lavoratore non può risiedere in un astratto principio del controllo umano, che pure è stato

---

<sup>51</sup> Cfr. T. TREU, *La digitalizzazione del lavoro*, in AA.VV., *Il lavoro oltre l'emergenza sanitaria: tra principi fondamentali e politica del diritto. Conversazioni sul lavoro dedicate a Giuseppe Pera dai suoi allievi. Conversazioni sul lavoro a distanza*, 2021, <https://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2021/10/Tiziano-Treu-La-digitalizzazione-del-lavoro-Conversazioni-sul-lavoro-a-distanza-definitivo-05-10-2021-1.pdf>, p. 16, secondo cui una delle principali criticità dei sistemi di intelligenza artificiale risiede nella «incertezza su come essi sviluppano le proprie regole: un dato che spesso sfugge (o può sfuggire) agli stessi programmati, tanto è vero che tali sistemi sono stati definiti come black box». Secondo l'A. la medesima problematica emergeva anche dalla proposta di Regolamento europeo nella quale si sottolineava «l'opacità, la complessità, la faziosità, un certo grado di imprevedibilità e un comportamento parzialmente autonomo di taluni sistemi di IA», dei quali deve essere comunque garantita la compatibilità con i diritti fondamentali. Sul concetto di "black box" si veda F. PASQUALE, *The Black Box Society: The Secret Algorithms that Control Money and Information*, Harvard University Press, 2015.

<sup>52</sup> Si pensi all'ambito della tutela della salute e della sicurezza e sull'impiego di sistemi di intelligenza artificiale in sostituzione delle valutazioni operate dagli attori della sicurezza. Sul punto si rimanda a A. AMBROSINO, *Internet of Things al servizio della salute e della sicurezza*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2, 2022, p. 7; M. LAI, *Brevi note in tema di Intelligenza Artificiale e salute e sicurezza del lavoro*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1, 2025, p. 2 ss. Sul meccanismo della delega di funzioni si rinvia a P. PASCUCCI, *Dopo la legge n. 123 del 2007. Titolo I del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 73, 2008, p. 104; A. Russo, *La delega di funzioni e gli obblighi del datore non delegabili*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro dopo il correttivo. Commentario al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81*, Giuffrè, 2008, p. 337 ss., nonché A. DELOGU, *Alcune considerazioni sulla delega di funzioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro tra conferme e recenti sviluppi*, in *Rivista degli Infortuni e delle Malattie Professionali*, 2, 2018, p. 211 ss.

invocato anche dalle maggiori confederazioni sindacali e imprenditoriali europee nell'accordo quadro europeo sulla digitalizzazione<sup>53</sup>.

La vera sfida che invece pare prospettarsi non è tanto quella di prevedere un controllo sulle decisioni dell'intelligenza artificiale assunte in sostituzione del *management* aziendale, bensì quella di concepire una verifica istantanea dei meccanismi decisionali della macchina.

Qualsiasi operazione dovrà, dunque, essere caratterizzata da una reversibilità unidirezionale da parte del soggetto datoriale, che vada a limitare fortemente l'autonomia "meccanica" di esecuzione delle attività, in quanto l'unico vero argine è la capacità di monitoraggio ed intervento diretto da parte del datore di lavoro pubblico, intervento idoneo ad interrompere istantaneamente l'azione digitale<sup>54</sup>.

A tal fine, si rende quindi necessaria l'elaborazione di *best practice* – auspicabilmente dirigenziali – per la definizione di uno standard tecnico, procedurale e giuridico che possa ricoprendere aspetti come lo scopo e l'architettura di funzionamento del sistema, così come la valutazione e l'analisi da parte di *test* di qualità e buon funzionamento, realizzabili finanche attraverso l'utilizzo di appositi algoritmi "esterni" a quello di cui si vuole valutare l'attendibilità.

### 5. I.A. e contrattazione collettiva: quali spazi per l'algoritmo al tavolo delle trattative

Le trasformazioni tecnologiche in atto e il crescente impiego di sistemi basati su intelligenza artificiale nei luoghi di lavoro non soltanto determinano l'emersione di nuove aree di conflittualità potenziale, ma al contempo dischiudono inedite possibilità di intervento da parte degli attori sindacali all'interno delle dinamiche organizzative proprie delle pubbliche amministrazioni<sup>55</sup>. In tale prospettiva, l'intelligenza artificiale non

---

<sup>53</sup> Nel giugno 2020, le parti sociali europee (Ces, BusinessEurope, SMEUnited, CEEP) hanno sottoscritto un accordo quadro autonomo in tema di digitalizzazione nel quale viene espressamente affermato che «*Il controllo degli esseri umani sulle macchine e sull'intelligenza artificiale dovrà essere garantito sul posto di lavoro e dovrà supportare l'utilizzo della robotica e delle applicazioni di intelligenza artificiale, nel rispetto dei controlli di sicurezza*». Tra i commenti si rinvia a M. PERUZZI, *Il dialogo sociale europeo di fronte alle sfide della digitalizzazione*, in *Diritto della Relazioni Industriali*, 4, 2020, p. 1214; A. ROTA, *Sull'Accordo quadro europeo in tema di digitalizzazione del lavoro*, in *Labour & Law Issues*, 2, 2020, p. 24.

<sup>54</sup> A. AMBROSINO, *Internet of Things al servizio della salute e della sicurezza*, cit., p. 9. Tale soluzione sembra trovare corrispondenza anche nella recente Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 aprile 2021, in materia di sviluppo e commercializzazione dell'Intelligenza artificiale (Reg. UE COM/2021/206).

<sup>55</sup> Cfr. L. IMBERTI, *Intelligenza artificiale e sindacato. Chi controlla i controllori artificiali?*, in *Federalismi.it*, 29, 2023, p. 192 ss.

si configura esclusivamente come una variabile tecnica o gestionale, bensì come un fattore idoneo a incidere in modo significativo sugli equilibri del potere organizzativo e sulle modalità di esercizio della rappresentanza collettiva, imponendo una riflessione rinnovata sul ruolo e sugli strumenti di tutela sindacale nell'amministrazione algoritmica<sup>56</sup>.

In tali ambiti, potrebbe ipotizzarsi un significativo spazio per un rinnovato intervento del sindacato quale soggetto in grado non solo di accompagnare i cambiamenti tecnologici, avendo come bussola una prospettiva di collaborazione strategica – che metterebbe relativamente in secondo piano il conflitto – ma anche di delineare l'impatto sistemico-organizzativo degli stessi a beneficio di tutto l'ente pubblico: dai vertici dirigenziali, alla compagine lavorativa<sup>57</sup>.

Tale *modus operandi*, infatti, dovrebbe portare ad un ragionamento sul modo in cui plasmare il circuito dell'innovazione tecnologica in maniera più efficace, aumentando le *performance* della pubblica amministrazione ma, al tempo stesso, rendendo più interconnessi i sistemi di intelligenza artificiale con il benessere organizzativo e lavorativo<sup>58</sup>.

In questo senso, il ruolo più significativo che gli attori collettivi possono assolvere nella transizione digitale e nell'applicazione dell'intelligenza artificiale nel pubblico impiego riguarda indubbiamente il governo delle tecnologie nel momento in cui queste vengono introdotte o subiscono sostanziali modifiche.

Nel merito, il coinvolgimento e la partecipazione degli attori sociali sono da ritenersi indispensabili nell'ambito dell'intero processo decisionale relativo alle innovazioni tecnologiche.

Come è stato autorevolmente riconosciuto, l'intervento del sindacato si rende necessario, fin dalla fase di progettazione dell'algoritmo, sui meccanismi di funzionamento automatico dei sistemi predittivi in modo da ricondurli alla capacità di controllo e di

---

<sup>56</sup> Cfr. L. ZAPPALÀ, *Intelligenza artificiale, sindacato e diritti collettivi*, in M. BIASI (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Giuffrè, 2024, p. 173 ss., spec. p. 179.

<sup>57</sup> Sul ruolo del sindacato come soggetto in grado di adattarsi alla rivoluzione tecnologica, sino a proporsi come risorsa strategica, anche di governo si veda B. CARUSO, R. DEL PUNTO, T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in CSDLE "Massimo D'Antona", 2020, p. 53 ss.

<sup>58</sup> Cfr. M. CARRIERI, F. PIRRO, *Digitalizzazione, relazioni industriali e sindacato. Non solo problemi, ma anche opportunità*, in A. CIPRIANI, A. GRIMOLATI, G. MARI (a cura di), *Il lavoro 4.0. La quarta rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*, Firenze University Press, 2018, p. 131 ss.

orientamento umano, affinché equità e qualità dei rapporti di lavoro nell'economia digitale possano essere credibilmente perseguiti<sup>59</sup>.

Occorre che la previsione degli obblighi di informazione e consultazione collettivi non si limiti a proceduralizzare l'esercizio dei poteri datoriali, ma miri piuttosto a promuovere una partecipazione attiva del soggetto sindacale al processo decisionale riguardante l'introduzione e le modalità di utilizzo delle tecnologie che utilizzano l'intelligenza artificiale<sup>60</sup>.

Appare chiaro, però, che l'informativa non dovrebbe risolversi in una mera spiegazione *ex post* dei meccanismi di funzionamento; questa dovrebbe piuttosto essere funzionale ad un ampliamento del ruolo del sindacato nella forma di una vera e propria contrattazione degli algoritmi che il datore di lavoro pubblico intende utilizzare per assumere decisioni manageriali, secondo il modello dell'art. 4 dello Statuto dei lavoratori (L. n. 300/1970).

A ben vedere, nel sistema multilivello di regolazione dell'intelligenza artificiale nella gestione dei rapporti di lavoro, l'art. 4 completa sul versante collettivo la disciplina del A.I. *Act*, che si limita, invece, alla mera informazione: a fronte di tale dispositivo di coinvolgimento debole dei lavoratori, si staglia, invero, un robusto diritto di codicisione.

È altresì interessante osservare come, attraverso la summenzionata norma, che si applica al monitoraggio sistematico insito nel *management* algoritmico, i rappresentanti dei lavoratori potrebbero ottenere una voce in capitolo anche sugli altri aspetti dei sistemi di I.A., che invece attengono più propriamente all'esercizio del potere direttivo. Pertanto, la stretta relazione che si instaura nei sistemi di *management* algoritmico tra il potere direttivo e quello di controllo consentirebbe, in ultima analisi, ai rappresentanti dei lavoratori di negoziare le coordinate essenziali di funzionamento dei sistemi di intelligenza artificiale.

Il sindacato sarebbe chiamato, dunque, ad abbandonare il ruolo di semplice controllore delle modalità con le quali viene attuato il monitoraggio a distanza dei lavoratori

---

<sup>59</sup> T. TREU, *La digitalizzazione del lavoro: proposte europee e piste di ricerca*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2022, p. 190 ss.

<sup>60</sup> Cfr. in particolare S. CIUCCIOVINO, *Risorse umane e intelligenza artificiale alla luce del regolamento (UE) 2024/1689, tra norme legali, etica e codici di condotta*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 3, 2024, p. 573 ss.; M. CORTI, *Intelligenza artificiale e partecipazione dei lavoratori. Per un nuovo umanesimo del lavoro*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 3, 2024, p. 615 ss.; M. PERUZZI, *Intelligenza artificiale e lavoro*, Giappichelli, 2023; M. BIASI (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Giuffrè, 2024; cfr. anche il numero antologico speciale della rivista *Lavoro Diritti Europa su Intelligenza artificiale e lavoro di oggi e di domani*, 1° settembre 2024.

per diventare un cogestore dell'innovazione organizzativa realizzata i sistemi di I.A.<sup>61</sup>.

In linea con l'impostazione garantista propria della disciplina statutaria, le rappresentanze sindacali dei lavoratori potrebbero essere investite di un ruolo attivo nella regolazione della gestione algoritmica del rapporto di lavoro, attraverso strumenti di contrattazione collettiva orientati alla salvaguardia dei diritti fondamentali. In particolare, la contrattazione potrebbe costituire la sede privilegiata per la concreta declinazione del principio di trasparenza, mediante l'acquisizione, da parte dei rappresentanti dei lavoratori, di un livello informativo sufficiente a comprendere le logiche di funzionamento degli strumenti algoritmici impiegati. Tale consapevolezza rappresenta il presupposto per un intervento sindacale effettivo, finalizzato non solo a regolamentare l'utilizzo di dispositivi potenzialmente lesivi della sfera giuridica individuale, ma anche a prevedere, ove necessario, limiti all'adozione degli stessi (fino al divieto di installazione) o modalità d'impiego tali da neutralizzarne o attenuarne i possibili effetti distorsivi, rafforzando al contempo la trasparenza e la tracciabilità delle decisioni automatizzate.

Una comprensione *ex ante*, infatti, consentirebbe una contrattazione trasparente e ad armi pari con il sindacato, tale da minimizzare i rischi di produzione di effetti *contra legem* e, altresì, da far emergere più facilmente eventuali violazioni della disciplina lavoristica, antidiscriminatoria e della normativa in materia di tutela della *privacy* e protezione dei dati personali<sup>62</sup>.

A fronte delle varie problematiche connesse al *management* algoritmico, l'azione sindacale – assumendo quale oggetto primario della contrattazione collettiva la progettazione dell'organizzazione del lavoro pervasa da tecnologie digitali e intelligenza artificiale – da reattiva, diverrebbe così «preventiva, predittiva e progettuale»<sup>63</sup>. In altri termini, si tratterebbe di implementare il già menzionato approccio metodologico

---

<sup>61</sup> Per suggestioni in questa direzione v. L. IMBERTI, *Intelligenza artificiale e sindacale. Chi controlla i controllori artificiali?*, in *Federalismi.it*, 29, 2023, p. 192 ss., spec. pp. 200-201.

<sup>62</sup> Al riguardo, si vedano L. ZAPPALÀ, *Intelligenza artificiale, sindacato e diritti collettivi*, in M. BIASI (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Giuffrè, p. 173 ss.; G. GAUDIO, *Algorithmic management, sindacato e tutela giurisdizionale*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 1, 2022, p. 30 ss., laddove entrambi richiamano esperienze positive di contrattazione dell'algoritmo in ambito sia nazionale, sia sovrnazionale. Nonché A. INGRAO, *La protezione dei dati personali dei lavoratori nel diritto vivente al tempo degli algoritmi*, in A. BELLAVISTA, R. SANTUCCI (a cura di), *Tecnologie digitali, poteri datoriali e diritti dei lavoratori*, Giappichelli, 2022, p. 127 ss.

<sup>63</sup> M. FORLIVESI, *Sindacato*, in M. NOVELLA, P. TULLINI (a cura di), *Lavoro digitale*, Giappichelli, 2022, 153 ss., spec. p. 160.

*risk-based*, basato sulla valutazione e gestione del rischio proprio del modello regolatore su cui si fonda il GDPR<sup>64</sup>.

Nonostante il coinvolgimento delle rappresentanze dei lavoratori interessati sia previsto solo come una mera facoltà per il datore di lavoro, va comunque riconosciuto lo spunto normativo offerto dal Regolamento europeo a favore del ruolo delle rappresentanze dei lavoratori nella gestione del *design* del trattamento dei dati e dei sistemi decisionali automatizzati.

A ben vedere, allora, sarebbe opportuno prospettare nuovi spazi per un rinnovato intervento del soggetto collettivo, secondo una prospettiva di collaborazione strategica e non conflittuale<sup>65</sup>.

Ciò, però, presuppone un salto di qualità anche da parte del sindacato, poiché un tale processo integrato, caratterizzato da collaborazione piuttosto che conflitto, può risultare inefficace se chi riceve le informazioni non è in grado di comprenderle<sup>66</sup>.

Tuttavia, questa sfida può essere vinta solo se si punta effettivamente ed efficacemente sulla formazione degli attori sindacali.

Questa prospettiva pare, in verità, un po' meno remota se si guarda la proposta governativa di prevedere l'istituzione, presso il Ministero del lavoro, di un osservatorio sull'adozione di sistemi di intelligenza artificiale nel mondo del lavoro: tra i compiti che tale osservatorio dovrebbe ricoprire spiccano quelli di definire una strategia sull'utilizzo dell'I.A. in tale ambito, verificarne l'impatto, individuare i settori maggiormente interessati e, in particolare, promuovere la formazione dei lavoratori, dei sindacati e dei datori in materia di I.A.

---

<sup>64</sup> Regolamento UE n. 2016/679.

<sup>65</sup> Una tale visione era già stata prospettata da R. DEL PUNTA, *Un diritto per il lavoro 4.0*, in A. CIPRIANI, A. GREMOLATI, G. MARI (a cura di), *Il lavoro 4.0. La quarta rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*, Firenze University Press, p. 225 ss.

<sup>66</sup> Con riferimento ai singoli lavoratori E. GRAGNOLI, *Il rapporto di lavoro, le decisioni automatiche e i loro limiti. La regolazione di fenomeni incomprensibili*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto. Come regolare un mondo nuovo*, Franco Angeli, 2020, p. 470, nota come sia «illusoria la tutela basata sulla spiegazione dei metodi decisionali», in quanto il lavoratore non è normalmente in grado di dominare gli algoritmi che presiedono decisioni adottate nei suoi confronti.

## 6. L'impatto sulle competenze e l'importanza della formazione in chiave digitale

Come anticipato, inevitabilmente, l'impatto della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni ha (*rectius* deve avere) delle conseguenze anche sulla formazione della compagine lavorativa e manageriale<sup>67</sup>.

Il processo di trasformazione digitale della macchina amministrativa richiede l'attivazione di un sistema di competenze ampio e variegato<sup>68</sup>, che attraversi tutti i livelli operativi e decisionali e che si arricchisca continuamente per effetto dei processi di digitalizzazione e di innovazione tecnologica.

A tal fine, la *governance* istituzionale ha più volte richiesto<sup>69</sup> alle amministrazioni pubbliche di promuovere una formazione diffusa per lo sviluppo delle competenze digitali di base del proprio personale.

In particolare, si tratta di competenze relative a gestire dati, informazioni e contenuti digitali; produrre, valutare e gestire documenti informativi; conoscere i meccanismi e la disciplina degli *open data*; comunicare e condividere all'interno dell'amministrazione e con i cittadini, imprese ed altre pubbliche amministrazioni; proteggere i dispositivi, i dati personali e la *privacy*; conoscere l'identità digitale ed erogare servizi *on-line*; nonché conoscere gli obiettivi di trasformazione digitale e le tecnologie emergenti per la trasformazione digitale.

Tuttavia, vista la natura sempre più pervasiva dell'applicazione di intelligenza artificiale in molti aspetti della vita sociale e del lavoro, la capacità di interagire con tali applicazioni comporta la necessità di ampliare il ventaglio delle competenze digitali di base dei dipendenti e dei dirigenti pubblici<sup>70</sup>. Quest'ultime devono includere la c.d. “*AI literacy*” che attiene, oltre alla comprensione dell'esistenza di applicazioni di intelligenza artificiale, al come e al perché si esplica la capacità dell'intelligenza artificiale

---

<sup>67</sup> Cfr. F. LAMBERTI, *Formazione, occupabilità e certificazione delle competenze (tramite blockchain): un'alternativa alla "disoccupazione tecnologica"*, in M. BIASI (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Giuffrè, 2024, p. 281 ss.

<sup>68</sup> OECD, *The OECD Framework for digital talent and skills in the public sector*, OECD Working Papers on Public Governance, OECD Publishing, 2021, consultabile all'indirizzo: <https://doi.org/10.1787/4e7c3f58-en>.

<sup>69</sup> Da ultimo con la già menzionata Direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione del 23 marzo 2023, nonché, con la ancor più recente Direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione del 14 gennaio 2025, entrambe consultabili in [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it).

<sup>70</sup> Sul punto si veda PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PER LA TRASFORMAZIONE DIGITALE, AGENZIA PER L'ITALIA DIGITALE, *Strategia italiana per l'intelligenza artificiale 2024-2026*, AGID, 2024. La strategia prevede che «per accompagnare i processi di innovazione della Pubblica amministrazione, sarà necessario promuovere specifici percorsi di upskilling che consentano di ampliare le competenze e le conoscenze del personale attualmente in servizio», cfr. spec. p. 24.

di influenzare il lavoro pubblico, includendo la padronanza delle conoscenze connesse agli aspetti normativi, operativi e di dominio ad essa connessi.

Più nello specifico, la formazione sull'I.A. deve essere in grado di promuovere lo sviluppo delle competenze, tecniche, trasversali e umanistiche, di tutti i dipendenti pubblici – ricomprensivo pertanto la stessa compagine dirigenziale – necessarie per uno sviluppo corretto, efficace ed etico degli strumenti di intelligenza artificiale, compreso il loro addestramento.

L'evoluzione del contesto tecnologico in cui operano le amministrazioni rende altresì necessario rafforzare le competenze specialistiche dei professionisti in ambito digitale necessarie a fronteggiare e governare, in una dimensione multidisciplinare, la progressiva diffusione di tecnologie emergenti e delle loro grandi potenzialità anche in ambito pubblico.

L'investimento nella crescita e nell'aggiornamento degli specialisti per la transizione digitale è inoltre indispensabile per attrarre (e trattenere<sup>71</sup>) nelle amministrazioni pubbliche i talenti, in presenza di un mercato di lavoro nazionale e internazionale altamente competitivo.

È necessario, inoltre, che le amministrazioni pubbliche promuovano e curino lo sviluppo delle competenze tecniche di dominio che riguardano metodi, regole e strumenti connessi a specifici processi di digitalizzazione (si pensi ad esempio all'*e-procurement*) e a specifici ambiti applicativi (ad esempio sanità, giustizia, etc.).

Si è detto che la formazione costituisce un processo *in fieri* e tale assunto, in verità, trova ancor più conferma quando si parla di "digi-formazione", posto che il processo di digitalizzazione è in continuo divenire.

Ecco che, allora, le pubbliche amministrazioni devono sostenere la crescita delle persone e lo sviluppo delle loro competenze in tutte le fasi della loro vita lavorativa.

Più precisamente, la formazione in chiave digitale deve permeare già la fase del reclutamento, prevedendo la c.d. "formazione iniziale", che precede l'assunzione, oppure interviene immediatamente dopo, ma tendenzialmente prima che il dipendente assuma effettivamente e completamente le funzioni della propria qualifica. L'obbligo

---

<sup>71</sup> Già si sono citate le politiche di *attraction* e *retention* previste dal PNRR per quanto riguarda l'incremento dell'attrattività del pubblico impiego. Sul punto si veda G. NICOSIA, *Star bene nelle organizzazioni pubbliche: dalla tutela antidiscriminatoria alla dimensione proattiva*, in *Diritto e Società*, 1-2, 2024, p. 152 ss.; nonché, M. DE FALCO, *Il benessere lavorativo per la attraction e la retention delle risorse umane*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2, 2024, p. 52 ss.

della formazione iniziale, infatti, è previsto proprio dalla disciplina del reclutamento<sup>72</sup> dei dirigenti: in particolare, la formazione risulta essere una componente essenziale del corso-concorso bandito dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione ai sensi dell'art. 28, c. 1, d.lgs. n. 165/2001<sup>73</sup>.

In questo senso, le amministrazioni devono curare particolarmente il processo di inserimento del personale neoassunto (*onboarding*), predisponendo percorsi formativi che combinino il trasferimento di conoscenze e competenze tecniche-digitali con azioni di affiancamento e *mentoring* volte ad accelerare e consolidare il processo di socializzazione organizzativa e digitalizzazione.

La formazione in chiave digitale deve altresì essere fornita in tutti quei casi in cui il dipendente venga adibito a nuove funzioni o mansioni, per effetto di processi di mobilità, volontaria o obbligatoria<sup>74</sup>; così come essa deve caratterizzare le progressioni professionali e ai fini dell'attivazione delle c.d. "elevate professionalità"<sup>75</sup>, considerata la rilevanza delle attività formative ai fini dello sviluppo professionale del dipendente che vi prende parte. In questo caso, la formazione attiva un circolo virtuoso e

---

<sup>72</sup> Sull'evoluzione del reclutamento a fronte della digitalizzazione si vada F. MAFFEI, *Digitalizzazione della p.a. e nuovi profili professionali: il ruolo del reclutamento*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2, 2024, p. 290 ss.

<sup>73</sup> Così come l'altro canale di accesso alla seconda fascia dirigenziale (concorso per esami indetto dalle singole amministrazioni) prevede l'obbligo di un ciclo di formazione iniziale (art. 28, c. 6, del d.lgs. n. 165 del 2001).

<sup>74</sup> Nel primo caso, l'art. 30, c. 1-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001 – che disciplina le ipotesi di passaggio diretto di personale fra amministrazioni diverse – prevede che l'amministrazione di destinazione debba provvedere alla riqualificazione dei dipendenti la cui domanda di trasferimento è accolta; nel secondo caso, l'art. 34 del d.lgs. n. 165 del 2001 – che disciplina la gestione del personale collocato in disponibilità – prevede analoghi obblighi di riqualificazione professionale di tale personale. L'art. 34-bis, c. 3 del medesimo decreto stabilisce percorsi di qualificazione per il personale che venga assegnato ad amministrazioni che abbiano comunicato l'intenzione di bandire concorsi. L'idea che lo "sviluppo delle capacità professionali" sia rilevante ai fini delle progressioni economiche è stata infine abbracciata con maggior decisione dalla più recente regolamentazione pattiziosa delle progressioni economiche. Il CCNL per il comparto delle Funzioni centrali, ad esempio, ha stabilito che le progressioni economiche all'interno delle aree si concretizzano nella attribuzione di "differenziali stipendiali", da intendersi come incrementi stabili dello stipendio, sulla base di una graduatoria «definita in base ai seguenti criteri: 1) media delle ultime tre valutazioni individuali annuali conseguite; 2) esperienza professionale maturata; 3) ulteriori criteri, definiti in sede di contrattazione integrativa, [...] correlati alle capacità culturali e professionali acquisite anche attraverso i percorsi formativi di cui all'art 31(Destinatari e processi della formazione)». A sua volta, l'art. 31 del CCNL, prevede che i piani di formazione definiscano «le attività di formazione che si concludono con l'accertamento dell'avvenuto accrescimento della professionalità del singolo dipendente, attestato attraverso certificazione finale delle competenze acquisite, da parte dei soggetti che l'hanno attuata, in collegamento con le progressioni economiche».

<sup>75</sup> Come specificato dal Contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del comparto funzioni centrali triennio 2019– 2021, appartengono all'area delle "elevate professionalità" i lavoratori strutturalmente inseriti nei processi produttivi e nei sistemi di erogazione dei servizi che, ai fini del raggiungimento degli obiettivi stabiliti, svolgono funzioni di elevato contenuto professionale e specialistico e/o coordinano e gestiscono processi articolati di significativa importanza e responsabilità, assicurando la qualità dei servizi e dei risultati, l'ottimizzazione delle risorse eventualmente affidate, attraverso la responsabilità diretta di moduli o strutture organizzative.

assolutamente decisivo per colmare i *gap* di competenze digitali nelle amministrazioni; per un verso, incentiva i dipendenti a rispettare il proprio dovere di formarsi al fine di cogliere le opportunità di carriera; per l’altro verso, incentiva l’amministrazione e i suoi dirigenti a rispettare scrupolosamente tutti gli obblighi di cura della formazione professionale del personale dipendente, che, diversamente, subirebbero un pregiudizio illegittimo e un danno professionale suscettibile di esporre il dirigente inerte a responsabilità dirigenziale e disciplinare<sup>76</sup>.

Del pari la formazione deve essere garantita in concomitanza con l’adozione di processi di innovazione che impattano su strumenti, metodologie e procedure di lavoro, fino alle aspettative di ruolo, in modo da agevolare la promozione e attuazione del cambiamento e al contempo contribuire alla crescita complessiva del sistema di competenze dell’amministrazione.

Appare allora chiaro come, in definitiva, la formazione, anche in chiave digitale, debba essere una costante del rapporto lavorativo e debba svilupparsi durante l’intero percorso lavorativo delle persone per tutta la sua durata (*life-long learning*)<sup>77</sup>.

L’investimento delle amministrazioni nella promozione di processi di apprendimento continuo, infatti, permette alle persone di acquisire competenze digitali aggiornate che possono portare a miglioramenti nei processi, innovazioni nei servizi e modelli di erogazione più efficaci; attraverso programmi di formazione mirati, le persone possono essere messe nelle condizioni migliori per sviluppare autonomamente nuove ipotesi di soluzioni alle domande e ai bisogni di persone e comunità, qualificandosi come agenti di cambiamento all’interno delle proprie amministrazioni.

---

<sup>76</sup> Il collegamento fra partecipazione ad attività di formazione continua e sviluppo professionale si stabilisce soprattutto per le progressioni economiche, c.d. “orizzontali”. A riguardo, la disciplina legislativa prevede che le progressioni all’interno della stessa area avvengono, con modalità stabilite dalla contrattazione collettiva, «*in funzione delle capacità culturali e professionali e dell’esperienza maturata e secondo principi di selettività, in funzione della qualità dell’attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l’attribuzione di fasce di merito*». Il semplice riferimento alla rilevanza delle “capacità professionali” viene meglio specificato dall’art. 23 del d.lgs. n. 150 del 2009, secondo cui «*le progressioni economiche sono attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione*».

<sup>77</sup> Sia consentito il rimando a C. ZIANI, *Lavoro e benessere nella pubblica amministrazione. Diritti, responsabilità e organizzazione*, Editoriale Scientifica, 2025, p. 328 ss.

## Ripensare impresa e lavoro nella prospettiva post-liberale\*

Bruno Caruso

1. Crisi del liberalismo, trasformazioni del lavoro	30
2. L'impresa come istituzione civica e il lavoro come relazione "incarnata"	31
3. Per un diritto del lavoro generativo e una democrazia del valore	32
4. Conclusioni. Prospettive di rifondazione di una sinistra sociale.	34

---

\* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 498/2025

## 1. Crisi del liberalismo, trasformazioni del lavoro

Nel corso dell'ultimo trentennio, il paradigma liberale ha subito una progressiva trasformazione, perdendo molte delle sue promesse originarie. Nato come tentativo di conciliare autonomia individuale, pluralismo e istituzioni rappresentative, si è evoluto in forme sempre più autoreferenziali e disincarnate, che hanno separato la libertà dalla responsabilità, l'economia dalla comunità, il diritto dalla giustizia. Come ha ben evidenziato la letteratura post-liberale – da Pabst e Milbank ad autori come Lasch, Neiman e lo stesso Putnam<sup>78</sup> – la crisi del liberalismo non è solo una crisi di rappresentanza, ma una vera e propria crisi della realtà. La tecnocrazia ha ridotto la politica a governance amministrativa; il populismo ne ha occupato i resti con un linguaggio identitario e regressivo. La libertà, scollegata da ogni fondamento trascendente o civico, si è rovesciata in arbitrio, e l'individuo, emancipato da tutto, si è ritrovato solo.

Il lavoro ha subito pienamente le conseguenze di questa trasformazione. Il passaggio dalla società industriale a quella digitale ha disarticolato i nessi che legavano produzione, comunità e cittadinanza. La retorica dell'occupabilità ha soppiantato quella della solidarietà; la flessibilità si è fatta precarietà; l'efficienza si è misurata in termini quantitativi, svuotando la qualità relazionale e simbolica del lavoro. Al tempo stesso, l'impresa ha cessato di essere luogo di relazione e appartenenza: da istituzione economica radicata in un territorio, si è trasformata in nodo astratto di interessi finanziari. I processi decisionali sono stati esternalizzati ai mercati e agli algoritmi, producendo una governance opaca, deresponsabilizzante e spesso inaccessibile ai lavoratori e ai propri rappresentanti. Si è parlato, non a caso, di governo dei numeri e dell'algoritmo come nuovo capo.

Il diritto del lavoro, nato per correggere gli squilibri di potere e trasformare le disuguaglianze sociali in oggetto di intervento regolativo, si è trovato spiazzato da queste trasformazioni. In molti casi si è adattato, inseguendo le evoluzioni del mercato con una logica emergenziale; in altri ha resistito, riproponendo strumenti pensati per un'altra stagione storica. In entrambi i casi, ha rischiato l'irrilevanza. Le categorie tradizionali – subordinazione, orario, luogo fisico – sono diventate insufficienti per cogliere le nuove forme del lavoro. Eppure, è proprio in questa crisi che si apre lo spazio per una riflessione rinnovata, che non si limiti alla manutenzione tecnica degli istituti, ma interroghi il senso profondo del lavoro, della produzione e della convivenza civile.

---

<sup>78</sup> A. Pabst, *Postliberal Politics. The coming Era of Renewal*, Polity Press, Cambridge, 2021; A. Pabst J. Milbank, *The Politics of Virtue, Post-liberalism and the Human Future*, Rowman & Littlefield Publishers, 2016; S. Neiman, *La sinistra non è woken*, De Agostini, 2025, ed. Kindle; C. Lasch, *La cultura del narcisismo*, Neri Pozza Editore, Vicenza, 2020. R.D. Putnam, *Capitale sociale e individualismo*, il Mulino, Bologna, 2004.

A monte di tutto ciò si colloca quella che è stata chiamata la metacrisi del capitalismo. Una crisi che non è solo ciclica, ma sistemica e culturale, perché investe non soltanto le dinamiche economiche, ma le categorie con cui interpretiamo l'agire umano, il valore, la cooperazione, la giustizia. Milbank e Pabst parlano di un ordine capitalistico che, svuotato di fondamenti etici e relazionali, finisce per generare nichilismo, solitudine, cinismo: una società della prestazione e dell'astrazione dove tanto il lavoro quanto l'impresa perdono ogni legame con la comunità e la reciprocità. Il capitalismo tardo-moderno – nella sua versione tecnoliberista – promette libertà, ma produce dipendenza dagli algoritmi; promette autonomia, ma crea isolamento; promette ricchezza, ma distribuisce scarsità simbolica. In questo quadro, le disuguaglianze materiali si intrecciano a una crescente disgregazione dei legami sociali.

Il problema non è solo economico: è antropologico. Il lavoro non è più un'attività dotata di senso, ma un insieme di "task" misurati, retribuiti a cottimo (l'icona è rappresentata dalla celeberrima copertina dell'Economist)<sup>79</sup>, disancorati da ogni narrazione collettiva. L'impresa, anziché farsi luogo di generazione di valore condiviso, si configura come apparato funzionale all'estrazione di valore per pochi. L'intero impianto giuridico e istituzionale costruito nel secondo dopoguerra – e centrato sulla coesistenza tra democrazia, mercato e diritti sociali – viene così messo in discussione. Di fronte a questa metacrisi, le tradizionali categorie analitiche del diritto del lavoro risultano insufficienti. Occorre una rifondazione teorica e politica, capace di riconnettere giustizia e produttività, partecipazione e organizzazione, libertà e responsabilità.

## 2. L'impresa come istituzione civica e il lavoro come relazione "incarnata"

La proposta post-liberale si articola come risposta teorica e normativa a questa disgregazione. Essa non si limita a denunciare il fallimento del liberalismo, ma tenta di riannodare i fili spezzati della modernità, proponendo una visione del sociale centrata sulla persona, sulle relazioni, sulla comunità e sul bene comune. Al centro di questa visione si colloca un'idea forte di impresa: non più organizzazione funzionale all'accumulazione privata, ma istituzione civica radicata, capace di produrre valore economico, ma anche sociale, culturale e simbolico. È un'idea che trova una sua genealogia nell'esperienza olivettiana, nella dottrina sociale cristiana, nell'economia civile e che oggi si declina in forme nuove: imprese sociali, cooperative, fondazioni di comunità,



<sup>79</sup> Il celeberrimo articolo apparso sull'Economist del 3 gennaio 2015 *Workers on tap* e la copertina diventata un'icona al tempo.

modelli multi-stakeholder, imprese benefit. Ma soprattutto, essa implica un diverso orizzonte di legittimazione: l'impresa non può vivere senza comunità, senza fiducia, senza responsabilità condivisa.

Questa ridefinizione dell'impresa comporta una riconsiderazione del lavoro. Il lavoro non è una merce né un costo da comprimere, ma un'attività "incarnata" che coinvolge l'intera persona – corpo, mente, affetti, immaginazione – e che consente non solo di produrre beni, ma di costruire legami, identità, appartenenze. Il lavoro è una delle principali forme di relazione sociale, e come tale deve essere riconosciuto e regolato. Lungi dall'essere una dimensione puramente contrattuale, il lavoro ha una funzione costitutiva della cittadinanza. Esso è luogo di relazionalità, reciprocità, riconoscimento, responsabilità, e – nelle migliori condizioni – anche di felicità. Questa visione si oppone radicalmente tanto all'ideologia dell'autosfruttamento tipica del capitalismo cognitivo, quanto alla retorica del rifiuto del lavoro come unica forma di emancipazione. In entrambi i casi si dimentica che il lavoro, per essere liberante, deve essere buono, riconosciuto e riconoscente, come avrebbe detto Simone Weil o come teorizzato da Hannah Arendt.

Il diritto del lavoro, in questa prospettiva, deve ritrovare la sua funzione originaria: non solo proteggere, ma orientare; non solo difendere diritti, ma generare relazioni; non solo correggere il mercato, ma trasformare la cultura della produzione. Si tratta di andare oltre la logica meramente riparativa, per costruire una grammatica della cooperazione, della sostenibilità e della corresponsabilità. La contrattazione collettiva, la partecipazione dei lavoratori alla governance, l'inclusione di criteri ESG nelle pratiche manageriali, la promozione di imprese ad alto impatto sociale, la fiscalità incentivante per chi reinveste sul territorio, il prendersi cura delle terre dell'osso (le aree interne): questi sono solo alcuni degli strumenti attraverso cui il diritto può reconfigurare il rapporto tra impresa e lavoro. Ma accanto agli strumenti, serve un orizzonte valoriale condiviso: l'idea che il lavoro non sia un puro mezzo, ma una forma del vivere civile, e che l'impresa sia un soggetto responsabile, non solo un centro di calcolo.

### 3. Per un diritto del lavoro generativo e una democrazia del valore

L'approccio post-liberale non si limita a proporre riforme puntuali, ma invita a una trasformazione culturale. Esso rifiuta le false alternative tra Stato e mercato, tra protezione e libertà, tra universalismo e identità. Al contrario, propone un ordine sociale fondato su istituzioni intermedie vitali, su pratiche di cooperazione e su una democrazia che non si esaurisce nel momento elettorale, ma si esprime nel quotidiano: nei luoghi di lavoro, nei territori, nelle relazioni produttive. Il diritto del lavoro diventa, in

questa visione, un diritto della persona nella comunità, capace di tenere insieme dimensione economica e riconoscimento, libertà e giustizia, autonomia e cura. Non si tratta di rinunciare ai diritti sociali, ma di ricostruirne le fondamenta in un mondo profondamente mutato.

L'impresa, da parte sua, è chiamata ad assumere pienamente la sua funzione pubblica. Non nel senso di assorbire logiche e comportamenti pubblicistici, ma nel senso di responsabilità verso la polis. Una responsabilità che si esprime nella qualità del lavoro che offre, nella trasparenza dei suoi processi decisionali, nella sua capacità di generare fiducia. La sostenibilità – ambientale, sociale, generazionale – non può essere ridotta a strategia reputazionale, ma deve diventare criterio fondativo. La governance multi-stakeholder è un primo passo, ma deve essere accompagnata da una cultura organizzativa capace di valorizzare il contributo di tutti i soggetti coinvolti. Il diritto, in questo contesto, non deve solo disciplinare, ma abilitare con un rapporto maturo e culturalmente consapevole con le nuove tecnologie e l'intelligenza artificiale: creare le condizioni perché l'impresa possa essere comunità, e il lavoro possa essere relazione.

In un'epoca segnata dalla solitudine istituzionale e dalla disaffezione democratica, la riconfigurazione del rapporto tra impresa e lavoro è una delle sfide politiche decisive. Non si tratta solo di efficienza o competitività, ma di senso: quale società vogliamo costruire, e a partire da quali legami. Il pensiero post-liberale ci invita a uscire dalla logica emergenziale, a pensare in termini generativi, a riscoprire il valore delle istituzioni come forme di vita condivisa. Il diritto del lavoro, se saprà raccogliere questa sfida, potrà tornare ad essere non solo strumento tecnico, ma architettura del vivere insieme.

In questo senso, la proposta post-liberale non è una nostalgia del passato né un'utopia regressiva. È un tentativo di andare oltre il dualismo che ha dominato il pensiero politico del Novecento – tra Stato e mercato, tra pubblico e privato – e di riscoprire le istituzioni intermedie, le forme di mutualismo, le economie civiche. È anche un invito a superare il minimalismo morale e simbolico della sinistra attuale, incapace di parlare alla dimensione valoriale dell'agire umano. Se il diritto del lavoro vuole sopravvivere alla sua crisi, deve tornare a pensarsi non solo come tecnica normativa, ma come parte di un progetto culturale. Deve offrire strumenti, ma anche visioni. Deve connettere le pratiche produttive con una filosofia pubblica del bene comune.

#### **4. Conclusioni. Prospettive di rifondazione di una sinistra sociale.**

Le difficoltà della sinistra contemporanea derivano in parte dall'aver inseguito modelli di modernizzazione liberale, interiorizzando linguaggi e categorie manageriali che hanno progressivamente svuotato la cultura del lavoro del suo spessore politico e simbolico. A ciò si è aggiunto un altro errore strategico: l'aver abbracciato l'ideologia woke, che ha concentrato l'attenzione su battaglie prevalentemente identitarie e simboliche. Pur avendo in sé istanze di riconoscimento non irrilevanti, tale orientamento ha finito per oscurare la questione sociale e il nesso politico tra lavoro, produzione e cittadinanza. Il risultato è stato l'abbandono del terreno della produzione e dell'impresa, e l'incapacità di inseguire e possibilmente riallacciare i nessi tra innovazione tecnica, aumento del benessere e centralità della persona.

Ne è derivata una perdita di ethos, che ha lasciato scoperto lo spazio di un discorso capace di legare democrazia, tecnologia, giustizia sociale e senso del lavoro.

Ripensare l'impresa e il lavoro nella prospettiva post-liberale significa offrire alla sinistra un nuovo terreno programmatico: radicare le istituzioni produttive nei territori e nelle comunità; riconoscere il lavoro come attività generativa, relazionale e civile; ricostruire un immaginario che leghi sviluppo, innovazione tecnologica, solidarietà e sostenibilità. Ciò implica una rinnovata cultura della partecipazione, della responsabilità e della cura, che faccia del diritto del lavoro non soltanto un argine alle diseguaglianze, ma un dispositivo di rigenerazione sociale.

In questa direzione, la sinistra può ritrovare una voce distinta, capace di parlare non solo di diritti individuali, ma di bene comune; non solo di redistribuzione, ma di produzione di valore condiviso; non solo di protezione, ma di generatività. La sfida è culturale prima che normativa: ricostruire un progetto politico in cui impresa e lavoro tornino a essere i pilastri di una democrazia sostanziale, radicata nella vita quotidiana delle persone e dei territori.

## Appalti pubblici e sfruttamento del lavoro: spunti a partire dalle inchieste della Procura milanese\*

Orsola Razzolini

1. L'equo trattamento negli appalti pubblici: da regola a principio	36
2. L'equo trattamento alla prova del <i>dumping contrattuale</i> : le tappe della crisi	39
3. (Segue) Corrispondere ai lavoratori impiegati nell'appalto una retribuzione non conforme all'art. 36 Cost. può costituire reato?	41
4. Le novità del decreto correttivo del 31 dicembre 2024 e i perduranti dubbi interpretativi: il caso dei servizi museali e del settore della cura	45
5. Prove di salario minimo locale e ruolo dell'art. 36 Cost.	50
6. Subappalti pubblici, parità di trattamento ed effettività: il ruolo centrale della stazione appaltante nella fase dell'esecuzione del contratto.	54
7. Osservazioni conclusive	59

---

\* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT – 499/2025

## 1. L'equo trattamento negli appalti pubblici: da regola a principio

Il d.lgs. n. 36 del 2023 (Codice dei contratti pubblici) e il d.lgs. n. 209 del 2024 (Decreto correttivo appalti) rappresentano l'ultima tappa di un percorso legislativo complessivamente rivolto a costruire un "microsistema normativo" finalizzato a garantire l'equo trattamento dei lavoratori negli appalti e nei subappalti pubblici e a sottrarre quanto più possibile il costo e le condizioni di lavoro al gioco della concorrenza<sup>80</sup>. Già l'art. 30, co. 4 del d.lgs. n. 50 del 2016, da molti giustamente considerato una disposizione innovativa ed efficace nel controllo del *dumping* salariale negli appalti pubblici<sup>81</sup>, disponeva che "al personale impiegato nei lavori oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente". La norma introduceva due criteri importanti: anzitutto quello della selezione del CCNL *leader* in base alla maggiore rappresentatività comparata sul piano nazionale delle associazioni datoriali e sindacali firmatarie; in secondo luogo, il criterio della stretta coerenza tra CCNL e attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente. L'intervento legislativo mirava dunque a limitare la libertà di scelta del CCNL da parte dell'impresa, che, specialmente nei settori *labour intensive*, si presta pericolosamente ad alimentare la concorrenza al ribasso tra contratti collettivi, stabilendo le regole fondamentali del gioco, *the rules of the game*<sup>82</sup>: vale a dire, il perimetro del campo e i giocatori.

<sup>80</sup> Per questo giudizio v. CARUSO, *Equo trattamento dei lavoratori nel nuovo Codice dei contratti pubblici tra sostenibilità e risultato amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2023, 4, p. 863 ss.

<sup>81</sup> Per i lavori monografici usciti sul tema v. PANTANO, *Le clausole sociali nell'ordinamento giuridico italiano. Concorrenza e tutela del lavoro negli appalti*, Pisa, Pacini giuridica, 2020; IZZI, *Lavoro negli appalti e dumping salariale*, Torino, Giappichelli, 2018; RATTI, *Autonomia collettiva e tutela dell'occupazione*, Padova-Milano, Wolter Kluwer, Cedam, 2018.

<sup>82</sup> L'espressione è di FRIEDMAN, *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, 1962, p. 15 per il quale « the existence of a free market does not of course eliminate the need for government. On the contrary government is essential as both as a forum for determining the rules of the game and as an umpire to interpret and enforce the rules decided upon».

La regola è stata elevata a principio generale dall'art. 11 del d.lgs. n. 36 del 2023<sup>83</sup>, la cui complessa gestazione è imputabile a due Governi<sup>84</sup>, che al comma 1 ripropone alla lettera il contenuto dell'art. 30, comma 4 e nei commi successivi introduce alcune novità di non poco conto. Anzitutto, in base all'art. 11, comma 2, la stazione appaltante o l'ente concedente hanno l'onere di indicare "il contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato nell'appalto o nella concessione, in conformità al comma 1"<sup>85</sup>. Per evitare problemi di legittimità costituzionale rispetto agli artt. 39 e 41, il legislatore, al successivo comma 3, precisa poi che gli operatori economici "possono indicare nella propria offerta il differente contratto collettivo da essi applicato, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente": tutele che diventano "equivalenti" nel successivo comma 4<sup>86</sup>. La verifica dell'equivalenza, che dovrà essere effettuata dalla stazione appaltante o dall'ente concedente al momento dell'aggiudicazione, con le modalità di cui all'art. 110 del Codice, riguarda il trattamento economico e normativo dei lavoratori. Le voci da considerare sono state successivamente indicate dall'art. 4 dell'All. I.01 che, recependo alcune indicazioni contenute nel bando-tipo n. 1/2023 dell'Anac<sup>87</sup>, ha precisato: "le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono ritenere sussistente l'equivalenza delle tutele quando il valore economico complessivo delle componenti fisse della retribuzione globale annua di cui al comma 2 risulta almeno pari a quello

---

<sup>83</sup> Per un'analisi dei principi generali del d.lgs. n. 36 del 2023 v. CARANTA, *I principi del nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Giur. it.*, 2023, p. 1950 ss.; ID., *Il nuovo Codice degli appalti pubblici e le tutele sociali dal punto di vista dell'amministrativista*, in *Riv. giur. lav.*, 2024, p. 31 ss.; NAPOLITANO, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: i principi generali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, p. 287 ss.

<sup>84</sup> Il Governo Draghi e il Governo Meloni. Lo sottolineano CARUSO, *Equo trattamento dei lavoratori nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, cit., p. 863 ss. e DI NOIÀ, *Le clausole sociali nel "nuovo" Codice dei contratti pubblici: conferme ed evoluzioni del modello di tutela*, in *Lav. prev. oggi*, 2023, 8-9, p. 615.

<sup>85</sup> La norma è stata ulteriormente modificata dal d.lgs. n. 209 del 2024 del 31 dicembre 2024 che ha precisato che la stazione appaltante o l'ente concedente hanno l'onere di indicare "il contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato nell'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente, in conformità al comma 1 e all'allegato I.01" introdotto dallo stesso decreto.

<sup>86</sup> Per un'analisi della nuova disposizione dal punto di vista giuslavoristico v. DI NOIÀ, *Le clausole sociali nel "nuovo" Codice dei contratti pubblici: conferme ed evoluzioni del modello di tutela*, cit., p. 611 ss.; GIACONI, *Il nuovo Codice e le tutele sociali dal punto di vista del giuslavorista. Verso un appalto pubblico socialmente sostenibile?*, in *Riv. giur. lav.*, 2024, p. 52 ss.; GUERINI, *Contratti pubblici ed equo trattamento dei lavoratori: riflessioni a margine di un esercizio sull'individuazione del CCNL applicabile*, in *Riv. giur. lav.*, 2025, p. 313 ss.; COSTA, *Le clausole di equo trattamento nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Lav. giur.*, 2023, p. 901 ss.; SANTORO, 'A cavallo' tra due codici: l'equo trattamento dei lavoratori nella nuova normativa sui contratti pubblici, in *WP "Massimo D'Antona" C.s.d.l.e.*, 2023, n. 467; TAMPIERI, *Contratti collettivi e tutele salariali nell'art. 11 del codice appalti pubblici*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2024, 2, p. 212 ss.; RICCI G., *Il sistema dei contratti pubblici e le tutele (non solo) salariali dei lavoratori*, in *Riv. giur. lav.*, 2023, 4, I, p. 602 ss.

<sup>87</sup> Nella nota illustrativa al Bando Tipo n. 1/2023, p. 12, l'Anac ha chiarito che il giudizio di equivalenza normativa può essere accordato "in caso di scostamenti marginali in un numero limitato di parametri".

del contratto collettivo di lavoro indicato nel bando di gara o nell'invito e quando gli scostamenti rispetto ai parametri di cui al comma 3 sono marginali”.

Infine, l'art. 11, comma 5, sul quale si tornerà nel paragrafo conclusivo, prevede che “le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano, in tutti i casi, che le medesime tutele normative ed economiche siano garantite ai lavoratori in subappalto” con ciò introducendo il principio della parità di trattamento economico e normativo per tutti i lavoratori che operano nella filiera degli appalti pubblici.

L'equo trattamento dei lavoratori negli appalti e subappalti pubblici costituisce dunque uno dei principi fondamentali del nuovo Codice che vale a “desacralizzare”<sup>88</sup> o quantomeno a ridimensionare il principio della concorrenza e del *favor partecipatoris*, confermando la tendenza, affermatasi in Europa a partire dal Libro verde del 2011 sino alle direttive del 2014, a vedere nel *public procurement* uno strumento che corre anche alla costruzione sociale del mercato<sup>89</sup>, alla trasformazione *green* e *social* dei contesti urbani e alla realizzazione di obiettivi di generale interesse per la collettività quali la tutela ambientale, l'inclusione sociale, l'uguaglianza, la salute pubblica<sup>90</sup>.

Il percorso avviato ha complessivamente contribuito ad accrescere il livello di attenzione delle amministrazioni pubbliche verso un uso socialmente responsabile degli appalti pubblici e a scalpare il principio della loro irresponsabilità per le condizioni di lavoro non dignitose applicate ai lavoratori alle dipendenze degli appaltatori e dei subappaltatori lungo la filiera. Restano nondimeno significative ambiguità e dubbi interpretativi.

La domanda di ricerca è se il principio dell'equo trattamento, uscito rafforzato dalle riforme del 2016, 2021 e 2023, sia effettivamente in grado di arginare il problema del lavoro povero e dello sfruttamento o se tale fenomeno continui ad insinuarsi tra le pieghe degli appalti e dei subappalti pubblici e, in quest'ultimo caso, di quali strumenti disponga la stazione appaltante per contrastarlo. Un esempio emblematico è costituito dalle indagini che la procura milanese ha avviato sul caporalato e sullo

---

<sup>88</sup> L'espressione è di CARUSO E., *Equo trattamento dei lavoratori nel nuovo Codice dei contratti pubblici tra sostenibilità e risultato amministrativo*, cit., p. 863.

<sup>89</sup> V. BELLAVISTA, GIACONI, RAZZOLINI, *Appalti pubblici e tutela del lavoro. Il public procurement come strumento di costruzione sociale del mercato. Introduzione*, in *Riv. giur. lav.*, 2024, p. 3 ss. Sul mutato equilibrio tra clausole sociali e concorrenza nella giurisprudenza e nel diritto dell'Unione europea v. PALLINI, *Diritto europeo e limiti di ammissibilità delle clausole sociali nella regolazione nazionale degli appalti pubblici di opere e servizi*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2016, p. 525 ss.

<sup>90</sup> Bruxelles, 27.1.2011 COM(2011) 15 definitivo, *Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti*, p. 36 ss. Su questa evoluzione v. CARUSO E., *La funzione sociale dei contratti pubblici. Oltre il primato della concorrenza?*, Napoli, Jovene, 2021, p. 49 ss.

sfruttamento del lavoro (art. 603-bis c.p.) all'interno delle filiere, che hanno lambito, seppur solo marginalmente, anche gli appalti pubblici. Nel dicembre 2024, la procura ha infatti disposto l'applicazione della misura del controllo giudiziario in via d'urgenza (art. 3, l. 199 del 2016) a tre note cooperative sociali che forniscono servizi di accoglienza e sicurezza ad importanti istituzioni locali (Comune di Milano, Piccolo Teatro, Teatro alla Scala, Tribunale di Milano, Fiera Milano) e che sono state sottoposte ad indagine per il reato di sfruttamento del lavoro ai sensi dell'art. 603-bis c.p.<sup>91</sup> A differenza delle grandi società committenti private (come Armani, Dior, Alviero Martini, Bartolini, Uber Italy), le stazioni pubbliche appaltanti non sono state (e non possono essere) direttamente coinvolte, ma la rilevanza, anche mediatica, assunta dalla vicenda ha inciso negativamente sull'immagine della città di Milano e delle sue istituzioni rendendo ancor più urgente affrontare le domande di ricerca indicate.

## 2. L'equo trattamento alla prova del *dumping contrattuale*: le tappe della crisi

Uno dei fattori che contribuisce ad indebolire il "microsistema normativo" di tutele predisposto dal Codice dei contratti pubblici è rappresentato dalla crisi della contrattazione collettiva nazionale il cui principale detonatore è stato il CCNL Vigilanza e servizi fiduciari firmato da Cgil Filcams, Cisl Fisascat, Uiltucs, Assiv-Confindustria, Agci, Lega Coop, ConfCooperative *et al.*: contratto *leader* nel settore ampio e trasversale della vigilanza e dei servizi fiduciari nel quale confluiscano le attività di guardiania non armata ivi comprese quelle di accoglienza, *reception* e assistenza alla clientela. Per i bassi livelli retributivi stabiliti, il CCNL si presta a fare concorrenza al ribasso ad altri contratti *leader* in diversi settori, quali quello del trasporto aereo (per gli appalti aventi ad oggetto i servizi di accoglienza aggiudicati da SEA Aeroporti Linate e Malpensa), il CCNL Federculture (per gli appalti di servizi museali affidati dal Comune di Milano) e persino lo stesso CCNL Multiservizi, che è a sua volta trasversale e in concorrenza con numerosi CCNL *leader* (logistica, igiene ambientale, commercio e via discendo), ma prevede minimi retributivi superiori<sup>92</sup>.

<sup>91</sup> Il decreto è stato adottato dal Procuratore della Repubblica, dott. Paolo Storari, il 27 dicembre 2024.

<sup>92</sup> V. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *Lav. dir.*, 2020, 2, p. 185 ss.; CENTAMORE, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bologna, Bononia University Press, 2020; NOVELLA, *Costo del lavoro e retribuzione negli appalti pubblici. Il quadro normativo e qualche numero*, in *Lav. dir.*, 2020, 2, p. 261 ss.; ALVINO, *Clausole sociali, appalti e disgregazione della contrattazione collettiva nel 50° anniversario dello Statuto dei lavoratori*, in *Lav. dir. Eur.*, 2020, n. 2; FORLIVESI, *Sulla funzione anticoncorrenziale del CCNL*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, 3, p. 838 ss.; ALVINO, IMBERTI, *Contratto collettivo leader e rappresentanza datoriale*, in *Lab. & Law Issues*, 2018, 2, p. 3 ss.

In linea generale, la giurisprudenza amministrativa non ha sollevato perplessità in merito alla conformità del CCNL Vigilanza e servizi fiduciari all'art. 30, comma 4, d.lgs. n. 50 del 2016. Anche se resa su una questione diversa, risulta in tal senso emblematica la sentenza del Tar Lombardia<sup>93</sup> del settembre 2023, che annulla il verbale adottato dall'ITL Como-Lecco nei confronti della società Servizi Fiduciari Soc. Coop. (vincitrice di numerosi contratti di appalto con enti pubblici milanesi) con cui era stata disposta la corresponsione ai soci lavoratori dipendenti delle differenze retributive rideterminate secondo il CCNL Multiservizi. Il Tar osserva che la società applica un CCNL *leader* nel settore, perfettamente coerente con l'attività svolta, nel pieno rispetto dell'art. 7, comma 4, del decreto legge n. 248 del 2007, convertito in legge n. 31 del 2008. Quasi con tono di scherno, il Tribunale amministrativo osserva che lo stesso ispettorato del lavoro richiede l'applicazione di tale CCNL nelle gare indette per assegnare il servizio vigilanza (sic!)<sup>94</sup>. Un CCNL, dunque, della cui genuinità e preminenza nel settore non si può dubitare.

Meno di un mese dopo (nell'ottobre 2023), la Cassazione, con una serie di sentenze per molti versi rivoluzionarie, chiamata a pronunciarsi sulla conformità del trattamento retributivo corrisposto a lavoratori soci di cooperativa, sulla base del CCNL Vigilanza e servizi fiduciari, rispetto ai parametri dettati dall'art. 36 Cost., giunge a conclusioni opposte<sup>95</sup>. Nella specie, la retribuzione viene giudicata in contrasto con l'art. 36 Cost. in quanto inferiore persino alla soglia di povertà assoluta calcolata dall'ISTAT (poco più di 4 Euro netti all'ora per 687 euro netti mensili). Per la Suprema Corte la contrattazione collettiva, anche in presenza di un espresso rinvio legislativo (nel caso

---

<sup>93</sup> Tar Lombardia, 4 settembre 2023, n. 2046.

<sup>94</sup> Afferma il Tar Lombardia, 4 settembre 2023, n. 2046: "Peraltro, l'idoneità del richiamato Contratto collettivo 'Vigilanza e servizi fiduciari' è rilevabile anche dalla circostanza che è stato preso a riferimento dal Ministero del Lavoro nella predisposizione delle tabelle relative alla determinazione del costo orario delle prestazioni da applicare in sede di verifica della congruità delle offerte presentate in sede di partecipazione agli appalti pubblici. Di conseguenza, il livello retributivo individuato in tale Contratto collettivo è stato assunto, anche in sede ministeriale, quale parametro di riferimento per le prestazioni offerte dalle imprese che ottengono l'aggiudicazione degli appalti pubblici".

<sup>95</sup> Ci si riferisce a Cass., 2 ottobre 2023, n. 27711 e 27769 che sono state oggetto di molti approfonditi commenti. V., almeno, LASSANDARI, *La Suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione*, in *Riv. giur. lav.*, 2023, p. 531 ss. e in generale i contributi pubblicati nel fascicolo tematico della *Riv. giur. lav.* curato da BAVARO, ORLANDINI, *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, in *Riv. giur. lav.*, 2023, p. 507 ss.; ROMEI, *I nodi irrisolti dell'articolo 36 della Costituzione*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2024, p. 151 ss.; PALLINI, *Alla ricerca dell'autorità salariale nell'ordinamento italiano*, ivi, p. 165 ss.; DELFINO, *La recente giurisprudenza della Cassazione in materia di salario minimo, ovvero alla ricerca della soglia perduta*, in *Dir. lav. merc.*, 2023, p. 548 ss.; BELLOMO, *Giusta retribuzione e contratto collettivo tra Costituzione e diritto europeo*, in *Ambientediritto.it*, 2024, n. 1; GRAGNOLI, *La recente giurisprudenza di legittimità e la dissociazione fra sufficienza e proporzionalità della retribuzione*, in *Lav. dir. Eur.*, 2024, n. 2. Ancor prima delle sentenze v. già i contributi pubblicati nel fascicolo tematico *Contrattazione collettiva, contenuti e problemi*, curato da ALESSI, BELLAVISTA, *Riv. giur. lav.*, 2022, p. 151 ss.

di specie l'art. 3 della l. n. 142 del 2001), deve risultare conforme ai principi di sufficienza e proporzionalità di cui all'art. 36 Cost. Come dire che nel nostro ordinamento, se non esiste un salario minimo legale, è però vigente la giusta retribuzione costituzionale di cui, in base agli artt. 2099 c.c. e 36 Cost., la magistratura è garante e custode.

Nell'individuare la soglia costituzionalmente invalicabile della retribuzione, il Giudice si avvale di parametri e criteri che sono così identificati: il trattamento retributivo previsto da altri contratti collettivi di settori affini o per mansioni analoghe (nella specie il CCNL Multiservizi), indicatori economici e statistici e criteri tratti dalla Direttiva UE 2022/2041 (c.d. indice dei Kaitz) relativa ai salari minimi adeguati alla quale viene così attribuita una immediata rilevanza giuridica nel nostro ordinamento.

Con particolare riferimento agli indicatori economici e statistici, seguendo un'interessante e innovativa giurisprudenza di merito sviluppatasi negli ultimi anni<sup>96</sup>, la Cassazione valorizza la soglia di povertà calcolata dall'ISTAT, l'importo della Naspi o della Cig, l'importo del reddito di cittadinanza con la precisazione che tali parametri funzionano in negativo, non in positivo: possono cioè essere utilizzati per sostanziare un giudizio di non sufficienza della retribuzione a garantire al percettore una minima sopravvivenza, ma non invece per sostenere un giudizio di sufficienza e proporzionalità della stessa.

### 3. (Segue) Corrispondere ai lavoratori impiegati nell'appalto una retribuzione non conforme all'art. 36 Cost. può costituire reato?

La giurisprudenza della Corte di cassazione non ha influenzato direttamente quella amministrativa, ma ha avuto un effetto dirompente sulla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, con particolare riferimento all'interpretazione dell'art. 603-bis c.p. per il quale costituisce reato non solo il caporalato ma lo sfruttamento del lavoro denotato da diversi indici tra i quali "la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato"<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> App. Milano, 29 giugno 2022, n. 579; Trib. Milano, 25 febbraio 2020, n. 225; Trib. Torino, 9 agosto 2019, n. 1128.

<sup>97</sup> In generale v. D'ONGHIA, LAFORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale: una lettura giulavoristica*, in *Lav. dir.*, 2021, 2, p. 233 ss.; BONARDI, CALAFÀ, ELSEN, SALOMONE, *Lavoro sfruttato e caporalato. Una road map per la prevenzione*, Bologna, Il Mulino, 2023; GAROFALO D., *Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento del lavoro*

Facendo alla giurisprudenza di merito e di legittimità sopra ricordata, la Procura ha ritenuto che corrispondere ai lavoratori retribuzioni non conformi all'art. 36 Cost., sotto il profilo della sufficienza, può integrare non solo un illecito civile, ma un illecito penale. È così avvenuto che, già nell'estate del 2023, su richiesta della Procura, il G.I.P. abbia disposto con decreto il controllo giudiziario della Società cooperativa servizi fiduciari (art. 3, l. n. 199 del 2016), sottoposta ad indagine per il reato di sfruttamento (art. 603-bis c.p.) rinvistato (tra gli altri indici) nel fatto di corrispondere ai lavoratori (sulla base del CCNL Vigilanza) retribuzioni giudicate sistematicamente in violazione dell'art. 36 Cost. in quanto inidonee a garantire loro un'esistenza libera e dignitosa<sup>98</sup>. Di questo provvedimento, purtroppo non pubblico né accessibile, è interessante notare come il *quantum* costituzionalmente invalicabile venga individuato dal Giudice in euro 852,83 al mese, pari alla soglia di povertà ISTAT per il 2022 calcolata per una famiglia monocomponente di un'area metropolitana del Nord del paese.

Si deve osservare come le indagini svolte dalla Procura abbiano principalmente riguardato le filiere degli appalti privati nel settore della moda, della logistica e del *food delivery*. Con particolare riferimento alla moda, esse hanno consentito di portare alla luce negli opifici cinesi posti a valle della filiera fenomeni di gravissimo sfruttamento lavorativo, con lavoratori immigrati clandestini, facilmente ricattabili, sottoposti a condizioni di lavoro (retribuzioni pari a 2/3 euro all'ora) e alloggiative degradanti, in violazione di tutte le norme di sicurezza. L'innovatività e la particolarità del procedimento risiede, in primo luogo, nel fatto che la Procura si è rivolta al Tribunale di Milano, Sezione autonoma misure di prevenzione (S.A.M.P.), chiedendo, in base all'art. 34 del d.lgs. n. 159 del 2011, l'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale dell'amministrazione giudiziaria: misura che ha la caratteristica di non essere impugnabile dall'impresa che la subisce e di non poter essere applicata per un periodo superiore a un anno<sup>99</sup>. In secondo luogo, per il tramite di tale disposizione normativa,

---

(non solo in agricoltura), in *Riv. dir. sic. soc.*, 2018, p. 229 ss. Sulla tecnica del rinvio legislativo utilizzata in questo caso del legislatore, che fa riferimento ai contratti collettivi sia nazionali che territoriali, stipulati dalle organizzazioni sindacali (non anche datoriali) più rappresentative (anziché comparativamente più rappresentative) a livello nazionale, v. le considerazioni di DI NOIÀ, *Rappresentatività e contratto collettivo. Libertà, pluralismo ed esigenze regolative*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 98.

<sup>98</sup> V. BARAGGINO, "5 Euro lordi all'ora e minacce". *L'accusa di caporalato per il colosso Securitalia*, in *Il Fatto Quotidiano*, 22 giugno 2023.

<sup>99</sup> Il termine è prorogabile di ulteriori sei mesi per un periodo comunque non superiore complessivamente a due anni, "a richiesta del pubblico ministero o d'ufficio, a seguito di relazione dell'amministratore giudiziario che evidenzi la necessità di completare il programma di sostegno e di aiuto alle imprese amministrate e la rimozione delle situazioni

la misura di prevenzione è stata disposta anche nei confronti delle grandi società committenti, poste a capo della filiera, per le quali è stato ipotizzato il reato di agevolazione colposa dello sfruttamento (art. 34, comma 1, d.lgs. n. 159 del 2011) rinvocabile nel fatto di non aver mai disposto controlli né verificato la reale capacità imprenditoriale dei propri appaltatori e le condizioni effettive dei lavoratori lungo la propria filiera, anche in violazione del d.lgs. n. 231 del 2001. Nelle parole della Procura milanese, l'amministrazione giudiziaria ha l'obiettivo di evitare la fase del processo e della sanzione, "bonificando" le imprese e riportandole alla *compliance* attraverso l'introduzione di un modello organizzativo idoneo a prevenire il cosiddetto "*decoupling*". Una moderna "*messa alla prova aziendale*" che mira in sostanza a rimuovere quelle disfunzioni che hanno reso l'organizzazione il terreno per la commissione di reati di sfruttamento, omissioni contributive, caporalato e via dicendo<sup>100</sup>. Un approccio estremamente pragmatico che è stato criticato da illustri penalisti. "Il sistema della prevenzione patrimoniale" scrive Giovanni Maria Flick "rischia di diventare il modello di risposta dell'ordinamento alle disfunzionalità dell'impresa, ossia un nuovo intervento pubblico nell'economia. La risposta dell'ordinamento sembra essere – sempre di più – quella dell'anticipazione dell'intervento penale e del passaggio dalla repressione alla prevenzione"<sup>101</sup>.

Non è questa la sede (né si hanno le competenze) per esaminare nel dettaglio il contenuto dei provvedimenti adottati dalla Procura. Preme soltanto rilevare come tali inchieste offrano spunti interessanti per gli appalti e i subappalti pubblici. Da un lato, viene scalfito, anche nel diritto penale dell'impresa, il principio della irresponsabilità organizzata (*organized irresponsibility*) della società capofila per quanto accade ai

---

*di fatto e di diritto che avevano determinato la misura*" (art. 34, comma 2, d.lgs. n. 159 del 2011). In dottrina, v. in generale MERLO, *Contrastare lo sfruttamento del lavoro attraverso gli strumenti della prevenzione patrimoniale: "Adelante con juicio"*, in *Dir. pen. cont.*, 2022, p. 173 ss. In altri procedimenti, come quello che ha coinvolto la Società cooperativa servizi fiduciari, la misura è stata disposta in base all'art. 3, l. n. 199 del 2016 per il quale "Nei procedimenti per i reati previsti dall'articolo 603-bis del codice penale, qualora ricorrano i presupposti indicati nel comma 1 dell'articolo 321 del codice di procedura penale, il giudice dispone, in luogo del sequestro, il controllo giudiziario dell'azienda presso cui è stato commesso il reato, qualora l'interruzione dell'attività imprenditoriale possa comportare ripercussioni negative sui livelli occupazionali o compromettere il valore economico del complesso aziendale".

<sup>100</sup> Con l'espressione *decoupling* organizzativo la procura intende sottolineare come, accanto alla struttura formale dell'organizzazione principale, si sviluppi un'altra struttura, "informale", volta a seguire le regole dell'efficienza e del risultato. «In questo modo, la costante e sistematica violazione delle regole genera la normalizzazione della devianza, in un contesto dove le irregolarità e le pratiche illecite vengono accettate ed in qualche modo promosse, in quanto considerate normali» [...] «unico strumento per far cessare questa situazione, in un'ottica di interventi proporzionali, è una "moderna messa alla prova aziendale" (Cass. 9122/2021) finalizzata ad affrancare l'impresa da relazioni (interne ed esterne) patologiche».

<sup>101</sup> FLICK, *Prevenzione o repressione?*, in *Cass. pen.*, 2025, p. 356 ss.; Id., *Il giudice e l'impresa. Economia e diritto: un rapporto difficile*, IlSole24Ore, 2025.

lavoratori lungo la filiera. Dall’altro lato, viene affermato con forza che corrispondere ai lavoratori una retribuzione inferiore alla soglia della sufficienza sancita dall’art. 36 Cost. costituisce un reato dinanzi al quale i committenti non possono restare indifferenti e inerti.

Sempre dai giornali si è appreso di un’indagine che ha coinvolto nel dicembre scorso tre note cooperative che operano nel contesto milanese anche per importanti istituzioni pubbliche e corrispondevano retribuzioni ritenute al di sotto della soglia di povertà, in violazione dell’art. 36 Cost.<sup>102</sup> Segnatamente, è stato disposto, in base all’art. 3, l. n. 199 del 2016, il controllo giudiziario in via d’urgenza nei confronti di tre note società cooperative nei confronti delle quali sussistono “gravi indizi” in relazione al reato di sfruttamento del lavoro di cui all’art. 603-bis. I gravi indizi sono costituiti, da un lato, dalla corresponsione di una retribuzione ritenuta, sulla base di una CTU, inferiore al giusto salario minimo costituzionale in quanto al di sotto della soglia di retribuzione oraria considerata a rischio povertà dall’Istat (8,5 euro all’ora), nonché ad altri parametri (su cui si potrebbe discutere), quali il trattamento massimo mensile Naspi per il 2023 e 2024, e l’importo massimo per la cassa integrazione guadagni ordinaria per il 2023 e 2024. Il secondo indizio è costituito dallo “stato di bisogno” dei lavoratori<sup>103</sup>.

Le indagini non hanno coinvolto i grandi committenti pubblici quali il Comune di Milano al quale peraltro, in quanto ente pubblico territoriale, non è applicabile il d.lgs. n. 231 del 2001 per espressa disposizione di legge né, sembra, l’art. 34 del d.lgs. n. 159 del 2011 che fa riferimento al “libero esercizio di determinate attività economiche”. Tuttavia, esse non hanno mancato di creare timore e imbarazzo, risultando lecive dell’immagine della città quale soggetto promotore e garante di lavoro dignitoso. Di qui l’importanza di chiedersi se il Codice dei contratti pubblici, come da ultimo modificato, contenga disposizioni effettivamente in grado di arginare il rischio di sfruttamento del lavoro e di quali strumenti disponga eventualmente la stazione appaltante per assicurarsi che l’appaltatore corrisponda retribuzioni conformi all’art. 36 Cost.

---

<sup>102</sup> Il CCNL applicato era addirittura quello Proprietari di fabbricati firmato da CGIL, CISL e UIL. V. FERRARELLA, *Milano, lavoratori sottopagati in Fiera e al Piccolo, Coop commissariata: «Retribuzioni sotto la soglia di povertà»*, Corriere della Sera, 9 gennaio 2025.

<sup>103</sup> Trib. Milano, 3 aprile 2024, per il quale il bisogno non presuppone l’annientamento di qualsiasi libertà di scelta; anche situazioni di temporanea difficoltà economica sono idonee a limitare la volontà della vittima. L’efficacia dell’intervento penale è dimostrata dal fatto che una delle tre società cooperative, al fine di evitare il provvedimento, ha immediatamente aumentato la retribuzione corrisposta del 43,7%, passando ad una retribuzione oraria netta di 7,23 euro (da 5,03). Un risultato che né l’ispettorato del lavoro, né il sindacato sono mai riusciti ad ottenere.

#### 4. Le novità del decreto correttivo del 31 dicembre 2024 e i perduranti dubbi interpretativi: il caso dei servizi museali e del settore della cura

Per rispondere alla domanda con cui si è concluso il paragrafo precedente è utile partire da un esempio concreto: l'appalto dei servizi di accoglienza nei musei aggiudicato dal Comune di Milano prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 36 del 2023 e del d.lgs. n. 209 del 2024<sup>104</sup>. Il servizio di accoglienza è astrattamente riconducibile all'ambito di applicazione di almeno tre CCNL *leader* tra loro in concorrenza: il CCNL Federculture (che garantisce gli *standard* di tutela più elevati), il CCNL Multiservizi e il CCNL Vigilanza e servizi fiduciari.

Prima della riforma del 2023, la stazione appaltante non poteva indicare né imporre un determinato CCNL<sup>105</sup>, ma nulla le impediva di attribuire un punteggio premiale agli operatori economici che scegliersero di applicare il CCNL da essa valutato come "preferibile", nel caso di specie il CCNL Federculture<sup>106</sup>. Così era avvenuto nella vicenda giudicata dal Tar Lombardia: il Comune di Milano aveva previsto un punteggio premiale per gli operatori economici che avessero scelto di applicare il CCNL Federculture (nel caso di specie 5 punti su 100). Tuttavia, ciò non era stato sufficiente; tutti i partecipanti alla gara avevano optato per CCNL diversi e meno costosi: il Multiservizi e il Vigilanza e servizi Fiduciari<sup>107</sup>.

Cosa cambia con il nuovo art. 11, comma 2, d.lgs. n. 36 del 2023 e con l'Allegato I.01? Resta anzitutto fermo il principio, più volte ribadito dalla giurisprudenza amministrativa (ma non solo), per cui in nessun caso la stazione appaltante può *imporre* un certo contratto collettivo. Essa deve tuttavia indicare nel bando il CCNL che viene individuato secondo il procedimento definito dall'art. 2, All. I.01<sup>108</sup>. L'art. 2, comma 2 specifica, in particolare, il criterio della "stretta connessione" tra l'ambito di applicazione del CCNL e le attività oggetto dell'appalto. L'individuazione del CCNL, firmato dalle associazioni di datori di lavoro e di lavoratori comparativamente più rappresentative

---

<sup>104</sup> V. Tar Lombardia, 28 novembre 2023, n. 2830, in *Riv. It. dir. lav.*, 2024, 1, II, p. 118 ss., con commento di SCESI e in *Dir. rel. ind.*, 2024, p. 209 ss., con ampio commento di IMBERTI.

<sup>105</sup> V. Cons. Stato, V, 26 luglio 2024, n. 6770, in *Lav. giur.*, 2025, p. 593 ss., con commento di PISTORE.

<sup>106</sup> V. Cons. Stato, sez. V, 20 ottobre 2021, n. 7053.

<sup>107</sup> V. Tar Lombardia, 28 novembre 2023, n. 2830.

<sup>108</sup> Sul procedimento da seguire, benché prima dell'entrata in vigore del decreto correttivo appalti, v. PIGLIALARMI, POIANI LANDI, *Appalti pubblici e contrattazione collettiva*, CNEL, n. 21, 2024. Dopo le novità apportate con il d.lgs. n. 209 del 2024, invece, cfr. PASSALACQUA, *I contratti collettivi negli appalti pubblici dopo il decreto correttivo al Codice*, in *Arg. dir. lav.*, 2025, 2, p. 179 ss.; COSTA, *Contratti pubblici e clausole sociali dopo il d.lgs. n. 209 del 2024*, in *Dir. merc. lav.*, 2025, 1, p. 143 ss.; GUERINI, *Contratti pubblici ed equo trattamento dei lavoratori: riflessioni a margine di un esercizio sull'individuazione del CCNL applicabile*, cit., p. 313 ss.

a livello nazionale, è il risultato di una complessa sequenza di operazioni: anzitutto, utilizzando anche le Tabelle D1, D2, D3 contenute nell'allegato II-bis, art. 11, si deve identificare l'attività da eseguire facendo riferimento al CPV (vocabolario comune per gli appalti) e al codice ATECO ad esso eventualmente associato; quindi, si seleziona il CCNL, il cui ambito di applicazione deve risultare *strettamente coerente* con l'attività da eseguire, utilizzando la classificazione alfanumerica in settori e sottosettori operata dall'archivio dei contratti collettivi di lavoro depositati al CNEL e contenuta in un articolato foglio *excel* di non facilissima consultazione<sup>109</sup>. Infine, si fa riferimento anche alle Tabelle per la determinazione del costo del lavoro negli appalti elaborate dal Ministero del lavoro. Si tratta di un procedimento molto complesso e non privo di ambiguità specialmente perché manca un sistema che consenta, a partire dal CPV, di individuare con certezza e semplicità il codice ATECO e i CCNL corrispondenti<sup>110</sup>.

Tornando all'esempio di partenza – appalto avente ad oggetto i servizi di accoglienza nei musei –, la stazione appaltante, in base alla nuova normativa, potrà indicare nel bando il CCNL Federculture seguendo il seguente procedimento. Si parte dal CPV 92521000-9 “*Servizi di musei*” che però non compare nelle tabelle D1, D2, D3 indicate nell>All. II.bis, art. 11. Il CPV più aderente si ritrova nella tabella D1 ed è il 9250000-6 “*Servizi di biblioteche, archivi, musei e altri servizi culturali*”. A tale CPV è associato tuttavia non un codice ATECO ma un codice CP che segue la classificazione ECOICOP, il 0942 “*Servizi culturali*”. Consultando i codici ATECO, quello più aderente appare il 91.02.00, “*Attività di musei*”, che ricomprende la “*gestione di musei di qualsivoglia genere*”. A questo punto si possono cercare, nel foglio A5 dell'archivio CNEL, i CCNL corrispondenti a tale codice (indicato come 91.2) e si ritroverà appunto il CCNL Federculture (T711), firmato dalle associazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

Nondimeno, da gennaio ad oggi, risultano bandi in cui continua a venire indicato il CCNL Multiservizi in luogo del CCNL Federculture. Tali CCNL rispettano il requisito della “*stretta connessione*” di cui all'art. 2 dell>All. I.01? Nel caso del Comune di Parma<sup>111</sup>, ad esempio, si è fatto riferimento al CPV 92521000-9 “*Servizi nei musei*” ma

---

<sup>109</sup> In particolare nel foglio A5 viene operato il collegamento tra CCNL e ATECO. L'associazione tra codice ATECO e CCNL è frutto di un'elaborazione del CNEL effettuata sulla base del campo di applicazione di ciascun CCNL.

<sup>110</sup> In questo senso v. le considerazioni di PISTORE, *I contratti collettivi applicabili negli appalti pubblici: alcune considerazioni anche alla luce del nuovo Codice (D.lgs. n. 36 del 2023)*, in *Lav. giur.*, 2025, 6, p. 596 ss. V. inoltre gli esempi riportati nel saggio di GUERINI, *Contratti pubblici ed equo trattamento dei lavoratori: riflessioni a margine di un esercizio sull'individuazione del CCNL applicabile*, cit., p. 313 ss., che si cimenta in questo difficile esercizio.

<sup>111</sup> Un esempio è il Bando pubblicato il 28 maggio 2025 dal Comune di Parma per la gestione musei, servizio accoglienza e gestione supporto eventi e attività espositive per la durata di anni tre con possibilità di rinnovo triennale.

di qui si è poi arrivati al codice Ateco 81.10.00 "Attività di servizi integrati agli edifici" che include "la fornitura e la gestione integrata di servizi da effettuarsi presso le strutture del cliente. I servizi riguardano la pulizia generale di interni, la manutenzione ordinaria, lo smaltimento dei rifiuti, i servizi di portierato e sorveglianza, lo smistamento della posta, le attività di reception, lavanderia e i servizi correlati a supporto delle operazioni all'interno delle strutture". Quindi, guardando all'archivio CNEL, foglio A5, è stato indicato il CCNL K511 (Multiservizi). Qualche dubbio sul rispetto del requisito della stretta connessione nel caso di specie ben potrebbe essere sollevato. In particolare, la coerenza tra codice CPV (individuato dei Servizi nei musei) e codice ATECO (individuato nei servizi integrati negli edifici) desta più di qualche perplessità. Tutto questo al netto del problema di fondo che riguarda la sovrappponibilità di alcuni codici Ateco e, specialmente, degli ambiti di applicazione dei CCNL *leader*, alimentata da quelli trasversali o *monstre*, come il Multiservizi: problema che dovrebbe essere affrontato *in primis* dalle stesse parti sociali<sup>112</sup>.

Consideriamo ora il caso in cui la stazione appaltante abbia scelto di indicare nel bando il CCNL Federculture. Può a questo punto un operatore economico proporre il CCNL Multiservizi o il CCNL Vigilanza? Poniamo che la stazione appaltante ritenga tali CCNL strettamente connessi alle attività oggetto dell'appalto: soluzione che, come detto, solleva più di un dubbio. L'art. 4 dell'All. I.01 impone a questo punto la verifica della equivalenza economica e normativa del CCNL alternativo<sup>113</sup> che, nel caso di specie, probabilmente non c'è perché, almeno ad un primo sguardo, i CCNL Multiservizi e Vigilanza prevedono minimi tabellari diversi, sensibilmente inferiori<sup>114</sup>. Il criterio dell'equivalenza, come specificato dall'Allegato I.01, costituisce dunque un passo avanti nel rafforzamento delle tutele sociali ma permangono numerose incertezze<sup>115</sup>.

Con particolare riferimento ai parametri che devono essere considerati per verificare l'equivalenza normativa, va rilevato che l'art. 4, comma 3 dell'All. I.01 non menziona né l'inquadramento professionale, né l'orario di lavoro<sup>116</sup>: un'omissione molto significativa perché è, in effetti, proprio su questi due parametri che l'operatore economico può giocare per risparmiare nei costi del lavoro. Lo dimostra un recente parere

---

<sup>112</sup> V. ancora CIUCCIOVINO, *op. ult. cit.*; CENTAMORE, *op. ult. cit.*; ALVINO, IMBERTI, *op. ult. cit.*, p. 4 ss.

<sup>113</sup> Sull'obbligatorietà di tale verifica v., da ultimo, Cons. Stato, 11 settembre 2025, n. 7281.

<sup>114</sup> Sull'assenza di una vera e propria parità di trattamento economico, affermata però prima dell'entrata in vigore dell'All. I.01, v. Tar Brescia, 11 marzo 2024, n. 89, in *Urb. App.*, 2024, p. 557 ss. con commento di GIACALEONE.

<sup>115</sup> V. l'analisi di FAIOLI, *Contrattazione collettiva "equivalente". Codice degli appalti, precomprensione ermeneutica e scelta di un metodo per comparare le tutele*, in *Fed.it*, 2025, n. 14, p. 210.

<sup>116</sup> La norma fa riferimento al lavoro supplementare e straordinario ma non all'orario di lavoro né all'inquadramento professionale.

dell’Anac che valuta positivamente l’operato di un RUP che aveva considerato il CCNL Anisa/Confsal non equivalente al CCNL Angaf indicato nel bando, poiché, a dispetto di una formale equiparazione retributiva, era diverso il numero di ore lavorate: 39 vs 40<sup>117</sup>. Ancora, inquadrare i lavoratori in livelli inferiori rispetto alle mansioni necessarie all’esecuzione del contratto di appalto consente all’operatore economico un risparmio nei costi mentre l’eventuale sindacato su tale scelta organizzativa richiede notevoli competenze in capo al RUP<sup>118</sup>.

Dubbi interpretativi solleva inoltre l’orientamento giurisprudenziale per il quale, nell’indicare il costo della manodopera<sup>119</sup>, l’operatore economico può non considerare i costi relativi al personale *non* stabilmente impiegato per l’esecuzione della commessa: il riferimento è al “personale di supporto” e “a figure professionali utilizzate occasionalmente” nell’esecuzione dell’appalto<sup>120</sup>. Si tratta di nozioni giurisprudenziali, elaborate a partire da vicende concrete, ampie e generiche che si prestano ad abusi e manipolazioni: basti pensare al caso, non affatto eventuale, in cui l’operatore economico qualifichi come “personale di supporto”, i cui costi non vanno indicati, i direttori del servizio o il personale “trasversale” di coordinamento (le cui retribuzioni sono normalmente più elevate) impiegato su più appalti<sup>121</sup>.

---

<sup>117</sup> Parere Anac del 14.1.2025, n. 14. Secondo l’Anac il RUP ha agito correttamente e la sua valutazione non è sindacabile dall’Anac se non per macroscopica illogicità.

<sup>118</sup> Emblematico ancora una volta il caso dei servizi museali deciso dal Tar Lombardia, 28 novembre 2023, n. 2830, in cui l’operatore economico aveva inquadrato il personale da impiegare nel livello D, CCNL Vigilanza e servizi fiduciari, “addetto al servizio di custodia” quando la stazione appaltante richiedeva lavoratori in grado di parlare almeno due lingue straniere.

<sup>119</sup> V. Cons. Stato, ad. plen., 2 aprile 2020, n. 7 in *Urb. App.*, 2020, p. 840 ss. con commento di FIGUERA, sull’obbligatorietà di indicare tali costi, a pena di esclusione, al fine di consentire all’amministrazione di accettare la serietà e la congruità dell’offerta.

<sup>120</sup> Cons. Stato, V, 18 agosto 2023, n. 7815; Cons. Stato, 3.11.2020, n. 6786. Da ultimo Cons. Stato, 19 maggio 2025, n. 4250.

<sup>121</sup> V. Cons. Stato, III, 16 settembre 2024, n. 7582, sentenza relativa ad un appalto avente ad oggetto la ristorazione scolastica aggiudicato dalla nota società Dussmann che però aveva omesso di conteggiare i costi di tre figure di coordinamento, impiegate trasversalmente su più appalti, ma che dovevano essere sempre reperibili dal lunedì al venerdì, dalle 7.30 alle 19.00. Il Consiglio di Stato ha affermato (giustamente a parere di chi scrive) che ciascuna di queste professionalità ha compiti precisi e costanti, ancorché non continuativi, e che il loro costo deve essere pertanto conteggiato, a nulla rilevando il fatto che siano impiegati su più appalti come figure di coordinamento o supporto. Il caso descritto è comunque emblematico delle difficoltà interpretative e delle ambiguità sollevate dall’orientamento descritto.

Scatterebbe poi in tali ipotesi la disciplina dell'anomalia dell'offerta<sup>122</sup> di cui all'art. 41, comma 14 del d.lgs. n. 36 del 2023, per il quale i costi della manodopera sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso, ferma restando però "la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale"<sup>123</sup>. Ma cosa significa "organizzazione aziendale più efficiente" nel caso degli appalti *labour intensive*? Certamente non potrà considerarsi "efficiente" un risparmio ottenuto mediante il sotto-inquadramento dei lavoratori, la previsione di un numero di ore di lavoro inferiore a quelle effettivamente necessarie per svolgere il servizio o la sottrazione del costo del personale direttivo e di coordinamento.

Se le novità normative descritte contribuiscono ad un rafforzamento delle tutele sociali – fermi restando i dubbi suscitati dal mancato inserimento dell'inquadramento professionale e dell'orario di lavoro tra i parametri normativi da considerare nella verifica dell'equivalenza e le ambiguità sottese agli orientamenti giurisprudenziali in materia di indicazione del costo della manodopera –, le maggiori perplessità le solleva l'art. 3 dell'All. I.01 che introduce la cosiddetta "*presunzione di equivalenza*". Tale presunzione riguarda le "tutele garantite da contratti collettivi nazionali e territoriali di lavoro, sottoscritti congiuntamente dalle medesime organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative con organizzazioni datoriali diverse da quelle firmatarie del contratto collettivo di lavoro indicato dalla stazione appaltante, attinenti al medesimo sottosettore a condizione che ai lavoratori dell'operatore economico sia applicato il contratto collettivo di lavoro corrispondente alla dimensione o alla natura giuridica dell'impresa". In altri termini, l'equivalenza economica e normativa si presume per quei CCNL firmati da CGIL, CISL e UIL con associazioni datoriali diverse che rappresentano ad esempio piccole imprese, imprese artigiane o società cooperative. La norma tutela il *favor participationis* ma si presta ad alimentare il *dumping* contrattuale.

Un rilevante esempio è il settore della cura che, come noto, è stato gestito negli ultimi anni dall'attore pubblico ricorrendo largamente, oltre che allo strumento dell'accreditamento, agli appalti al ribasso ad attori privati quali cooperative ed enti del terzo

---

<sup>122</sup> Sul difficile coordinamento tra la nuova disciplina in materia di equivalenza e quella sull'anomalia dell'offerta v. FAIOLI, *Contrattazione collettiva "equivalente". Codice degli appalti, precomprendere ermeneutica e scelta di un metodo per comparare le tutele*, cit., p. 210 ss.

<sup>123</sup> Tar Calabria, 8 febbraio 2024, 119, in *Giur. it.*, 2024, 2169 ss.; Tar Toscana, 29 gennaio 2024, n. 120.

settore<sup>124</sup>. Come è stato osservato in una ricerca recente, “l’espansione dei servizi di cura è stata ottenuta principalmente con l’informalizzazione (ovvero il lavoro domestico) e il ricorso al mercato privato attraverso pratiche di appalto e di accreditamento, ampiamente utilizzato per sfruttare i differenziali di costo tra il settore privato e quello pubblico”<sup>125</sup>. Non è un caso che i conflitti collettivi in tale ambito, tradizionalmente del tutto silente, siano sensibilmente aumentati proprio nell’ultimissimo anno, trainati da CGIL FP, CISL FP, UIL FPL che rivendicano l’applicazione del CCNL sanità in luogo del CCNL Anaste (considerato “pirata”) ma anche del CCNL Cooperative sociali, lamentando gap retributivi che sfiorano il 25%<sup>126</sup>.

La presunzione di equivalenza prevista dall’art. 3, All. I.01 rende a questo punto impossibile per le stazioni appaltanti richiedere agli operatori economici l’applicazione di CCNL più onerosi, peggiorando, per paradosso, la situazione precedente.

##### 5. Prove di salario minimo locale e ruolo dell’art. 36 Cost.

In base alle considerazioni svolte, il nuovo Codice dei contratti pubblici non riesce ad arginare del tutto il rischio di sfruttamento del lavoro, qui inteso (seguendo la Procura milanese) come corresponsione ai lavoratori di retribuzioni inferiori alla soglia minima invalicabile che si ricava dall’art. 36 Cost. Questo spiega perché, nell’ultimo periodo, si siano susseguite le iniziative degli enti locali e finanche delle regioni (in particolare la Puglia e la Toscana)<sup>127</sup> che, proprio per combattere questo fenomeno, hanno utilizzato il *public procurement* quale strumento strategico per promuovere un salario minimo locale o regionale pari a 9 euro all’ora<sup>128</sup>.

In particolare, la l. r. Puglia n. 30 del 2024, all’art. 2, comma 2, prevede che ai lavoratori impiegati nei contratti pubblici intercorrenti con la regione, le aziende sanitarie, le agenzie regionali e tutti gli enti strumentali regionali, debba essere applicato un “trattamento economico minimo inderogabile”, modificato dall’art. 21, l.r. n. 39 del

---

<sup>124</sup> Per tutti BORELLI, *Who cares? Il lavoro nell’ambito dei servizi di cura alla persona*, Napoli, Jovene, 2020; PAVOLINI, MORI, *Condizioni di lavoro e rappresentanza nel mondo della cura agli anziani non autosufficienti in Italia*, Rapporto di Ricerca SPI-CGIL, Febbraio 2025.

<sup>125</sup> PAVOLINI, MORI, *Condizioni di lavoro e rappresentanza nel mondo della cura agli anziani non autosufficienti in Italia*, cit.

<sup>126</sup> In proposito, per limitarsi a CGIL FP, si possono citare le seguenti proclamazioni: 16 marzo 2023 contro il contratto collettivo ANASTE; 23 settembre 2024 (80% di adesioni), sblocco CCNL sanità privata, equiparazione al CCNL sanità pubblica; 7 maggio 2025, stesse motivazioni.

<sup>127</sup> L.r. Puglia 30 maggio 2024, n. 19; l.r. Puglia 21 novembre 2024, n. 30; l.r. Toscana, 18 giugno 2025, n. 30.

<sup>128</sup> V. sul punto LO FARO, Please in my Back Yard: *esperienze locali di salario minimo e uso strategico dei contratti pubblici*, in *Lav. dir.*, 2025, p. 229 ss. Nel presente volume si rinvia al contributo e all’approfondita analisi di IVANA SANTORO.

2024 in “una retribuzione minima tabellare”, pari a 9 euro all’ora<sup>129</sup>. Contro la legge ha presentato ricorso alla Corte costituzionale la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell’art. 127 Cost., chiedendo la declaratoria di illegittimità costituzionale del richiamato art. 2, co. 2 per violazione degli artt. 36, 39 e, specialmente, 117, comma 2, lett. *l* e *m* Cost. Poco tempo dopo è stata impugnata anche la l. r. Toscana del 18 giugno 2025, n. 30, che all’art. 1, rubricato “Tutela dei lavoratori nei contratti pubblici di appalto di competenza regionale”, introduce nei bandi di gara e nelle procedure ad evidenza pubblica, con particolare riguardo agli affidamenti ad alta intensità di manodopera, il “criterio qualitativo premiale” costituito dall’applicazione “di un trattamento economico minimo orario non inferiore a nove euro lordi”<sup>130</sup>.

In attesa della pronuncia della Consulta, la domanda è dunque se sia possibile per le amministrazioni locali prevedere l’applicazione dei 9 euro lordi all’ora tra i requisiti aggiuntivi di partecipazione o di esecuzione del contratto pubblico<sup>131</sup> ovvero se – come a chi scrive pare preferibile – vi siano altre strade che potrebbero essere percorse proprio prendendo spunto dalle inchieste della procura milanese e dalle sentenze della Cassazione.

Rispetto alla legittimità costituzionale della previsione contenuta nella legge regionale pugliese, la dottrina si è espressa in senso tendenzialmente favorevole non ravvisando insormontabili problemi di incompatibilità con riferimento agli artt. 39, 41 e 117 *lett. m* Cost.<sup>132</sup> Ancora, la possibilità di prevedere, attraverso delibere adottate dalle amministrazioni locali o leggi regionali, dei requisiti obbligatori aggiuntivi nell’esecuzione del contratto è stata giuridicamente fondata sull’art. 113 del Codice degli appalti per il quale “Le stazioni appaltanti possono richiedere requisiti particolari per l’esecuzione del contratto, purché siano compatibili con il diritto europeo e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, innovazione e siano precisati nel bando di gara, o nell’invito in caso di procedure senza bando o nel capitolato d’oneri. Dette condizioni possono attenere, in particolare, a esigenze sociali e ambientali”<sup>133</sup>.

---

<sup>129</sup> Vale la pena rilevare che, tornando al caso dei servizi museali, tale requisito non sarebbe soddisfatto neppure dal CCNL Federculture la cui retribuzione tabellare minima (vigente dall’1.12.2021) è pari ad Euro 1.446,38 al mese, cioè (dividendo per 173 ore) 8,3 Euro all’ora.

<sup>130</sup> La legge è stata impugnata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 4 agosto 2025.

<sup>131</sup> Per la risposta positiva v. il contributo di LO FARO, *op. cit.*

<sup>132</sup> Per tutti LO FARO, *op. cit.*

<sup>133</sup> In questo senso LO FARO, *op. cit.* In generale v. CARUSO, *La funzione sociale dei contratti pubblici*, cit., 445 ss.

E tuttavia le argomentazioni sviluppate non fuggano ogni dubbio con particolare riferimento al rispetto del principio del *favor participationis* e della parità di trattamento (ma anche di proporzionalità) tra gli operatori economici. L'obbligo di rispettare una "retribuzione tabellare minima" regionale pari a 9 euro all'ora negli appalti, comporterebbe infatti l'esclusione di moltissimi operatori economici. Basti ricordare che, secondo uno studio elaborato dai Consulenti del lavoro nel 2023, su 63 contratti collettivi di lavoro selezionati in base a un criterio di rappresentatività per settore e numero di lavoratori interessati, ben 22 prevedono un trattamento retributivo minimo orario inferiore ai 9 euro<sup>134</sup>.

A ciò deve aggiungersi che la Corte costituzionale ha mostrato negli anni grande attenzione verso il valore della concorrenza che deve essere assicurato in modo uniforme sul territorio nazionale. In due pronunce recenti, la sent. n. 80 del 2025 e la sent. n. 4 del 2022, la Consulta – con un ragionamento incentrato sull'art. 117 lett. *e*, piuttosto che sull'art. 117 lett. *m* – ha dichiarato illegittime delle disposizioni regionali che, pur perseguito obiettivi sociali, finivano per porsi in contrasto con "l'esigenza di assicurare procedure di evidenza pubblica uniformi su tutto il territorio nazionale, in modo che siano rispettati i principi di libera concorrenza e di non discriminazione", invadendo la competenza riservata allo Stato. Soltanto a quest'ultimo spetta infatti "definire il punto di equilibrio tra essa [la concorrenza] e la tutela di altri interessi pubblici con esso interferenti, come quelli sottesi al raggiungimento di 'obiettivi di politica sociale [...], di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese'"<sup>135</sup>.

Diverso è il caso della legge regionale toscana che, da un lato, parla di trattamento economico minimo orario (non di retribuzione tabellare minima) pari a 9 euro e, dall'altro, riconnega al possesso di tale requisito solamente un punteggio aggiuntivo premiale. La norma così congegnata appare compatibile tanto con l'art. 113 del Codice quanto con la Costituzione; tuttavia, l'esperienza del Comune di Milano – bando servizi museali che prevedeva quale criterio premiale l'applicazione del CCNL FederCulture –, mostra come vi sia il concreto rischio che la misura si riveli puramente simbolica e che nessun operatore si uniformi ad essa.

---

<sup>134</sup> V. Fondazione Studi dei Consulenti del lavoro, *Salario minimo in Italia: elementi per una valutazione*, 13 luglio 2023. Il minimo è stato così calcolato: "per ciascun contratto collettivo è stato individuato il minimo retributivo previsto per il livello di inquadramento più basso e a questo sono stati sommati i ratei di mensilità aggiuntiva (13a mensilità ed eventuale 14a) nonché la quota di trattamento di fine rapporto che, come è noto, costituisce una retribuzione differentia. La determinazione del valore orario si ottiene applicando il divisore orario contrattuale alla somma risultante dal calcolo predetto" (p. 14).

<sup>135</sup> Corte cost., n. 4 del 2022 richiamata da Corte cost. n. 80 del 2025.

Gli enti locali potrebbero scegliere di percorrere una via diversa indicando quale requisito di partecipazione o di esecuzione del contratto la corresponsione da parte dell'appaltatore di una retribuzione *in ogni caso* conforme all'art. 36 Cost. Poiché ciò costituisce un preciso obbligo del datore di lavoro, stante la natura immediatamente precettiva dell'art. 36<sup>136</sup>, una simile precisazione sarebbe quasi tautologica; tuttavia, significherebbe che la stazione appaltante si riconosce corresponsabile, quale datore di lavoro "indiretto", della corretta attuazione della regola costituzionale nei contratti pubblici di cui è committente, promuovendo la propria immagine di *Decent work city*. Sempre il Tar Lombardia, nel 2023, ha in questo senso affermato che la stazione appaltante "ha un potere di sindacato diretto del CCNL di lavoro proposto al fine di accertare, con atto motivato, che il livello stipendiale proposto sia conforme all'art. 36 Cost. in quanto norma costituzionale di applicazione diretta e immediata"<sup>137</sup>.

Seguendo il ragionamento della Corte di cassazione e della Procura, la stessa presunzione di equivalenza prevista dall'art. 3, All. I.01 troverebbe nell'art. 36 un limite costituzionale invalicabile. Così che la stazione appaltante potrebbe legittimamente escludere dalla gara operatori economici che, sulla base di CCNL che pur rientrino nel raggio d'azione della presunzione (ad esempio il CCNL cooperative sociali), prevedano per i lavoratori da impiegare nell'appalto retribuzioni non conformi all'art. 36 Cost.

La questione interpretativa più delicata attiene all'individuazione del *quantum* retributivo compatibile con l'art. 36. In particolare, è possibile, seguendo il ragionamento sviluppato dalla Cassazione e dalla Procura, individuare la soglia minima invalicabile in quella della povertà assoluta determinata dall'ISTAT? L'ISTAT calcola le soglie di povertà assoluta in modo diverso a seconda dell'anno, del nucleo familiare, della regione e della tipologia del comune. Di conseguenza, ciò significherebbe indirettamente consentire alle amministrazioni di fare riferimento ad una sorta di "salario

---

<sup>136</sup> Per l'individuazione nell'art. 36 Cost. di una regola, non un principio, la cui «responsabilità attuativa», «dinanzi alla carenza di altri strumenti», è stata attribuita alla magistratura. In questo senso v. TREU, *Sub art. 36*, in BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1979, 72 ss.; nonché ZOPPOLI L., *La corrispettività nel contratto di lavoro*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1991; Id., *L'art. 36 della Costituzione e l'obbligazione retributiva*, in CARUSO, ZOLI, ZOPPOLI L. (a cura di), *La retribuzione. Struttura e regime giuridico*, Napoli, Jovene, 1994, I, 93 qui 103; GRAGNOLI, PALLADINI (a cura di), *La retribuzione*, Utet giuridica, 2012; PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro: verso un salario minimo legale?*, Milano, Franco Angeli, 2018; nonché i contributi di BROLLO, DI NOIA, PONTERIO, TARQUINI, BAVARO, SARACINI, in ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, 2023, 3 ss.

<sup>137</sup> Tar Lombardia, n. 2830/2023.

minimo di sussistenza locale”, il cui importo sarà diverso di regione in regione, di comune in comune, più elevato a Milano rispetto a Foggia<sup>138</sup>.

Ma il contenuto dell’art. 36 va ben oltre il principio della sufficienza, su cui necessariamente si concentra la Procura quando svolge le indagini sul reato di caporalato e di sfruttamento del lavoro, indicando anche quello della proporzionalità. Fino a che punto può spingersi il sindacato della stazione appaltante? E’ possibile, ad esempio, allargarlo al giudizio di proporzionalità utilizzando quali parametri i CCNL applicati in settori e categorie affini relativamente a mansioni analoghe?<sup>139</sup> Si tratta di una prospettiva interpretativa plausibile che, tuttavia, richiede coraggio ed esperienza in capo alla stazione appaltante e che, per l’inevitabile discrezionalità insita in tali operazioni e in assenza di indirizzi e linee guida, si presta a sollevare incertezze applicative e contenzioso giudiziario.

## 6. Subappalti pubblici, parità di trattamento ed effettività: il ruolo centrale della stazione appaltante nella fase dell’esecuzione del contratto.

Come detto nel primo paragrafo, la tutela dei lavoratori nei subappalti pubblici è stata rafforzata dall’art. 49 del d.l. n. 77 del 2021 del 31 maggio 2021 poi confluito, con alcune significative modifiche, nell’art. 11, comma 5 del d.lgs. n. 36 del 2023 in base al quale “Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano, in tutti i casi, che le medesime tutele normative ed economiche siano garantite ai lavoratori in subappalto”.

L’intervento del 2021 venne adottato in concomitanza con l’uscita del *Dossier “Appalti e conflitto collettivo”* pubblicato dalla Commissione di garanzia dell’attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali<sup>140</sup>. Allora la ricerca prese spunto da un’analisi delle ragioni del conflitto nei servizi pubblici erogati a mezzo della filiera: si pensi all’igiene ambientale<sup>141</sup>, ai servizi aeroportuali, ospedalieri e scolastici

---

<sup>138</sup> Interessante, in questo senso, la proposta di Tortuga, *think thank* milanese che, prendendo mosse dal *London living wage*, con un ragionamento che parte proprio dalle soglie di povertà ISTAT, calcola che un lavoratore *single* a Milano dovrebbe guadagnare un salario di sussistenza minimo (un salario minimo locale) pari a 1.175 euro al mese: 8,30 euro all’ora – inteso come trattamento economico complessivo – se a tempo pieno. Tortuga, *Un salario giusto per Milano*, 14 giugno 2024, in <https://www.tortuga-econ.it/2024/06/14/un-salario-giusto-per-milano/>.

<sup>139</sup> Questi i parametri utilizzati dalla giurisprudenza. V. Cass., 2 ottobre 2023, n. 27711 e *ivi* per i riferimenti alla giurisprudenza precedente.

<sup>140</sup> Cgsse, *Appalti e conflitto collettivo: tendenze e prospettive*, 26 maggio 2021, disponibile al sito <https://www.cgsse.it/appalti-e-conflitto-collettivo>.

<sup>141</sup> RAZZOLINI, ANDREUTTO, SORBELLO, *Il conflitto nel settore dell’igiene ambientale: evidenze empiriche di un’Italia divisa in due*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2020, p. 397 ss.

(*handling*, mensa, pulizia, trasporto)<sup>142</sup>. Nel 2021 ci si era resi conto che una delle principali “cause di insorgenza del conflitto” – espressione che assume un significato preciso nel quadro della l. n. 146 del 1990 (come modificata dalla l. n. 83 del 2000) – è costituita dal *dumping* contrattuale: ai lavoratori a valle della filiera vengono solitamente applicate condizioni lavorative e retributive deteriori rispetto ai lavoratori a monte; ciò costituisce una delle cause scatenanti del conflitto che, a sua volta, comporta una cattiva erogazione del servizio, gravi disagi per i cittadini e lesione del principio del buon andamento<sup>143</sup>. Emblematico il caso dell’igiene ambientale, caratterizzato da filiere che contano decine di appaltatori e subappaltatori e dove il CCNL applicato, nel passaggio dall’appalto al subappalto, può cambiare. Così, mentre il contraente principale applica, in linea generale, il CCNL Igiene ambientale (più oneroso), il subappaltatore può applicare il CCNL Multiservizi o Cooperative sociali, con la conseguenza che le condizioni lavorative peggiorano man mano che si scende lungo la filiera e il malcontento dei lavoratori cresce<sup>144</sup>.

Si ripropone qui di seguito la tabella riassuntiva al tempo elaborata dalla Commissione<sup>145</sup>.

---

<sup>142</sup> L’analisi potrebbe oggi essere estesa dalla Commissione, nella nuova composizione, al settore della cura nel quale, come visto, il conflitto sta crescendo sensibilmente ed è connesso al fenomeno delle esternalizzazioni al ribasso.

<sup>143</sup> Segnala come il conflitto incida sul principio del buon andamento ALVINO, *Appalti pubblici, codice dei contratti e conflitto collettivo*, Relazione svolta l’8 aprile 2025 presso alla Camera dei Deputati nell’ambito del seminario su *Esternalizzazioni e conflitto collettivo*, dattiloscritto.

<sup>144</sup> Cgsse, *Appalti e conflitto collettivo: tendenze e prospettive*, cit.

<sup>145</sup> Cgsse, *Appalti e conflitto collettivo: tendenze e prospettive*, cit., p. 3.

Ente	Società appaltatrice del servizio e a sua volta subappaltante	Azienda subappaltatrice	Tipologia servizio subappaltato	CCNL applicato
Comune di Modena /Regione Emilia-Romagna	Hermabiente S.p.A. (CCNL igiene ambientale)	Gea Service S.r.l.	Trattamento rifiuti	Multiservizi
Comune di Cesena Comune di Forlì	Hera S.p.A. (CCNL igiene ambientale)	Il Mandorlo Scarl.	Spazzamento strade	Cooperative sociali
Comuni del Mugello (FI, PO)	ALIA Firenze S.r.l. (CCNL igiene ambientale)	ATI Scarl.	Raccolta porta a porta	Multiservizi
Comune di Roma	AMA Roma S.p.A. (CCNL igiene ambientale)	Roma Multiservizi S.p.A.	Raccolta UND	Multiservizi
Comune di Roma	AMA Roma S.p.A. (CCNL igiene ambientale)	S.A.R.I.M. S.r.l.	Raccolta UND	Multiservizi Cooperative sociali
Comune di Roma	AMA Roma S.p.A. (CCNL igiene ambientale).	Sangalli Brianza S.r.l.	Raccolta UND	Multiservizi
Comune di Roma	AMA Roma S.p.A. (CCNL igiene ambientale)	AVR S.p.A.	Raccolta UND	Multiservizi
Unione comuni della Bassa Sabina (RI)	-	Gea S.r.l.	Raccolta porta a porta	Multiservizi
ATO NA 1, NA 2, NA 3 (Regione Campania)	-	S.A.P.NA. S.p.A.	Trattamento rifiuti	Metalmeccanici Carta/cartone Multiservizi Enti locali
Regione Campania (TermovalORIZZATORE di Acerra)	-	A2A S.p.A.	Smaltimento	Metalmeccanici Multiservizi
Comune di Capurso (BA)	-	Teorema S.p.A.	Raccolta e smaltimento	Multiservizi
Comune di Cesena	Hera S.p.A.	Brodolini S.r.l.	Raccolta porta a porta, centri di raccolta	Facchinaggio Carta/Cartone Multiservizi
Regione Friuli – Venezia Giulia AUSIR (Autorità unica per i servizi idrici e rifiuti)	AMGA S.p.A. (Gruppo Hera detiene il 51%) Ambiente Servizi S.p.A.* Gea S.p.A.* Net S.p.A.* A&T 2000 S.p.A.* Isontina Ambiente S.r.l.* *Società <i>in house</i> alla quale partecipano 189 Comuni delle Province di PN, UD, GO	Imprese subappaltatrici del servizio IA della regione Friuli – V.G.	Ciclo dei rifiuti	Utilitalia Multiservizi Facchinaggio Cooperative sociali Fise – Assoambiente
Province di Ferrara, Ravenna, Rimini, Forlì-Cesena, Pesaro	Hera S.p.A. Hermabiente S.p.A.	CICLAT Scarl.	Raccolta e smaltimento rifiuti	Cooperative sociali Multiservizi

In questa prospettiva, la nuova disposizione normativa contenuta nell'art. 11, comma 5 assume un'importanza centrale, sancendo per la prima volta il principio di parità di trattamento economico e normativo tra i lavoratori alle dipendenze del subappaltatore e quelli alle dipendenze del contraente principale<sup>146</sup>. Del pari, nell'affermare che

<sup>146</sup> BELLAVISTA, *Appalti e tutela dei lavoratori*, in *WP D'Antona Csdle*, 2022, n. 454 e Id., *Le catene di appalti e la tutela dei lavoratori*, in *Dir. merc. lav.*, 2024, 1, p. 79 ss. con particolare riferimento alla nuova disciplina degli appalti privati.

la corretta attuazione di tale principio è “assicurata” dalle stazioni appaltanti o dagli enti concedenti, la norma prefigura in capo a questi ultimi un preciso obbligo giuridico, una vera e propria “posizione di garanzia”<sup>147</sup>.

Maggiori specificazioni sono contenute nel successivo art. 119, comma 12, ancora poco analizzato in dottrina. La disposizione ribadisce anzitutto che la parità di trattamento è una regola di generale applicazione nei subappalti che si traduce nell’obbligo del subappaltatore di riconoscere ai propri dipendenti “un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale”. Faccendo un passo in più, la norma precisa altresì che “il subappaltatore, per le prestazioni affidate in subappalto, è tenuto ad applicare il medesimo contratto collettivo di lavoro del contraente principale, ovvero un differente contratto collettivo, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele economiche e normative di quello applicato dall’appaltatore” limitatamente alle ipotesi in cui “le attività oggetto di subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l’oggetto dell’appalto oppure riguardino le lavorazioni relative alle categorie prevalenti e siano incluse nell’oggetto sociale del contraente principale”. In altri termini, ferma restando la regola della parità di trattamento economico e normativo, che dovrà venire rispettata in tutti i casi, l’obbligo del subappaltatore di applicare ai lavoratori *il medesimo CCNL del contraente principale* (o un CCNL equivalente) non vale qualora le attività oggetto dell’affidamento in subappalto siano del tutto diverse da quelle oggetto dell’appalto principale: si pensi ad un subappalto avente ad oggetto servizi di trasporto e logistica, meramente strumentali ed ancillari rispetto alle attività oggetto dell’appalto principale. Ma la norma dovrà essere interpretata in modo rigoroso per evitare abusi: così, nel caso dell’igiene ambientale, sembra difficile ritenere che le attività di raccolta porta a porta, smaltimento, spazzamento strade, eventualmente affidate in subappalto, siano meramente ancillari e non coincidano con l’oggetto dell’appalto e/o con l’oggetto sociale del contraente principale.

---

La proposta della parità di trattamento è stata avanzata tra i primi da ALLEVA, *Restituire diritti e dignità ai lavoratori. Proposta di legge*, Maggioli Editore, 2018, p. 63 ss. In generale, sui problemi di tutela del lavoro nelle catene degli appalti privati v. FROSECCHI, ORLANDINI, *Esterernalizzazione del "core business" nel settore alimentare: il caso "Italpizza"*, in *Lav. dir.*, 2021, 2, p. 347 ss.; CAMPANELLA, *Nuove sfide per le relazioni industriali in Europa: il caso della industria della carne in cinque contesti nazionali*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, 4, p. 935 ss.; BATTISTELLI, *Legittimità e criticità delle esternalizzazioni in Italia: il caso dell'industria delle carni*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, 4, p. 974 ss.; ALLAMPRESE, BONARDI (a cura di), *Logistica e lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 2020, 3, I, p. 363 ss.; DORIGATTI, *Ridotte all'osso. Disintegrazione verticale e condizioni di lavoro nella filiera della carne*, in *Meridiana*, 2018, p. 51 ss.; CENTAMORE, DAZZI, *Tendenze delle relazioni industriali nel settore suinicolo: il caso italiano in un quadro europeo*, in *Giornale dir. lav. rel. ind.*, 2020, 1, p. 57 ss.

<sup>147</sup> L’analisi del significato del verbo assicurare è stata esaminata approfonditamente da COSTA, *Lavoro e tutele negli appalti pubblici e privati*, Tesi di dottorato, Università di Palermo, 2025.

L'introduzione del principio di parità di trattamento nei subappalti costituisce un grande passo avanti nella tutela del lavoro e nella lotta al *dumping* e allo sfruttamento. Il problema che tuttavia rimane aperto attiene all'effettività della nuova disciplina. Chi, come e quando controlla e vigila sulla sua effettiva applicazione?

Il soggetto deputato al controllo è, evidentemente, la stazione appaltante. Come detto, l'art. 11, comma 5, nel prevedere che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti "assicurano, in tutti i casi" l'applicazione delle medesime tutele economiche e normative ai lavoratori in subappalto, vale a configurare per legge una specifica posizione di garanzia in loro capo, scalfendo il principio della *organized irresponsibility*. L'attività di controllo e di monitoraggio sui subappalti viene oggi munita di uno specifico fondamento normativo così che il suo esercizio non potrà più essere ricondotto semplicemente alla "volontà" dell'amministrazione manifestata attraverso l'autoregolamentazione<sup>148</sup>, ma dovrà ritenersi espressione di un preciso obbligo giuridico.

Il quando e il come restano tuttavia incerti. In particolare, tale controllo non sembra dover venire effettuato nella fase della aggiudicazione, ma soltanto in quella della esecuzione del contratto, che costituisce notoriamente una "scatola nera". Per la giurisprudenza amministrativa, infatti, in sede di offerta tecnica, l'operatore economico non è tenuto né ad indicare il nominativo del subappaltatore eventuale<sup>149</sup> né i relativi costi della manodopera impiegata<sup>150</sup>.

Quest'ultimo orientamento era stato fortemente messo in discussione da un'interessante decisione del Tar Veneto<sup>151</sup>, nel caso di un appalto avente ad oggetto il servizio di raccolta, trasporto, recupero di fanghi disidratati non pericolosi. Nella specie, l'operatore economico aveva dichiarato di avvalersi del subappalto per le attività di trasporto e caricamento, ma non aveva indicato i costi, considerandoli indiretti. Secondo il Tar, "la frammentazione della prestazione in plurimi subaffidamenti non trasforma certo i costi del personale preposto all'esecuzione del contratto in costi indiretti o occasionali, ma al contrario rende ancor più evidenti le esigenze di tutela dei

<sup>148</sup> V., ad esempio, il Protocollo d'intesa per la qualità e la tutela del lavoro negli appalti di lavori, servizi e forniture tra il Comune di Milano e le Confederazioni Sindacali CGIL-CISL-UIL di Milano del 26 febbraio del 2021 nel quale era prevista una vigilanza e un monitoraggio sui subappalti da parte del Comune ma senza neppure un obbligo reportistico preciso.

<sup>149</sup> Da ultimo Tar Palermo, III, 22 gennaio 2025, n. 159 per il quale "l'indicazione del nominativo del subappaltatore già in sede di presentazione dell'offerta non è obbligatoria, neanche nell'ipotesi in cui il concorrente non possieda la qualificazione nelle categorie scorporabili"; Tar Salerno, (Campania) sez. I, 21 maggio 2024, n.1110; Cons. Stato, sez. V, 25 marzo 2022, n. 2217.

<sup>150</sup> Da ultimo, Cons. Stato, 27 giugno 2025, n. 5580.

<sup>151</sup> Tar Veneto, 21 giugno 2024, n. 1560.

lavoratori coinvolti". Con riferimento alle modifiche introdotte dagli artt. 11 e 119 del nuovo Codice, il Giudice precisa inoltre che "con tale complessivo assetto normativo, [sono state introdotte] norme maggiormente pregnanti e vincolanti, garantendo maggiore certezza nell'individuazione del contratto collettivo applicabile e assicurando un più elevato livello di effettività alla tutela dei lavoratori, in una logica di equiparazione tra lavoratori del concorrente e lavoratori dell'impresa subappaltatrice".

In senso contrario si è tuttavia pronunciato il Consiglio di Stato<sup>152</sup>, per il quale i costi della manodopera impiegata nell'eventuale subappalto, riguardando organizzazioni aziendali distinte e autonome rispetto all'operatore economico, non devono essere da quest'ultimo indicati, ma saranno oggetto di verifica nella successiva fase di autorizzazione del subappalto, disciplinata dall'art. 119 del d.lgs. n. 36 del 2023. Quest'ultimo indirizzo è forse più aderente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, da sempre orientata alla liberalizzazione dei subappalti<sup>153</sup>, ma opera comunque una pericolosa scissione tecnica e temporale della verifica della congruità dei costi del subappalto. Posticipare alla fase dell'esecuzione del contratto il controllo sul rispetto della regola della parità di trattamento rischia di comprometterne l'effettività<sup>154</sup>. È questo l'aspetto più delicato sul quale le amministrazioni pubbliche dovrebbero concentrarsi. Occorre disegnare l'architettura della governance della fase dell'esecuzione dei contratti pubblici, individuando soggetti, responsabilità e strumenti tecnici in grado di garantire l'effettivo rispetto del principio della parità di trattamento economico e normativo. Non sono più sufficienti in proposito generiche volontarie assunzioni di responsabilità, obblighi di monitoraggio periodico e di rendicontazione<sup>155</sup>.

## 7. Osservazioni conclusive

Volendo provare a trarre alcune conclusioni, va anzitutto riconosciuto che, dal 2021 ad oggi, con il Governo Draghi prima e con il Governo Meloni poi, sono stati introdotti

---

<sup>152</sup> Cons. Stato, 27 giugno 2025, n. 5580.

<sup>153</sup> Così, sull'incompatibilità dei limiti quantitativi previsti dalla disciplina italiana rispetto al diritto unionale, v. *Cgue*, 26 settembre 2019, C-63/18, *Vitali*, ECLI:EU:C:2019:787; *Cgue*, 27 novembre 2019, C-402/18, *Tedeschi*, ECLI:EU:C:2019:1023.

<sup>154</sup> Senza contare che, anche in questa fase, l'amministrazione dovrà comunque uniformarsi all'orientamento giurisprudenziale che ammette lo "scorporo" del costo relativo al personale impiegato occasionalmente nell'appalto da quello complessivo della manodopera: orientamento che, come detto, per l'ambiguità e genericità dei concetti impiegati, favorisce abusi ed elusioni.

<sup>155</sup> V. ancora il Protocollo d'intesa per la qualità e la tutela del lavoro negli appalti di lavori, servizi e forniture tra il Comune di Milano e le Confederazioni Sindacali CGIL-CISL-UIL di Milano del 26 febbraio del 2021.

significativi miglioramenti nelle tutele dei lavoratori negli appalti e subappalti pubblici che hanno nell'insieme ridotto il rischio di sfruttamento.

Restano notevoli difficoltà applicative dovute soprattutto alla complessità delle fonti da consultare (normativa, tabelle ministeriali, tabelle D contenute nell'All. II.*bis*, anagrafe CNEL, indicazioni ANAC) e all'inesistenza di corrispondenze chiare, complete e univoche tra CPV, codici ATECO e CCNL. Ciò spiega come mai, a parità di servizio appaltato (si è fatto l'esempio del servizio di accoglienza nei musei), gli enti locali continuino ad indicare nei bandi CCNL diversi (CCNL Federculture o Multiservizi), senza approdare a soluzioni uniformi sul territorio italiano.

Ambiguità e incertezze dipendono inoltre da alcuni orientamenti della giurisprudenza amministrativa. Emblematico, in questo senso, l'indirizzo per cui è possibile scorporare dal costo della manodopera quello relativo al personale impiegato "occasionalmente": nozione in cui si è cercato di far rientrare il costo del personale direttivo, con funzioni di coordinamento, impiegato in maniera trasversale su più appalti.

Il rischio di sfruttamento persiste laddove opera la presunzione di equivalenza, di cui all'art. 3 dell'All. I.01, che, tuttavia, sembra trovare un limite invalicabile nell'art. 36 Cost. La regola costituzionale, le cui potenzialità sono state rilanciate sia dalle sentenze della Corte di cassazione del 2023 sulla giusta retribuzione costituzionale sia dalle indagini della Procura della Repubblica milanese in materia di sfruttamento del lavoro nelle filiere degli appalti e dei subappalti, potrebbe consentire alle stazioni appaltanti di escludere dalla gara operatori economici che, nell'offerta tecnica, indichino retribuzioni non conformi ai principi di sufficienza e proporzionalità.

Infine, sembra importante affrontare il tema dei subappalti pubblici. L'introduzione del principio della parità di trattamento economico e normativo ad opera dell'art. 11 e dell'art. 119, comma 12 del d.lgs. n. 36 del 2023, che, nei subappalti con oggetto coincidente con quello dell'appalto principale, diventa obbligo di applicazione del medesimo contratto collettivo, sconta diversi problemi in termini di effettività. Chi, come e quando controlla che tale principio sia nel concreto rispettato? Il controllo non può avvenire nella fase di aggiudicazione, stante la giurisprudenza per cui, in sede di offerta tecnica, l'operatore non deve indicare né il nominativo del subappaltatore né i costi della manodopera impiegata. Diventa dunque fondamentale accendere un faro sulla fase dell'esecuzione del contratto, rafforzando i meccanismi di controllo e monitoraggio spesso regolati solo attraverso generiche assunzioni di responsabilità contenute in protocolli e linee guida. Del resto, la vigilanza nella fase esecutiva trova oggi un preciso fondamento normativo nell'art. 11, comma 5 del Codice per il quale le stazioni appaltanti "*assicurano, in tutti i casi*", l'applicazione delle medesime tutele

economiche e normative ai lavoratori in subappalto, individuando in capo ad esse una vera e propria posizione di garanzia.

**Piccole imprese, grandi problemi:  
note a margine di Corte Cost. n. 118/2025\***

Alessandro Riccobono

1. La sentenza n. 118/2025 nel quadro della giurisprudenza costituzionale sul Jobs Act	63
2. L'incostituzionalità del «tetto» indennitario ex art. 9, comma 1, d.lgs. 23/2015: le ricadute applicative	65
3. Le ragioni della decisione: la centralità dei principi di effettività, adeguatezza e dissuasività nel sistema dei rimedi avverso i licenziamenti illegittimi	67
4. Dove la Corte non può arrivare e il legislatore non vuole: la dimensione dell'impresa tra soglie occupazionali e capacità economica	74
5. I riflessi sull'art. 8, l. n. 604/1966: la tutela obbligatoria è in odore di incostituzionalità?	78

---

\* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 500/2025

## 1. La sentenza n. 118/2025 nel quadro della giurisprudenza costituzionale sul Jobs Act

La sentenza n. 118/2025 della Corte Costituzionale può essere considerata il punto d'approdo della straordinaria opera di «contro-riforma» che in questi anni ha investito la disciplina dei licenziamenti introdotta dal *Jobs Act*<sup>156</sup>.

A distanza di un decennio dalla sua entrata in vigore, il d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23, sembra aver smarrito gran parte della sua fisionomia originaria, al punto da apparire come un lontano parente del prodotto normativo ispirato alle metriche dell'*efficient breach* che ne avevano costituito il principale punto di riferimento teorico<sup>157</sup>.

Pezzo dopo pezzo, il Giudice delle leggi ha corretto le disarmonie più evidenti di quel disegno legislativo, riaffermando la centralità costituzionale del principio lavorista pur senza mettere in discussione l'intento politico «di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione», attraverso «l'introduzione di tutele certe e più attenuate in caso di licenziamento illegittimo»<sup>158</sup>.

Si è trattato, in effetti, di un'antologia di decisioni senza precedenti, all'esito della quale è stato inevitabile chiedersi se la Corte si sia spinta oltre il suo ruolo di custode dei valori costituzionali, addentrandosi in un terreno che non le è proprio: non sono mancate le opinioni in tal senso<sup>159</sup>, ma la loro critica è apparsa spesso ingenerosa, anche perché messa a dura prova dal costante impegno con cui il supremo collegio, nella diversa composizione che ne ha caratterizzato i mandati, ha cercato di coniugare la razionalizzazione delle soluzioni legislative sottoposte al suo scrutinio con gli obiettivi di *policy* perseguiti dal decisore pubblico. In questo senso, si può dire che la Corte ha sempre agito come garante dell'equilibrio dei poteri, delimitando gli spazi della discrezionalità legislativa senza mai usurparli.

In forza di questo approccio, ad esempio, è rimasto fermo il dualismo tra gli assunti prima e dopo il 7 marzo 2015: un discriminante costantemente avallato dalla Consulta, che ha utilizzato il fluire del tempo come legittimo criterio di diversificazione delle

<sup>156</sup> Cfr. M. V. BALLESTRERO, *La disciplina dei licenziamenti. Quale tecnica giuridica per quale disegno politico*, in *Labor*, 2023, 6, 563 ss.; M. MAGNANI, *Il terribile diritto. Riflessioni sull'attuale regime del licenziamento tra giurisprudenza e legislatore*, in *RIDL*, 2021, I, 169 ss.

<sup>157</sup> Cfr. A. SCHWARTZ, D. MARKOVITS, *The Myth of Efficient Breach*, 93, Yale Law School, Faculty Scholarship Series, n. 93/2010.

<sup>158</sup> Cfr. Corte Cost. 8 novembre 2018, n. 194; Corte Cost. 22 gennaio 2024, n. 7; Corte Cost. 19 marzo 2024 n. 44.

<sup>159</sup> Cfr. C. PISANI, *Le tecniche di tutela nell'età della giurisdizione*, in Atti delle giornate di studio Aidlass 2022, La Tribuna, Piacenza, 2023, 9 ss.; P. TOSI, E. PUCCETTI, *I licenziamenti disciplinari ed economici nel Jobs Act «riscritto» dalla Consulta*, in *RIDL*, 2024, I, 303 ss.; B. CARUSO, C. CARUSO, *Licenziamento e «politiche» giurisdizionali del lavoro. Riflessioni interdisciplinari a partire dalle sentenze nn. 128 e 129/2024 della Corte Costituzionale*, in *RIDL*, 2024, I, 323 ss. e 532 ss.

situazioni giuridiche, ravvisandone la coerenza con le scelte di politica economica operate dal legislatore, ancorché le stesse poggi su teoremi di *Law and Economics* tutt'oggi privi di riscontri empirici<sup>160</sup>.

Allo stesso modo, la Corte non ha mai scalfito l'impianto normativo che diversifica le sanzioni in base ai vizi del recesso datoriale, confermando la scelta legislativa di riservare la tutela ripristinatoria alle violazioni più gravi e quella per equivalente alle altre ipotesi di invalidità.

Piuttosto, la raffica di interventi manipolativi o demolitivi di cui essa si è resa autrice può essere considerata la naturale conseguenza dell'aver preso sul serio il nuovo assetto dei rimedi, oggi compendiato nella formula «non tutti i licenziamenti sono uguali»<sup>161</sup>: sotto questo profilo, la Corte non ha fatto altro che trarre le dovute implicazioni di questo assunto sul piano dei principi costituzionali, affermando a più riprese che l'indebita rottura del vincolo negoziale è un evento traumatico per la persona che lavora, sicché le tutele apprestate per compensarne gli effetti devono essere opportunamente graduate in base alle specificità del caso concreto. Il che significa che le esigenze di certezza e prevedibilità dei cosiddetti «costi di separazione» non possono giustificare rimedi rigidi e standardizzati, né legittimare sanzioni di diversa natura a fronte di provvedimenti espulsivi affetti da vizi di identica gravità<sup>162</sup>.

E così, dopo aver eliminato l'automatismo risarcitorio connesso all'anzianità di servizio (sentt. nn. 194/2018 e 150/2020) e riportato in auge la tutela reintegratoria ladove era stata irragionevolmente esclusa (sentt. nn. 22/2024, 128/2024 e 129/2024), la Consulta ha ribadito i suddetti principi anche con riguardo alla disciplina valevole per i «piccoli datori di lavoro», censurando l'art. 9, comma 1, d.lgs. n. 23/2015<sup>163</sup>.

---

<sup>160</sup> Sull'assenza di qualsiasi evidenza empirica che dimostrì la presa di correlazione tra la riduzione delle tutele contro i licenziamenti e l'aumento dello stock occupazionale complessivo, cfr. OECD, *Employment Outlook 2020*, 170, [https://read.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2020\\_1686c758-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2020_1686c758-en#page1). Cfr. anche A. PERULLI, *Il "trittico" della Corte costituzionale sulla disciplina licenziamento. Dalla law & economics ai principi di tutela del lavoro*, in *LDE*, 2021, 1 ss.

<sup>161</sup> Cfr. C. CESTER, *La disciplina rimediale dei licenziamenti illegittimi: una risistemazione sempre più problematica*, in *VTDL*, 2024, 475 ss.

<sup>162</sup> Cfr., S. GIUBBONI, *L'evoluzione del sistema sanzionatorio dei licenziamenti illegittimi: l'adeguatezza delle tutele alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *LPO*, 2024, 481 ss.; V. SPEZIALE, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sul contratto a tutele crescenti*, in *RGL*, 2020, I, 733 ss.

<sup>163</sup> Si tratta, com'è noto, dei datori di lavoro che non raggiungono i requisiti dimensionali di cui all'art. 18, commi 8 e 9, Stat. lav., ovvero che non superino la soglia dei quindici dipendenti nella stessa unità produttiva o in più unità produttive ubicate nello stesso comune (o più di cinque se imprese agricole), ovvero che occupino complessivamente meno di sessanta dipendenti. In questo scritto si utilizzeranno in chiave atecnica e come sinonimi le espressioni «piccoli datori di lavoro; «piccole imprese» o «imprese sotto-soglia».

Di seguito qualche riflessione su questo nuovo pronunciamento, che consegna un quadro regolativo sempre più stratificato e difficile da interpretare, di fronte al quale, verosimilmente, l'attività di ortopedia costituzionale potrebbe non essere del tutto conclusa.

## 2. L'incostituzionalità del «tetto» indennitario ex art. 9, comma 1, d.lgs. 23/2015: le ricadute applicative

Per comprendere la portata della decisione in commento, occorre ricordare che la disciplina dettata dall'art. 9, comma 1, d.lgs. n. 23/2015, si reggeva inizialmente su tre pilastri: *i) l'esclusione della tutela reale per le imprese sotto-soglia, fatta salva l'ipotesi dei licenziamenti nulli ex art. 2, comma 1; ii) il dimezzamento delle indennità risarcitorie operanti nelle imprese di maggiori dimensioni ai sensi degli artt. 3, comma 1 (assenza di giusta causa o di giustificato motivo soggettivo o oggettivo), 4, comma 1 (vizi di forma e/o procedura) e 6, comma 1 (offerta di conciliazione); iii) l'imposizione di un tetto massimo di sei mensilità all'indennizzo spettante al lavoratore in ogni caso di licenziamento illegittimo (ad eccezione, come detto, delle cause di nullità)*<sup>164</sup>.

Nel caso di specie, il supremo organo costituzionale ha ritenuto tale disposizione in contrasto con gli artt. 3, 4, 35, 41 e 117 Cost. – quest'ultimo in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea –, limitatamente alla parte in cui stabilisce che l'indennizzo «non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità».

L'effetto abrogativo della declaratoria di incostituzionalità, pertanto, incide esclusivamente sul «tetto» economico fissato dalla norma, mentre vengono preservati sia l'esonero delle imprese minori dalla sanzione ripristinatoria, sia il criterio del dimezzamento rispetto alle indennità valevoli per i datori di lavoro sopra-soglia.

Di fatto, le ricadute pratiche si colgono in ordine al trattamento sanzionatorio dei licenziamenti ingiustificati, per i quali la forbice dell'indennità di cui all'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 23/2015, viene allargata da un minimo di 3 a un massimo di 18 mensilità, con un significativo innalzamento del limite superiore che il *Jobs Act* aveva

---

<sup>164</sup> Più precisamente, la formulazione originaria dell'art. 9, comma 1, d.lgs. n. 23/2015, era la seguente: «ove il datore di lavoro non raggiunga i requisiti dimensionali di cui all'articolo 18, ottavo e nono comma, della legge n. 300 del 1970, non si applica l'articolo 3, comma 2 e l'ammontare delle indennità e dell'importo previsti dall'articolo 3, comma 1, dall'articolo 4, comma 1 e dall'articolo 6, comma 1 è dimezzato e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità». Queste ultime si riferiscono all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto. Cfr. A. BELLAVISTA, *Piccoli datori di lavoro e organizzazioni di tendenza*, in F. CARINCI, C. CESTER (a cura di), *Il licenziamento all'indomani del d.lgs. n. 23/2015*, Adapt University Press, 2015, 188 ss.

originariamente fissato in quest'area, sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 8, l. n. 604/1966, tuttora in vigore per gli assunti prima del 7 marzo 2015.

All'interno di questo nuovo *range*, spetta al giudice il potere-dovere di modulare il *quantum* da corrispondere al lavoratore, combinando il criterio primario dell'anzianità di servizio con gli altri indici desumibili dall'evoluzione della disciplina limitativa dei licenziamenti individuali (cfr. sentenza n. 194/2018), quali il numero dei dipendenti occupati, le dimensioni e le condizioni dell'attività esercitata dal datore di lavoro, il comportamento delle parti, la situazione del mercato del lavoro locale e l'età anagrafica del lavoratore (cfr. art. 8, l. n. 604/1966; art. 18, comma 5, Stat. Lav.; art. 30, comma 3, l. n. 183/2010)<sup>165</sup>.

La sentenza, invece, non produce risultati apprezzabili rispetto alle indennità previste in caso di licenziamenti viziati nella forma o nella procedura, né incrementa l'*appeal* dell'offerta di conciliazione.

Per quanto riguarda i primi, il dimezzamento dell'indennità prevista dall'art. 4, comma 1, comporta che l'ammontare liquidabile in favore del lavoratore non potrà comunque superare il previgente tetto di sei mensilità: quantificazione che la Corte ha evidentemente ritenuto conforme al principio di graduazione delle sanzioni, alla luce del minor disvalore dei vizi di forma rispetto a quelli di sostanza.

Quanto all'offerta di conciliazione, si può osservare che, a fronte dell'incremento del massimale risarcitorio per i licenziamenti ingiustificati, l'indennità prevista dall'art. 6, comma 1, risulterà quasi sempre poco allettante per il lavoratore, specialmente ove si consideri che la stessa continua a crescere automaticamente in funzione dell'anzianità di servizio, potendo raggiungere importi significativi (adesso fino a 13,5 mensilità) solo per i dipendenti in forza all'azienda da parecchi anni<sup>166</sup>.

Al netto di queste considerazioni, il *dictum* della Corte è comunque di estrema rilevanza sul piano ordinamentale, e ancor di più su quello applicativo: basti considerare

---

<sup>165</sup> Il recupero della discrezionalità giudiziale ai fini della quantificazione dell'indennità risarcitoria ex art. 9, comma 1, d.lgs. n. 23/2015, discendeva già dalla sentenza n. 194/2018 della Corte Costituzionale. Quest'ultima aveva infatti proiettato i suoi effetti conformativi anche sulla disciplina sanzionatoria riservata alle piccole imprese, grazie all'interpretazione costituzionalmente orientata offertane dalla giurisprudenza di merito. Cfr. Trib. Genova 21 novembre 2018, in *Labor*, 2019, 340, con nota di G. BOLEGO, *La liquidazione dell'indennità da licenziamento ingiustificato dopo C. cost. n. 194/2018: prime indicazioni della giurisprudenza di merito* e in RIDL, 2019, II, 171, con nota di P. ALBI, *Giudici, legislatori e piccole imprese dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 194/2018*.

<sup>166</sup> Tra l'altro, laddove il licenziamento colpisca un dipendente con elevata anzianità di servizio, sarà verosimilmente il datore di lavoro a preferire l'alea del giudizio, tenuto conto che l'importo dell'offerta di conciliazione potrebbe approssimarsi a quello da dover corrispondere al lavoratore in caso di soccombenza.

che il tessuto produttivo italiano si caratterizza per la prevalenza di piccole e micro-imprese, che rappresentano circa il 95% delle realtà attive e occupano il 43,8% dei dipendenti<sup>167</sup>, molti dei quali beneficeranno delle innovazioni introdotte dalla Consulta.

Per costoro, l'ambigua formula delle «tutele crescenti» potrebbe dunque diventare un po' meno simbolica, e possibilmente anche meno ipocrita, come traspare dalle prime decisioni emesse dai giudici di merito<sup>168</sup>.

### 3. Le ragioni della decisione: la centralità dei principi di effettività, adeguatezza e disuasività nel sistema dei rimedi avverso i licenziamenti illegittimi

La decisione della Corte non giunge come «un fulmine a ciel sereno»<sup>169</sup>.

Va infatti rammentato che l'incostituzionalità dell'art. 9, comma 1, d.lgs. n. 23/2015, era già stata virtualmente accertata, anche se non dichiarata, dalla precedente «sentenza monito» n. 183/2022<sup>170</sup>.

In quell'occasione, la Corte aveva optato per una pronuncia di inammissibilità al fine di non invadere il campo delle valutazioni politiche riguardanti l'individuazione dello spartiacque fra piccoli e grandi datori di lavoro, dal quale dipende il diverso regime di tutela avverso i licenziamenti illegittimi previsto dal *Jobs Act*.

Allo stesso tempo, però, i giudici avevano messo in mera il legislatore, invitandolo a rivedere la materia dei licenziamenti in termini complessivi, pena l'inevitabilità di un

---

<sup>167</sup> Cfr. Istat, Annuario statistico italiano 2024, in <https://www.istat.it/storage/ASI/2024/capitoli/C14.pdf>.

<sup>168</sup> Cfr. App. Venezia 31 luglio 2025, n. 685, in *Onelegale*, che ha liquidato un'indennità pari a 12 mensilità in favore di un lavoratore assunto da due anni; App. Bologna, 4 agosto 2025, n. 422, in *Onelegale*, che ha liquidato un'indennità pari a 7 mensilità in favore di un dipendente assunto per tre mesi.

<sup>169</sup> La possibile incostituzionalità dell'art. 9, comma 1, d.lgs. n. 23/2015, era stata già prospettata, in dottrina, all'indomani della sentenza n. 194/2018. Cfr. P. Tosi, *La sentenza n. 194/2018 della Corte costituzionale e il suo "dopo"*, in *DRI*, 2019, 244 ss.; P. PASSALACQUA, *La tutela contro il licenziamento nelle piccole imprese dopo Corte cost. n. 194/2018 tra ius conditum e ius condendum*, in *MGL*, 2019, 86 ss.; A. TURSI, *Jobs Act e "piccole imprese". Sulla questione di costituzionalità del "contratto a tutele crescenti" con i "piccoli" datori di lavoro*, in M.T. CARINCI, A. TURSI, *Tutele crescenti e lavoro organizzato al vaglio delle Alte Corti*, Giappichelli, Torino, 2021, 67 ss.

<sup>170</sup> Cfr. Corte Cost. 22 luglio 2022, n. 183, su cui v., *ex multis*, i commenti di C. ZOLI, *La Corte costituzionale prosegue la «controriforma»: i licenziamenti nelle piccole imprese*, in *DRI*, 2022, 1135 ss.; V. SPEZIALE, *La sentenza della Corte costituzionale n. 183 del 2022 sul licenziamento nelle piccole imprese*, in *RGL*, II, 2023, 167; G. BOLEGO, *Licenziamento ingiustificato nelle piccole imprese: la Corte costituzionale censura, non decide e sollecita l'intervento del legislatore*, in *ADL*, 2022, 1255 ss.; G. FRANZA, *Le cosiddette "piccole imprese", il monito costituzionale e il cubo di Rubik*, in *MGL*, 2022, 828 ss.; M. MOCELLA, *Il licenziamento nella piccola impresa: molti dubbi e poche certezze dopo il nuovo intervento della Corte costituzionale*, in *DML*, 2022, 701 ss.

intervento correttivo sulla questione rimasta in sospeso: intervento che, alla prova dei fatti, non ha tardato ad arrivare, in un contesto segnato dal perdurante immobilismo delle forze politiche di maggioranza – interessate semmai a percorrere strade alternative rispetto a quelle indicate dalla Consulta<sup>171</sup> – e dal fallimento della campagna referendaria promossa dalla Cgil, che tra i propri obiettivi annoverava anche quello di incrementare le tutele dei lavoratori illegittimamente licenziati nelle piccole imprese, attraverso la duplice abrogazione dell’intero d.lgs. n. 23/2015 e del tetto risarcitorio di cui all’art. 8, l. n. 604/1966<sup>172</sup>.

I rilievi sollevati dal Tribunale di Livorno, in funzione di giudice remittente<sup>173</sup>, sono sostanzialmente gli stessi già portati all’attenzione della Consulta dal Tribunale di Roma, in occasione del primo incidente di costituzionalità che aveva investito l’art. 9, comma 1, d.lgs. n. 23/2015<sup>174</sup>.

Si tratta, in estrema sintesi: *i)* dell’esiguità della forbice indennitaria prevista dalla disposizione, che, unita a un massimo edittale altrettanto modesto, non avrebbe consentito un adeguato ristoro e un’efficace deterrenza del pregiudizio concretamente sofferto dal lavoratore in relazione alla tipologia del vizio da cui è affetto il licenziamento; *ii)* dell’irragionevolezza del criterio dimensionale, assunto dalla legge quale unico parametro di riferimento per l’applicazione della tutela ridotta nelle imprese minori.

---

<sup>171</sup> Ci si riferisce al tentativo di introdurre nelle pieghe del d.d.l. di conversione del d.l. 26 giugno 2025, n. 92, una serie di emendamenti volti a comprimere le tutele dei lavoratori, prevedendo tra l’altro il ritorno alla decorrenza dei termini di prescrizione dei crediti retributivi in costanza di rapporto di lavoro, per il personale dipendente dalle imprese che integrano il requisito occupazionale dell’art. 18, commi 8 e 9, Stat. Lav. Sul punto v. F. SCARPELLI, *Il colpo di mano sulla prescrizione dei crediti dei lavoratori: fermare una norma incostituzionale sotto più profili*, in [www.linkedin.it](http://www.linkedin.it), 19 luglio 2025.

<sup>172</sup> L’approvazione del *referendum* avrebbe riunificato la disciplina applicabile a vecchi e nuovi assunti, assicurando ai lavoratori dipendenti dalle imprese minori un’indennità senza tetto massimo e determinata secondo l’apprezzamento discrezionale del giudice. Cfr. M.V. BALLESTERO, *E se domani... Due referendum per cambiare la disciplina dei licenziamenti*, in *LD*, 2024, 585 ss. V. anche *Il referendum sui licenziamenti nelle piccole imprese. Intervista di Vincenzo Antonio Poso a Orsola Razzolini, Lorenzo Zoppoli e Corrado Caruso*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it).

<sup>173</sup> Cfr. Trib. Livorno, ord. 29 novembre 2024, su cui C. PISANI, *Il licenziamento nelle piccole imprese: dal “supermonito” di Corte cost. n. 183/2022 alla nuova rimessione del Tribunale di Livorno*, in *LG*, 2025, 82 ss., che prospettava l’inammissibilità della q.l.c. Analoghe perplessità erano state sollevate da M. MAGNANI, *Il licenziamento nelle piccole imprese tra legislatore e Corte costituzionale*, in *Boll. Adapt*, 14 luglio 2025. V. anche C. ZOLI, *Il regime dei licenziamenti illegittimi nelle piccole imprese: una questione aperta*, in *DRI*, 2025, 569 ss.

<sup>174</sup> Cfr. Trib. Roma, ord. 26 febbraio 2021, su cui; S. GIUBBONI, G. ORLANDINI, *La disciplina del Jobs Act relativa al licenziamento nelle piccole imprese davanti alla Corte costituzionale*, in *RGL*, II, 2021, 374; S. BRUN, *“Piccole” imprese e regime sanzionatorio del licenziamento ingiustificato: il Jobs Act ancora al vaglio della Consulta*, in *DRI*, 2021, 820 ss.

Secondo il giudice *a quo*, la combinazione di tali fattori non avrebbe consentito di operare una liquidazione rispettosa dei principi di uguaglianza, ragionevolezza e adeguatezza, facendo dipendere l'ammontare dell'indennità da un elemento estraneo al rapporto di lavoro, vale a dire il numero degli occupati, che nell'attuale contesto socio-economico risulta anacronistico e non capace di rispecchiare di per sé la concreta capacità economica del datore di lavoro.

Oltretutto, nell'area delle imprese minori, la limitatissima cornice edittale prevista dalla disposizione censurata avrebbe condotto a parificare il trattamento sanzionatorio riservato ai diversi vizi che possono affliggere il licenziamento, impedendo all'organo giudicante di tener conto della loro gravità ai fini della effettiva personalizzazione del risarcimento spettante al lavoratore: con la conseguenza, osserva il Tribunale, «che violazioni produttive di danni diseguali sono sanzionate in modo tanto simile da risultare essenzialmente uguale».

Tali censure vengono (nuovamente) condivise dalla Corte Costituzionale, che ritiene fondata la questione alla luce di tutti i parametri indicati dal giudice remittente.

Al cuore della motivazione si collocano soprattutto la lesione degli art. 3 e 117 Cost.: il primo, nella misura in cui «vieta di omologare situazioni eterogenee e di trascurare la specificità del caso concreto», imponendo la «necessaria personalizzazione del danno subito dal lavoratore»<sup>175</sup>; il secondo, in relazione all'art. 24 della Carta Sociale Europea, quale norma interposta che attribuisce ai lavoratori licenziati senza un valido motivo il diritto a un «congruo indennizzo» o ad altra «adeguata riparazione».

Sotto quest'ultimo profilo, la Corte torna dunque a valorizzare la fonte sovranazionale che l'aveva già guidata nelle precedenti sentenze n. 194/2018 e 150/2020, per ribadire che il risarcimento del danno da licenziamento illegittimo ha carattere polifunzionale e deve contraddistinguersi per la portata riparatoria, deterrente e sanzionatoria. Ciò non esclude che esso sia contenuto all'interno di una cornice edittale che oscilla tra un minimo e un massimo, purché la compensazione sia tale da dissuadere il datore di lavoro dall'irrogare un licenziamento ingiusto, nell'ottica di un equilibrato bilanciamento degli interessi in gioco<sup>176</sup>.

---

<sup>175</sup> Così già Corte Cost. n. 183/2022, punto 4.2 del *Considerato in diritto*; Corte Cost. n. 194/2018, punto 11 del *Considerato in diritto*; Corte Cost. n. 150/2020, punto 9 del *Considerato in diritto*.

<sup>176</sup> Sul punto è opportuno segnalare che la posizione della Consulta si discosta da quella del Comitato Europeo dei Diritti Sociali, che ha interpretato l'art. 24 della Carta Sociale Europea in modo più garantista, ritenendolo ostativo ad

Tanto premesso, i giudici costituzionali aprono il loro ragionamento con l'affermazione secondo cui la reintegrazione «non costituisce l'unico paradigma possibile» per reagire ad un licenziamento invalido: si tratta di un'osservazione tutt'altro che nuova e la cui portata va ben oltre l'universo delle piccole imprese<sup>177</sup>, sebbene sia proprio in tale ambito che la mancata costituzionalizzazione della tutela reale ha assunto un peso specifico per avallare un'opzione di politica del diritto storicamente radicata nella cultura legislativa italiana<sup>178</sup>.

La conseguenza è che il decisore pubblico può validamente optare per una sanzione puramente monetaria, ma affinché questa sia compatibile con la Carta fondamentale occorre rispettare i summenzionati canoni di effettività, adeguatezza e dissuasività: questo perché «il licenziamento illegittimo, ancorché idoneo a estinguere il rapporto di lavoro, costituisce pur sempre un atto illecito» (punto 2.1 del *Considerato in diritto*).

Tutto ciò implica che l'organo giudicante deve poter personalizzare il danno subìto dal lavoratore, pena l'omologazione di situazioni diverse quanto a tipologia e gravità dei vizi del provvedimento espulsivo.

Si tratta di caratteristiche che, pur imponendosi anche per i licenziamenti intimati dai datori di lavoro di più piccole dimensioni, non risultano soddisfatte dall'art. 9, comma 1, d.lgs. n. 23/2015: ed infatti, l'*«imposizione di un tetto, stabilito in sei mensilità di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto e insuperabile anche in presenza di licenziamenti viziati dalle più gravi forme di illegittimità [...] comprime eccessivamente l'ammontare dell'indennità [...]»*; tale significativo contenimento delle conseguenze indennitarie a carico del datore di lavoro [...] delinea un'indennità stretta in un divario così esiguo [...] da connotarla al pari di una liquidazione legale forfetizzata

---

una disciplina nazionale, come quella dettata dal d.lgs. n. 23/2015, che prevede limiti massimi al ristoro del pregiudizio sofferto da un lavoratore illegittimamente licenziato. Cfr. la decisione resa dal CESD l'11 febbraio 2020 nel caso *CGIL, c. Italia*, che si pone sulla stessa linea della decisione del 31 gennaio 2017, resa nel caso *Finnish Society of Social Rights v. Finland*. I principi affermati in queste decisioni sono stati ultimamente ripercorsi da C. LAZZARI, *Ancora sulla "giurisprudenza" del Comitato Europeo dei Diritti Sociali in tema di licenziamenti e diritti sindacali: la travagliata marcia verso l'integrazione delle tutele nel dialogo fra "Carte" e "Corti"* (e un legislatore sordo), in *VTDL*, 2023, 511 ss.

<sup>177</sup> L'affermazione, ad esempio, si rinviene in Corte Cost., 7 febbraio 2000, n. 46, che ha dichiarato l'ammissibilità del referendum popolare sull'art. 18 Stat. Lav. L'esclusione della tutela reale dall'ambito delle soluzioni costituzionalmente necessitate è stata poi ribadita da tutta la giurisprudenza costituzionale sul *Jobs Act*, a partire da Corte Cost. 194/2018. Sul punto v. le osservazioni critiche di R. SANTUCCI, *La questione della reintegrazione del lavoratore illegittimamente licenziato dopo la sentenza n. 194/2018 della Corte costituzionale: un ulteriore colpo per un'emarginazione discutibile*, in *MGL*, 2019, 354 ss.

<sup>178</sup> Cfr. Corte Cost. 6 marzo 1974, n. 55; Corte Cost. 19 giugno 1975, n. 152; Corte Cost. 8 luglio 1975, n. 189; Corte Cost. 14 gennaio 1986, n. 2; Corte Cost. 23 febbraio 1996, n. 44. Per un *excursus* storico-evolutivo della disciplina dei licenziamenti nelle piccole imprese, anche con riferimento alla giurisprudenza costituzionale in materia, cfr. L. FERLUGA, *Il licenziamento nelle piccole imprese*, in *VTDL*, 2024, 140 ss.

e standardizzata [...] inidonea a rispecchiare la specificità del caso concreto e quindi a costituire un ristoro del pregiudizio sofferto dal lavoratore, adeguato a garantirne la dignità, nel rispetto del principio di egualanza» (punto 2.2.3 del *Considerato in diritto*).

Sulla base di tali argomentazioni, come detto, la Corte ritiene di dover caducare unicamente la limitazione della tutela indennitaria all'interno del massimale di sei mensilità originariamente previsto dal legislatore, disattendendo l'invito del giudice remittente a censurare anche il criterio del dimezzamento, che avrebbe avuto l'effetto di riespandere le sanzioni economiche previste in via ordinaria per le imprese più grandi *ex artt. 3, comma 1 (da 6 a 36 mensilità), 4, comma 1 (da 2 a 12 mensilità) e 6, comma 1, d.lgs. n. 23/2015 (da 3 a 27 mensilità)*.

La soluzione recepisce quanto suggerito da diversi commentatori<sup>179</sup>, riflettendo una logica equilibrata: per un verso, essa impedisce che il lavoratore illegittimamente licenziamento subisca «un sacrificio sproporzionato» rispetto al diritto di «conseguire un congruo ristoro del pregiudizio sofferto» (Corte Cost. 183/2022); per altro verso, essa salvaguarda «l'esigenza di non gravare di costi eccessivi i piccoli datori di lavoro», tenendo conto di un'indicazione fornita anche dalle istituzioni sovranazionali con lo *Small Business Act*<sup>180</sup>.

D'altra parte, l'esigenza di alleggerire gli oneri economici delle realtà di minori dimensioni – quale misura necessaria per preservarne la competitività in un mercato altamente globalizzato – pare costituire al giorno d'oggi la ragione primaria, se non

---

<sup>179</sup> Cfr., ad es., V. SPEZIALE, *La sentenza della Corte costituzionale n. 183 del 2022*, cit., 181. In senso critico verso tale soluzione G. BOLEGO, *Licenziamento ingiustificato nelle piccole imprese*, cit., 1264 e C. PISANI, *Il licenziamento nelle piccole imprese*, cit., 88; M. DELFINO, *La Corte costituzionale e il licenziamento illegittimo nelle piccole imprese: una bussola per il legislatore? Nota a C. cost. sent. n. 183/2022*, in Riv. AIC, 7 marzo 2023, 178 ss., sul punto 187.

<sup>180</sup> Cfr. Commissione UE, *"Una corsia preferenziale per la piccola impresa". Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa. Uno small Business Act per l'Europa*, Bruxelles, 25.6.2008 COM(2008) 394 definitivo, 7 ss., dove si segnala che le PMI sostengono oneri amministrativi e normativi sproporzionati rispetto alle imprese più grandi. Analogamente, la Risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2009, segnala che le piccole imprese debbono essere gravate da oneri meno ingenti rispetto alle imprese non piccole e in assoluto non eccessivi. Tali indicazioni sono coerenti con quanto previsto dall'art. 153, par. 2, lett. b, del TFUE, secondo cui la possibilità di adottare Direttive in materia di politica sociale (ivi comprese quelle riguardanti la "protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro"), deve tener conto dell'esigenza di evitare l'imposizione di vincoli amministrativi, finanziari e giuridici, di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese.

l'unica, su cui si fonda la conservazione di un regime di tutela agevolato dei licenziamenti nelle piccole imprese<sup>181</sup>.

Sotto questo profilo, il ragionamento seguito dalla Corte appare dunque condivisibile: una volta rimosso il modesto tetto risarcitorio di sei mensilità, la forbice indennitaria si presenta «sufficientemente ampia e flessibile, perché compresa fra un minimo e un massimo, tra i quali c'è un ampio divario», consentendo «al giudice di tener conto della specificità di ogni singola vicenda, nella prospettiva di un congruo ristoro e di un'efficace deterrenza» (punto 2.2.3 del *Considerato in diritto*).

D'altronde, se la questione di costituzionalità fosse stata accolta nei termini prospettati dal giudice remittente, si sarebbe giunti all'irragionevole parificazione dei regimi di tutela indennitaria operanti nelle realtà di diverse dimensioni, affidando la differenziazione tra piccole e grandi imprese alla sola esclusione della reintegrazione attenuata nell'ambito delle prime: un esito, quest'ultimo, altamente disarmonico all'interno di un sistema che non contempla più l'alternativa secca tra la tutela reale e quella obbligatoria, ma che utilizza la monetizzazione del posto di lavoro come rimedio concorrente con la *restitutio in integrum* anche per i datori di lavoro sopra-soglia, imponendo di differenziare il costo della tutela per equivalente nei due perimetri dimensionali.

La Corte, dunque, non mette in discussione la specificità delle organizzazioni minori, come del resto non aveva fatto nella precedente pronuncia n. 183/2022, né in tutte quelle più risalenti.

Il problema, piuttosto, diviene (o per meglio dire continua a essere) quello del parametro utilizzato dalla legge per tracciare i confini della tutela differenziata, posto che ancora oggi questi ultimi sono delimitati esclusivamente attraverso il numero di dipendenti in forza all'impresa: un criterio della cui adeguatezza si discute fin dal dibattito parlamentare che ha preceduto l'approvazione della l. n. 604/1966, ma che finora

---

<sup>181</sup> Come è noto, nelle sentenze n. 152/75, n. 189/1975 e n. 2/1986, cit. a nt. 23, la Corte Costituzionale aveva fondato la razionalità della disciplina speciale per le piccole imprese, oltre che sull'opportunità di non gravarle di oneri eccessivi, sulla natura fiduciaria del rapporto di lavoro e sulle tensioni che l'esecuzione di un ordine di reintegrazione potrebbe ingenerare nell'ambito di siffatte realtà organizzative. Di tali argomenti, l'unico che, allo stato attuale, mantiene una qualche pregnanza, appare essere solo il primo, atteso che, sia la fiduciarietà, sia il suo riflesso, ovvero la cd. tensione da reintegrazione, hanno progressivamente perduto la loro originaria rilevanza, per effetto della spersonalizzazione delle relazioni lavorative anche nelle piccole imprese e delle modifiche introdotte dalla l. n. 108/1990 alle soglie dimensionali dell'art. 18, Stat. Lav. Cfr., in tal senso, O. MAZZOTTA, *I licenziamenti. Commentario*, Milano, Giuffrè, 1992, 710 ss.

ha resistito a qualsiasi ipotesi di revisione normativa<sup>182</sup>, nonostante vi sia piena consapevolezza che le soglie numeriche possono operare come barriera psicologica alla crescita degli organici, alimentando il «nanismo imprenditoriale» e le operazioni di frammentazione *ad hoc* dei confini aziendali<sup>183</sup>.

Proprio per queste ragioni, la Consulta torna a sottolineare che il criterio occupazionale non è più idoneo a rispecchiare la reale forza del datore di lavoro, né la sua capacità di sostenere il costo di un licenziamento illegittimo: ciò poiché «in un quadro dominato dall’incessante evoluzione della tecnologia e dalla trasformazione dei processi produttivi, al contenuto del numero di occupati possono fare riscontro cospicui investimenti in capitali e un consistente volume di affari»<sup>184</sup>.

A questo *vulnus*, tuttavia, non è possibile rimediare con una pronuncia creativa, dal momento che – come già rilevato dalla pronuncia n. 183/2022 – non rientra tra le prerogative del supremo organo di giustizia costituzionale «l’individuazione di una delle molteplici soluzioni atte a superare le incongruenze censurate», alle quali «corrispondono differenti opzioni di politica legislativa»<sup>185</sup>.

La questione più scottante rimane dunque aperta, anche se è proprio questa chiave di lettura che stavolta permette alla Corte di dichiarare l’incostituzionalità della norma censurata, superando le difficoltà che le avevano precedentemente impedito di emettere una pronuncia nel merito: al riguardo, essa sottolinea che il Tribunale di Livorno, (diversamente da quanto aveva fatto quello di Roma) non mirava ad ottenere «un intervento altamente manipolativo, volto a ridisegnare la tutela speciale per i datori di lavoro sotto soglia in assenza di punti di riferimento univoci». Quest’ultimo, piuttosto, aveva richiesto soltanto di «eliminare la significativa delimitazione dell’indennità

---

<sup>182</sup> Cfr. G. GHEZZI, *Un disegno di legge per la riforma della disciplina dei licenziamenti*, in *LD*, 1987, 383; M. BIAGI, *La dimensione dell’impresa nel diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1978.

<sup>183</sup> In effetti, le fatidiche soglie occupazionali dell’art. 18 Stat. Lav. hanno operato più come freno psicologico che come ostacolo normativo all’incremento degli organici aziendali. Cfr. B. ANASTASIA, *I vantaggi competitivi della piccola impresa nell’utilizzo del fattore lavoro: formazione, costi, obblighi e norme*, in F. TRAÙ (a cura di), *La “questione dimensionale” nell’industria italiana*, Il Mulino, Bologna, 1999, 659 ss.; R. SCHIATTARELLA, *Gli effetti dello Statuto dei lavoratori sull’occupazione: convinzioni diffuse ed evidenza empirica*, in *E&L*, 2001, n. 2, 95 ss. Resta comunque un dato di fatto che la minore onerosità delle regole in materia di licenziamento nelle piccole imprese abbia spinto i datori di lavoro a frazionare le unità produttive o a ricorrere a sofisticate forme di collegamento societario per suddividere il personale tra soggetti giuridici formalmente distinti, ma riconducibili ad un centro di interessi unitario (ad es. reti e gruppi di imprese). Sul tema dell’impresa di gruppo v. O. RAZZOLINI, *Impresa di gruppo, interesse di gruppo e codatorialità nell’era della flexicurity*, in *RGL*, 2013, 46 ss. Da ultimo, cfr. G. GAUDIO, *Organizzazioni complesse e tutela della persona che lavora*, Giappichelli, Torino, 2021 ss.

<sup>184</sup> Così Corte Cost. n. 183/2022, punto 5.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>185</sup> *Ibidem*, punto 7 del *Considerato in diritto*.

risarcitoria», suggerendo in tal modo una soluzione già presente nel contesto normativo, in quanto tale idonea a consentire l'emissione di una pronuncia di incostituzionalità nel rispetto delle «rime obbligate»<sup>186</sup>.

Si giunge così ad un epilogo compromissorio, che evita lo sconfinamento nell'area delle valutazioni di *policy* riservate agli organi parlamentari, pur senza dimenticare che l'effettività delle tutele non può attendere un intervento legislativo che tarda ad arrivare. Non è poco, certamente, ma nemmeno abbastanza per risolvere tutti i problemi in campo.

#### 4. Dove la Corte non può arrivare e il legislatore non vuole: la dimensione dell'impresa tra soglie occupazionali e capacità economica

L'innalzamento del limite indennitario prodotto dalla sentenza n. 118/2025 mitiga senza dubbio l'originaria iniquità del regime sanzionatorio di cui all'art. 9, comma 1, d.lgs. n. 23/2015.

Ciò vale soprattutto per le realtà aziendali che, pur occupando un numero ridotto di dipendenti, posseggano una solida consistenza patrimoniale: per queste ultime, il rischio di dover corrispondere un risarcimento fino a diciotto mensilità può ritenersi idoneo a scoraggiare le pratiche di *moral hazard* insite nella possibilità di liberarsi di un dipendente sgradito attraverso l'esborso di una somma di denaro irrisoria e spesso non troppo distante dall'indennità sostitutiva del preavviso<sup>187</sup>.

Se questo è il lato positivo, va anche detto che, essendo rimasto in vigore il *discrimen* legato alle sole soglie dimensionali, il nuovo massimale risarcitorio si applicherà indistintamente sia alle piccole imprese che hanno grandi potenzialità economiche, sia a quelle per le quali la ridotta consistenza occupazionale esprime una reale condizione

<sup>186</sup> Tale criterio, che si adatta più facilmente alle decisioni di carattere abrogativo, impone che la soluzione individuata dalla Corte sia «logicamente necessitata e implicita nello stesso contesto normativo». Esso si differenzia dal più flessibile criterio delle «rime adeguate», cui la Corte si è recentemente rifatta nell'ambito di pronunce a contenuto più marcatamente manipolativo (v. ad es. la sentenza n. 128/2024), e che permette di adottare soluzioni capaci di inserirsi armonicamente nel tessuto normativo, in coerenza con la logica perseguita dal legislatore, anche se queste non siano estrapolabili direttamente dalla legge. Sul punto si rinvia alle analisi di A. RUGGERI, *Verso una giustizia costituzionale di «equità»: quali riflessi di ordine istituzionale?*, in *Consulta online*, n. III, 17 settembre 2024, 1063 ss.; A. SPADARO, *Innovazione – o evoluzione? – del rapporto tra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive)*, in *Rivista AIC*, 2023, n. 2, 114 ss.

<sup>187</sup> Rileva acutamente V. SPEZIALE, *La sentenza della Corte costituzionale n. 183 del 2022*, cit., 178, che «una indennità risarcitoria minore, uguale o lievemente maggiore rispetto a quella dovuta in caso di mancato preavviso significa ripristinare di fatto l'art. 2118 c.c. per le piccole imprese, in quanto il vizio da cui è affetto il recesso non determina conseguenze sanzionatorie molto diverse rispetto al recesso *ad nutum*».

di marginalità sul mercato, a sua volta espressiva di una minore capacità di sostenere il «prezzo» di un licenziamento invalido: come è facile intuire, una cosa è *Instagram*<sup>188</sup>, altra è la piccola bottega di provincia, sicché la ponderazione dei criteri funzionali alla personalizzazione del danno si prospetta opera alquanto delicata, che è destinata a risentire della specifica sensibilità culturale del giudice<sup>189</sup>.

Questo è il motivo per cui la pronuncia della Corte è stata criticata negli ambienti dell'associazionismo imprenditoriale, dove aleggia la preoccupazione che una maggiore incertezza sui costi di separazione potrebbe far crescere un contenzioso che il *Jobs Act* aveva inteso narcotizzare, tra l'altro con risultati preoccupantemente efficaci<sup>190</sup>.

La questione torna dunque sul tavolo delle forze politiche, alle quali la Consulta rivolge nuovamente un accorato appello affinché aggiorni gli indici rivelatori del potere economico del datore di lavoro, elencandone esplicitamente alcuni, come il «fatturato o il totale di bilancio», «da tempo indicati come necessari elementi integrativi dalla legislazione europea e anche nazionale» (punto 2.2.3 del *Considerato in diritto*).

Al momento in cui si scrive, tuttavia, non vi sono segnali che lascino presagire un intervento dei *policy makers* a breve termine, come dimostra l'assenza di qualsiasi riferimento alla questione dei licenziamenti nel d.d.l. annuale sulle piccole e medie imprese, attualmente all'esame definitivo del Senato (A.S. n. 1484)<sup>191</sup>.

Nel frattempo, la riflessione in materia viene alimentata grazie al contributo della

---

<sup>188</sup> Il caso *Instagram* era stato richiamato dal Tribunale di Roma nella prima ordinanza di remissione alla Corte Costituzionale dell'art. 9, comma 1, d.lgs. n. 23/2015. Come riportano le cronache, circa 13 anni fa *Facebook* annunciava l'acquisizione di *Instagram*, che all'epoca aveva appena 13 dipendenti a tempo pieno, per un miliardo di dollari. Oggi, quella stessa *app* fattura 1 miliardo di dollari ogni 6 giorni.

<sup>189</sup> Va qui ricordato che l'organo giudicante è tenuto a motivare le determinazioni sul *quantum* liquidato al lavoratore, in base ai criteri previsti dall'art. 18, comma 5, Stat. Lav., dall'art. 8, l. n. 604/1966 e dall'art. 30, comma 3, l. n. 183/2010.

<sup>190</sup> Cfr. P. ICHINO, *Cosa significa la riduzione delle cause di lavoro*, in *Lavoce.info*, 5 luglio 2022. Tale evidenza emerge anche dalle analisi sul campo consultabili all'interno del volume collettaneo a cura di A. OCCHINO, *Licenziamento e scienze sociali. Una ricerca*, Giappichelli, Torino, 2024, e, ivi, in particolare, M. MIRACOLINI, *Licenziamenti e valutazione d'impatto nelle Corti del sud Italia: l'indagine empirica in Sicilia, Sardegna e Calabria*, 191 ss.

<sup>191</sup> Va peraltro osservato che neppure Confindustria – la quale è stata sentita in audizione parlamentare il 1° luglio 2025 – ha formulato alcuna proposta di emendamento riguardante la disciplina dei licenziamenti nelle piccole imprese.

dottrina<sup>192</sup>, che comunque non manca di segnalare, anche nelle proposte *de jure condendo*, le difficoltà nell'individuare ulteriori parametri economico/finanziari che concorrono a circoscrivere il *discrimen* tra grandi e piccoli datori di lavoro<sup>193</sup>, unitamente allo storico indice del numero dei dipendenti<sup>194</sup>.

L'ostacolo maggiore, in effetti, si può rinvenire nell'assenza nell'ordinamento italiano di una nozione unitaria di piccola impresa, la quale varia a seconda del settore giuridico e delle finalità prese in considerazione dal legislatore: tutela dei creditori, agevolazioni fiscali, trasparenza, partecipazione agli appalti, aiuti alle imprese, assunzioni obbligatorie, ecc.<sup>195</sup>. Alla pluralità di fattispecie definitorie corrisponde pertanto una galassia di criteri identificativi di natura altrettanto eterogenea: qualitativo-soggettivo; quantitativo-economico; occupazionale; funzionale-settoriale, ecc.

---

<sup>192</sup> Cfr., da ultimo, A. VISCOMI, *Quando i numeri contano: note sparse su "piccole imprese" e licenziamento*, in *Ambientediritto*, 2025, 3, 1 ss., il quale segnala che il ricorso a parametri finanziari come fatturato, attivo patrimoniale, ricavi, EBITDA, ecc., rischierebbe di accomunare in modo arbitrario attività tra loro eterogenee, ricordando come la Raccomandazione della Commissione del 6 maggio 2003, n. 2003/361/CE abbia sottolineato che il fatturato delle imprese nel settore del commercio e della distribuzione è normalmente più elevato di quello del settore manifatturiero. L'A. suggerisce dunque di affinare il criterio dimensionale tuttora in vigore, includendo ad esempio nel computo dei lavoratori «anche i collaboratori non riconducibili al comma 2, dell'art. 2 del d.lgs. 81 e i dipendenti occupati all'estero dallo stesso datore di lavoro [...], al fine di prendere in considerazione la realtà in espansione delle imprese operanti su piattaforme digitali con sede all'estero e con presenza aziendale nel paese ridotta» (p. 10).

<sup>193</sup> V. la versione finale della *"Proposta di riforma del regime sanzionatorio dei licenziamenti illegittimi"*, presentata dal Gruppo Freccia Rossa il 17 giugno 2025, che, aderendo alla lettura di Antonio Visconti, suggerisce di mantenere inviolata la rigidità del criterio numerico tradizionale, includendovi però i collaboratori stabili (di cui all'art. 2, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81), i lavoratori *part-time* e i lavoratori all'estero. La soluzione, in verità, non sembra aggiungere molto a quanto già previsto o comunque desumibile dalla legislazione vigente, posto che: a) i collaboratori etero-organizzati sono parificati ai lavoratori subordinati a tutti gli effetti di legge (dunque anche ai fini delle soglie dimensionali); b) i lavoratori a tempo parziale vengono già computati in proporzioni all'orario svolto, rapportato al tempo pieno (cfr., *ex multis*, Cass. 25 ottobre 2012, n. 18287). Più complessa la questione dei dipendenti all'estero, posto che la giurisprudenza tende a escluderne il computo ai fini del raggiungimento delle soglie *ex art. 18, comma 8, St. Lav.* (cfr. Cass. 30 settembre 2016 n. 19557), ma perviene alla soluzione opposta quando ci si trovi in presenza di società transnazionali che costituiscono un unico centro di imputazione dei rapporti lavorativi, a dispetto della loro formale autonomia sul piano della soggettività giuridica (cfr. App. Trento, 23 maggio 2019, n. 23; Cass. 12 gennaio 2017, n. 622).

<sup>194</sup> Il rilievo attribuito alla consistenza occupazionale va infatti preservato e non abbandonato, tenuto conto che questo indicatore è utilizzato stabilmente anche nello scenario comparato, ad es. in Francia dalla *Loi Macron* (Decreto n. 2017-1387 del 22 settembre 2017) e in Germania dal *Kündigungsschutzgesetz (KSchG)*. Lo ricordano O. RAZZOLINI, nell'intervista a cura di V.A. Poso sul *referendum sui licenziamenti nelle piccole imprese*, cit., nt. 14, e C. PISANI, *Il licenziamento nelle piccole imprese*, cit., 87 ss.

<sup>195</sup> Si vedano, ad es. l'art. 2083 cod. civ., che detta la nozione di "piccolo imprenditore" a fini civilistici; gli artt. 2435-bis e 2435-ter c.c., che individuano le società di piccole dimensioni e le micro-imprese ai fini dell'applicazione della disciplina semplificata per la redazione dei bilanci; l'art. 2, lett. d), d.lgs. 19 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza), che definisce l'impresa minore ai fini delle procedure concorsuali. Per ulteriori esempi, si rinvia ad A. VISCOMI, *Quando i numeri contano*, cit., 6 ss.; S. VARVA, *Piccole imprese e criteri di dimensionamento nella disciplina del licenziamento illegittimo*, in *Labor*, 2024, 687 ss.

Più univoche sono le indicazioni provenienti dal versante euro-unitario, che fonda la tripartizione tra microimprese, piccole imprese e medie imprese (PMI) sulla base della combinazione tra dato occupazionale e fatturato, a sua volta corretto dalle risultanze del bilancio annuale per tener conto delle differenze tra i diversi settori produttivi (soglie di 10, 50, 250 dipendenti - fatturato di 2, 10 e 50 milioni di euro - attivo patrimoniale inferiore a 2, 10 o 43 milioni di euro)<sup>196</sup>.

Da ultimo, la tassonomia europea si è arricchita per effetto della Raccomandazione della Commissione n. 2025/1099, che ha introdotto la categoria definitoria delle piccole imprese a media capitalizzazione (*Small Mid Caps*), la quale abbraccia un segmento di operatori economici più grande delle PMI ma più piccolo delle grandi imprese<sup>197</sup>.

Anche questo documento sottolinea che, ai fini classificatori, il criterio del numero degli occupati rimane il più significativo e deve imporsi come principale, ma va combinato con ulteriori criteri finanziari per escludere dalla definizione le imprese che operano su scala finanziaria eccezionalmente elevata (in termini di fatturato), e che hanno voci dell'attivo eccezionalmente elevate (in termini di bilancio).

Ora, è evidente che le soglie numeriche e patrimoniali individuate dalle fonti europee non potrebbero essere calate acriticamente nell'ordinamento italiano, ma dovrebbero essere plasmate alla luce di un'approfondita mappatura del tessuto produttivo nazionale e della morfologia delle imprese che lo popolano.

Ciò nondimeno, l'integrazione fra grandezze occupazionali (numero dipendenti) e finanziarie (fatturato e bilancio) sembra essere la via più convincente per valutare le effettive «dimensioni» del datore di lavoro e ripensare la disciplina protettiva dei

---

<sup>196</sup> Cfr. Raccomandazione della Commissione europea 2003/361/CE del 6 maggio 2003 relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese, pubblicata sulla G.U.U.E. n. L124 del 20 maggio 2003. L'art. 2 definisce la categoria delle microimprese delle piccole imprese e delle medie imprese (PMI) come quella costituita da imprese che occupano meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di EUR oppure il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di EUR. Nella categoria delle PMI viene definita piccola impresa un'impresa che occupa meno di 50 persone e realizza un fatturato annuo o un totale di bilancio annuo non superiori a 10 milioni di EUR. Nella categoria delle PMI è definita microimpresa un'impresa che occupa meno di 10 persone e realizza un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiori a 2 milioni di EUR. Sui contenuti di questa Raccomandazione è stato modellato, a livello domestico, il Decreto del Ministro delle Attività produttive del 18 aprile 2005, che ricalca le medesime definizioni di micro, piccole e medie imprese ai fini della concessione del sostegno pubblico alle attività produttive.

<sup>197</sup> Cfr. Raccomandazione della Commissione Europea 2025/1099/UE del 21 maggio 2025, relativa alla definizione delle piccole imprese a media capitalizzazione. In questo segmento ricadono «le imprese che non sono piccole o medie ai sensi della raccomandazione 2003/361/CE, che occupano meno di 750 persone, il cui fatturato annuo non supera i 150 milioni di EUR o il cui totale di bilancio annuo non supera gli 129 milioni di EUR».

licenziamenti alla luce di un metodo di selezione più adeguato all'evoluzione del sistema di produzione contemporaneo.

La modifica delle soglie vigenti, peraltro, consentirebbe di abbandonare l'attuale logica bipolare (piccola vs grande impresa) e spostarsi verso un sistema di classificazione a più livelli, che consenta di modulare le discipline protettive in modo più calibrato, soprattutto per le situazioni intermedie. D'altra parte, se è vero che l'attività di misurazione dei valori finanziari potrebbe risultare complessa e di non agevole accertamento in sede processuale, si può comunque osservare che le regole per eliminare i margini di incertezza non mancano<sup>198</sup> e che, in ogni caso, l'onere di dimostrare l'appartenenza a un determinato *cluster* graverebbe pur sempre sul datore di lavoro<sup>199</sup>.

Infine, sarebbe molto utile se i nuovi criteri distintivi venissero generalizzati ed estesi anche alle nozioni di impresa adoperate nelle altre branche dell'ordinamento, per riunificare le diverse definizioni legislative attualmente vigenti in una prospettiva di razionalizzazione e semplificazione dell'apparato normativo, nonché di prevenzione delle distorsioni concorrenziali legate al pluralismo definitorio esistente. Il dibattito su questi temi resta dunque aperto, nell'attesa che il legislatore raccolga l'invito a trasformare in diritto positivo ciò che oggi appare come un *wishful thinking*.

### 5. I riflessi sull'art. 8, l. n. 604/1966: la tutela obbligatoria è in odore di incostituzionalità?

Le ultime notazioni riguardano i riflessi della sentenza n. 118/2025 sulla disciplina sanzionatoria di cui all'art. 8, l. n. 604/1966, che presenta caratteristiche largamente sovrapponibili a quelle che hanno condotto alla censura del *Jobs Act*, avuto riguardo ai due profili chiave dell'esiguo divario della forbice risarcitoria e del tetto massimo dell'indennizzo connesso all'invalidità del recesso datoriale.

Per i lavoratori assunti dalle imprese sotto-soglia anteriormente al 7 marzo 2015, rimane infatti in vigore il regime della «tutela obbligatoria», che in caso di licenziamento sprovvisto di giusta causa o di giustificato motivo, ovvero inefficace per vizi di

<sup>198</sup> La Raccomandazione 2025/1099/UE, al punto 4, prevede infatti che «i dati da impiegare per calcolare gli effettivi e gli importi finanziari sono quelli riguardanti l'ultimo esercizio contabile chiuso e sono calcolati su base annua. Essi sono presi in considerazione a partire dalla data di chiusura dei conti. L'importo del fatturato è calcolato al netto dell'imposta sul valore aggiunto e di altri diritti o imposte indirette. e un'impresa, alla data di chiusura dei conti, constata di aver superato, su base annua, le soglie degli effettivi o le soglie finanziarie di cui al punto 2, o di essere scesa al di sotto di tali soglie, essa perde o acquisisce la qualifica di piccola impresa a media capitalizzazione solo se questo scostamento avviene per due esercizi consecutivi».

<sup>199</sup> Cfr., per tutte, Cass. Sez. Un. 10 gennaio 2006 n. 141.

forma o procedura<sup>200</sup>, dà accesso ad un'indennità compresa tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 6 mensilità dell'ultima retribuzione, elevabile fino a 10 o 14 mensilità in presenza di specifiche condizioni, fatta salva l'alternativa della riassunzione a scelta del datore di lavoro, nei fatti mai praticata<sup>201</sup>.

Si ripropone dunque il problema della disparità di trattamento tra i «lavoratori storici» e quelli reclutati con il contratto a tutele crescenti: a parità di vizio del provvedimento espulsivo, questi ultimi potranno contare su un'indennità modulabile fino a 18 mensilità ai sensi del «nuovo» art. 9, comma 1, d.lgs. n. 23/2015, mentre per i primi permane un *plafond* risarcitorio tre volte più basso, salvo casi eccezionali.

Nell'ipotesi più estrema, potrebbe dunque accadere che due dipendenti in forza alla stessa impresa, ma assunti a cavallo dello spartiacque temporale, ottengano ristori profondamente diversi nell'ammontare, qualora licenziati per la medesima ragione di cui il giudice accerti l'insussistenza.

Sotto questo profilo, la discrasia tra i due regimi normativi appare difficilmente giustificabile sul piano della razionalità giuridica.

Come si è detto in apertura di questo scritto, la riforma del 2015 nasceva con l'intento di stimolare l'incremento della domanda di lavoro attraverso la riduzione delle tutele in uscita per i nuovi assunti. Si tratta di una ricetta estesa anche alle piccole imprese, tant'è vero che l'art. 1, comma 3, d.lgs. n. 23/2015, ha previsto un apposito «meccanismo di trascinamento» di queste ultime verso la disciplina dei licenziamenti considerata più favorevole, al fine di promuovere la crescita degli organici<sup>202</sup>.

Allo stato attuale, viceversa, le regole destinate ai nuovi assunti comportano oneri potenzialmente maggiori rispetto a quelle applicabili ai lavoratori reclutati prima dell'entrata in vigore del *Jobs Act*.

---

<sup>200</sup> Cass. 15 giugno 2022, n. 19323, in *Dejure*.

<sup>201</sup> La misura massima dell'indennità di cui all'art. 8, l. n. 604/1966 può essere incrementata «fino a 10 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai dieci anni e fino a 14 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai venti anni, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro». Si tratta di requisiti che devono sussistere congiuntamente, cfr. Cass. 22 maggio 2025, n. 13741, in *Dejure*.

<sup>202</sup> La disposizione prevede l'applicazione delle regole sul contratto a tutele crescenti anche ai lavoratori assunti da piccole imprese in data antecedente al 7 marzo 2015, qualora queste ultime superino una delle soglie dimensionali di cui all'art. 18, commi 8 e 9 Stat. Lav., per effetto di nuove assunzioni a tempo indeterminato intervenute dopo tale data. Per la legittimità costituzionale di tale previsione cfr. Corte Cost. 19 marzo 2024, n. 44, in *GI*, 2405, su cui, se si vuole, A. RICCOPONO, *Tutele crescenti ai lavoratori assunti prima del Jobs Act: Corte cost. n. 44/2024*, ivi.

Si incrina così il presupposto logico che ha finora consentito alla Corte di legittimare la coesistenza di «discipline a specchio», alle quali corrispondono trattamenti sanzionatori diversificati in ragione del fluire del tempo: l'intangibilità delle scelte di politica economica può infatti giustificare le differenze tra i vari regimi di tutela fintantoché il sistema normativo si presenta complessivamente coerente sul piano delle soluzioni tecniche adoperate. Se tale nesso di coerenza si perde, l'alibi dello spartiacque temporale non può più essere evocato, venendo meno la ragionevolezza del motivo che infrange la trama egualitaria dell'ordinamento.

Laddove venisse sollevato un incidente di costituzionalità sull'art. 8, l. n. 604/1966, la Corte potrebbe dunque ricorrere agli stessi argomenti che l'hanno condotta a ritenere inadeguato il modesto tetto risarcitorio di sei mensilità originariamente previsto dall'art. 9, comma 1, d.lgs. n. 23/2015, ravvisando una duplice violazione dei parametri costituzionali di egualianza e adeguatezza della sanzione: sul piano della coerenza interna allo stesso art. 8, l. n. 604/1966, nonché su quello della sua razionalità esterna, nel confronto con la disciplina applicabile ai lavoratori assunti dopo il 7 marzo 2025, con il contratto a tutele crescenti.

Né varrebbe obiettare che la distanza tra i due regimi è attenuata dalla possibilità di incrementare fino a 10 o 14 mensilità l'indennità prevista dal medesimo art. 8, qualora sussistano i requisiti indicati dalla legge (più di 10 o 20 anni di servizio alle dipendenze di un datore di lavoro con più di 15 dipendenti): va infatti considerato che, per i lavoratori assoggettati alla «tutela obbligatoria», le dimensioni dell'impresa e l'anzianità di servizio operano come porta d'accesso per l'incremento della forbice indennitaria, mentre per gli assunti con contratto a tutele crescenti quegli stessi criteri valgono esclusivamente ai fini della personalizzazione del danno, in concorrenza con gli altri parametri previsti dalla disciplina limitativa dei licenziamenti e affidati al bilanciamento giudiziario.

È dunque vero che l'art. 8, l. n. 604/1966, prevede un correttivo che consente di approssimare il tetto massimo dell'indennità risarcitoria a quello attualmente fissato dall'art. 9, comma 1, d.lgs. n. 23/2015 (14 vs 18 mensilità); tuttavia, ciò non toglie che, paradossalmente, i nuovi assunti risultano sempre più protetti dei dipendenti di vecchia data, in antitesi con le finalità delle riforme operate negli ultimi anni.

Tutto ciò riporta indietro alla necessità di un intervento legislativo che elimini le fratture sistemiche – interne ed esterne – alla disciplina dei licenziamenti nelle piccole imprese, rivedendone contestualmente il campo di applicazione, che non può più basarsi soltanto sul numero dei lavoratori.

In assenza di tale intervento, non è da escludere che anche lo storico modello della tutela obbligatoria torni nuovamente al vaglio della Consulta, sollecitando un ripensamento della precedente giurisprudenza costituzionale in materia: ipotesi certamente possibile, tenuto conto che la Corte non si è finora espressa sulla congruità della forbice risarcitoria prevista dall'art. 8, l. n. 604/1966, ma solo sulla legittimità di rimedi diversificati tra piccole e grandi imprese<sup>203</sup>.

Nel frattempo, resta l'amara riflessione per cui in Italia le leggi sul lavoro non si semplificano, ma si contraddicono. E questo vale soprattutto per il *Jobs Act*, che voleva rendere i licenziamenti più facili, ma li ha solo resi impossibili da spiegare.

---

<sup>203</sup> Lo rileva opportunamente V. SPEZIALE, *La sentenza della Corte costituzionale n. 183 del 2022*, cit. 178, nt. 44.

## Formazione e politiche del lavoro nelle transizioni\*

Tiziano Treu

1. Una rinnovata attenzione alle politiche attive del lavoro. Alcune convergenze	83
2. La nuova geografia del lavoro. L'impatto sulla formazione e sulle PAL	84
3. I ritardi da recuperare per il nostro paese	86
4. Analisi e stime previsionali dei fabbisogni formativi	87
5. Una formazione e personalizzata	90
6. Volatilità dei mercati del lavoro e <i>mismatch</i> occupazionale	91
7. Condizioni di efficacia, attori del sistema e certificazione delle competenze	94
8. Le innovazioni di sistema: dal Job Act al programma GOL	96
9. Le debolezze istituzionali del governo delle PAL: coordinamento debole e disparità territoriali	99
10. Strumenti per rafforzare la governabilità del sistema	101
11. Una gestione delle politiche attive condivisa con le parti sociali?	104

---

\* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT – 501/2025

## 1. Una rinnovata attenzione alle politiche attive del lavoro. Alcune convergenze

I contributi e la discussione al convegno tenutosi a Catania il 27 giugno 2025 su "Diritto al lavoro, formazione e politiche attive nella doppia transizione. impresa e contrattazione collettiva", mi hanno stimolato ad arricchire le riflessioni presentate in quella occasione e a metterle per iscritto.

Le ricerche presentate a Catania e il conseguente dibattito confermano che le questioni relative alla formazione e alle politiche attive del lavoro sono entrate a pieno nella riflessione (anche) dei giuristi del lavoro, uscendo dalla marginalità che le ha a lungo caratterizzate<sup>204</sup>.

I materiali e i temi offerti al dibattito, sostenuti da una indagine empirica sulle prassi contrattuali e aziendali hanno fornito un utile contributo alla maturazione (delle analisi e) delle conoscenze in questa tormentata materia, spesso affrontata con approssimazione o parzialità.

Già nel paper introduttivo di Anna Alaimo e Rosa Di Meo<sup>205</sup> si trovano tracce di analisi convergenti su alcuni punti non scontati nelle valutazioni correnti e ancora meno nelle politiche e prassi in materia.

Così, ad es., sulla opportunità di valorizzare il nesso tra politiche attive del lavoro (PAL) e formazione permanente; sulla idea che le PAL vadano promosse non solo come rimedio alla disoccupazione, ma anche nella funzione di anticipazione e prevenzione della stessa in contesti che tipicamente la preludono come i processi di riconversione e transizione produttiva; sulla urgenza che il diritto alla formazione sia dotato di effettività con l'intervento di più soggetti pubblici e privati operanti nel sistema; sul fatto che "gli impatti delle due transizioni sul modo di produrre e di organizzare il lavoro impongono agli imprenditori comportamenti proattivi e al sindacato comportamenti codeterminativi "finalizzati a tutelare beni pubblici come salute, ambiente e

---

<sup>204</sup> Ne è manifestazione il moltiplicarsi di contributi di varia provenienza in tema di diritto del mercato del lavoro: S. Sacchi, G. Scarano, A. Di Palma, *Le politiche attive in Italia dopo la grande recessione: retaggi, innovazioni e sfide per il futuro*, in Politiche Sociali, n.3/2024, p. 511 ss.; P. A. Varesi, *Regioni, agenzie per il lavoro, politiche attive del lavoro*, DRI, 2025, p. 471 ss.; i contributi di P.A. Varesi, L. Valente, L. Casano, M. D'Onghia, P. Bozzao, A. Sartori, nel fascicolo 4/ 2022 di *Variazioni su temi di diritto del lavoro*; e i saggi di E. Mandrone, M. Marocco, A. D'Alessio, F. Giubileo, G. Scarano, S. Dona, C. Lion, K. Santonieri, F. Stocco, M. Resce, S. Marchetti, L. Valente, T. Barone, E. Sposato, L. Candido, nel numero monografico di *Economia e Lavoro* del 2023; A. Mostarda, *Le tecnologie digitali a supporto della formazione professionale: profili normativi e di relazioni industriali*, Federalismi, 18 giugno 2025

<sup>205</sup> *Politiche attive del lavoro e formazione nella doppia transizione: impresa, sindacato e contrattazione collettiva*, in questo volume e in GDLRI, 2025, p. 252 ss.

occupazione”<sup>206</sup>; infine sulla necessità che queste sfide sollecitino tutti i soggetti, Stato, regioni, imprese e sindacati, a rinnovare la disciplina di tali questioni, anche con più efficaci accordi tra disposizioni legislative e contrattazione collettiva.

Va rilevato, quasi in premessa, che anche le analisi sulle politiche del lavoro su cui si è concentrato il convegno di Catania vanno viste nel quadro delle grandi trasformazioni in corso che stanno sconvolgendo le strutture portanti dei nostri sistemi economici e sociali, alla luce dell’obiettivo dichiarato dalle istituzioni europee del perseguitamento di uno sviluppo sostenibile.

Molti di noi si sono occupati di analizzare le implicazioni di tali trasformazioni sulla nostra materia, rilevando come esse comportino non un abbandono dei suoi valori fondativi, ma un cambiamento degli strumenti di intervento, un diverso bilanciamento degli interessi in gioco, *in primis* fra esigenze dell’economia e obiettivi di sostenibilità sociale e ambientale, e una revisione delle stesse categorie tradizionali del diritto del lavoro<sup>207</sup>.

Le implicazioni sono non meno rilevanti per le istituzioni del mercato del lavoro e in specie per le politiche attive, se è vero che queste devono essere centrali nella regolazione di un mercato del lavoro fondato sulle transizioni<sup>208</sup> e che dalla loro qualità dipende in larga misura la realizzabilità della promessa europea che queste transizioni siano “giuste”.

## 2. La nuova geografia del lavoro. L’impatto sulla formazione e sulle PAL

Le ricerche concordano che tali transizioni comporteranno radicali modifiche sia negli assetti produttivi e dei servizi sia nella geografia dei lavori. Suggeriscono inoltre che tale geografia sarà caratterizzata da una complessità e volatilità maggiore di quella riscontrata negli scenari precedenti e da un alto tasso di incertezza.

Un simile scenario è destinato a esaltare il ruolo delle politiche del lavoro, ma a imporre ai suoi attori e alle istituzioni relative compiti di dimensioni quantitative e qualitative senza precedenti. Il salto di scala è inequivocabilmente segnalato dalle indicazioni dell’Action Plan relativo all’*European Pillar of Social Rights*, le quali indicano che al 2030 il 60% dei lavoratori dovranno essere annualmente impegnati in attività di formazione continua.

---

<sup>206</sup> A. Alaimo, R. Di Meo, *Politiche attive del lavoro*, p. 6

<sup>207</sup> B. Caruso, R. Del Punta, T. Treu, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, 2020, spec. par. 1, e *Il diritto del lavoro nella giusta transizione*, 2023, spec. par. 2 e 3

<sup>208</sup> S. Sacchi, G. Scarano, A. Di Palma, *Le politiche attive in Italia*, cit., p. 513

Il segnale implica un cambiamento sostanziale della funzione della formazione continua: questa dovrà configurarsi non come una semplice attività complementare del lavoro, né solo come un diritto individuale affermato sulla carta e isolato, ma come un diritto-opportunità insieme individuale e collettivo esigibile da tutti i lavoratori durante le varie fasi della vita attiva, essa stessa oltretutto destinata ad allungarsi.

Per la stessa ragione cambia la funzione della formazione rispetto ai contenuti del rapporto di lavoro, in quanto le transizioni in corso richiedono al lavoratore sempre più non solo o non tanto la idoneità a svolgere una specifica mansione quanto la capacità di adeguare le proprie prestazioni ai mutevoli caratteri del lavoro in contesti ad alta variabilità<sup>209</sup>.

In tale prospettiva la formazione continua si può configurare come tutela transnazionale, volta non solo a proteggere i lavoratori dai rischi di perdita del posto di lavoro, ma anche a promuovere lo sviluppo di capacità di transizione idonee ad aumentarne l'occupabilità<sup>210</sup>, così da costituire, come si è detto, un antidoto all'impatto "disruptive" delle due transizioni che hanno sconvolto le forme sociali e le stesse categorie storiche del mondo del lavoro<sup>211</sup>.

La effettività di una simile funzione presuppone tuttavia che il diritto alla formazione sia anzitutto riconosciuto dagli ordinamenti giuridici, nazionali ed europei, come elemento intrinseco del rapporto di lavoro<sup>212</sup> e che sia sostenuto da una contrattazione collettiva finalizzata a orientare la formazione all'accrescimento della professionalità del lavoratore<sup>213</sup>.

In realtà va rilevato che le indicazioni sul punto, anche nei contratti collettivi più esplicativi come quello dei metalmeccanici, prevedono una serie di limiti all'esercizio di tale diritto, sia limiti di orario in assoluto e per quanto riguarda il mantenimento della retribuzione, sia di compatibilità con le esigenze aziendali.

---

<sup>209</sup> Cfr. per tutti da ultimo C. Alessi, *Prefazione* al volume di C. Valenti, *Tutela della professionalità e formazione dei lavoratori nella tripla transizione*, Giappichelli, Torino, 2025, p. 9 ss. e ID, *Sostenibilità, innovazione, e contratto di lavoro. Il ruolo della formazione e delle competenze*, in questo volume

<sup>210</sup> L. Casano, *Formazione continua e transizioni occupazionali*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, cit., 4/2022, p. 661.

<sup>211</sup> Così C. Valenti, *Tutela delle potenzialità e formazione dei lavoratori nella tripla transizione*, Giappichelli, 2025, p. 148 ss.

<sup>212</sup> Secondo le indicazioni anticipatrici di M. Napoli, *Disciplina del mercato del lavoro ed esigenze formative*, Riv Giur. Lav., 1997, p. 263-271

<sup>213</sup> C. Alessi, *Sostenibilità, innovazione*, cit.

Il contributo di G. Impellizzieri, in questo volume<sup>214</sup>, fornisce ampia informazione sulle clausole contrattuali relative ai congedi formativi, al monte ore retribuito e alle modalità di uso della formazione in orario di lavoro.

Inoltre è necessario che il diritto alla formazione sia riempito di contenuti che determinino gli obblighi formativi del datore di lavoro, e che siano finalizzati a promuovere le capacità del lavoratore in linea con le nuove condizioni del lavoro nell' era digitale.

Va anche rilevato che la evoluzione e la differenziazione delle forme sociali del lavoro hanno reso evanescenti i confini fra lavoro subordinato e lavoro autonomo, sollecitando a una progressiva estensione delle tutele oltre i confini tradizionali della subordinazione<sup>215</sup>; hanno indotto la dottrina e in parte i legislatori ad ampliare anche gli ambiti della formazione attuandola a prescindere dalla condizione occupazionale del lavoratore<sup>216</sup>.

In realtà, in particolare nel nostro paese, i dati segnalano la grande distanza che le istituzioni storiche della formazione professionale dovranno percorrere per adeguare i loro i livelli di prestazione alle dimensioni e agli interlocutori richiesti dalle nuove modalità della produzione e dei servizi<sup>217</sup>.

### 3. I ritardi da recuperare per il nostro paese

La distanza è particolarmente grande per il nostro paese che ha dedicato poca attenzione a questo tipo di formazione.

L'urgenza di recuperare il ritardo è percepita da tutti, tanto è vero che i provvedimenti degli ultimi anni hanno introdotto significative innovazioni per rispondere alle nuove esigenze, sia con novità istituzionali, in particolare con la istituzione del "Fondo nuove competenze" presso il Ministero del lavoro, sia con un notevole incremento delle risorse disponibili: oltre 1 miliardo nelle dotazioni più recenti del Fondo, che finanziano una parte consistente dei costi per le imprese (retribuzione e contributi sociali).

---

<sup>214</sup> G. Impellizzieri, *Note sulla formazione continua dei lavoratori, tra legge e contrattazione collettiva*

<sup>215</sup> Cfr. in generale A. Perulli, T. Treu, *In tutte le sue forme e applicazioni, per un nuovo statuto del lavoro*, Giappichelli, 2022

<sup>216</sup> Cfr. C. Valenti, *Tutela della professionalità*, cit., *passim* e p. 226

<sup>217</sup> Secondo i dati INAPP XXIV Rapporto sulla formazione continua in Italia, nel 2023, il tasso di partecipazione alle attività di istruzione e formazione è arrivato all' 11,6% in crescita di due punti rispetto all'anno precedente, v. in generale il XXII Rapporto di monitoraggio sul sistema di istruzione e formazione professionale e dei percorsi in Duale nelle FP, a.f. 2022-2023.FP 2022/2023, INAPP 2025; e per un aspetto specifico il Rapporto INAPP, *La garanzia giovanile rafforzata e le politiche attive a sostegno dell'occupazione giovanile*, con i risultati del monitoraggio riferito in particolare alla formazione professionale, a cura di C. Lion, K. Santonieri, P. Stocco, giugno 2025,

Ma la strada da percorrere per recuperare questo abissale ritardo è ancora lunga e il recupero risulta lento, tanto è vero che siamo risaliti solo dal 18° al 14° posto nel ranking europeo della partecipazione a questo tipo di formazione.

Alcuni ritardi possono essere dovuti alle difficoltà burocratiche di accesso al fondo, specie da parte delle piccole imprese. Ma più di questi ostacoli pratici sembrano pesare la ancora insufficiente consapevolezza della posta in gioco e la difficoltà di tutto il sistema di cambiare passo.

Tanto più che la sfida in atto riguarda non solo la dimensione “quantitativa” delle attività formative richieste, ma la loro qualità e finalizzazione.

Tutte le analisi mostrano che le due transizioni in atto avranno implicazioni sul mondo del lavoro di sicura rilevanza, ma di dimensioni e impatti incerti sulla quantità e sulla qualità del lavoro<sup>218</sup>.

La difficoltà di apprezzare questi impatti è segnalata dalle ricerche<sup>219</sup> che indicano come gli *skills* richiesti dalle nuove attività variano a seconda del progresso tecnologico e non sempre nello stesso modo in relazione ai diversi *task* creati dalle tecnologie intelligenti. Risulterà quindi necessaria, come presupposto delle attività formative, un’analisi dei fabbisogni di formazione orientata alla previsione e alla costruzione di *skill* coerenti con i *task* sviluppati dalle evoluzioni tecnologiche e produttive.

Una simile analisi è da sempre ritenuta indispensabile, anche se spesso disattesa, per orientare efficacemente la formazione. Ma per essere utile dovrà essere ora organizzata in modo sistematico e aggiornata continuamente; soprattutto, come nota il rapporto Draghi, deve essere sostenuta da adeguate e rinnovate conoscenze circa le evoluzioni produttive e sociali, per orientare la formazione a fronteggiare il futuro.

#### 4. Analisi e stime previsionali dei fabbisogni formativi

A voler seguire una ripartizione comune, si tratterà di verificare come organizzare il *reskilling* di quella parte di lavoratori, anche qualificati, se è vero che la IA ha ampliato

---

<sup>218</sup> Cfr. in generale OECD, *Employment outlook*, 2025; per l’Italia le analisi del volume curato da F. Bassanini, M. Carrieri, G. Ciccarone, A. Perulli, *Il mercato del lavoro nella triplice transizione*, Mulino, 2025; in particolare sull’impatto della intelligenza artificiale in ordine al lavoro e alle competenze dei lavoratori, cfr. T. Treu, *Intelligenza artificiale (IA): integrazione o sostituzione del lavoro umano?*, WP CSDL, IT., 487/2024.

<sup>219</sup> *Intelligenza artificiale e mercato del lavoro. Gli impatti, le politiche pubbliche*, a cura di P. Lupi e A. Perrucci, Astrid, Passigli Ed., 2025, in particolare per gli effetti della IA sulle competenze P. Lupi, *La disarticolazione dei mercati del lavoro, evidenze e determinanti*, ivi, p. 98 ss.; e il contributo generale di D. Autor, *The task approach to labor market. An Overview*, 2023.

l’insieme di *skills*, compresi quelli cognitivi, replicabili dalle macchine<sup>220</sup>, che dovranno modificare le loro competenze per adeguarli ai nuovi *task*; e per altro verso di come e a chi indirizzare l’*upskilling*, cioè l’arricchimento delle competenze e conoscenze richieste dai nuovi *task*<sup>221</sup>.

La necessità di organizzare le attività formative in coerenza con i fabbisogni del futuro conferma il salto di qualità che è richiesto al nostro sistema, sia alle istituzioni pubbliche sia alle parti sociali.

La sfida è tanto più ardua perché il mercato del lavoro nel nostro paese è caratterizzato rispetto ad altri ordinamenti, da una “polarizzazione simmetrica al contrario”, in quanto “presenta uno scarso sviluppo, o talora un declino, delle professioni qualificate e moderne, mentre registra una relativa crescita dei lavori di bassa qualità”<sup>222</sup>. Una simile situazione, se non corretta, è destinata a pesare negativamente non solo sulla qualità del lavoro ma che sulla capacità del nostro sistema di cogliere le opportunità delle nuove tecnologie e conseguentemente di reggere alle sfide della competizione globale.

Correggere questa asimmetria è un compito che mette alla prova la capacità di rispondere a queste richieste delle due principali istituzioni su cui si regge il nostro sistema di formazione, il *Fondo nuove competenze* e i fondi interprofessionali.

Volendo mantenere queste due istituzioni parallele, senza privilegiarne una, come si è fatto nei paesi che hanno enfatizzato il ruolo delle organizzazioni cogestite delle parti sociali, è importante non solo rafforzare l’operatività di entrambe, ma anche moltiplicare il dialogo e i livelli di cooperazione fra i diversi attori del sistema, come si sta solo cominciando a fare<sup>223</sup>.

La velocità di questi processi di cambiamento, specie nei settori più esposti alle due transizioni, sta sopravanzando la capacità di adeguamento quantitativo e qualitativo

---

<sup>220</sup> P. Lupi, A. Perulli, *L'impatto delle tecnologie digitali sul mercato del lavoro: ricognizione e interpretazione del dibattito*, in P. Lupi, A. Perrucci, *Intelligenza artificiale e mercato del lavoro*, cit., p. 24 ss.

<sup>221</sup> Il saggio di G. Gagliardi R.A. Moroni, S. Scaccabarozzi, C. Lucifora, *Occupazione e PNRR: cambiamenti e mismatch nella struttura dell'occupazione*, in *Rapporto sul mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, Cnel, 2022, p. 335 ss., segnala il consistente fabbisogno di competenze green e digitali, in particolare di quelle medio-alte; vedi anche la ricerca Astrid, Il mercato del lavoro nella triplice transizione, a cura di F. Bassanini, M. Carrieri, G. Ciccardone, A. Peruzzi, Mulino, 2025, spec. Cap. IV, di P. Lupi e A. Peruzzi, *L'impatto delle tecnologie digitali sul mercato del lavoro*, p. 141 ss.

<sup>222</sup> Cfr. le mie considerazioni in *Diritto e politiche del lavoro tra due crisi*, DRI, 2020, p. 243 ss.

<sup>223</sup> V. la relazione di N. Forlani in Rapporto INAPP 2024, *Lavoro e formazione: necessario un cambio di paradigma*, p. 16 ss.

delle competenze necessarie, con la conseguenza che i fenomeni di *skill gap* e *work shortage* stanno creando gravi deficit di funzionamento nei mercati del lavoro non solo italiani<sup>224</sup>.

L'Europa ha messo a disposizione degli Stati membri ingenti risorse con destinazione specifica agli investimenti sociali, sistema scolastico e anche sulla formazione continua<sup>225</sup>. Ma affinché queste risorse siano efficaci rispetto agli obiettivi devono essere accompagnate da significativi cambiamenti nel loro utilizzo.

Le opinioni degli esperti convergono sulla necessità di un approccio anticipatore e coordinato in grado di analizzare in tempo le tendenze delle professioni e delle competenze richieste dai nuovi indirizzi dello sviluppo, così da poter programmare utilmente gli interventi e adeguare contenuti e metodi formativi per i lavoratori e prima ancora per i docenti.

Al riguardo è necessario un cambiamento degli approcci formativi tradizionali per adeguarli ai contenuti delle nuove professionalità e prima ancora ai nuovi linguaggi dei sistemi digitali. Le competenze digitali di base che l'*Action Plan del Pillar of Social Rights* europeo ritiene necessarie per tutta la popolazione, dovranno essere integrate per diventare strumenti indispensabili delle attività formative: un compito di particolare difficoltà per lavoratori in età avanzata che sono spesso trascurati dalle attività formative tradizionali.

Inoltre le professionalità richieste dai contesti produttivi digitalizzati richiederanno percorsi formativi molto innovativi e quindi da provare anzitutto in via sperimentale.

Fra le competenze nuove e trasversali da formare, viene annoverata la crescente rilevanza delle capacità professionali necessarie per favorire la interlocuzione fra lavoratori e macchine intelligenti, che è sempre più richiesta per operare in contesti aziendali altamente digitalizzati.

---

<sup>224</sup> Lo testimonia la diffusione dei fenomeni di *mismatch* e *labour shortages* segnalati dagli osservatori pubblici e privati del mercato del lavoro, E. Gramano, *Climate change. Sustainability, organisational, change and workers professionalism*, in A. Perulli, T. Treu eds., *Labour law and climate change*, cit., p. 125; R. Parrotto, *Il mismatch nel mercato del lavoro, Relazione preliminare al Tavolo Cnel*, XXIV Rapporto sul Mercato del lavoro e contrattazione collettiva, 2022, p. 309. Vedi anche European Commission, *Labour and skills shortages in the EU: an action plan*, 24.3.2024, COM (2024), 131 final, che sottolinea la necessità di promuovere con politiche mirate la occupabilità specie dei gruppi sottorappresentati (donne, giovani, NEET e lavoratori con bassa istruzione).

<sup>225</sup> Vedi per l'Italia la missione 5 del PNRR: inclusione e coesione ; ove si stanziano oltre 12 milioni di Euro per politiche attive e formazione

## 5. Una formazione e personalizzata

Questa formazione è anche necessaria per favorire un uso della IA complementare e non sostitutivo del lavoro umano. Inoltre una formazione specifica dovrà essere fornita dal datore di lavoro al personale impegnato nella sorveglianza umana sull'uso della IA<sup>226</sup>.

Per un aspetto diverso, ma non meno rilevante, va notato che la formazione, come in generale le forme organizzative del lavoro, dovrà tener conto dei processi di individualizzazione e della cultura individualistica che hanno investito anche il mondo del lavoro, specie nelle sue componenti giovanili. Per rispondere a tali novità servirà non solo una maggiore personalizzazione dei programmi formativi, ma anche una più ampia libertà di scelta individuale di tali programmi.

In questo contesto assumono particolare rilevanza esperienze, come il *Compte individuel de formation* francese, che coinvolgono i singoli lavoratori nelle scelte formative, dando espressione concreta all'idea della formazione come diritto dei lavoratori<sup>227</sup>.

Una simile attività anticipatrice e coordinata, se non la si vuole lasciare alla iniziativa delle (poche) grandi aziende, richiederà l'impegno congiunto delle istituzioni e delle parti sociali. Un tale impegno dovrà andare oltre le intese episodiche per diventare un metodo di governo condiviso delle principali variabili delle dinamiche del lavoro, dall'analisi dei fabbisogni formativi e dei relativi *skills* alla definizione delle politiche formative, fino alla co-progettazione degli interventi formativi e delle misure di politica attiva fra istituzioni formative. Servizi all'impiego, fondi interprofessionali, in modo da renderle coerenti con i bisogni dei lavoratori e delle imprese<sup>228</sup>.

Non mancano al riguardo buone pratiche di dialogo fra istituzioni e organizzazioni sociali<sup>229</sup>; ma il loro contributo risulta ancora largamente sottodimensionato rispetto ai fabbisogni del sistema produttivo, e frenato da retaggi culturali che hanno ostacolato il dialogo fra le istituzioni formative e gli attori del sistema produttivo.

In realtà il dialogo e la collaborazione necessari a costruire la formazione del futuro devono estendersi oltre le istituzioni del mercato del lavoro per coinvolgere le

---

<sup>226</sup> Vedi C. Alessi, *Sostenibilità, innovazione e contratti di lavoro*, cit.

<sup>227</sup> Cfr. al riguardo le indicazioni e le proposte si veda C. Valenti, *Tutela della professionalità*, cit., p. 77, e L. Casano, *Ripensare i fondi interprofessionali per la formazione continua: uno sguardo ai progetti di riforma francesi*, Bollettino Adapt, 2 marzo 201

<sup>228</sup> Così N. Forlani, *Politiche attive, Le riforme per non mettere in difficoltà lavoratori e imprese*, Il Sussidiario.net, 22 agosto 2025

<sup>229</sup> Vedi gli esempi riportati nel *Rapporto INAPP*, 2024, cit.

istituzioni del sistema scolastico, anzitutto quelle della formazione tecnico professionale, nelle varianti di recente arricchitesi, istruzione tecnica professionale superiore, IFTS e istituti tecnologici superiori ITS.

Un simile dialogo, da sempre auspicato ma con esiti inadeguati, è reso urgente dalla volatilità e incertezza delle dinamiche dei mercati del lavoro nelle transizioni.

Nel nostro paese la difficoltà di governare queste dinamiche è accresciuta dalle debolezze storiche della formazione professionale, quella continua in specie, e di tutte le politiche pubbliche del lavoro.

La formazione professionale è stata sempre caratterizzata da una posizione di marginalità nel nostro sistema formativo. La normativa in materia si è sviluppata in modo disorganico, senza continuità e coerenza strategica. Tale debolezza istituzionale è aggravata dalla forte dispersione delle strutture e degli enti formativi, inseriti nei diseguali contesti regionali, e dal sottodimensionamento degli investimenti sia finanziari sia nelle risorse umane.

Queste debolezze del sistema formativo mostrano tutta la loro criticità a fronte della velocità delle trasformazioni del lavoro, sospinte dalla rivoluzione digitale e ora dalla diffusione della Intelligenza artificiale, che hanno fra gli effetti principali la rapida obsolescenza dei saperi e delle competenze con il conseguente disallineamento fra le competenze richieste dalle imprese e la capacità del sistema scolastico e formativo di rispondere adeguando i propri programmi di formazione. Proprio questo disallineamento è uno dei fattori principali della crescente dimensione del *mismatch* occupazionale.

## 6. Volatilità dei mercati del lavoro e *mismatch* occupazionale

Le indicazioni raccolte dalle imprese e delle indagini di Unioncamere nel programma Excelsior, oltre a confermare la particolare gravità del fenomeno, segnalano che esso riguarda *in primis* le professioni tecniche legate alla transizione digitale e i settori della sanità e dei servizi sociali. Ma interessano anche aree di occupazione a bassa qualificazione, specie nei settori della ristorazione e del turismo, spesso frequentate da lavoratori immigrati e da italiani poco istruiti che ricevono trattamenti economici e normativi al di sotto degli standard di un lavoro dignitoso.

Ai fenomeni di *mismatch* dovuti alla carenza di competenze le imprese hanno reagito rafforzando i loro sistemi di previsione dei fabbisogni e le attività interne di formazione continua, anche con strutture stabili quali le *academy* aziendali.

Sistemi previsionali e formativi del genere non sono facilmente adottabili dalle piccole imprese di cui è popolata la nostra economia. Per supplire a tale difficoltà è necessario costituire reti con il contributo delle stesse imprese e degli enti locali, finalizzate a organizzare queste attività formative e di orientamento a beneficio delle piccole aziende del territorio: un esperimento in tale direzione è stato avviato dalla regione Lazio.

Ma la risposta delle aziende alla carenza di manodopera richiede interventi ulteriori quando si riferisce ai fabbisogni che le imprese non possono soddisfare attingendo a personale proprio, ma che devono reperire all'esterno nelle competenze disponibili sul mercato del lavoro. Per colmare la carenza delle competenze necessarie, servono azioni congiunte fra mondo delle imprese, rappresentanze del lavoro, sistema scolastico e istituzioni competenti per le politiche attive del lavoro.

Uno strumento per affrontare il problema alla radice è un sistema organico e diffuso di orientamento, organizzato in stretto rapporto fra tutti gli attori del sistema e coordinato con le politiche della formazione e del lavoro.

Nonostante i ricorrenti interventi normativi diretti a regolare e potenziare questo istituto, la sua diffusione resta ancora limitata e diseguale, affidata come è alle iniziative di singole istituzioni scolastiche e di singole imprese<sup>230</sup>.

L'impegno al rinnovamento delle politiche formative necessario per rispondere al bisogno di nuove competenze sarebbe manchevole, anzi risulterebbe frustrato, se non fosse accompagnato da un riconoscimento delle stesse competenze nel sistema degli inquadramenti professionali e, a monte, nell'effettivo impiego delle persone nella organizzazione del lavoro.

La contrattazione collettiva delle maggiori categorie, a cominciare da quella dei metalmeccanici, ha introdotto, sia pure con ritardo, significative innovazioni volte a superare le storiche classificazioni per mansioni e categorie, dando rilevanza ai ruoli e alle capacità attuali e potenziali delle persone. L'obiettivo condiviso da imprese e sindacati è di rendere gli inquadramenti contrattuali funzionali a una gestione aziendale

---

<sup>230</sup> Per essere utile l'orientamento dovrebbe inoltre essere in grado di combinare due diverse esigenze e finalità: quella di far conoscere ai giovani e alle famiglie le tendenze principali delle competenze richieste nel futuro e quella di arricchire l'analisi delle attitudini e desideri dei giovani, a renderli consapevoli affinché essi possano scegliere con piena conoscenza delle loro capacità e delle possibilità offerte dal contesto: vedi R. Parrotto, *Il mismatch nel mercato del lavoro*, relazione al tavolo Cnel, cit., p. 317 ss.

e del lavoro adatta ai nuovi obiettivi di sviluppo e alla valorizzazione delle professionalità da questi richieste<sup>231</sup>.

Ma la velocità delle trasformazioni dei lavori e delle competenze richiede frequenti revisioni degli inquadramenti da attuarsi nelle singole realtà produttive, e quindi corrispondenti aggiornamenti dell'organizzazione e dei contenuti della formazione.

Al riguardo si è rilevato che l'esercizio del diritto alla formazione sancito dal contratto dipenderà in concreto dalla capacità della Commissione paritetica ivi prevista di dare applicazione effettiva ai percorsi formativi adeguandoli alle mutevoli condizioni produttive<sup>232</sup>.

Le imprese sono direttamente sfidate in questo compito e nella ricerca delle innovazioni necessarie al fronteggiare le relative sfide, dato che per comune riconoscimento la competitività e produttività dipende sempre di più dalla qualità e dalle competenze delle persone che lavorano.

Come sollecitano i documenti e le analisi anche internazionali, la importanza della sfida in atto, non solo per le singole imprese ma per i nostri sistemi produttivi e sociali ora minacciati dalla concorrenza economica e valoriate di altri continenti, impone che essa sia affrontata con intento collaborativo fra le parti sociali e con il sostegno delle istituzioni.

In questi ambiti tematici la contrattazione collettiva ha un terreno di prova decisivo per mostrare la capacità di rinnovare i propri obiettivi.

Le ricerche disponibili, fra cui quelle presentate al convegno di Catania, mostrano alcune esperienze significative che vanno valorizzate non solo per contribuire al rinnovamento concordato dell'organizzazione produttiva e del lavoro nelle imprese richiesta dalle due transizioni, ma anche per "concorrere alla definizione della infrastruttura giuridica istituzionale dei mercati del lavoro transizionali"<sup>233</sup>.

---

<sup>231</sup> Cfr. L. Pero, *Inquadramento professionale dei metalmeccanici e cambiamenti organizzativi di lungo periodo*, in T. Treu (a cura), *Commentario al contratto collettivo dei metalmeccanici*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 55 – 70; S. Ciuciovino, *La formazione continua nel settore metalmeccanico: dal diritto soggettivo alla formazione, al sistema dell'apprendimento permanente*, ivi, p. 83 ss.

<sup>232</sup> Cfr. V. Bavaro, Il contratto nazionale dei metalmeccanici 2016: una prospettiva nelle relazioni industriali italiane, in DLRI, 2027, p. 734 ss.

<sup>233</sup> A. Alaimo, R. Di Meo, *Politiche attive del lavoro*, cit., p. 11; per i recenti sviluppi della contrattazione collettiva in Italia, di formazione e competenze dei lavoratori, vedi A. Mostarda, *Le tecnologie digitali: un supporto della formazione professionale*, cit., p. 249 ss.; G. Impellizzieri, Note sulla formazione continua dei lavoratori, tra legge e contrattazione collettiva, in questo volume

In realtà la costruzione di un sistema di formazione professionale all'altezza delle sfide richiede, oltre alle innovazioni dimensionali e qualitative indicate, due altre condizioni che ne costituiscono la garanzia istituzionale di efficacia: un sistema di verifica della qualità delle istituzioni formative e un analogo sistema di controllo della qualità dei prodotti formativi, *in primis* tramite la certificazione delle competenze.

## 7. Condizioni di efficacia, attori del sistema e certificazione delle competenze

Il nostro ordinamento si è dotato, sia pure con ritardo, di un sistema nazionale di certificazione delle competenze, riconducibili al quadro nazionale delle qualificazioni e inteso a raccordare il sistema italiano delle qualificazioni con il quadro europeo delle qualifiche<sup>234</sup>.

Questa è una funzione chiave. È uno strumento essenziale per rappresentare l'identità professionale del lavoratore<sup>235</sup>. Per altro verso costituisce una infrastruttura istituzionale del sistema, perché, se configurata adeguatamente, essa permette che alla fine del percorso formativo l'identità professionale acquisita sia affidabile e tracciabile, così da essere portatile e spendibile non solo nel rapporto di lavoro ma nel mercato occupazionale.

L'esercizio di tale funzione è demandato ai soggetti pubblici o ai privati, autorizzati/acreditati, compresi i fondi interprofessionali per la formazione continua e per l'integrazione al reddito. Sono escluse le imprese, salvo una parziale apertura relativa alla certificazione delle competenze nell'ambito dei contratti di apprendistato professionalizzante e una parziale azione di supplenze svolta dalla contrattazione aziendale con le previsioni riguardanti i libretti di certificazione dei percorsi formativi<sup>236</sup>.

In realtà l'istituto dell'accreditamento, pur essendo stato regolato fin dal decreto 276/2003, che gli attribuisce il compito di svolgere funzioni importanti nelle politiche del lavoro, a integrazione dell'offerta pubblica di servizi in materia ha ricevuto a lungo scarsa attenzione, o addirittura è stato oggetto di sostanziale ostracismo da parte delle regioni cui spettava di prendere la iniziativa.

A superare le inerzie regionali è intervenuto il decreto legislativo 150/2015 ove si stabilisce (art. 12) che i regimi di accreditamento definiti dalle regioni devono essere

---

<sup>234</sup> Vedi la sequenza di testi normativi segnalata dal saggio di A. Alaimo, R. Di Meo, *Politiche attive del lavoro*, cit., p. 11 ss.; e A. Mostarda, *Le tecnologie digitali a supporto della formazione professionale*, cit., p. 245 ss.

<sup>235</sup> A. Accornero l'ha definito "il primo elementare diritto di una sicurezza sociale adatta alle società dei lavori", ne *Il lavoro che cambia e la storicità dei diritti*, in LD, 2001, p. 319.

<sup>236</sup> Cfr. gli esempi riportati in A. Alaimo, R. Di Meo, *Politiche attive del lavoro*, cit., p. 12.

conformi a criteri validi su tutto il territorio nazionale, stabiliti con decreto del Ministro del lavoro, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni<sup>237</sup>.

È altresì prevista l'istituzione dell'albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere le varie funzioni di politica attiva, compresa la formazione e la relativa certificazione. Fra questi soggetti rientrano anche le Agenzie per il lavoro autorizzate alla attività di somministrazione che sono particolarmente attive e interessate a svolgere tali funzioni perché queste sono rilevanti per la efficacia e la credibilità della loro attività imprenditoriale.

Di conseguenza il disegno prefigurato nel 2003 sui soggetti privati accreditati si è formalmente completato, sia pure con decennale ritardo.

Resta aperto il problema della consistenza organizzativa di questi soggetti e della qualità dei servizi che sono chiamati a svolgere nei vari ambiti della formazione e delle politiche attive.

La delega alle Regioni di svolgere queste attività, sia pure entro principi nazionali comuni, lascia tuttavia aperta la possibilità di pratiche diverse nei diversi territori, ad es. sulla facilità di riconoscere l'accreditamento a questi soggetti e quindi sul loro numero e affidabilità.

Su questi aspetti operativi che sono decisivi per la efficienza ed efficacia dei servizi di politica del lavoro, compresi quelli di certificazione, persistono notevoli differenze fra regioni, ancora una volta specie fra quelle operanti nelle regioni del nord e nel sud del paese.

Si tratta di un problema nazionale che riguarda la diseguale qualità ed efficienza non solo di questi servizi, ma di gran parte delle nostre politiche pubbliche. Esso dipende da fattori risalenti, in particolare alla distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni in queste materie, che di fatto ha ostacolato l'uniformità nella fruizione dei fondamentali diritti e alle prestazioni sociali sul territorio nazionale.

Cosicché, nonostante recenti interventi ministeriali, diretti a promuovere l'operatività del sistema<sup>238</sup>, la certificazione delle competenze non può essere ancora qualificabile come un diritto pienamente effettivo, cd. esigibile<sup>239</sup>.

---

<sup>237</sup> Cfr. ampiamente P.A. Varesi, *Regioni, agenzie per il lavoro, politiche attive*, cit., p. 479 ss.

<sup>238</sup> Cfr. C. Valenti, *La tutela delle professionalità*, cit., p. 215 ss.

<sup>239</sup> Così A. Mostarda, *Le tecnologie digitali a supporto della formazione professionale*, cit., p. 247; L. Casano, *Certificazione delle competenze: i nodi irrisolti in attesa delle linee guida per l'avvio del sistema nazionale*, Bollettino Adapt, 7 marzo 2020, p. 10

Senza dire che il fascicolo elettronico (sostitutivo del libretto formativo del cittadino, istituito nel 2003) contenente gli essenziali elementi delle attività formative delle persone è ancora inattuato, cosicchè gli interessati sono privati di un ulteriore elemento per rendere spendibile la qualità delle loro conoscenze e competenze.

### 8. Le innovazioni di sistema: dal Job Act al programma GOL

Le analisi moltiplicatesi negli ultimi anni sulla regolazione del mercato del lavoro, e accompagnate da ricerche empiriche come quelle riportate al convegno di Catania, testimoniano di rilevanti innovazioni legislative. Pur introdotte in modo frammentario e con sfasature fra i vari interventi<sup>240</sup>, questi hanno perseguito l'obiettivo di riorganizzare il sistema, contrastando l'eterogeneità organizzativa e di policy conseguente al forte decentramento istituzionale degli anni precedenti.

Sul piano funzionale, la finalità perseguita, era di accelerare il processo di integrazione fra i diversi ordinamenti del sistema, tradizionalmente separati; formazione professionale, servizi all'impiego e misure di politiche attive, così da realizzare una tutela efficace delle professionalità e delle impiegabilità dei lavoratori nelle diverse transizioni.

Questa integrazione delle politiche finalizzate a sostenere la continuità del patrimonio professionale del lavoratore e della sua occupazione, avrebbe dovuto contribuire a superare la storica separazione fra tutele nel rapporto e nel mercato del lavoro<sup>241</sup>.

Per perseguire questi obiettivi il decreto lgs. 150/2015 ha istituito un sistema organico di servizi per il lavoro, ove sono compresenti attori pubblici e privati, con al vertice una agenzia nazionale, l'ANPAL, cui sono affidati compiti di programmazione e coordinamento dei servizi e delle misure di politica attiva, nonché la definizione degli standard di servizio per l'attuazione dei LEP<sup>242</sup>.

---

<sup>240</sup> Questo è un carattere comune ad altri aspetti della legislazione del lavoro che risentono direttamente dei diversi orientamenti dei governi, succedutisi nel tempo.

<sup>241</sup> Un tale superamento, auspicato tra gli altri da B. Caruso, R. Del Punta, T. Treu, *Manifesto per un diritto de lavoro sostenibile*, cit., p. 25 ss., risulta sostenibile solo se diventano operativi gli essenziali raccordi fra regole e istituzioni nei due ambiti, con un sistema di politiche attive in grado di fare da ponte fra i diversi bisogni e condizioni dei lavoratori nelle due situazioni.

<sup>242</sup> Tale disegno come ricorda il saggio citato di S. Sacchi, G. Scarano, A. Di Palma, *Le politiche attive*, cit., p. 517, era previsto in funzione del nuovo quadro costituzionale che prevedeva di riaccentrare a livello centrale le competenze sulle PAL.

Il ridisegno della governance si è accompagnato in tempi successivi con interventi diretti a incrementare le risorse a disposizione del sistema e a potenziare i centri pubblici per l'impiego e le misure di politica attiva.

La tappa più recente del percorso di riforma dei servizi di politica attiva del lavoro è costituita dalle misure introdotte dal PNRR, in particolare con i due programmi nazionali: il programma GOL e il *Piano nazionale nuove competenze*, che ha istituito il Fondo già ricordato. Questa parte del piano, si è detto<sup>243</sup>, può essere letta come il tentativo di chiusura del percorso di modernizzazione del sistema di politiche attive perseguito faticosamente dal 1997 e consolidato dal decreto 150 del 2015.

Questa ultima normativa ha il pregio di accompagnare la precisazione di alcuni aspetti del quadro normativo con obiettivi ambiziosi e con risorse finanziarie senza precedenti. L'obiettivo concordato con la Unione europea è che il programma GOL assicuri la presa in carico di almeno 3 milioni di beneficiari entro il 2025, fra disoccupati e persone in transizione occupazionale (percettori di Naspi, Cigs, Rdc, ADI, SFL), con 800.000 persone da coinvolgere in attività formative di cui 300.000 dedicate all'acquisizione di competenze digitali.

Ulteriore impegno e condizione per il pieno raggiungimento dell'obiettivo è l'attuazione degli standard essenziali dei servizi indicati nel programma da parte dell'80% dei Centri per l'impiego da ogni regione.

I caratteri del GOL lo configurano come un programma ombrello che finanzia vari tipi di intervento anche preesistenti, a condizione che rispettino gli standard di servizio definiti dai LEP i quali devono essere omogenei su tutto il territorio nazionale proprio per mitigare la eterogeneità delle prestazioni erogate a livello locale.

Senonché le modalità con cui i LEP devono essere attuati, restano di competenza regionale come il tipo di formazione erogata ai beneficiari del programma: il che rende possibili, come avviene di fatto, diverse modalità applicative.

Inoltre le risorse statali necessarie per le strutture e il personale amministrativo deputato alla loro erogazione hanno tardato ad arrivare: con la conseguenza di aggravare le disparità fra le condizioni di implementazione del sistema nelle varie realtà regionali.

---

<sup>243</sup> P.A. Varesi, *Regioni, agenzie per il lavoro, politiche attive*, cit., p. 491; sul tema vedi anche J. Saracchini, *Il programma GOL: un nuovo sistema per supportare le transizioni occupazionali*, in *Nuove professionalità*, 2021, 5, p. 50 ss.; G. Bocchieri, E. Gotti, *Verso l'attuazione dei GOL*, in *Nuove professionalità*, 2021, 2, p. 48 ss.

Per tali motivi, a circa un anno dal termine fissato dal PNRR per la fine del programma, non è dato conoscere se e come i LEP siano erogati da ciascun Centro per l'impiego sul territorio nazionale<sup>244</sup>.

I dati più recenti sulla attuazione del programma GOL<sup>245</sup> mostrano che la formale presa in carico dei beneficiari ha raggiunto dimensioni considerevoli; al 31 agosto 2025 gli individui coinvolti sono 3.966.571.

Ma per quanto riguarda la qualità – cioè il numero di beneficiari effettivi del programma e delle misure erogate - presenta una forte eterogeneità territoriale dei servizi erogati.

Se nella media nazionale risulta avviata o conclusa ameno una politica attiva tra quelle previste nei patti di servizio personalizzati per il 68,4% dei beneficiari presi in carico, attorno alla media si registrano forti variazioni nelle diverse regioni. Secondo il monitoraggio sopra ricordato, le percentuali di presa in carico dei beneficiari oscillano tra il 25,7% del Molise, 34,4% della Sicilia e il 95% della provincia autonoma di Trento, con molte regioni in posizione intermedia<sup>246</sup>.

Sono diverse anche le percentuali di percorsi offerti dal programma: il percorso 1 (reinserimento occupazionale di persone vicine al mercato del lavoro) è il più numeroso e costituisce il 51,3% delle prese in carico; il percorso 2 (aggiornamento) riguarda il 24% delle persone e il percorso 3, di riqualificazione, il 20,7%. Percentuali minori riguardano il percorso 4, lavoro e inclusione (3,7%) e il percorso ricollocazione collettiva (0,2%).

Gli occupati a seguito dell'intervento al 31 agosto 2025 sono 1.606.027, pari al 40% del totale dei presi in carico; il 47,7% a tempo determinato; il 36,7% a tempo indeterminato; il 7,2% in apprendistato.

---

<sup>244</sup> Vedi i commenti di S. Marchetti e L. Valente, *Il rapporto stato-regioni sulla gestione delle politiche del lavoro*, in Economia Lavoro, 2025, p. 65 ss., ove si rileva che la attivazione dei LEP è stata ostacolata anche dalla mancata definizione del finanziamento statale delle strutture e del personale amministrativo necessario alla loro erogazione.

<sup>245</sup> INAPP, *Attivazione del programma GOL*.

<sup>246</sup> Anche C. Valenti, Tutela delle professionalità, cit., p. 156 ss., che pure ritiene necessario attendere i futuri sviluppi per dare valutazioni definitive, si domanda se la frammentazione su base regionale del programma possa garantire servizi di politiche attive del lavoro omogenee su tutto il territorio, in grado di garantire eguali opportunità di accesso al lavoro. Ritiene inoltre indispensabile, oltre al rafforzamento dei centri per l'impiego, anche una ritrovata attuazione ai patti territoriali, tra imprese, centri per l'impiego ed enti privati.

Anche le percentuali di inserimento variano molto: dai minimi di Campania (28,5%), Calabria (29,5%), Sicilia (30%), a percentuali superiori al 40% in molte regioni del Centro Nord e al massimo del 52,5% della provincia di Bolzano.

Il primo bilancio indica che il programma GOL ha aumentato e diversificato l'offerta di servizi per un numero di lavoratori considerevole, mai raggiunto in passato. Tuttavia, nonostante questi risultati incoraggianti non è riuscito a correggere in misura sufficiente i tradizionali squilibri presenti nel nostro paese nella erogazione dei servizi essenziali per l'occupazione<sup>247</sup>.

Il punto critico, difficilmente correggibile con una misura temporanea come il GOL, è ancora una volta costituito dalle carenze strutturali del sistema dei servizi all'impiego che nonostante i tentativi di rafforzarne le capacità operative non appaiono in grado di sostenere l'attuazione di obbiettivi ambiziosi come quelli assegnati dal programma, su tutto il territorio nazionale.

## 9. Le debolezze istituzionali del governo delle PAL: coordinamento debole e disparità territoriali

In realtà le diseguali *performance* nell'applicazione del GOL, come di altre misure di politica attiva, hanno motivi strutturali che riguardano la debolezza e l'inadeguato funzionamento di punti critici del sistema.

Mi riferisco anzitutto alla mancanza o alla disomogeneità degli strumenti necessari per rendere operative queste misure di politica attiva: da una parte la precarietà del LEP che priva gli operatori, pubblici e privati, di standard consolidati e condivisi di servizio, dall'altra il diseguale o incompleto funzionamento del sistema informativo, che è una struttura imprescindibile per esercitare in modo efficace le funzioni di politica attiva.

Al riguardo sottolineo un aspetto, conosciuto ma poco considerato o rimosso, cioè il fatto che le banche dati pubbliche sull'occupazione sono state costruite storicamente in prevalenza sulla domanda di lavoro, mentre sono state sempre carenti per quanto riguarda l'offerta di lavoro, cioè i fabbisogni delle imprese.

---

<sup>247</sup> V. Del Gaiso, *Il programma GOL*, cit., osserva che la attuale distribuzione delle competenze in materia fra stato e regioni "può favorire importanti diseguaglianze nell'esercizio del diritto alla promozione occupazionale" p. 7, e ritiene sulla base di una indagine relativa ad alcuni patti territoriali che gli obiettivi del GOL potrebbero essere più facilmente raggiunti mediante queste pratiche di concertazione territoriale, p. 15

I motivi sono risalenti e dipendono da una impostazione “politicamente” orientata in tale direzione e giustificata dal fatto che il servizio era originariamente inteso a rivolgersi in prevalenza alla platea dei disoccupati.

Di converso, per tali motivi le aziende, anche al di là di diffidenze e resistenze politiche, non avevano stimolo a richiedere servizi di questo genere in quanto non corrispondenti alle esigenze aziendali.

Le evoluzioni recenti con lo sviluppo di servizi personalizzati e diversificati da parte dei CPI hanno aperto nuovi spazi per scambi di informazioni e servizi di reciproca utilità con le imprese. Ma restano non poche difficoltà sia per il persistere di resistenze e vecchi pregiudizi sia per la eterogeneità della qualità dei servizi resi nelle diverse realtà territoriali.

La carenza o l'incompletezza delle fonti informative riguardanti i fabbisogni professionali delle imprese rende monco l'assetto istituzionale e organizzativo del sistema, indebolendo in radice la praticabilità di incroci completi e affidabili fra domanda e offerta di lavoro in molte regioni del paese.

Inoltre la radice più lontana delle debolezze del sistema, a lungo ignorata e mai adeguatamente affrontata, riguarda la assoluta inadeguatezza quantitativa e qualitativa delle risorse umane impiegate delle strutture pubbliche competenti per le politiche del lavoro nello svolgimento delle loro funzioni pubbliche.

Ancora a inizio 2019 gli operatori a tempo indeterminato dei CPI ammontavano a poco più di 9000: una distanza abissale dalle dotazioni di paesi non solo come Germania e Francia, da sempre provvisti di forti strutture statali di gestione dei servizi all'impiego, ma anche della Gran Bretagna, tradizionalmente meno statalista di paesi dell'Europa continentale.

Anche su questo aspetto si registra una significativa inversione di tendenza a partire dall'ultimo decennio, ove in parallelo con le riforme del sistema ricordate, si sono varati consistenti piani di incremento degli organici dei CPI, (nel 2019 oltre 11.000 unità), e sono state messe a disposizione notevoli risorse dal PNRR per il potenziamento dei CPI, per l'attuazione del GOL e in generale delle politiche del lavoro.

Anche così tali miglioramenti non sono riusciti a scalfire il tradizionale squilibrio fra spese per le politiche attive, ferme allo 0,22 del PIL, un terzo delle medie europee che

sono allo 0,61, e spese per le politiche passive al 2,59% superiori ai livelli medi europei del 2,06%<sup>248</sup>.

Inoltre le assunzioni nei Centri per l'impiego dovevano procedere a rilento e in dimensioni alquanto ridotte rispetto alle previsioni dei piani.

D'altra parte, nonostante l'apertura al contributo dei privati accreditati nello svolgimento di servizi per l'impiego, l'attuazione del programma GOL fa leva in particolare sulle strutture pubbliche con un ruolo marginale delle organizzazioni private<sup>249</sup>.

Si tratta di difficoltà in parte comuni ad altri settori del pubblico impiego che non dipendono solo dalla farraginosità delle procedure di reclutamento (i vari tipi di corsi), ma anche dalla scarsa attrattività di queste offerte di impiego, specie ma non solo per giovani. Lo confermano i dati relativi sia alla insufficiente risposta ai bandi di concorso sia alle percentuali di non accettazione dell'impiego da parte dei vincitori del concorso<sup>250</sup>.

Le possibilità di superare questi deficit di attrattività sono legate anzitutto allo sviluppo e alla valorizzazione delle funzioni di politica attiva di queste strutture che permetta di superare la vecchia cultura organizzativa del pubblico impiego che riserva maggiore attenzione a compiti amministrativi rispetto a quelli di sviluppo e sostegno all'utenza.

Ma occorrerà un impegno riformatore non facile e di lunga durata, perché si richiede di rompere il circolo vizioso consolidatosi in gran parte del settore pubblico, che si basa sulla combinazione perversa di organizzazione burocratica del lavoro, scarsa qualità delle prestazioni richieste, disaffezione dei cittadini, inadeguate ricompense economiche e poca soddisfazione degli operatori.

## 10. Strumenti per rafforzare la governabilità del sistema

Le analisi fin qui svolte segnalano che le innovazioni introdotte in anni recenti, se hanno migliorato singoli aspetti delle politiche attive, non hanno rimediato alle

---

<sup>248</sup> Cfr. lo studio aziendale citato di S. Sacchi, G. Scarano, A. Di Palma, *Le politiche attive in Italia*, cit., p. 519; e M. Resce, *La spesa in politiche del lavoro. L'Italia in una comparazione internazionale*, Economia e Lavoro, 2025, p. 38 ss.

<sup>249</sup> Così L. Valente, *Gli attori del mercato del lavoro*, cit., p. 653 ss., la quale osserva che tali organizzazioni, a cominciare dalle Agenzie per il lavoro, hanno poco interesse a colmare i deficit dell'intervento pubblico, specie nei territori dove questo è più carente. L'Autrice presenta anche rilievi critici sul modo con cui vengono valutati i risultati delle misure attivate dal programma GOL; V. Del Gaiso, *Il programma GOL*, cit., segnala peraltro la presenza di pratiche collaborative fra pubblico e privato nell'attuazione dei piani regionali attuativi dei GOL.

<sup>250</sup> A. D'Alessio, *Il potenziamento del personale dei centri per l'impiego in Italia*, in Economia e Lavoro, 2025, p. 148 ss.

debolezze nelle strutture portanti del sistema: dalla incompletezza del sistema informativo nazionale, in particolare per le informazioni sulla domanda di lavoro, alla carenza e disomogeneità nella implementazione dei LEP, dei meccanismi di accreditamento degli attori privati e di certificazione dei risultati formativi, alla inadeguatezza quantitativa e qualitativa della offerta di formazione rispetto agli standard necessari per preparare i lavoratori ai nuovi *skills* delle transizioni, alle inadeguate performance dei servizi pubblici all'impiego, fino alla fragilità delle pratiche di orientamento occupazionale e, ancora a monte, del dialogo fra istituzioni scolastiche e mondo del lavoro.

Ne emerge la incapacità del nostro ordinamento di governare le dinamiche del mercato del lavoro in modo coerente a obiettivi comuni e di superare la eterogeneità dei modelli organizzativi e di erogazione dei servizi fra regioni.

Di conseguenza le relazioni dello Stato centrale con le regioni sono state soggette a una “contrattazione costante” il cui esito è risultato variabile in dipendenza dalle diverse posizioni economiche e politiche degli attori<sup>251</sup>.

Un simile meccanismo di contrattazione, debolmente coordinata, ha contribuito a mantenere se non ad accentuare, le storiche disparità di servizi fra i diversi territori, in particolare fra regioni del Nord e del Sud del paese. In ogni caso è del tutto inadatto a configurare un qualche “assetto di sistema” del mercato del lavoro e ancor più a regolare i difficili processi di gestione delle transizioni in corso in modo coerente ai bisogni del mondo del lavoro e del paese.

Una volta fallito e difficilmente riproponibile il tentativo della legge del 2015 di riaccentrare a livello statale le competenze sulle politiche attive, la questione su cui interrogarsi è quali siano gli strumenti in grado di migliorare la governabilità delle dinamiche del sistema, a prescindere da improbabili modifiche costituzionali sulla ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni.

Uno strumento utilizzato a tale fine negli ordinamenti plurilivello è costituito dall'esercizio di poteri di direzione e di controllo sulle attività decentrate da parte degli organi centrali, ministeri o agenzie (specializzate) autonome.

Nel nostro ordinamento la normativa del 2015 di riordino delle politiche del lavoro ha previsto la costituzione dell'ANPAL (Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro) attribuendole compiti di coordinamento e di vigilanza sulla attuazione degli interventi da parte delle Regioni. A tal fine queste sono tenute ad inviare i dati per il

---

<sup>251</sup> Così S. Sacchi, G. Scarano, A. Di Palma, *Le politiche attive in Italia*, cit., p. 518 ss.

monitoraggio e in caso di ritardi o di criticità, l'agenzia è chiamata ad attivare la sussidiarietà verticale, cioè a fornire supporto tecnico agli enti in difficoltà<sup>252</sup>.

In realtà l'agenzia si è rivelata sin dall'inizio scarsamente attrezzata per esercitare tali funzioni, che peraltro non comprendevano poteri di controllo e strumenti significativi.

Al termine della breve esperienza dell'agenzia, i compiti di coordinamento e di vigilanza sono ritornati in capo al Ministero, con tutti i limiti derivanti dal dover condividere con le regioni le competenze in un sistema di decentramento non solo organizzativo ma normativo.

Il coordinamento e la vigilanza del Ministero dovevano subire i cambiamenti costituiti dalla necessità di dover negoziare con le regioni le principali decisioni di politica del lavoro, oltre ad essere poco sostenute dalla mancanza di efficaci sistemi di monitoraggio e di valutazione delle politiche.

È significativo che nel corso delle varie riforme normative, intese a riordinare l'ordinamento delle politiche del lavoro, il tema del controllo e della vigilanza sulle politiche regionali sia largamente eluso o rimosso<sup>253</sup>.

In queste condizioni di debolezza istituzionale, al governo rimane disponibile lo strumento finanziario, cioè la possibilità di esercitare influenza sulle regioni come condizionamento delle risorse disponibili.

Al riguardo si è ritenuto che il Governo potrebbe usare minori ritrosie nell'utilizzare questo strumento, che è potenzialmente di grande efficacia, data anche la consistenza delle risorse in campo.

È significativo al riguardo l'esperienza del PNRR, dove peraltro la guida centrale nella sua attuazione è stata sostenuta da forti condizionamenti, non solo finanziari ma anche istituzionali, cioè dalla rigorosa programmazione e dalla stretta tempistica stabilite e controllate dalla Commissione europea.

Il metodo PNRR, opportunamente adattato, indica la possibilità di combinare un insieme di condizionalità finanziarie con una serie di vincoli istituzionali per rafforzare la governabilità del mercato del lavoro e in particolare l'efficacia delle politiche attive.

---

<sup>252</sup> L. Valente, *Gli attori del mercato del lavoro*, cit., p. 637, e ID, *Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro*, in *Il libro dell'anno del diritto*, Treccani, 2017. Resta inoltre possibile attivare i poteri sostitutivi del Consiglio dei Ministri con le nomine di un commissario *ad acta*

<sup>253</sup> Cfr. S. Sacchi, S. Scarano, A. Di Palma, *Le politiche attive in Italia*, cit., p. 526 ss.

Su questo secondo aspetto occorrerebbe perfezionare i tentativi ora avviati per rafforzarne gli istituti principali che contribuiscono ad ampliare la coerenza e la capacità di governo del sistema. Si tratterebbe di avviare un percorso graduale verso tale obiettivo, scegliendo, d'intesa con le regioni, gli istituti dove gli interventi di riforma sono più avanzati: a cominciare dalla riattivazione di un'agenzia autorevole, dotata degli strumenti necessari per svolgere un'opera di monitoraggio e di regia del funzionamento del sistema.

Questo è un obiettivo su cui il governo dovrebbe chiamare a raccolta le autonomie territoriali e le parti sociali per costruire sufficienti basi di consenso sulla percorribilità del percorso ipotizzato.

Avviare e portare a termine un simile percorso significa peraltro confrontarsi con le ragioni che hanno finora reso difficile modificare l'assetto di governance delle politiche del lavoro.

Il saggio ricordato di Sacchi, Scarano e Di Palma le sintetizza efficacemente, menzionando le resistenze provenienti dai *vested interests* dei molti attori coinvolti, tra i quali gli enti di formazione e le associazioni di categoria.

Ma gli autori ricordano che il coinvolgimento delle PAL è necessario per ottenere gli ammortizzatori sociali nelle diverse situazioni di crisi e riconversione aziendale, che ampliano le categorie degli interessati e le esistenze al cambiamento.

Le pluriennali vicende delle tentate riforme degli ammortizzatori sono significative delle difficoltà di trovare un assetto di questo tipo di provvidenze sociali più equilibrato e meno dispendioso di quanto sia stato finora.

Da ultimo lo scritto osserva che le difficoltà di superare le resistenze all'innovazione della regolazione e della gestione di questa delicata materia sono accresciute dal fatto che "nonostante il relativo consenso fra gli attori politici e sociali sulla loro generica importanza, quello delle PAL resta in Italia un settore a bassa salienza politica". Tali politiche sono "percepite come un elemento tutto sommato accessorio del sistema delle politiche del lavoro che può aggiungersi ma non deve scalfire un modello basato sulla protezione del posto di lavoro" ove le politiche attive devono cedere il passo alle integrazioni salariali e per altro verso agli incentivi alle assunzioni (op. cit. p.527)

## 11. Una gestione delle politiche attive condivisa con le parti sociali?

Una strada diversa, non necessariamente alternativa alla precedente, è di puntare sul potenziamento della gestione delle politiche sociali da parte degli attori sociali tale da affiancare le politiche pubbliche integrandole nei punti più deboli.

In tale direzione si sono già mosse alcune normative recenti, su cui si è concentrata la ricerca presentata a Catania: quelle che attribuiscono alla contrattazione collettiva funzioni rilevanti nella gestione di politiche attive, in particolare nelle crisi aziendali e nelle loro implicazioni occupazionali.

Il saggio citato di Anna Alaimo e Rosa Di Meo analizza le quattro tipologie di accordo abilitate dalla legge a prevedere azioni di politica attiva per l'occupazione, sostenute da formazione e da ammortizzatori sociali; il contratto di espansione, l'accordo di transizione occupazionale (ATO), l'accordo di ricollocazione e l'intesa di rimodulazione dell'orario di lavoro con l'accesso al Fondo nuove competenze.

Al di là delle varianti, non sempre chiaramente definite, di questi strumenti normativi, qui interessa sottolineare che essi "hanno in comune di attribuire all'autonomia collettiva una funzione di volano di misure di PAL" (op.cit., p. 18).

Non è la prima volta che la legge attribuisce alla contrattazione collettiva compiti di regolazione riguardanti il rapporto e il mercato del lavoro. Anzi la legislazione di delega alla contrattazione è una scelta del nostro legislatore risalente nel tempo e più diffusa che in altri ordinamenti.

Da questo punto di vista la contrattazione collettiva, nonostante il suo statuto formalmente privatistico, è sempre stata oggetto di una "più o meno latente istituzionalizzazione".

Quello che è cambiato nel tempo è la finalizzazione della attribuzione all'autonomia collettiva di funzioni regolatorie, in questo senso pubbliche.

Al riguardo le autrici rilevano che, a differenza del passato, quando il compito attribuito alla contrattazione era spesso di introdurre flessibilità controllate nelle regole del lavoro, nei casi in questione esso consiste in interventi di politica attiva e di formazione in collaborazione, o in alternativa, ai soggetti pubblici.

Si tratta di una scelta che offre all'autonomia collettiva l'opportunità di integrare le azioni pubbliche in una materia dove queste presentano gravi deficit di progettazione e di funzionamento.

La ricerca presentata a Catania ha inteso verificare se le parti sociali hanno saputo cogliere questa opportunità, e lo fa sulla base di informazioni relative ai contratti collettivi di secondo livello, raccolte con le usuali difficoltà dovute all'assenza nel nostro paese di fonti informative complete e accessibili.

Il bilancio non manca di segnalare l'esistenza di esperienze innovative: ad es. di accordi aziendali che vanno oltre le clausole tradizionali sulle commissioni paritetiche

per la formazione per verificare la funzionalità della formazione rispetto agli inquadramenti professionali.

Si dà anche conto di un accordo di ricollocazione promosso con il sostegno della regione Piemonte che ha coinvolto il sindacato in una gestione positiva delle transizioni occupazionali.

Ma il saggio di Alaimo e Di Meo segnala che tali esperienze positive sono isolate e che la ricerca consegna il quadro di una contrattazione collettiva nel complesso poco ricettiva rispetto alle facoltà riservatele dal legislatore.

Gli accordi promossi dal legislatore, l'ATO e l'accordo di ricollocazione, sono stati impiegati con "poca fantasia regolativa" e "scarsa progettualità formativa e per lo più come canali di accesso prolungato alla CIGS".

Nel caso degli ATO, che comportano il necessario coinvolgimento delle regioni i risultati sono stati deludenti anche per i ritardi di alcune regioni nella attuazione dei piani e dagli avvisi necessari ad attivare l'istituto.

Il contributo di G. Impellizzieri, (*Note sulla formazione continua dei lavoratori, fra legge e contrattazione collettiva*, cit.) analizza i vari modelli di intervento in materia della contrattazione collettiva anche su delega legislativa; ne indica i contenuti diffusi, specie nella contrattazione di secondo livello, talora relativi ai principi e indirizzi della formazione, più spesso alla regolazione specifica dei congedi formativi, dei limiti di orario e delle condizioni di uso. L'autore rileva come lo strumento che ha riscosso il maggiore interesse delle parti sia il Fondo nuove competenze, mentre il contratto di espansione ha pochi casi di attivazione e conferma la difficoltà di estendere questa regolazione contrattuale alle PMI.

A commento di questi risultati deludenti della ricerca, vorrei aggiungere una nota propositiva, sia pure priva di certezze, per rilevare la possibilità che tali risultati possono essere migliorabili al fine di ottenere un maggiore coinvolgimento delle parti in queste politiche del lavoro.

Senza voler evocare gli ordinamenti europei dove opera da tempo il sistema cd. di Ghent, in cui le parti gestiscono larga parte delle politiche sociali, anche nel nostro paese vanno ricercate le condizioni alcune condizioni strutturali per una partecipazione efficace e non episodica delle parti sociali: lo richiede la eccezionalità

dell'impatto che le due grandi transizioni in corso stanno provocando sugli assetti produttivi e dei mercati del lavoro<sup>254</sup>.

L'esperienza attuativa del PNRR ha fornito strumenti innovativi, coordinati dal centro, di politica economica, con investimenti consistenti nelle infrastrutture materiali e (in parte) sociali per sostenere queste transizioni.

Il regolamento europeo 2021/241 ha affermato in modo insolitamente esplicito la necessità di un coinvolgimento delle parti sociali e della società organizzata all'attuazione dei piani e al sostegno delle nuove direzioni dello sviluppo, affinché le transizioni siano giuste<sup>255</sup>.

Si tratta di vedere se le parti sociali vogliono cogliere questa occasione, ora che il PNRR è in fase finale, e che le due transizioni sono in pieno svolgimento, per proporre al governo un accordo quadro volto ad attivare processi partecipativi alle politiche economiche e sociali necessarie a governare le transizioni.

Il coinvolgimento delle parti potrebbe articolarsi a seconda dei compatti e degli obiettivi, ma avrebbe pregnanza specifica nei settori e nelle aree più colpiti dalle transizioni, nelle quali occorrerà sostenere con formazione mirata e con aiuti finalizzati, grandi numeri di lavoratori e di imprese al fine di facilitarne il passaggio dalle condizioni economiche del passato alle nuove prospettive di sviluppo sostenibile.

Sono consapevole che la praticabilità di una simile prospettiva incontra gli ostacoli e le resistenze che abbiamo sopra ricordato. Ma sono altrettanto convinto che la sfida posta alle parti sociali e al paese dalle transizioni in atto non si può affrontare con aggiustamenti parziali come quelli riscontrati finora, bensì solo perseguiendo l'obiettivo di costruire un vero sistema di politiche del lavoro sostenute da infrastrutture sociali partecipate e stabili che ne permettano un disegno condiviso e un efficace funzionamento.

La realizzazione di questo obiettivo è condizione indispensabile per tutelare le persone nelle transizioni delle condizioni di lavoro e di vita che caratterizzeranno sempre più frequentemente i percorsi professionali del futuro.

Analogamente può fornire la base istituzionale e gli strumenti di welfare per un sistema regolativo che integri tutele nel rapporto di lavoro e tutele nel mercato in una

---

<sup>254</sup> In questo senso si esprimeva già il *Manifesto per un diritto del lavoro nella giusta transizione*, di B. Caruso, R. Del Punta, T. Treu, 2023, p. 79

<sup>255</sup> Vedi T. Treu, *PNRR, politiche pubbliche e partecipazione sociale*, in T. Treu, *Le trasformazioni del lavoro: discontinuità e interdipendenze*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 261 ss.

logica di circolarità e non di contrapposizione, in grado di valorizzare le capacità umane dei lavoratori “*au dela de l’emploi*”.<sup>256</sup>

---

<sup>256</sup> Così B. Caruso, R. Del Punta, T. Treu, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, 2020, p. 46; vedi anche i contributi di S. Ciucciovino, D. Garofolo, A. Sartori, M. Tiraboschi, A. Troisi, L. Zoppoli (a cura di), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro, una nuova stagione per il diritto del mercato lavoro*, Adapt University Press 2021, e di recente C. Valenti, *Tutela della professionalità e formazione dei lavoratori nella tripla transizione*, cit., spec. p. 37 ss.

**La tutela del lavoro nei contratti pubblici tra legge e  
contratto collettivo: le novità del d. lgs. n. 209/2024 e  
le insidie della l. delega n. 144/2025\***

Francesco Di Noia

1. La tutela del lavoro nei contratti pubblici: clausole sociali e delimitazione della riflessione.	110
2. L'equo trattamento dopo il c.d. correttivo al Codice dei contratti pubblici.	116
3. Il 'nuovo' criterio dei "contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati" nella l. n. 144/2025 sulla retribuzione e...	123
4. ...il suo problematico coordinamento con la disciplina degli appalti pubblici.	130
5. I bisogni di tutela di chi lavora (non solo per lo Stato "consumatore"), le disfunzioni del sistema negoziale e le cure del legislatore.	133

---

\* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 502/2025

## 1. La tutela del lavoro nei contratti pubblici: clausole sociali e delimitazione della riflessione.

Tra gli strumenti con cui l'ordinamento tutela il lavoro prestato nell'ambito dell'attività negoziale pubblica, quello delle clausole sociali è sicuramente uno dei più interessanti<sup>257</sup>. Esso, infatti, col prescrivere il rispetto di determinati *standard* di protezione (e promozione) sociale ai privati che a vario titolo entrino in contatto con le pubbliche amministrazioni, si confronta – e in alcuni casi si ‘scontra’ – con altri principi che, al pari del lavoro, rivestono primaria importanza nell'ordinamento multilivello<sup>258</sup>.

Si tratta di una tecnica che nel nostro Paese ha radici molto antiche e che nel corso del tempo ha subito evoluzioni volte a garantirne l'effettività: introdotta in alcuni settori alla fine dell'800<sup>259</sup> (molto prima del suo riconoscimento a livello internazionale nel 1949)<sup>260</sup> e generalizzata quasi un secolo più tardi con l'art. 36 St. lav.<sup>261</sup>, negli ultimi anni è stata oggetto di profonde modifiche e trasformazioni, dettate sia dalle ‘nuove’ istanze di protezione e promozione del lavoro e sia dalle ‘note’ criticità del nostro sistema di relazioni industriali, che si riverberano sui livelli di protezione dei lavoratori.

<sup>257</sup> In tema v. GHERA, *Le c.d. clausole sociali: evoluzione di un modello di politica legislativa*, in *Dir. rel. ind.*, 2001, 2, p. 133 ss. e i lavori monografici di Izzi, *Lavoro negli appalti e dumping salariale*, Torino, Giappichelli, 2018; RATTI, *Autonomia collettiva e tutela dell'occupazione*, Padova, Wolters Kluwer-Cedam, 2018 e PANTANO, *Le clausole sociali nell'ordinamento giuridico italiano*, Pisa, Pacini Giuridica, 2020 e, da ultimo, COSTA, *Contratti pubblici e diritti dei lavoratori*, Palermo, DEMS, 2025.

<sup>258</sup> Sul bilanciamento (e la ridefinizione) dei principi sottesi alla disciplina, anche europea, del *public procurement* v., per tutti, CARUSO E., *La funzione sociale dei contratti pubblici. Oltre il primato della concorrenza?*, Napoli, Jovene editore, 2021. Nella dottrina giuslavoristica, inoltre, cfr. almeno SCARPELLI, *La dimensione sociale nella regolazione degli appalti pubblici*, in CARINCI M.T., CESTER, MATTAROLO, SCARPELLI (a cura di), *Tutela e sicurezza del lavoro negli appalti provvisti e pubblici. Inquadramento giuridico ed effettività*, Torino, Giappichelli, 2011, spec. p. 307 ss.; FORLIVESI, *Le clausole sociali negli appalti pubblici: il bilanciamento possibile tra tutela del lavoro e ragioni del mercato*, in *Biblioteca 20 maggio*, 2015, 2, p. 478 ss.; TULLINI, *Concorrenza ed equità nel mercato europeo: una scommessa difficile (ma necessaria) per il diritto del lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2018, 2, I, in part. p. 213 e, più di recente, BOSCATI, *Appalti pubblici e clausole sociali tra ordinamento interno e diritto dell'Unione europea*, in PROIA (a cura di), *Appalti e lavoro: problemi attuali*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 23 ss. Per una riflessione sulla dimensione sovranazionale, v. anche PERULLI, voce *Clausola sociale*, in *Enc. dir.*, Annali, VII, Milano, Giuffrè, 2014, p. 187 ss.

<sup>259</sup> Sul punto v. MARINELLI, *Decentramento produttivo e tutela dei lavoratori*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 188 ss.

<sup>260</sup> A tale tecnica si fa riferimento nella Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) sulle clausole di lavoro nei contratti pubblici dell'8 giugno 1949 (ratificata dall'Italia con l. 2 agosto 1952, n. 1305). Sul punto, anche per una critica all'interpretazione della limitata cogenza nel nostro ordinamento delle disposizioni della Convenzione sostenuta in Corte cost. 19 giugno 1998, n. 226, cfr. MARINELLI, op. cit., p. 191 ss.

<sup>261</sup> Cfr. almeno MANCINI, Art. 36, in GHEZZI, MANCINI, MONTUSCHI, ROMAGNOLI (a cura di), *Statuto dei diritti dei lavoratori*, in SCIALOJA, BRANCA (a cura di), *Commentario del Codice Civile*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1972, p. 531 ss.; CENTOFANTI, Art. 36, in PROSPERETTI (diretto da), *Commentario dello Statuto dei lavoratori*, Milano, Giuffrè, 1975, tomo II, p. 1198 ss.; BORTONE, Art. 36, in GIUGNI (a cura di), *Lo Statuto dei lavoratori*, Milano, Giuffrè, 1979, p. 646 ss. Più di recente, v. ALVINO, *Clausole sociali, appalti e disgregazione della contrattazione collettiva nel 50° anniversario dello Statuto dei lavoratori*, in *Lav. dir. eur.*, 2020, 2.

Sul primo versante, lo spettro protettivo delle clausole sociali si è notevolmente esteso. La disciplina normativa, infatti, oggi racchiusa nel d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (c.d. nuovo Codice dei contratti pubblici; d'ora in poi anche solo 'Codice')<sup>262</sup>, contempla non solo la tutela dei prestatori in forza all'operatore economico (c.d. clausole di prima generazione) o comunque già coinvolti nell'ambito delle opere e servizi 'esterernalizzati' dall'attore pubblico (c.d. clausole di seconda generazione) ma, rendendo strutturali alcune innovazioni sperimentate nella disciplina dei progetti finanziati nell'ambito del PNRR e del PNC<sup>263</sup>, anche la promozione di alcuni soggetti che riscontrano maggiori difficoltà nell'ingresso e/o nella permanenza nel mercato del lavoro (c.d. clausole di terza generazione)<sup>264</sup>.

Tale assetto è oggi cristallizzato nell'art. 57 del Codice, il quale, nel definire l'ambito di operatività delle clausole sociali, prescrive che per gli affidamenti dei contratti di appalto di lavoro e servizi (con l'esclusione di quelli aventi natura intellettuale) e per i contratti di concessione, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti debbano inserire nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, "specifiche clausole sociali con le quali sono richieste, come requisiti necessari dell'offerta, misure orientate tra l'altro a:

- a) garantire le *pari opportunità generazionali e di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate, la stabilità occupazionale del personale impiegato*, tenuto conto della tipologia di intervento, con particolare riferimento al settore dei beni culturali e del paesaggio;
- b) garantire l'*applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore [...] (corsivo mio)*.

---

<sup>262</sup> Il d. lgs. n. 36/2023, varato nei primi mesi di vita del Governo Meloni, è stato emanato sulla scorta dell'art. 1, l. 21 giugno 2022, n. 78 (recante "Delega al Governo in materia di contratti pubblici"), approvata dalla maggioranza parlamentare che, nella precedente legislatura (XVIII), sosteneva il Governo Draghi.

<sup>263</sup> Il riferimento è all'art. 47, d. lgs. n. 77/2021, conv. in l. n. 108/2021, su cui cfr. PANTANO, *Clausole sociali, concorrenza, investimento pubblico e tutela del lavoro: dal Codice dei contratti pubblici al PNRR*, in *Federalismi.it*, n. 25/2022, spec. p. 180 ss. e LAMBERTI, *La riforma degli appalti pubblici tra PNRR e legge delega: verso il rafforzamento delle clausole sociali?*, in *Dir. merc. lav.*, 2022, 3, in part. p. 589 ss.

<sup>264</sup> A proposito della comparsa delle c.d. clausole sociali di terza generazione sia consentito il rinvio alle riflessioni svolte in Di Noia, *Le clausole sociali nel "nuovo" Codice dei contratti pubblici: conferme ed evoluzioni nel modello di tutela*, in *Lav. prev. Oggi*, 2023, 9-10, 2023, p. 629, in cui, in sede di primo commento alle disposizioni del nuovo Codice, ci si chiedeva se rispetto alla sistematizzazione concettuale consolidata sulla tecnica in questione, potesse parlarsi "di una nuova *species del genus clausole sociali* (di terza generazione?) o almeno di un'evoluzione – nelle forme dell'accrescimento delle materie – di quelle di seconda". Quesito al quale pare essere stata data risposta affermativa, come emerge dall'uso di tale denominazione da parte della dottrina successiva: v., ad esempio, GAROFALO C., *La clausola di condizionalità per favorire l'occupazione di giovani e donne nel nuovo Codice degli appalti pubblici*, in *Equal*, 2024, 6, p. 527 ss. e TORELLA, *Flessibilità e pari opportunità (di genere e generazionali) negli appalti pubblici: le clausole sociali di "terza" generazione*, ivi, 2025, 5, p. 1 ss.

Sul secondo versante, non meno importanti sono gli accorgimenti adottati dal legislatore per rimediare ai *vulnera* per le tutele dei lavoratori derivanti dalle problematiche del nostro sistema di rappresentanza sindacale e di contrattazione collettiva<sup>265</sup>. È noto, infatti, che l'efficacia delle clausole sociali (con specifico riferimento a quelle di prima generazione o di equo trattamento) sia condizionata dagli equilibri di quel sistema negoziale edificato dalle parti sociali al di fuori del tracciato costituzionale (art. 39, co. 2-4)<sup>266</sup> e che, sviluppatisi all'ombra del principio di libertà sindacale sancito dall'art. 39, co. 1 (e di cui la libertà negoziale è uno dei corollari più importanti)<sup>267</sup>, vive ormai da anni una situazione di sofferenza, se non proprio di crisi<sup>268</sup>.

È in questo quadro che si colloca (e deve essere compresa) la parabola evolutiva dell'equo trattamento, la cui disciplina è stata profondamente innovata nel 2023 e poi sottoposta a importanti modifiche solo un anno dopo con il c.d. correttivo al Codice dei contratti pubblici (d'ora in poi anche solo "decreto correttivo")<sup>269</sup> per affrontare distonie e lacune emerse in fase di prima applicazione<sup>270</sup>.

Le disposizioni del nuovo Codice si pongono in linea di continuità con il percorso intrapreso negli anni 2000 (e proseguito senza sostanziali 'cambi di rotta'), con cui il legislatore, implementando le disposizioni (tutt'ora vigenti) dell'art. 36 St. lav., ha perseguito la tutela dei lavoratori coinvolti nei contratti pubblici non con un intervento

---

<sup>265</sup> Sulle problematiche del sistema di rappresentanza, con specifico riferimento alle organizzazioni datoriali, cfr. BELARDI, *L'associazionismo dei datori di lavoro: un elemento di fragilità delle relazioni industriali?*, in *Giornale dir. lav. rel. ind.*, 2016, p. 403 ss.

<sup>266</sup> Sul punto cfr. GAETA, *Nascita, infanzia e prima adolescenza dell'art. 39 della Costituzione*, in *Labor*, 2017, 2, p. 142, che sottolinea come quella dell'art. 39 si rivelerà "forse la più costituzionale delle inattuazioni della Costituzione".

<sup>267</sup> Per tutti, v. MANCINI, *Libertà sindacale e contratto collettivo erga omnes*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1963, p. 570 ss.

<sup>268</sup> In tema cfr. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *Lav. dir.*, 2020, 2, p. 185 ss.

<sup>269</sup> D. Igs. 31 dicembre 2024, n. 209, "Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36".

<sup>270</sup> Questa possibilità, del resto, era stata già prevista nel 2022 dal legislatore delegante, il quale ha abilitato il Governo a intervenire entro due anni dall'entrata in vigore del nuovo Codice per "apportarvi le correzioni e integrazioni" rese necessarie o opportune in seguito all'applicazione pratica delle nuove regole (art. 1, co. 4, l. 21 giugno 2022, n. 78).

diretto ma, in chiave ‘riflessiva’<sup>271</sup>, attraverso l’ancoraggio delle loro condizioni a quelle previste dai contratti collettivi di lavoro<sup>272</sup>.

A voler descrivere con una formula i cambiamenti intervenuti nel corso degli anni si potrebbe parlare di ‘innovazione nella tradizione’, laddove l’elemento di continuità nelle modifiche apportate può rinvenirsi nella tecnica del rinvio ai contratti stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative (c.d. contratti *leader*) e l’*aliquid novi*, invece, negli sforzi compiuti dal legislatore per garantire maggiore certezza nell’individuazione dei prodotti dell’autonomia collettiva in presenza di un sistema negoziale, come quello italiano<sup>273</sup>, sempre più ‘affollato’<sup>274</sup>.

Sul piano della politica del diritto, quindi, si può affermare che la disciplina sull’equo trattamento nei contratti pubblici sia stata risparmiata dallo scontro politico che, invece, in Italia negli ultimi decenni ha interessato altre questioni di interesse lavoristico (flessibilità, licenziamenti, pensioni, contrasto alla povertà, ecc...)<sup>275</sup>. È come se l’esigenza di impedire che il lavoro alimentato dalle pubbliche amministrazioni fosse ‘macchiato’ da pericolose dinamiche concorrenziali abbia garantito una sorta di immunità alla sua disciplina, rispetto alla quale il legislatore, nei vari interventi dell’ultimo

<sup>271</sup> Il riferimento è alla prospettiva di TEUBNER, *Il diritto come sistema autopoietico*, Milano, Giuffrè, 1996, spec. p. 39 ss., secondo cui il diritto non cerca di regolare la società con interventi diretti o attraverso una legislazione esasperata, ma lo fa aprendosi all’autoregolazione dei fenomeni sociali, che così si ‘riflettono’ nell’ordinamento giuridico.

<sup>272</sup> Sulla disciplina contenuta nell’art. 30, d. lgs. n. 50 /2016, cfr. CAFFIO, *Appalto, costo del lavoro e contratto collettivo di riferimento*, in GAROFALO D. (a cura di), *Appalti e lavoro*, Vol. I - Disciplina pubblicistica, Torino, Giappichelli, 2017, p. 849 ss. e NOVELLA, *Costo del lavoro e retribuzione negli appalti pubblici di servizi. Il quadro normativo e qualche numero*, in *Lav. dir.*, 2020, 2, p. 265, secondo cui “al netto di ambiguità, sbavature e ridondanze nella redazione delle singole disposizioni, al legislatore nazionale non può essere imputata la ‘responsabilità’ di assecondare o innescare alcuna race to the bottom nel trattamento economico dei lavoratori”.

<sup>273</sup> Nel XXVI Rapporto su “Mercato del lavoro e contrattazione collettiva”, il Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro (d’ora in poi: Cnel) scatta una fotografia del sistema negoziale italiano che conferma il dato ormai strutturale della crescita del numero dei contratti collettivi: per i dipendenti del settore privato, alla data del 31 dicembre 2024, risultano depositati 1.017 ccnl.

<sup>274</sup> Cfr., tra gli altri, TAMPIERI, *Contratti collettivi e tutele salariali nell’art. 11 del codice appalti pubblici*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2024, 2, p. 218 e, da ultimo, PASSALACQUA, *I contratti collettivi negli appalti pubblici dopo il decreto correttivo al Codice*, in *Arg. dir. lav.*, 2025, 2, p. 184.

<sup>275</sup> Tale tendenza si è manifestata fondamentalmente con l’avvento della c.d. ‘Seconda Repubblica’ e l’alternarsi delle maggioranze parlamentari di centro-destra (Governi guidati da Silvio Berlusconi) e centro-sinistra (Esecutivi presieduti da Romano Prodi, Massimo D’Alema e Giuliano Amato). Ed è poi proseguita con l’avvento degli Esecutivi tecnici (si pensi ai gabinetti presieduti da Mario Monti e Mario Draghi), di larghe intese (i Governi di Enrico Letta, Matteo Renzi e Paolo Gentiloni), sino ad esperienze più omogenee dal punto di vista politico (come quella del Governo in carica presieduto da Giorgia Meloni), passando per quelle politicamente ‘trasversali’ di Giuseppe Conte (Governi Conte I e Conte II).

ventennio ha rivolto i suoi sforzi per implementare le tutele dei prestatori di lavori coinvolti in questo importante segmento economico<sup>276</sup>.

La situazione, però, è mutata allorché il tema delle tutele dei lavoratori nei contratti pubblici ha incontrato quello dei bassi salari<sup>277</sup> ed è stato attratto nella riflessione sulla opportunità di introdurre in Italia una legge sul salario minimo<sup>278</sup>, rispetto alla quale sin dall'inizio di questa legislatura si è aperto un confronto molto duro tra maggioranza e opposizione, culminato, almeno per il momento, con l'approvazione della l. delega 26 settembre 2025, n. 144<sup>279</sup>.

---

<sup>276</sup> Cfr., in proposito, la Risoluzione CES per una politica di concorrenza più sostenibile ed inclusiva del 22-23 marzo 2021 (consultabile al seguente link [https://www.etuc.org/sites/default/files/document/file/2021-06/Adopted%20-%20EN%20Resolution%20inclusive%20and%20sustainable%20competition\\_0.pdf](https://www.etuc.org/sites/default/files/document/file/2021-06/Adopted%20-%20EN%20Resolution%20inclusive%20and%20sustainable%20competition_0.pdf)), in cui al § VIII si evidenzia che il 14% del PIL europeo sia speso ogni anno in appalti pubblici.

<sup>277</sup> Sul punto v. PROIA, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Appalti e lavoro*, cit., XIII, il quale, prima che la polemica politica s'infiammasse, rilevava che il fenomeno degli appalti e, soprattutto, dei subappalti fosse "al centro della più scottante questione sociale degli ultimi anni, che riguarda l'impoverimento dei salari, e che trova una delle sue più gravi manifestazioni proprio nei casi in cui la esternalizzazione del servizio appaltato a imprese sub-fornitrici è utilizzata come uno strumento diretto alla mera riduzione del costo del lavoro".

<sup>278</sup> In tema v. almeno i contributi raccolti in ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, 2023.

<sup>279</sup> Di seguito una breve ricostruzione della vicenda: dopo l'approvazione della direttiva europea sui minimi salariali (dir. UE n. 2022/2041), a luglio 2023 le forze politiche di opposizione (Movimento 5 Stelle, Partito Democratico, Alleanza Verdi e Sinistra, +Europa e Azione), con la sola eccezione di Italia Viva, hanno presentato una proposta di legge che, con l'obiettivo di dare attuazione all'art. 36 Cost., prevedeva che la "retribuzione complessiva sufficiente e proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato" dovesse essere non inferiore al "trattamento economico complessivo" previsto dal cd. contratto *leader* nel settore di riferimento e, per superare le criticità emerse con riferimento ad alcuni contratti sottoscritti dalle organizzazioni sindacali 'storiche', specificava che il trattamento economico minimo orario stabilito dal ccnl non potesse comunque essere inferiore a 9 euro lordi (art. 2, co. 1, pdl n. 1275 presentata alla Camera dei deputati il 4 luglio 2023). Rispetto a tale proposta (su cui, per tutti, v. BELLAVISTA, *Perché introdurre un salario minimo legale. Alcune osservazioni sulla proposta di legge n. 1275, in Lav. dir. eur.*, 2023, 3, spec. p. 4 ss.), la maggioranza si è subito mostrata molto fredda e, dopo alcuni tentativi dilatori, nell'agosto 2023, dopo aver incontrato le forze di opposizione, la Premier Meloni ha deciso di richiedere al Cnel un parere sul da farsi. Così il 12 ottobre la Commissione dell'Informazione del Consiglio ha presentato uno studio in cui, dopo aver inquadrato il tema, sconsigliava di ricorrere a una legge sul salario minimo per contrastare il fenomeno del lavoro povero e suggeriva piuttosto di rafforzare la contrattazione collettiva come strumento di garanzia, anche sul piano salariale, dei lavoratori (*Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia*, 12 ottobre 2023). In base a tale parere, le forze di maggioranza hanno deciso di rallentare l'analisi della proposta delle opposizioni, che *medio tempore* era arrivata nell'aula della Camera, e di riportarla in Commissione Lavoro, dove nel novembre dello stesso anno il suo presidente presentava un emendamento sostitutivo che ne modificava completamente l'impianto, trasformandola in una proposta di legge delega, approvata definitivamente alla Camera nel dicembre 2023 e trasferita al Senato per la discussione. Senonché, la proposta è rimasta nei cassetti di Palazzo Madama dove l'*iter* di discussione in Commissione Lavoro è ripartito nell'ottobre del 2024 sino a quando, il 23 settembre 2025, il Senato non si è espresso approvando il testo con 78 voti favorevoli e 52 contrari.

A valle della battaglia politica sul salario minimo – che ha coinvolto anche altri livelli territoriali/istituzionali<sup>280</sup> – il Parlamento ha chiesto all'Esecutivo di adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni in materia di retribuzione e contrattazione collettiva al fine di assicurare ai lavoratori trattamenti retributivi giusti ed equi, combattere il lavoro sottopagato, stimolare il rinnovo dei contratti nazionali di lavoro e contrastare il c.d. *dumping contrattuale*<sup>281</sup>.

E, tra i principi e i criteri direttivi dettati nel testo di legge per l'esercizio della delega, un certo interesse destano quello della definizione dei "contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati" per l'individuazione, ai sensi dell'art. 36 Cost., della "condizione economica minima da riconoscere ai lavoratori appartenenti alla medesima categoria"<sup>282</sup>, nonché quello che estende tale criterio a garanzia dei "trattamenti economici complessivi minimi" da riconoscere ai prestatori delle società appaltatrici e subappaltatrici "negli appalti di servizi di qualunque tipo e settore"<sup>283</sup>.

Orbene, non si può non vedere come il combinato disposto dei due criteri si ripercuota sulla vigente disciplina delle clausole sociali di equo trattamento, ridisegnando la strada battuta dal legislatore per garantire effettività allo strumento di tutela.

Per questo, analizzata la nuova disciplina delle clausole sociali di prima generazione o equo trattamento all'esito delle modifiche del decreto correttivo (§ 2), la riflessione si sposterà sulle disposizioni contenute nella l. n. 144/2025 in materia di retribuzione (§ 3). Tale approfondimento consentirà di verificare se e in che misura l'attuazione delle deleghe sulla retribuzione si coordini con l'attuale assetto regolativo dell'equo trattamento nei contratti pubblici (§ 4), anche al fine di trarre qualche considerazione sull'itinerario che il Governo intende percorrere e avanzare proposte che possano contribuire ad alimentare il dibattito sull'iniziativa legislativa e sui suoi rilevanti risvolti sistematici (§ 5).

---

<sup>280</sup> Ci si riferisce alle iniziative adottate a livello comunale e regionale per assicurare un salario minimo ai lavoratori impiegati negli appalti e nelle concessioni pubbliche, su cui v. Lo FARO, Please in my back yard: *esperienze locali di salario minimo e uso strategico dei contratti pubblici*, in *Lavoro e dir.*, 2025, 2, p. 229 ss. e, in maniera critica, PIGLIARMI, *Retribuzione e appalti pubblici: alcune considerazioni sulla recente "rivolta" dei Comuni*, in *Boll. Adapt*, 25 marzo 2024, n. 12 e Id., *Appalti pubblici e salario: le delibere degli enti locali alla "prova del 9"*, in *Boll. Adapt*, 14 aprile 2025, n. 15.

<sup>281</sup> Art. 1, co. 1, l. n. 144/2025.

<sup>282</sup> Art. 1, co. 2, lett. a, l. n. 144/2025.

<sup>283</sup> Art. 1, co. 2, lett. b, l. n. 144/2025.

## 2. L'equo trattamento dopo il c.d. correttivo al Codice dei contratti pubblici.

La disciplina dell'equo trattamento – riscritta nel 2023<sup>284</sup> e ulteriormente modificata nel 2024<sup>285</sup> – è contenuta in alcune previsioni del nuovo Codice, che, da un lato, definiscono le condizioni che gli operatori economici sono tenuti a garantire ai propri dipendenti e, da un altro, prescrivono una serie di attività che le pubbliche amministrazioni (ma anche i soggetti privati), sia nella fase di selezione e sia in quella di esecuzione, sono chiamati a svolgere per garantirne l'effettività.

È questa la trama che emerge, innanzitutto, dalle disposizioni dell'art. 11, d.lgs. n. 36/2023, con cui il legislatore ha delineato i contenuti del principio di applicazione della contrattazione collettiva per il personale impiegato nell'ambito di commesse e concessioni pubbliche<sup>286</sup> e, in maniera innovativa rispetto al passato, ha ristretto i potenziali margini di discrezionalità nell'individuazione dei prodotti dell'autonomia collettiva.

Confermato che il parametro di riferimento per la definizione dell'equo trattamento sia quello previsto dagli accordi collettivi nazionali e territoriali stipulati dalle associazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano

<sup>284</sup> Su cui, tra gli altri, cfr. CARUSO E., *Equo trattamento dei lavoratori nel nuovo Codice dei contratti pubblici tra sostenibilità e risultato amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2023, 4, p. 863 ss.; DE SIANO, *Tutela del lavoratore e buon andamento della P.A. secondo il nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Federalismi.it*, n. 14/2023, p. 98 ss.; SANTORO, 'A cavallo' tra due codici: l'equo trattamento dei lavoratori nella nuova normativa sui contratti pubblici, in *WP C.S.D.L.E.* "Massimo D'Antona", n. 467/2023, p. 10 ss.; DI NOIA, *Le clausole sociali nel "nuovo" Codice dei contratti pubblici*, cit., p. 611 ss.; RICCI G., *Il sistema dei contratti pubblici e le tutele (non solo) salariali dei lavoratori*, in *Riv. giur. lav.*, 2023, 4, I, p. 602 ss.; COSTA, *Le clausole di equo trattamento nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Lav. giur.*, 2023, 10, p. 901 ss.; TAMPIERI, *Contratti collettivi e tutele salariali*, cit., p. 212 ss.; GAROFALO D., *Appalti pubblici e tutele dei lavoratori*, in NUZZO, RAIMONDI (a cura di), *Liber Amicorum per Valerio Speziale*, tomo I, Bari, Cacucci, p. 495 ss.; GIACONI, *Il nuovo Codice e le tutele sociali dal punto di vista del giuslavorista. Verso un appalto pubblico socialmente sostenibile?*, in *Riv. giur. lav.*, 2024, 1, I, p. 52 ss.; PIGLIALARMI, POIANI LANDI, *La contrattazione collettiva nel "nuovo" Codice dei contratti pubblici: problemi e prospettive*, in *Dir. rel. ind.*, 2024, 4, p. 1057 ss.; NARDELLI, *Giusto salario e appalti pubblici: un binomio da ripensare*, in *Lav. giur.*, 2025, 2, p. 120 ss.

<sup>285</sup> Su cui, v. GUERINI, *Contratti pubblici ed equo trattamento dei lavoratori: riflessioni a margine di un esercizio sull'individuazione del CCNL applicabile*, in *Riv. giur. lav.*, 2025, 2, I, p. 313 ss.; PISTORE, *I contratti collettivi applicabili negli appalti pubblici: alcune considerazioni anche alla luce del nuovo Codice (D.lgs. n. 36/2023)*, in *Lav. giur.*, 2025, 6, p. 595 ss.; FAIOLI, *Contrattazione collettiva "equivalente". Codice degli appalti, precomprendere ermeneutica e scelta di un metodo per comparare le tutele*, in *Federalismi.it*, n. 14/2025; PASSALACQUA, *I contratti collettivi negli appalti pubblici*, cit., p. 179 ss.; COSTA, *Contratti pubblici e clausole sociali dopo il d. lgs. n. 209 del 2024*, in *Dir. merc. lav.*, 2025, 1, p. 143 ss.; CARUSO E., *Profili amministrativistici dell'equo trattamento dei lavoratori nei contratti pubblici*, in corso di pubblicazione su *Giornale dir. lav. re. ind.*; RICCI G., SANTORO, *Le tutele equivalenti dei lavoratori dopo il «correttivo appalti»: analisi teoriche e applicazioni pratiche*, in *Riv. giur. lav.*, 2025, 2, I, p. 435 ss.

<sup>286</sup> Sulla collocazione della disciplina dell'equo trattamento tra i 'principi' del nuovo Codice, v. MARTINI, *Il principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore negli appalti pubblici. Prospettive, criticità e contraddizioni*, in *Dir. amm.*, 2024, 4, p. 1077 ss.

nazionale<sup>287</sup>, il legislatore ha posto in capo alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti la responsabilità di individuare ‘il’ contratto collettivo di riferimento<sup>288</sup>, vale a dire quello “applicabile al personale dipendente impiegato nell’attività oggetto dell’appalto o della concessione”<sup>289</sup>. E, a tal fine, ha previsto un’articolata (ma non priva di zone d’ombra)<sup>290</sup> procedura per selezionare il contratto collettivo “in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale [...] il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l’attività oggetto dell’appalto o della concessione svolta dall’impresa anche in maniera prevalente”.

Tra le disposizioni dell’Allegato I.01 al Codice, introdotto dal decreto correttivo del 2024 proprio per ridurre i margini di incertezza della delicata operazione (mutuando, con alcune importanti modifiche, le indicazioni fornite dall’Anac dopo l’approvazione del nuovo Codice del 2023)<sup>291</sup>, si possono scorgere le regole che le pubbliche amministrazioni sono tenute a seguire per la selezione del contratto-parametro: innanzitutto la “connessione dell’ambito di applicazione del contratto collettivo rispetto alle prestazioni oggetto dell’appalto” e poi il “criterio della maggiore rappresentatività comparativa sul piano nazionale” dei soggetti stipulanti<sup>292</sup>.

---

<sup>287</sup> Art. 11, co. 1, d. lgs. n. 36/2023, secondo cui “Al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l’attività oggetto dell’appalto o della concessione svolta dall’impresa anche in maniera prevalente”.

<sup>288</sup> Sul punto v. GUERINI, *Contratti pubblici ed equo trattamento dei lavoratori*, cit., p. 319, il quale, con riferimento a un centinaio di procedure bandite dopo l’entrata in vigore del nuovo Codice, segnala che “il 14% delle procedure analizzate non fa[ccia] alcuna menzione, nemmeno generica, alla contrattazione da applicarsi, ponendosi quindi certamente al di fuori del tracciato segnato dall’art. 11, comma 2.”

<sup>289</sup> Art. 11, co. 2, d. lgs. n. 36/2023, in virtù del quale “Nei documenti iniziali di gara e nella decisione di contrarre di cui all’articolo 17, comma 2 le stazioni appaltanti e gli enti concedenti indicano il contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato nell’attività oggetto dell’appalto o della concessione svolta dall’impresa anche in maniera prevalente, in conformità al comma 1 e all’allegato I.01”.

<sup>290</sup> In questo senso PASSALACQUA, *I contratti collettivi negli appalti pubblici*, cit., p. 197, il quale sottolinea il “rischio che normative sin troppo specifiche (come in particolare quella ora introdotta dal decreto correttivo del Codice dei contratti pubblici) possano produrre, al contrario delle aspettative in esse riposte, un aumento dell’incertezza del diritto e, quindi, anche del contenzioso”.

<sup>291</sup> Il riferimento è alla relazione illustrativa del Bando tipo n. 1/2023 approvato dall’Anac con delibera 27 giugno 2023, n. 309, su cui si rinvia all’analisi svolta in Di Noia, *Le clausole sociali nel “nuovo” Codice dei contratti pubblici*, cit., spec. p. 622 ss.

<sup>292</sup> Art. 2, Allegato I.01, d. lgs. n. 36/2023.

In merito alla verifica ‘oggettiva’ del contratto, stazioni appaltanti ed enti concedenti sono chiamati a identificare l’attività da eseguire mediante l’indicazione “del rispettivo codice ATECO, secondo la classificazione delle attività economiche adottata dall’ISTAT, eventualmente anche in raffronto con il codice per gli appalti pubblici (CPV)” e l’individuazione dell’“ambito di applicazione del contratto collettivo di lavoro in relazione ai sottosettori con cui sono classificati i contratti collettivi nazionali depositati nell’Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro istituito presso il Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro”<sup>293</sup>.

Sul punto, inoltre, per tacere delle criticità della suddetta operazione<sup>294</sup>, va segnalata un’importante novità del decreto correttivo. Il legislatore del 2024, infatti, pur confermando la scelta di ancorare la selezione del contratto di riferimento con l’attività dell’appalto<sup>295</sup>, ha altresì riconosciuto la possibilità che, nell’ambito del medesimo affidamento, possano coesistere attività diverse che, quando assumano una certa consistenza rispetto all’attività prevalente, impongono alle stazioni appaltanti/enti concedenti di indicare anche il contratto collettivo di riferimento applicabile al personale impiegato in tali prestazioni<sup>296</sup>.

Rispetto alla verifica ‘soggettiva’, invece, è previsto che le pubbliche amministrazioni individuino quei contratti presi a riferimento dal Ministero del lavoro nella redazione delle tabelle per la determinazione del costo medio del lavoro di cui all’art. 41, co. 13, del Codice, vale a dire quelli stipulati dalle associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale. In assenza di tali tabelle, inoltre, stazioni appaltanti ed enti concedenti sono abilitati, per mezzo di una “sorta di ‘interpello’”<sup>297</sup>, a chiedere al Ministro del lavoro “di indicare, sulla

---

<sup>293</sup> Art. 2, co. 2, Allegato I.01, d. lgs. n. 36/2023.

<sup>294</sup> Su cui v. le perplessità di FAIOLI, *Contrattazione collettiva “equivalente”*, cit., p. 220, basate sul progressivo ampliamento dell’ambito di applicazione dei ccnl e sulla loro relativa “patologica sovrapposizione”.

<sup>295</sup> Cfr. GAROFALO D., *Appalti pubblici, minimo costituzionale e libertà di iniziativa economica privata nella giurisprudenza del Consiglio di Stato*, in *Lav. dir. eur.*, 2022, 2, p. 3, il quale, a proposito della disciplina prevista nel Codice 2016 e sulla giurisprudenza amministrativa formatasi su di essa, rileva come “il limite logico e giuridico della coerenza della scelta con l’oggetto dell’appalto operi quale ideale *trait d’union* tra la [...] libertà imprenditoriale e il minimo costituzionale in tema di retribuzione in favore dei lavoratori impiegati nell’appalto”.

<sup>296</sup> L’art. 11, co. 2-bis, d. lgs. n. 36/2023 dispone che “In presenza di prestazioni scorporabili, secondarie, accessorie o sussidiarie, qualora le relative attività siano differenti da quelle prevalenti oggetto dell’appalto o della concessione e si riferiscano, per una soglia pari o superiore al 30 per cento, alla medesima categoria omogenea di attività, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti indicano altresì nei documenti di cui al comma 2 il contratto collettivo nazionale e territoriale di lavoro in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicabile al personale impiegato in tali prestazioni”.

<sup>297</sup> Così CARUSO E., *Profilo amministrativistico dell’equo trattamento*, cit.

base delle informazioni disponibili, il contratto collettivo di lavoro stipulato tra le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale applicabile alle prestazioni oggetto dell'appalto o della concessione”<sup>298</sup>.

In realtà, in occasione dell'intervento di manutenzione del Codice scaturito nel correttivo del 2024, il Governo aveva provato a intervenire anche sui criteri di misurazione della rappresentatività: nello schema di decreto, infatti, si prevedeva che qualora fossero stati sottoscritti più contratti collettivi per la medesima categoria, ai fini della individuazione del contratto collettivo nazionale richiesto dall'articolo 11, co. 1, si potesse stabilire la rappresentatività comparata delle organizzazioni sindacali e datoriali avendo riguardo a una pluralità di parametri (numero complessivo dei lavoratori associati; numero complessivo delle imprese associate; diffusione territoriale, con riferimento al numero di sedi presenti sul territorio a livello nazionale e agli ambiti settoriali; numero dei contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti; presenza di rappresentanti delle organizzazioni sindacali firmatarie i contratti collettivi nel CNEL)<sup>299</sup>. Senonché, le forti perplessità delle organizzazioni di rappresentanza<sup>300</sup> hanno portato l'Esecutivo ad arrestare la marcia e ad attestarsi sulla individuazione dei contratti *per relationem*, vale a dire attraverso il riferimento agli accordi individuati per la redazione delle suddette tabelle ministeriali.

Beninteso, il legislatore non si è spinto a richiedere l'applicazione di un determinato contratto collettivo<sup>301</sup>. L'onere dell'individuazione del c.d. contratto *leader* è funzionale solo alla determinazione del *benchmark* da garantire ai dipendenti degli operatori economici, i quali, però, anche in virtù degli ampi spazi di agibilità loro assicurati dal nostro ordinamento costituzionale, restano liberi di “indicare nella propria offerta

---

<sup>298</sup> Art. 2, co. 3, Allegato I.01, d. lgs. n. 36/2023.

<sup>299</sup> Su tale proposta, contenuta nell'art. 2, co. 4 e 5, dell'Allegato I.01 del testo approvato nel Consiglio dei ministri del 21 ottobre 2024, in maniera critica, cfr. GENOVESI, *Riforma del Codice: un attacco senza precedenti ai CCNL e ai lavoratori*, in *Il diario del lavoro*, 2 dicembre 2024 e PIGLIALARMI, TIRABOSCHI, *Riforma codice appalti pubblici: una spallata alla tenuta del sistema di relazioni industriali*, in *Boll. Speciale Adapt*, 11 dicembre 2024, n. 7.

<sup>300</sup> V. la “Nota sui criteri di verifica del requisito della maggiore rappresentatività comparata individuati nel d. lgs correttivo del “codice degli appalti” (d. lgs. n. 36/2023)” del 28 novembre 2024 a firma congiunta di ABI, ANIA, Confcommercio, Confcooperative, Confindustria, Legacoop. Sulle posizioni critiche delle parti sociali, come emerse dalle audizioni informali presso l’VIII Commissione della Camera dei deputati (“Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici”), v. anche CHIRICO, *Correttivo codice appalti pubblici: la posizione dei sindacati* e SANNIPOLI, *Correttivo codice appalti pubblici: la posizione delle associazioni datoriali*, entrambi in *Boll. Speciale Adapt*, 11 dicembre 2024, n. 7.

<sup>301</sup> Tale conclusione, già pacifica in virtù delle disposizioni dell'art. 11, è corroborata dall'espressa previsione contenuta nell'art. 2, co. 4, Allegato II.01, d.lgs n. 36/2023, secondo cui “le stazioni appaltanti e gli enti concedenti non possono imporre, a pena di esclusione, nel bando di gara o nell'invito l'applicazione di un determinato contratto collettivo quale requisito di partecipazione”.

il differente contratto collettivo da essi applicato, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente”<sup>302</sup>. Infatti, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, prima di procedere all'affidamento o all'aggiudicazione, devono acquisire alternativamente “la dichiarazione con la quale l'operatore economico individuato si impegna ad applicare il contratto collettivo nazionale e territoriale indicato nell'esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto per tutta la sua durata, ovvero la dichiarazione di equivalenza delle tutele”<sup>303</sup>.

Proprio per fugare i dubbi connessi alla nozione di ‘equivalenza delle tutele’ introdotta nel 2023, il decreto correttivo è intervenuto con importanti novità<sup>304</sup>: ha disposto, innanzitutto, una ‘presunzione di equivalenza’ dei contratti connessi ad alcuni segmenti del nostro sistema di rappresentanza su cui incidono dimensioni e natura giuridica degli operatori economici/datori di lavoro e, in alcuni casi (come quello delle cooperative), anche di chi presta la propria attività lavorativa<sup>305</sup>, su cui però, nonostante l'interpretazione restrittiva offerta in via amministrativa<sup>306</sup>, si condividono le

---

<sup>302</sup> Art. 11, co. 3, d. lgs. n. 36/2023.

<sup>303</sup> Art. 11, co. 4, d. lgs. n. 36/2023.

<sup>304</sup> Su cui cfr. FAIOLI, *Contrattazione collettiva “equivalente”*, cit., p. 213, secondo cui la scelta del legislatore di insistere sul criterio di equivalenza non sarebbe “priva di criticità”, in quanto essa celerebbe “il rischio concreto, seppur indiretto, di innescare una dinamica di riduzione progressiva delle tutele per i lavoratori”.

<sup>305</sup> L'art. 3, Allegato I.01, d. lgs. n. 36/2023, prevede che “1. Ai fini della dichiarazione di cui all'articolo 11, comma 4, e della conseguente verifica, si considerano equivalenti le tutele garantite da contratti collettivi nazionali e territoriali di lavoro, sottoscritti congiuntamente dalle medesime organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative con organizzazioni datoriali diverse da quelle firmatarie del contratto collettivo di lavoro indicato dalla stazione appaltante, attinenti al medesimo sottosettore a condizione che ai lavoratori dell'operatore economico sia applicato il contratto collettivo di lavoro corrispondente alla dimensione o alla natura giuridica dell'impresa.

2. Per gli appalti relativi al settore dell'edilizia, si considerano equivalenti, nei limiti di quanto previsto dal comma 1, i contratti collettivi nazionali di lavoro classificati mediante codice unico alfanumerico CNEL/INPES F012, F015, F018.”

<sup>306</sup> Cfr. Parere di precontenzioso Anac 5 febbraio 2025, n. 32, in cui si è chiarito come non possa avere applicazione la presunzione allorquando l'operatore economico non possieda (o abbia perso) lo *status* (nel caso di specie la qualificazione di impresa artigiana) che legittimi l'applicazione di un determinato contratto collettivo (nel caso di specie si verteva dell'equivalenza tra il ccnl meccanici industria e il ccnl meccanici artigiani).

perplessità del Consiglio di Stato rese nel parere rilasciato sulla bozza di decreto correttivo<sup>307</sup> e le criticità sollevate in dottrina<sup>308</sup>.

Al di fuori di tali ultime ipotesi, invece, il decreto ha individuato una pluralità di parametri retributivi<sup>309</sup> e normativi<sup>310</sup> rispetto ai quali deve essere svolta la valutazione di equivalenza, ritenendo la sua sussistenza allorché “il valore economico complessivo delle componenti fisse della retribuzione globale annua” risulti “almeno pari a quello del contratto collettivo di lavoro indicato nel bando di gara o nell’invito” e gli scostamenti rispetto ai parametri normativi siano “marginali”<sup>311</sup>.

Orbene, forse consapevole della complessità (e degli spazi di discrezionalità)<sup>312</sup> della procedura sinteticamente descritta<sup>313</sup>, il legislatore ha prescritto che il Ministero del lavoro, di concerto con quello delle Infrastrutture e dei trasporti, emanasse “nei novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente allegato” (termine

<sup>307</sup> Cfr. Consiglio di Stato, comm. spec., 2 dicembre 2024, n. 1463, in cui al punto 63.7, tra le altre cose, si osserva come la “formulazione, per l’indeterminatezza dei criteri della “dimensione” e della “natura giuridica dell’impresa”, non accompagnati da parametri specificamente individuati, eventualmente di carattere dimensionale, non concorre a circoscrivere in modo adeguato la discrezionalità delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti nelle valutazioni di equivalenza delle tutele (come già sostanzialmente rilevato con riferimento alla novella dell’articolo 41, comma 13, del Codice, con riguardo al corrispondente criterio per la determinazione del costo medio del lavoro)”.

<sup>308</sup> Cfr. COSTA, *Contratti pubblici e clausole sociali dopo il d. lgs. n. 209 del 2024*, cit., p. 157, secondo cui tale presunzione rischia “di legittimare delle valutazioni di equivalenza (presunta) che non sembrano avere nulla a che vedere né con le «stesse tutele» richieste dall’art. 11, comma 3, del Codice, né con la più rigida valutazione richiesta dall’art. 4 dell’All. I.01.”

<sup>309</sup> L’art. 4, co. 2, Allegato I.01, d. lgs. n. 35/2023, prevede che l’equivalenza retributiva debba essere accertata sulla scorta delle seguenti voci: “a) retribuzione tabellare annuale; b) indennità di contingenza; c) elemento distinto della retribuzione (EDR); d) eventuali mensilità aggiuntive; e) eventuali ulteriori indennità previste.”

<sup>310</sup> L’art. 4, co. 3, Allegato I.01, d. lgs. n. 35/2023, dispone che la valutazione di equivalenza delle tutele normative debba essere effettuata sulla base dei seguenti parametri: “a) disciplina concernente il lavoro supplementare; b) clausole relative al lavoro a tempo parziale; c) disciplina del lavoro straordinario, con particolare riferimento ai limiti massimi; d) disciplina compensativa relativa alle festività sopprese; e) durata del periodo di prova; f) durata del periodo di preavviso; g) durata del periodo di comporto in caso di malattia e infortunio; h) disciplina dei casi di malattia e infortunio, con particolare riferimento al riconoscimento di eventuali integrazioni delle relative indennità; i) disciplina relativa alla maternità e alle indennità previste per l’astensione obbligatoria e facoltativa dei genitori; l) monte ore di permessi retribuiti; m) disciplina relativa alla bilateralità; n) obblighi di denuncia agli enti previdenziali, inclusa la Cassa edile, assicurativi e antinfortunistici, inclusa la formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, anche con riferimento alla formazione di primo ingresso e all’aggiornamento periodico; o) previdenza integrativa; p) sanità integrativa.”

<sup>311</sup> Art. 4, co. 4, Allegato I.01, d. lgs. n. 36/2023.

<sup>312</sup> Cfr. Parere precontenzioso Anac 14 gennaio 2025, n. 14, secondo cui il giudizio finale di equivalenza del ccnl applicato dall’operatore rispetto a quello indicato negli atti di gara, è rimesso alla discrezionalità della stazione appaltante ed è sindacabile dall’Autorità solo per vizi di macroscopica irragionevolezza o illogicità.

<sup>313</sup> Sulle criticità del sistema prefigurato sul giudizio di equivalenza, anche dopo le modifiche del decreto correttivo, cfr. FAIOLI, *Contrattazione collettiva “equivalente”*, cit., in part. p. 222 ss.

'ordinatorio' abbondantemente spirato)<sup>314</sup> un decreto contenente "linee guida per la determinazione delle modalità di attestazione dell'equivalenza" delle tutele retributive, nonché per la valutazione degli scostamenti normativi<sup>315</sup> "che, in ragione anche del numero di parametri interessati, possono essere considerati marginali dalle stazioni appaltanti ed enti concedenti ai sensi del medesimo comma 4"<sup>316</sup>.

Per chiudere il cerchio delle procedure poste a presidio dell'equo trattamento, il nuovo Codice ha previsto che la dichiarazione di equivalenza debba essere verificata "con le modalità di cui all'art. 110"<sup>317</sup>, vale a dire quelle approntate per le "offerte anormalmente basse". E anche su tale aspetto, il correttivo è intervenuto a scandire i passaggi diretti a consentire alle pubbliche amministrazioni di avere tutti gli elementi per la valutazione, prevedendo che gli operatori economici debbano trasmettere la dichiarazione di equivalenza "in sede di presentazione dell'offerta"<sup>318</sup> e che la stessa vada verificata dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti "prima di procedere all'affidamento o all'aggiudicazione"<sup>319</sup>.

Come emerge dalla disciplina sinteticamente descritta, quindi, al netto delle criticità solo in parte qui accennate, la garanzia dell'equo trattamento oggi si fonda sul contenuto della contrattazione collettiva connessa 'alle' attività oggetto dell'appalto o della concessione, che il legislatore seleziona con riferimento alla rappresentatività (comparativamente maggiore) dei soggetti stipulanti. Ma proprio quest'ultimo criterio – una vera e propria costante nella tecnica di rinvio legislativo all'autonomia collettiva nel nostro ordinamento<sup>320</sup> – sembra messo in discussione dalla l. n. 144/2025 (d'ora in poi anche solo 'legge delega') che, come anticipato (§ 1), presenta non poche difficoltà di coordinamento con la disciplina dell'equo trattamento del Codice (come si vedrà al § 4).

---

<sup>314</sup> L'Allegato I.01, infatti, secondo quanto previsto dall'art. 97 del decreto correttivo, è entrato in vigore il 31 dicembre 2024 (giorno della sua approvazione e contestuale pubblicazione in Gazzetta Ufficiale) e il termine di 90 giorni è spirato il 31 marzo 2025.

<sup>315</sup> Sul punto, peraltro, come sottolineano RICCI G., SANTORO, *Le tutele equivalenti dei lavoratori dopo il «correttivo appalti»*, cit., p. 456, è molto forte "il rischio che talune parti sociali avviino – in occasione dei prossimi rinnovi contrattuali – un percorso di graduale allineamento sulle tutele prese in considerazione dall'Allegato, dirottando la correnza al ribasso, in fase di «contrattacco», sulle tante voci escluse".

<sup>316</sup> Art. 4, co. 5, Allegato I.01, d. lgs. n. 36/2023.

<sup>317</sup> Art. 11, co. 4, d. lgs. n. 36/2023.

<sup>318</sup> Art. 5, co. 1, Allegato I.01, d. lgs. n. 36/2023.

<sup>319</sup> Art. 4, co. 2, Allegato I.01, d. lgs. n. 36/2023.

<sup>320</sup> Su cui, anche per ulteriori approfondimenti bibliografici, sia consentito il rinvio a Di Noia, *Rappresentatività e contratto collettivo. Libertà, pluralismo ed esigenze regolative*, Torino, Giappichelli, 2022, in part. p. 7 ss.

### 3. Il 'nuovo' criterio dei "contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati" nella l. n. 144/2025 sulla retribuzione e...

Il mandato che il Parlamento ha affidato all'Esecutivo per affrontare la questione salariale contiene 'novità' di grande interesse, tra cui spicca quella di "definire, per ciascuna categoria di lavoratori, *i contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati in riferimento al numero delle imprese e dei dipendenti*, al fine di prevedere che il trattamento economico complessivo minimo dei contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati costituisca, ai sensi dell'art. 36 della Costituzione, la condizione economica minima da riconoscere ai lavoratori appartenenti alla medesima categoria" (*corsivo mio*)<sup>321</sup>.

Ora, su tale criterio direttivo non è possibile svolgere una disamina approfondita. Ai fini della nostra riflessione, però, non può sottacersi come esso rappresenti una profonda innovazione per individuare i trattamenti negoziali da prendere a riferimento ai fini del soddisfacimento del dettato costituzionale in materia di giusta retribuzione (e, più in generale, per la tutela economico-normativa dei prestatori di lavoro). Sino ad oggi, infatti, sia i giudici e sia il legislatore (per la fissazione dei trattamenti salariali del personale impiegato in alcuni settori)<sup>322</sup>, hanno individuato i contratti collettivi-parametro con riferimento alla rappresentatività dei soggetti stipulanti<sup>323</sup>.

Ma proprio il filtro selettivo 'soggettivo' (ovvero quello che misura la consistenza e l'affidabilità delle organizzazioni di rappresentanza dei prestatori e dei datori di lavoro)<sup>324</sup> è, *prima facie*, il 'grande assente' nella l. n. 144/2025, dove, invece, la scelta del prodotto negoziale sembra essere rimessa al solo dato 'oggettivo' connesso alla

---

<sup>321</sup> Art. 1, co. 2, lett. a, l. n. 144/2025.

<sup>322</sup> È il caso del trattamento economico del personale dei vettori aerei e delle imprese operanti nel settore aereo (art. 203, d.l. n. 34/2020, conv. in l. n. 77/2020), di quello garantito ai lavoratori del terzo settore (art. 16, co. 1, d. lgs. n. 117/2017), nonché ai soci lavoratori di cooperative (art. 7, co. 4, d.l. 31 dicembre 2007, n. 248). La disciplina del trattamento economico nell'ambito delle cooperative, com'è noto, ha ricevuto il *placet* della Consulta che ne ha fuggato i dubbi di costituzionalità con esplicito riferimento all'art. 39 Cost. (cfr. Corte cost. 26 marzo 2015, n. 51); sul punto, tra gli altri, cfr. ORLANDINI, *Legge, contrattazione collettiva e giusta retribuzione dopo le sentenze 51/2015 e 178/2015 della Corte costituzionale*, in *Lav. dir.*, 2018, 1, p. 7 ss.

<sup>323</sup> In tema, per tutti, v. PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale?*, Milano, Angeli, 2018; MARTONE, *A che prezzo. L'emergenza retributiva tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale*, Roma, Luiss University Press, 2019 e, da ultimo, TUFO, *Tecniche di rinvio e giusta retribuzione*, Napoli, ESI, 2024.

<sup>324</sup> Cfr. VENEZIANI, *Stato e autonomia collettiva. Diritto sindacale comparato*, Bari, Cacucci, 1992, p. 103, con riferimento alle organizzazioni dei lavoratori (ma con argomentazioni riferibili anche a quelle datoriali), secondo cui "la rappresentatività del potere del gruppo è indicativa della effettiva possibilità di questo di tradurlo in esercizio, e cioè in più compiti, il cui svolgimento è legato strettamente ad un elevato livello di affidabilità sociale del sindacato, alla sua qualità di interlocutore credibile nei suoi rapporti con gli altri attori del sistema (imprese, pubblici poteri)".

diffusione dell'accordo, ovvero quello del 'contratto collettivo maggiormente applicato', avuto riguardo – senza ulteriori specificazioni rispetto al fatto che si tratti di parametri assoluti o soggetti a ponderazione – al numero delle imprese e dei dipendenti da esso regolati<sup>325</sup>.

Ciò detto, nel caso in cui il Governo decidesse di connettere la scelta del contratto con esclusivo riferimento al nuovo criterio, questo potrebbe avere degli effetti 'razionalizzanti' rispetto alla situazione odierna ma 'destabilizzanti' per il futuro.

In altre parole, se oggi (con le importanti precisazioni su cui *infra*) è possibile affermare che i "contratti collettivi maggiormente applicati" siano quelli stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale<sup>326</sup>, non si può escludere che domani tale criterio, in un sistema fondato sulla libertà di organizzazione sindacale<sup>327</sup> (*ergo*: di libertà negoziale, in virtù della quale la scelta del contratto collettivo è rimessa in ultima istanza al datore di lavoro)<sup>328</sup>, possa incoraggiare la diffusione di contratti collettivi stipulati da organizzazioni sindacali e datoriali di dubbia o scarsa rappresentatività contenenti trattamenti superiori rispetto a quelli previsti dai contratti collettivi stipulati da parti sociali di sicura rappresentatività (almeno secondo gli indici elaborati dalla giurisprudenza o quelli derivanti dalle previsioni del TU 2014).

Del resto, la regolazione di un fenomeno non può limitarsi alla situazione contingente ma deve guardare (e, in maniera accorta, prevedere) anche gli sviluppi futuri. A maggior ragione quando proprio la fissazione di determinate regole può influire sulle dinamiche interne ad un sistema, come quello di relazioni industriali, che proprio dalla

<sup>325</sup> Con riferimento a tale criterio, pur con sensibili gradazioni, v. i dubbi espressi in sede di primo commento sul testo di legge da ICHINO, *Retribuzioni: quanto c'è di buono nella legge delega*, in *lavoce.info*, 30 settembre 2025 e TREU, *Legge delega su contrattazione collettiva e salari*, in *Dir. prat.*, 9 ottobre 2025, n. 40. Per una posizione diversa, invece, anche alla luce del lavoro di sistematizzazione della banca dati dei contratti collettivi svolto dal Cnel, cfr. TIRABOSCHI, *Le deleghe su salari e contrattazione collettiva tra analisi tecnica e valutazione politica*, in *Boll. Adapt.*, 6 ottobre 2025, n. 34.

<sup>326</sup> V., a tal proposito, i dati riportati in un recente studio effettuato sull'archivio dei contratti collettivi nazionali del Cnel (FERI, TIRABOSCHI, VENTURI, *La contrattazione collettiva di minore applicazione: una prima esplorazione dell'archivio dei contratti del Cnel*, in *Casi e materiali di discussione: mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, 2025, n. 34), in cui emerge che per ogni settore merceologico i contratti maggiormente applicati (e con le migliori tutele per i lavoratori) sono quelli sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

<sup>327</sup> In proposito v. PERSIANI, *Ancora a favore del (solo) comma 1*, in ZOPPOLI L., ZOPPOLI A., DELFINO (a cura di), *Una nuova costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, Napoli, Editoriale Scientifica, p. 495 ss.

<sup>328</sup> Sul tema v. GRAGNOLI, *Il contratto nazionale nel lavoro privato italiano*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 161.

presenza o meno di una determinata disciplina eteronoma può essere condizionato<sup>329</sup>.

Assumendo la postura degli ‘indovini di Dante’ e volgendo, quindi, lo sguardo al passato, potrebbe ricordarsi il caso emblematico dell’art. 19 St. lav.

Il *referendum* del 1995, com’è noto, ha cancellato dalla disposizione del 1970 il criterio c.d. storico-presuntivo (quello del ‘collegamento’ dei lavoratori con le “associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale”) a tutto vantaggio di quello, originariamente ‘residuale’, della sottoscrizione di un contratto collettivo (per effetto dello stesso quesito referendario, anche solo di livello aziendale) applicato nell’unità produttiva<sup>330</sup>. La modifica referendaria era diretta a scardinare comode rendite di posizione (quelle delle organizzazioni aderenti alle grandi centrali confederali) e ad allargare il novero della rappresentanza anche a quei lavoratori che si riconoscessero in organizzazioni sindacali che, pur non affiliate alle confederazioni ‘storiche’, fossero comunque presenti in azienda e in essa riconosciute come interlocutrici negoziali<sup>331</sup>. Allora, in realtà, in pochi avrebbero immaginato che ai lavoratori collegati alle federazioni sindacali di Cgil, Cisl e Uil, in virtù del criterio della firma di uno dei contratti collettivi applicati in azienda, sarebbe mai potuto

---

<sup>329</sup> Sul punto, cfr. CELLA, TREU, *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 19-20, per i quali “tutti i modelli di relazioni industriali risultano [...] plasmati più o meno direttamente dall’intervento dello stato, sia nei loro momenti di fondazione, sia in quelli di espansione o di declino”, che poi continuano affermando che “l’intervento degli stati, nel suo insieme, ha svolto compiti di ammissione o di promozione, di esclusione, di correzione, di definizione nei confronti della regolazione attuata dalle relazioni industriali”. A tal proposito v. anche VENEZIANI, *op. loc. cit.*, p. 45.

<sup>330</sup> Sulla vicenda referendaria, nonché per l’analisi della giurisprudenza costituzionale sull’art. 19 St. lav. prima e dopo la consultazione popolare dell’11 giugno 1995 promossa da uno schieramento che includeva sia soggetti sindacali extraconfederali sia una parte della Cgil, oltre a soggetti politici di sinistra (Movimento dei consigli unitari, SLAI Cobas, Essere Sindacato (ala sinistra della Cgil), Rifondazione Comunista, Verdi, La Rete), per tutti, cfr. Ricci M., *Autonomia collettiva e giustizia costituzionale*, Bari, Cucci, 1999, spec. p. 137 ss.

<sup>331</sup> Su punto cfr. GAROFALO M.G., *Rappresentanze aziendali e referendum. Le opinioni di*, in *Giornale dir. lav. rel. ind.*, 1995, 4, pp. 661-662, secondo cui l’obiettivo politico del *referendum* era il superamento della nozione di sindacato maggiormente rappresentativo per il significato giuridico e politico che la stessa era venuta assumendo “nel corso degli anni ’80: un sindacato istituzionalizzato, le cui posizioni di potere non derivano dal consenso alle sue politiche che venga dai soggetti rappresentati, bensì direttamente dalla legge e/o dalla controparte”. Su tale aspetto v., altresì, il giudizio critico di FERRARO G., *Forme di rappresentanza e relazioni industriali in azienda*, in *Dir. rel. ind.*, 1996, 1, p. 33, secondo cui i quesiti referendari sarebbero stati “alimentati dall’autolesionismo di una frangia del movimento sindacale” rea di confondere i problemi del declino della rappresentanza e la sua regolamentazione legislativa “solo in minima parte responsabile di quegli effetti negativi”. Come spiega, però, sempre GAROFALO M.G., *op. cit.*, p. 662, “che i promotori del *referendum* fossero consapevoli dello scarto tra iniziativa referendaria e obiettivo politico da realizzare è dimostrato dal fatto che la raccolta delle firme su un’iniziativa legislativa di iniziativa popolare la cui approvazione avrebbe superato il *referendum* e che era di ispirazione strettamente analoga a quella messa in campo, poco dopo, dall’intera Cgil”.

accadere di rimanere fuori dal sistema di rappresentanza aziendale<sup>332</sup>. La storia, però, ci ha detto che proprio quella modifica pensata per favorire il pluralismo rappresentativo si è rivelata esiziale per un’organizzazione sindacale di indubbia consistenza e seguito sia nel settore di appartenenza e sia nella realtà aziendale dalla quale è stata estromessa<sup>333</sup>. Tant’è che la Corte costituzionale, dinnanzi a quest’esito paradossale verificatosi negli stabilimenti italiani della Fiat a cavallo tra il primo e il secondo decennio del 2000, ha dovuto prendere atto del nuovo contesto e decretare l’incostituzionalità dell’art. 19 St. lav., nella parte in cui non prevedeva che la rappresentanza sindacale aziendale potesse essere costituita anche nell’ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell’unità produttiva, avessero “comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell’azienda”<sup>334</sup>. Non solo, da ultimo, la Corte, in una vicenda riguardante il caso di un’associazione che non aveva nemmeno preso parte alle trattive per la stipula del ccnl, ha assestato un ulteriore colpo all’art. 19 *post referendum* dichiarandone l’incostituzionalità nella parte in cui non riconosce ai lavoratori di costituire rsa “anche nell’ambito delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”<sup>335</sup>.

---

<sup>332</sup> In realtà, tale esito è stato prefigurato subito dopo il *referendum* dal Pretore di Milano che, riconoscendo la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità del ‘nuovo’ art. 19 St. lav., ha sollecitato nuovamente la Corte costituzionale a esprimersi sul possibile contrasto con gli artt. 3 e 39 Cost.: con riferimento all’art. 3, infatti, il giudice remittente prospettava l’illogicità della norma di risulta che avrebbe introdotto la possibilità di costituire una rappresentanza a favore di oo.ss. prive di qualsiasi effettiva rappresentatività, sia all’esterno che all’interno dell’azienda, sol che fossero firmatarie di contratti collettivi e di negarla ad organizzazioni che, pur rappresentative, sia esternamente che nell’ambito aziendale, non avessero sottoscritto alcun accordo (così Pret. Milano, ord., 28 novembre 1995, in *Foro it.*, 1996, I, p. 322).

<sup>333</sup> Ci si riferisce al c.d. caso Fiat, su cui v. almeno ALES, *Dal “caso FIAT” al “caso Italia”. Il diritto del lavoro “di prossimità”, le sue scaturigini e i suoi limiti costituzionali*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT, n. 134/2011; BAVARO, *Rassegna giuridico-sindacale sulla vertenza Fiat e le relazioni industriali in Italia*, in *Giornale dir. lav. rel. ind.*, 2011, p. 303 ss.; DE LUCA TAMAO, QUARANTA, *Il caso Fiat e le nuove relazioni industriali*, in FIORILLO, PERULLI (a cura di), *Le relazioni industriali*, Torino, Giappichelli, 2014, 185 ss., nonché i contributi pubblicati in CARINCI F. (a cura di), *Da Pomigliano a Mirafiori: la cronaca si fa storia*, Milano, Ipsoa, 2011.

<sup>334</sup> Corte cost. 23 luglio 2013, n. 231, su cui, nella sterminata bibliografia, v. almeno i contributi pubblicati in CARINCI F. (a cura di), *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013*, ADAPT University Press, Ebook series, 2014, n. 40 e SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Le rappresentanze sindacali in azienda: contrattazione collettiva e giustizia costituzionale*, Atti del convegno Aidlass, Roma 16 settembre 2013, Napoli, Jovene, 2014.

<sup>335</sup> Corte cost. 30 ottobre 2025, n. 156, su cui v. MARAZZA, *Rappresentanza sindacale in azienda dopo Corte cost. n. 156/2025 (più rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro, nuovi strumenti per governare il dumping contrattuale)*, in *giustiziacivile.com*, 3 novembre 2025.

Tornando alla delega contenuta nella l. n. 144/2025, il Governo dovrebbe considerare il pericolo che l'obliterazione del filtro 'soggettivo' in favore di quello meramente 'oggettivo' possa favorire derive pericolose.

Non solo, riprendendo proprio le parole di Corte cost. n. 231/2013 sull'art. 19 St. lav., l'Esecutivo dovrebbe avere chiaro che in un "mutato contesto delle relazioni sindacali", il criterio del contratto maggiormente applicato possa finire per premiare accordi stipulati da organizzazioni poco o nulla rappresentative e contenenti trattamenti retributivi penalizzanti per i lavoratori rispetto a quelli stipulati da organizzazioni genuinamente rappresentative.

In realtà, una possibilità di stabilire un nesso tra le due dimensioni (soggettiva e oggettiva) sembra emergere dal criterio contenuto nella l. n. 144, laddove il Governo è chiamato ad attuare la delega prevedendo strumenti di misurazione basati sull'indicazione del codice del contratto collettivo applicato al singolo rapporto di lavoro nelle trasmissioni all'Inps, nelle comunicazioni obbligatorie e nelle buste paga, anche per beneficiare delle agevolazioni economiche e contributive connesse ai rapporti di lavoro<sup>336</sup>.

Le rilevazioni effettuate sui flussi Uniemens, su cui si basano i dati di copertura contrattuale di Cnel e Inps, in effetti indicano la preponderante applicazione dei contratti stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente rappresentative. Tali dati, però, in assenza di una disposizione che vincoli i datori di lavoro a indicare il contratto effettivamente applicato, potrebbero restituire un'immagine falsata della realtà. Non si può escludere che nelle dichiarazioni i datori di lavoro si limitino ad indicare il contratto *leader* che funge da parametro per l'individuazione del minimale contributivo<sup>337</sup>, anziché il ccnl effettivamente applicato<sup>338</sup>.

---

<sup>336</sup> Art. 1, co. 2, lett. e, l. n. 144/2025.

<sup>337</sup> Cfr. art. 2, co. 25, l. 28 dicembre 1995, n. 549, secondo cui, ai fini di quanto previsto dall'art. 1, d.l. 9 ottobre 1989, n. 338, conv. in l. 7 dicembre 1989, n. 389, "in caso di pluralità di contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria, la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali ed assistenziali è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria". In tema, da ultimo, TORSELLO, *Retribuzione e sicurezza sociale. Asistematicità del sistema e crisi della corrispettività*, Torino, Giappichelli, 2024.

<sup>338</sup> Su tale aspetto v. CALVELLINI, LOFFREDO, *Salari e copertura della contrattazione collettiva: dietro le apparenze molti dubbi*, in *Riv. giur. lav.*, 2023, 4, I, p. 577 ss. e LASSANDARI, *Rilievi sulla copertura contrattuale e su alcuni altri profili*, in CARABELLI (a cura di), *Salario, legge e contrattazione collettiva in Italia*, *Riv. giur. lav. Quaderno 10/2024*, Roma, Ediesse, 2024, spec. p. 78.

Il risultato, *de jure condito*, potrebbe essere quello di individuare il ‘contratto maggiormente applicato nel settore’ utilizzando dati dai quali, però, non emerge in maniera certa l’effettivo livello di diffusione di un prodotto negoziale.

Si tratta, peraltro, di un pericolo che non sembra sfuggire al legislatore delegante che, nella parte dedicata ai controlli e alla trasparenza sulle informazioni in materia retributiva, ha chiesto al Governo di effettuare un’opera di razionalizzazione rispetto alle modalità di comunicazione tra imprese ed enti pubblici, “prevedendo strumenti che rendano effettiva, certa ed efficace l’acquisizione dei dati concernenti l’applicazione della contrattazione collettiva a livello nazionale, territoriale e per ciascuna categoria di lavoratori nonché dei dati afferenti ai trattamenti retributivi effettivamente riconosciuti ai lavoratori”<sup>339</sup>.

Esaminati i riferimenti offerti dal legislatore per verificare la diffusione dei contratti collettivi, resta da chiedersi se nelle maglie della l. n. 144/2025 possa essere scorto anche un piccolo ‘indizio’ da cui possa desumersi a livello ermeneutico un recupero della dimensione ‘soggettiva’ nella selezione dei contratti-parametro.

La risposta potrebbe essere positiva, valorizzando un elemento contenuto nella richiesta all’Esecutivo di perfezionare, anche attraverso strumenti tecnologici e banche dati condivise, le disposizioni in materia di ispezioni e controlli per contrastare una pluralità di fenomeni, tra i quali l’applicazione “di contratti collettivi di lavoro *non rappresentativi* con finalità elusive in danno dei lavoratori e degli enti previdenziali” (*corsivo mio*)<sup>340</sup>. Qui, infatti, non va sottovalutata la connessione con la ‘rappresentatività’ che il Parlamento, forse inconsciamente, ha stabilito con tale previsione: anche se essa sembra collegata all’oggetto (“contratti collettivi non rappresentativi”), è a tutti noto che la definizione dei contratti pirata (a cui sicuramente il legislatore ha pensato facendo riferimento agli accordi “con finalità elusive in danno dei lavoratori e degli enti previdenziali”) rimandi, come si legge in una recente pronuncia di merito, ad accordi “non sufficientemente tutelanti per i lavoratori, a causa di carenze normative o economiche, *soltamente stipulati da associazioni sindacali minoritarie* al fine di costituire un’alternativa a contratti collettivi c.d. tradizionali” (*corsivo mio*)<sup>341</sup>.

Si tratta, ad ogni modo, di un piccolo, forse troppo debole, ancoraggio alla rappresentatività dei soggetti negoziali in un testo normativo che segna un’evidente inversione

---

<sup>339</sup> Art. 2, co. 1, lett. *a*, l. n. 144/2025.

<sup>340</sup> Art. 2, co. 1, lett. *b*, l. n. 144/2025.

<sup>341</sup> Trib. Roma, ord., 14 marzo 2025, su cui v. PIGLIALARMI, TIRABOSCHI, *I contratti c.d. “pirata”: dal Tribunale di Roma un importante chiarimento*, in *Boll. Adapt.*, 9 giugno 2025, n. 22.

di tendenza rispetto all'impostazione ultradecennale incentrata proprio su tale criterio<sup>342</sup>.

Pertanto, pur comprendendo le ragioni ‘enunciate’ che hanno spinto l’attuale maggioranza a legiferare in materia (risolvere il problema dei bassi salari) e condividendo l’idea di farlo investendo sull’attività negoziale delle parti sociali<sup>343</sup>, non si può non sottolineare che la strada prefigurata nella legge delega sia piena di insidie. Anche alla luce del noto orientamento inaugurato nel 2023 dalla Corte di cassazione in tema di retribuzione<sup>344</sup>, il rischio è che un intervento normativo così concepito non aiuti a puntellare l’essenziale ruolo di autorità salariale della contrattazione collettiva ma, al contrario, consegni definitivamente l’individuazione della ‘giusta retribuzione’ nelle mani della magistratura. E questo, se l’obiettivo secondario dell’intervento è quello di dare nuovo vigore alla capacità regolativa dei corpi intermedi, non è lo scenario auspicabile.

Del resto, a voler grattare dietro la crosta, ci si dovrebbe interrogare sul perché la magistratura, con riferimento ad alcuni settori, sia arrivata a mettere in discussione finanche i trattamenti salariali contenuti nei contratti stipulati da organizzazioni sindacali di indubbia rappresentatività, ritenuti inadeguati a soddisfare il precezzo costituzionale<sup>345</sup>.

---

<sup>342</sup> Sul punto, per tutti, CAMPANELLA, *Rappresentatività sindacale: fatti specie ed effetti*, Milano, Giuffrè, 2000, spec. p. 119 ss.

<sup>343</sup> È questa, del resto, l’idea prevalsa nella Costituente, laddove, nella formulazione dell’art. 36 Cost., pure si provò a sancire che la giusta retribuzione dovesse essere garantita mediante la legge. Sul punto v. MARINELLI M., *Il diritto alla retribuzione proporzionata e sufficiente: problemi e prospettive*, in *Arg. dir. lav.*, 2010, 1, p. 88.

<sup>344</sup> Cfr. Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711; Cass. 2 ottobre 2023, n. 27713; Cass. 2 ottobre 2023, n. 27769, nonché Cass. 10 ottobre 2023, n. 28320; Cass. 10 ottobre 2023, n. 28321; Cass. 10 ottobre 2023, n. 28323, secondo cui il giudice è tenuto a verificare la conformità del trattamento retributivo ai principi costituzionali anche se il contratto collettivo applicato al rapporto sia sottoscritto da sindacati comparativamente più rappresentativi, utilizzando altresì indici alternativi per valutare la sufficienza e la proporzionalità del salario ai sensi dell’art. 36 Cost. Sul punto, tra gli altri, cfr. BELLOMO, *Giusta retribuzione e contratto collettivo tra Costituzione e diritto europeo*, in *Ambientediritto.it*, 2024, n. 1; GRAGNOLI, *La recente giurisprudenza di legittimità e la dissociazione fra sufficienza e proporzionalità della retribuzione*, in *Lav. dir. eur.*, 2024, 2; ROMEI, *I nodi irrisolti dell’art. 36 della Costituzione* e PALLINI, *Alla ricerca dell’autorità salariale nell’ordinamento italiano*, entrambi in *Giornale dir. lav. rel. ind.*, 2024, n. 1-2, rispettivamente p. 151 ss. e p. 165 ss.; DELFINO, *La recente giurisprudenza della Cassazione in materia di salario minimo, ovvero alla ricerca della soglia perduta*, in *Dir. lav. merc.*, 2023, 3, p. 548 ss.; LASSANDARI, *La Suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell’equa retribuzione*, in *Riv. giur. lav.*, 2023, 4, I, p. 531 ss.

<sup>345</sup> Tale operazione, peraltro, non è nuova in giurisprudenza, come ricorda PONTERIO, *Il ruolo della giurisprudenza nell’attuazione dell’art. 36 Cost.*, in ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, cit., p. 45, dando conto di alcune pronunce con cui la Cassazione ha dichiarato la nullità delle clausole del contratto individuale che prevedevano una retribuzione conforme ad un contratto collettivo ritenuto non conforme all’integrazione del precezzo di cui all’art. 36 Cost. Sul punto v. già la ricostruzione di MARINELLI M., *Il diritto alla retribuzione proporzionata e sufficiente*, cit., p. 94-95.

Una delle cause di trattamenti negoziali così bassi è sicuramente connessa alla crescita incontrollata dei contratti collettivi potenzialmente applicabili per uno stesso settore e alla concorrenza esercitata dalla diffusione di accordi contenenti condizioni economiche e normative decisamente deteriori rispetto a quelle previste da quelli delle associazioni di categoria aderenti alle principali confederazioni sindacali e datoriali (c.d. contratti collettivi pirata)<sup>346</sup>. In molti settori, quindi, tale fenomeno ha innescato una corsa al ribasso, inducendo anche le organizzazioni 'storiche' ad adeguarsi ai nuovi e più bassi *standard* di tutela, per evitare la fuga delle imprese dai tradizionali circuiti della rappresentanza datoriale e, conseguentemente, dall'applicazione dei principali contratti collettivi di categoria<sup>347</sup>.

Per questo, se l'obiettivo è garantire salari giusti ai prestatori di lavoro, promuovendo l'autonomia collettiva e i suoi (migliori) prodotti, il legislatore dovrebbe intervenire sulle cause che stanno erodendo la funzione salariale e, più in generale, anticoncorrenziale dei contratti collettivi e non, al contrario, incoraggiare meccanismi che possano ulteriormente depotenziarla.

#### 4. ...il suo problematico coordinamento con la disciplina degli appalti pubblici.

Le importanti novità della l. n. 144/2025 sono potenzialmente destinate ad avere effetti anche sulla disciplina degli appalti pubblici. È quanto sembra 'promettere' la disposizione con cui il Parlamento ha chiesto al Governo di estendere la disciplina del trattamento minimo già descritta nel § precedente anche ai lavoratori coinvolti nelle commesse pubbliche, prescrivendo che sia stabilito "per le società appaltatrici e subappaltatrici negli appalti di servizi di qualunque tipo e settore, l'obbligo di riconoscere

<sup>346</sup> Sul punto v. almeno MARAZZA, *Perimetri e rappresentanze sindacali (dei datori di lavoro e dei lavoratori)*, in *Labour & Law Issues*, 2018, 2, p. III ss.; CIUCCHIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale*, cit., pp. 185 ss.; DE LUCA TAMAO, *Le criticità della rappresentatività sindacale «misurata»: quale perimetro?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2020, 3, I, p. 377 ss.; FAIOLI, *Il potere del sindacato senza potere. Terziario, contrattazione, rappresentatività*, in *Dir. lav. merc.*, 2020, 2, pp. 291 ss.; TREU, *Regole e procedure nelle relazioni industriali: retaggi storici e criticità da affrontare*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, 2, p. 453 ss.; RAZZOLINI, *Salario minimo, dumping contrattuale e parità di trattamento: brevi riflessioni a margine della proposta di direttiva europea*, in *Lav. dir. eur.*, 2021, 2, spec. p. 6 ss.; RICCI M., *Aspettando Godot: la legge sulla rappresentatività sindacale e sulla contrattazione collettiva*, ivi, 2022, 3. Sul punto, inoltre, cfr. NOGLER, *La giungla delle agevolazioni fiscali e l'inefficienza delle relazioni industriali*, in *Giornale dir. lav. rel. ind.*, 2024, 1-2, p. 24, che pone l'accento su un "unicum" del nostro sistema contrattuale, vale a dire la pericolosa sovrapposizione e concorrenza di contratti collettivi sottoscritti da associazioni di categoria aderenti alla medesima confederazione.

<sup>347</sup> Su questo v. ALBI, *Introduzione. Salario minimo e salario giusto: le ragioni di un confronto*, in Id. (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, cit., p. XXII, secondo cui "occorre prendere atto che i sindacati comparativamente più rappresentativi sono costretti a sporcarsi le mani in settori economici altrimenti lasciati totalmente in mano alle scorribande piratesche di sigle sindacali di incerta provenienza e nei quali emergono scenari dickensiani che mai avremmo immaginato si potessero riproporre ai nostri occhi".

ai lavoratori coinvolti nell'esecuzione dell'appalto trattamenti economici complessivi minimi non inferiori a quelli previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati nel settore al quale si riferisce l'oggetto dell'appalto, individuati secondo il criterio alla lettera a)" (*corsivo mio*)<sup>348</sup>.

È molto probabile che questa parte della delega resti lettera morta o, meglio, sia morta prima della sua nascita. La l. n. 144, infatti, è stata approvata in Senato a quasi due anni dalla prima lettura della Camera dei deputati (dicembre 2023). E due anni, si sa, per i tempi (concitati e convulsi) della politica possono segnare anche il cambio di un'era, dove le decisioni assunte poco prima devono cedere il passo a quelle dettate da nuove congiunture. Ed è quello che sembra essere accaduto in questo caso<sup>349</sup>: nel dicembre 2024, come si è già detto, il legislatore è tornato a legiferare in materia di contratti pubblici, scegliendo una traiettoria più in linea con gli interventi degli ultimi anni e comunque molto diversa da quella prefigurata nella l. n. 144/2025.

La parte della legge delega dedicata agli appalti, quindi, potrebbe considerarsi solo una ‘pietra d’inciampo’ a testimonianza di una direzione che l’attuale compagine di Governo ha provato a percorrere già con riferimento agli appalti del settore privato, ma su cui poi ha desistito dinanzi alla energica presa di posizione di (quasi) tutte le parti sociali<sup>350</sup>, realizzando così una sorta di ‘miracolo laico’ in tempi caratterizzati da forti divisioni nella definizione delle linee strategiche delle diverse organizzazioni.

---

<sup>348</sup> Art. 1, co. 2, lett. b, l. n. 144/2025.

<sup>349</sup> In tema cfr. TIRABOSCHI, *Le deleghe su salari e contrattazione collettiva*, cit.

<sup>350</sup> Il riferimento è alle modifiche recate dal d.l. 2 marzo 2024, n. 19 (c.d. decreto PNRR), con cui il Governo ha inserito nell'art. 29, d. lgs. n. 276/2003 il comma 1-bis, ai sensi del quale “al personale impiegato nell'appalto di opere e servizi e nell'eventuale subappalto è corrisposto un trattamento economico complessivo non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale maggiormente applicato nel settore e per la zona il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto” (*corsivo mio*). In sede di conversione in legge (l. 29 aprile 2024, n. 56), però, il Parlamento, recependo le preoccupazioni delle parti sociali, ha riscritto la disposizione ritornando al criterio dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente rappresentative. Oggi, infatti, il comma 1-bis dell'art. 29, d. lgs. n. 276/2003 così recita: “Al personale impiegato nell'appalto di opere o servizi e nel subappalto spetta un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicato nel settore e per la zona strettamente connessi con l'attività oggetto dell'appalto e del subappalto”. Per un commento critico sulle modifiche introdotte nel decreto PNRR e sui rischi derivanti dal criterio del contratto maggiormente applicato v. BELLAVISTA, *Che cosa è il «contratto collettivo maggiormente applicato»?*, in *Riv. giur. lav.-giurisprudenza online*, 2024, n. 3; NOGLER, *La giungla delle agevolazioni fiscali*, cit., p. 1 ss.; RICCOBONO, *Logistica e diritti dei lavoratori nelle catene del valore: prospettiva qualificatoria e recenti novità legislative*, in *Var. Temi Dir. Lav.*, 2024, 2, spec. p. 462 ss. e SANTORO, *Il trattamento economico-normativo dei lavoratori negli appalti privati: «ritorno... alla legge»?*, in *Riv. giur. lav.*, 2024, 2, p. 281 ss.

Al di là della sua genesi (e sopravvivenza), quel criterio è comunque nel testo approvato dal Parlamento e tanto basta per interrogarsi sugli effetti derivanti dalla sua eventuale attuazione sulla disciplina codicistica dell'equo trattamento.

*Ictu oculi*, non si può non notare come le direttive della legge delega sulla retribuzione stridano con la disciplina organica contenuta nel Codice. Tale circostanza rappresenta un serio ostacolo per l'Esecutivo che, qualora decidesse di legiferare in materia di appalti nei termini del mandato ricevuto dal Parlamento, rischierebbe di alimentare il caos normativo.

A tal proposito, di seguito si segnalano alcune delle distonie più evidenti.

In primo luogo, le deleghe contenute nella l. n. 144 interessano solo gli appalti (con le precisazioni di cui si dirà *infra*) e l'individuazione dei trattamenti minimi retributivi. La disciplina contenuta nell'art. 11 del Codice, invece, riguarda sì gli appalti ma anche le concessioni e gli affidamenti; quanto all'oggetto delle tutele, invece, a differenza della legge delega che si occupa solo di quelle salariali, nella disciplina codicistica si rinvia alle tutele contenute nel contratto collettivo *tout court*, comprensive tanto della parte economica quanto di quella normativa, sulle quali, come si è visto al § 3, deve essere svolta la verifica di equivalenza.

Inoltre, vanno segnalati almeno altri due aspetti da cui emerge lo scollamento tra la l. n. 144/2025 e il d. lgs. n. 36/2023.

Nell'art. 1, co. 2, lett. *b*, della legge delega, l'obbligo di riconoscere "trattamenti economici complessivi minimi" avuto riferimento ai "contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati nel settore" opera solo per gli "appalti di servizi". Com'è noto, invece, nel Codice si fa riferimento agli "appalti di lavori, servizi e forniture"<sup>351</sup>.

Inoltre, mentre nella delega il riferimento al contratto collettivo maggiormente applicato è connesso al solo livello nazionale, l'equo trattamento garantito dal d.lgs. n. 36/2023 è quello derivante 'anche' dal contratto collettivo territoriale<sup>352</sup>.

Orbene, se si comprendono le ragioni che hanno indotto il legislatore delegante a circoscrivere la portata della disciplina dei minimi salariali ai soli appalti di servizi, dove

---

<sup>351</sup> Art. 11, co. 1, d. lgs. n. 26/2023.

<sup>352</sup> Tali ultime discrasie sono state segnalate anche nel dossier n. 336 del settembre 2024 messo a punto dal Servizio Studi del Senato. Nel documento (consultabile al seguente link <https://www.senato.it/leggi-e-documenti/disegni-di-legge/scheda-dl?tab=dossier&did=57771>), a tal proposito, dopo aver dato conto della disciplina dell'equo trattamento di cui al Codice dei contratti pubblici, si invitava a valutare "l'opportunità di chiarire il rapporto tra le suddette disposizioni e la norma di delega in esame, considerato anche che quest'ultima fa riferimento ai soli contratti collettivi di livello nazionale e al solo ambito degli appalti (e subappalti) di servizi" (p. 13).

il valore aggiunto prodotto è minimo ed è forte “la pressione al ribasso sui margini di utile determinati dall’agire della concorrenza”<sup>353</sup>, non può negarsi che tale delimitazione oggettiva ‘stoni’ con la disciplina del Codice che sancisce, alla stregua di principio generale della materia, la garanzia dell’equo trattamento nell’ambito di ogni tipologia di appalto<sup>354</sup>.

In queste ‘divergenze’ può essere scorto un ulteriore indizio del fatto che la delega *in parte qua* sia il residuo di una stagione diversa e di un disegno organico in materia di appalti – privati e pubblici – abbandonato in favore di tecniche di tutela di più consolidata tradizione, rispetto alle quali, come si proverà a dire a valle della riflessione, il legislatore potrebbe intervenire per dare loro nuovo slancio.

##### **5. I bisogni di tutela di chi lavora (non solo per lo Stato “consumatore”), le disfunzioni del sistema negoziale e le cure del legislatore.**

Il *puzzle* normativo qui indagato e il contesto più generale in cui si colloca possono essere ricondotti a tre snodi problematici, che trascendono il pur importante segmento delle attività connesse allo Stato “consumatore”<sup>355</sup>.

Il primo è quello dei bisogni di tutela (anzitutto, salariale) di chi lavora: un’urgenza che coinvolge ogni settore e che mostra uno dei suoi volti più cruenti proprio nell’ambito delle attività esternalizzate dalle pubbliche amministrazioni<sup>356</sup>. Come si è detto, si tratta di un fronte sul quale il legislatore sta dimostrando un certo attivismo, testimoniato dai tentativi, non privi di sbavature, di rinvigorire una tecnica di tutela – quella delle clausole sociali di prima generazione o equo trattamento – in un contesto di relazioni sindacali sensibilmente indebolito e provato da una concorrenza tutta interna al sistema.

Proprio il quadro fortemente compromesso delle relazioni industriali italiane, però, rappresenta l’orizzonte entro il quale vanno osservati, anche criticamente, gli

<sup>353</sup> Così NOVELLA, *Costo del lavoro e retribuzione negli appalti pubblici di servizi*, cit., p. 262, che nelle pagine seguenti fornisce interessanti dati sulle retribuzioni e i livelli di inquadramento derivanti dai contratti collettivi del settore.

<sup>354</sup> Questo *trend*, peraltro, trova conferma nell’art. 57 del Codice del 2023, che, a differenza dell’art. 50, d. lgs. n. 50/2016, non prevede più che le clausole di riassorbimento o di seconda generazione siano introdotte in via preferenziale con riferimento ai contratti *labour intensive* (vale a dire quelli nei quali il costo della manodopera sia pari almeno al 50 per cento dell’importo totale del contratto) ma, come per quelle di prima generazione o equo trattamento, le estende a tutti, con la sola esclusione, già prevista nel precedente Codice, di quelli aventi natura intellettuale.

<sup>355</sup> Su cui v. CAPORTO, *Lo Stato “consumatore” e la ricerca dei suoi principi*, in *Dir. amm.*, 2021, 1, p. 161 ss.

<sup>356</sup> Cfr. BELLAVISTA, RAZZOLINI, *Il dossier della Commissione di garanzia sullo sciopero in materia di appalti nei servizi pubblici essenziali*, in *Lav. dir. eur.*, 2021, 3.

interventi normativi (alcuni ancora in potenza) diretti a garantire *standard* protettivi, non solo minimi, ma giusti, per i prestatori di lavoro. Far affidamento sull'autonomia collettiva, senza interrogarsi sui fenomeni degenerativi che ne stanno minando le fondamenta, ed è questo il secondo profilo problematico, può portare, al di là delle buone intenzioni, a compromettere in maniera irreversibile quell'importante patrimonio che le parti sociali, in questo sostenute dalle grandi aperture di credito del legislatore<sup>357</sup>, hanno saputo costruire a partire dal dopoguerra<sup>358</sup>.

L'ultimo versante problematico, infine, è quello dei concreti provvedimenti con cui il legislatore intende curare le 'disfunzioni' del sistema di relazioni collettive e, segnatamente, di quello contrattuale. Dinnanzi alla difficoltà di dettare regole sulla rappresentatività dei soggetti negoziali, su cui, come si è detto *supra* al § 2, sono stati avanzati dei tentativi in occasione del 'tagliando' al nuovo Codice dei contratti pubblici, l'attuale maggioranza di Governo, incoraggiata anche dalle soluzioni tecniche suggerite dal Cnei<sup>359</sup>, ha deciso di intraprendere una strada diversa e, con riferimento alla individuazione dei contratti-parametro per la determinazione della giusta retribuzione (e potenzialmente anche per quella da applicare nell'ambito degli appalti pubblici), ha scelto di ricorrere al criterio della 'maggiore applicazione'.

Le insidie sottese a questo criterio, almeno nella sua versione 'integralista' (slegata, cioè, da una verifica quali-quantitativa sui soggetti stipulanti)<sup>360</sup>, di cui si è dato

---

<sup>357</sup> Così FERRARO, *Ordinamento, ruolo del sindacato, dinamica contrattuale di tutela*, Padova, Cedam, 1981, spec. 40 ss.

<sup>358</sup> Cfr. GAETA, «La terza dimensione del diritto»: legge e contratto collettivo nel Novecento italiano, in *Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario*, Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro, Napoli, 16-17 giugno 2016, Milano, Giuffrè, 2017, in part. p. 42 ss.

<sup>359</sup> Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia, cit., p. 36, laddove con riferimento alle proposte per combattere il lavoro povero, con particolare riferimento al settore degli appalti pubblici, si legge: "Per gestire queste criticità si potrebbero inoltre individuare, per la determinazione delle tariffe minime ovvero per l'individuazione dei contratti da applicare nell'ambito degli appalti pubblici, sistemi contrattuali di riferimento (i *contratti di maggiore applicazione*) affidando alle parti sociali presenti al CNEL il compito di rendere meglio intelligibili i trattamenti retributivi complessivi, per ogni livello contrattuale, e ridefinire i sistemi di classificazione delle relative macro-aree dell'archivio dei contratti del CNEL in sintonia con l'opera di aggiornamento dei codici ATECO avviata da ISTAT. Operazione, questa, che consentirebbe di sostenere e rendere più funzionale, rispetto agli obiettivi fissati dal legislatore, il sistema delle tabelle del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di determinazione del costo medio orario del lavoro" (*corsivo mio*).

<sup>360</sup> V., a tal proposito, PIGLIALARDI, *L'ingegnerizzazione della contrattazione pirata*, in *Boll. Adapt.*, 27 ottobre 2025, n. 37, il quale, in una riflessione sulle evoluzioni e il nuovo volto dei contratti pirata, sottolinea come, oltre agli spazi autonomamente conquistati da questi accordi, "se ne aggiungono altri che talvolta è proprio un legislatore distratto a concedere. Basta leggere l'art. 4, comma 1 della bozza della Legge di Bilancio per rendersi conto che il legislatore sta, in buona sostanza, detassando anche gli incrementi retributivi elargiti ai lavoratori ai quali è applicato un contratto

parzialmente conto nelle pagine precedenti (§ 3), dovrebbero condurre il legislatore a fermarsi e a calibrare in maniera ponderata un intervento regolativo più in linea con il nostro ordinamento lavoristico<sup>361</sup> che, come affermato da ultimo dalla Corte costituzionale, fa perno proprio sulle organizzazioni comparativamente più rappresentative “specie nell’ambito della negoziazione collettiva, anche in funzione del contrasto ai fenomeni di *dumping* indotti dalla prassi dei cosiddetti contratti pirata”<sup>362</sup>.

Per questo, il legislatore che volesse ridare smalto al sistema negoziale, provando a debellare i pericolosi *virus* che ne infestano le membra, dovrebbe intervenire innanzitutto sugli strumenti idonei a verificare la serietà e la consistenza degli attori negoziali<sup>363</sup> e, quindi, approvare una legge sulla rappresentatività per fini negoziali, anche solo per regolare la dinamica salariale.

Come già sostenuto in altre occasioni<sup>364</sup>, un provvedimento di questo tipo non sarebbe un tabù e, tanto meno, un attentato alla libertà e al pluralismo sindacale. Al contrario, contribuirebbe a ricondurre le dinamiche della frammentazione rappresentativa nell’alveo di una fisiologica competizione tra soggetti sindacali, ponendo un freno ai deprecabili fenomeni di determinazione collettiva delle regole al ribasso che tradiscono la funzione anticoncorrenziale della negoziazione collettiva<sup>365</sup>.

L’idea, in altre parole, è che un provvedimento di questo tipo possa ‘normalizzare’ la dialettica sindacale in un sistema saldamente fondato sulla libertà e il pluralismo, che sino ad oggi si è manifestato – sul fronte della rappresentanza tanto dei lavoratori

---

pirata. La disposizione, infatti, non riserva – secondo la tecnica classica e ampiamente diffusa nella nostra legislazione – un tale incentivo solo ai sistemi contrattuali sottoscritti dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative (nell’ottica di rafforzarne l’applicazione) ma genericamente ai “rinnovi contrattuali sottoscritti negli anni 2025 e 2026” e cioè a qualsiasi contratto collettivo rinnovato nell’arco temporale indicato dalla norma. Davanti a questa disposizione, verrebbe da pensare che è lo Stato stesso talvolta ad auto-sabotarsi, vuoi volontariamente, vuoi per sbadataggine (del resto *Quandoque bonus dormitat Homerus*).

<sup>361</sup> In proposito v. TREU, *Il sindacato fuori dalla Costituzione: riconoscimento e rappresentatività*, in *Jus*, 1975, p. 199 ss.

<sup>362</sup> Corte cost. n. 156/2025, cit.

<sup>363</sup> A tal proposito v. PIZZOFERRATO, «*Significativa rappresentatività e art. 19 St. lav.: quali scenari futuri*», in *Dir. merc. lav.*, 2025, 1, p. 1 ss., il quale, in occasione della rimessione dell’art. 19 St. lav. al vaglio della Corte costituzionale da parte di Trib. Modena 14 ottobre 2024), ha sostenuto condivisibilmente che, anche in caso di accoglimento, sarebbe residuato il problema di “capire e verificare quando un sindacato possa ritenersi (maggiormente o comparativamente più) rappresentativo”.

<sup>364</sup> Sia consentito rinviare alle più compiute riflessioni svolte in *Rappresentatività e contratto collettivo*, cit., p. 209 ss. e *La via negoziale per il (giusto) salario: ieri, oggi...e domani?*, in ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, cit., p. 30 ss.

<sup>365</sup> In tal senso GIUGNI, *La funzione giuridica del contratto collettivo*, in AA.VV., *Atti del III congresso di diritto del lavoro sul tema Il contratto collettivo di lavoro*, Pescara-Teramo, 1-4 giugno 1967, Milano, Giuffrè, 1968, p. 11 ss.

quanto dei datori di lavoro – o nelle forme dell’oligopolio (v., *ex latere praestatoris*, i contratti stipulati da Cgil, Cisl e Uil) o in quelle dell’anarchia e dell’abuso delle regole (contratti pirata)<sup>366</sup>.

Libertà e pluralismo, invece, sarebbero meglio garantiti da una legge che facesse emergere in maniera trasparente la reale consistenza delle organizzazioni di rappresentanza: in questo modo, infatti, tutte quelle che lo volessero, in ragione del loro peso, avrebbero libero accesso alla dinamica negoziale ad efficacia generalizzata<sup>367</sup>.

Certo, una legislazione di questo tipo dovrebbe fare i conti con la ‘variabile’ costituzionale e, quindi, sia con il comma 1 dell’art. 39 e sia con i commi 2-4 dello stesso articolo, in una prospettiva di “equiordinazione interferente”<sup>368</sup>, che tenga insieme le due anime della previsione costituzionale.

In questa prospettiva, l’opzione più rispettosa potrebbe essere quella di un intervento promozionale che generalizzi i risultati a cui è approdata l’autonomia collettiva e, allo stesso tempo, tenga aperto con essa un canale permanente di dialogo.

Attribuire alle parti sociali la facoltà di intervenire sulle regole eviterebbe di ‘inges-sare’ il fenomeno sindacale, che, al contrario, è in continua evoluzione<sup>369</sup>. Questa impostazione, infatti, consentirebbe alla legge di assecondare i processi interni alle relazioni industriali<sup>370</sup> e riconoscere alle parti sociali il potere di determinare alcune scelte che si riverberano sulla loro sfera di libertà (ad es., la scelta dei criteri di misurazione della rappresentatività o la delimitazione dei perimetri entro cui effettuare la misurazione).

Una legge che, al contrario, pur attingendo dall’autonomia collettiva, cristallizzasse una volta per tutte le regole in essa definite, si trasformerebbe in una “legislazione di

---

<sup>366</sup> Sul punto, in un’ottica di superamento della prospettiva binaria *leader-pirata*, cfr. PERUZZI, *Viaggio nella “terra di mezzo”, tra contratti leader e pirata*, in *Lav. dir.*, 2020, 2, p. 211 ss.

<sup>367</sup> Come sottolinea OCCHINO, *Osservazioni sulle tecniche di normazione collettiva*, in AA.VV., *Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario*, Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro, Napoli 16-17 giugno 2016, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 337-338, è questa la logica (inclusiva) sottesa alla seconda parte dell’art. 39 Cost., secondo cui alle trattative per la stipula dei contratti sono ammessi ‘tutti’ i sindacati registrati.

<sup>368</sup> CARUSO B., *Massimo D’Antona e le nuove prospettive dell’art. 39 Cost.*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”, n. 445/2021, p. 21.

<sup>369</sup> Così GIUGNI, *La funzione giuridica del contratto collettivo*, cit., p. 11 ss.

<sup>370</sup> Sulle controindicazioni di un intervento diretto della legge, ad esempio, sulle ‘categorie’ v. già le perplessità di TREU, *Intervento*, in AA.VV., *Per una disciplina legislativa del contratto collettivo*, Atti della giornata di studio organizzata dall’Unione Industriale di Torino il 16 giugno 1986 in occasione dell’80° anniversario della sua costituzione, Unione Industriale Torino, Torino, 1987, p. 185 e SALOMONE, *Verso un regime collettivo per l’auto?*, in CARINCI F. (a cura di), *Da Pomigliano a Mirafiori*, cit., pp. 111-112.

conformazione”<sup>371</sup>, riconducendo l’esperienza sindacale e, in modo particolare, la dinamica negoziale non a quello che effettivamente è ma a quello che si vuole che debba essere.

Proprio su questo aspetto, sarà interessante vedere come il legislatore delegato, in caso di intervento, risponderà all’indicazione fornita dalla l. n. 144/2025 di “definire, per ciascuna categoria di lavoratori, i contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati”<sup>372</sup>. La misurazione del tasso di applicazione contrattuale, infatti, presuppone la delimitazione dei settori; un’operazione che, proprio in virtù del principio di libertà sindacale, ad oggi è stata sempre considerata prerogativa esclusiva delle stesse parti stipulanti<sup>373</sup>, e che in qualche modo il legislatore delegante sembra mettere in discussione.

Un provvedimento legislativo sui minimi salariali che, sulla scorta dei modelli già introdotti attraverso alcuni interventi settoriali, prendesse a riferimento le scelte operate nell’ambito dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative (su criteri ‘verificati’), anche alla luce di quanto già affermato dalla Corte costituzionale sul trattamento economico dei soci-lavoratori di cooperative<sup>374</sup> e, anche se solo incidentalmente, da ultimo a proposito della illegittimità costituzionale dell’art. 19 St. lav.<sup>375</sup>, avrebbe buone possibilità di superare lo scrutinio di costituzionalità<sup>376</sup> e consentirebbe all’Italia di rispondere alle sollecitazioni dell’Unione Europea<sup>377</sup>.

La concreta attuazione di tale progetto, però, dipende dalle scelte che l’attuale maggioranza di centro-destra intenderà assumere: sarà finalmente finita l’attesa di *Vladimiro* ed *Estragone*? O l’imminente arrivo dell’immaginario personaggio uscito dalla

---

<sup>371</sup> L’espressione è di ORSI BATTAGLINI, *Note critiche sulla selezione eteronoma dei soggetti sindacali*, in *Pol. dir.*, 1985, p. 387.

<sup>372</sup> Art. 1, co. 2, lett. a, l. n. 144/2025.

<sup>373</sup> Questa caratteristica del nostro sistema negoziale post-costituzionale è espressa in maniera icastica da VISCOMI, *Soggettività sindacale e categorie contrattuali*, in ZOPPOLI L., ZOPPOLI A., DELFINO (a cura di), *Una nuova costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, cit., p. 397, laddove afferma che “categoria è termine più performativo che constativo: ‘dire’ la categoria equivale a ‘fare’ la categoria”.

<sup>374</sup> Corte cost. n. 51/2015, cit.

<sup>375</sup> Corte cost. n. 156/2025, cit.

<sup>376</sup> In tal senso MARTONE, *A che prezzo*, cit., p. 79 ss.; PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, cit., p. 102 ss.; TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2019, 3, spec. p. 787 ss.; BAVARO, ORLANDINI, *Le questioni salariali nel diritto italiano, oggi*, ivi, 2021, in part. p. 306 ss.

<sup>377</sup> Proprio il legislatore europeo sembra puntare in prima battuta, anche nel rispetto delle peculiarità degli Stati nazionali, alla contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari (v. art. 4, dir. n. 2022/2041).

penna di Samuel Beckett si risolverà, come sempre, in un nulla di fatto?<sup>378</sup>.

Eppure, mai come questa volta si avverte il sentore che una ‘legge sindacale’ possa arrivare davvero. Del resto, la compagine politica guidata da Giorgia Meloni, al di là del giudizio di merito sui provvedimenti approvati in questo primo scorciò della legislatura, ad oggi ha dato prova di incarnare il prototipo di una maggioranza ‘decidente’<sup>379</sup> (pronta ad assumersi l’onere delle scelte in prima persona)<sup>380</sup>, capace, come dimostra anche l’inaspettata approvazione della legge delega sulla retribuzione, di colpi di mano e accelerazioni improvvise. Le criticità sottese alla l. n. 144/2025, però, sono tali da suscitare un misto di eccitazione (per un evento straordinario) e paura (per i suoi effetti sul nostro sistema di relazioni collettive e, di conseguenza, su decine di migliaia di lavoratori): è chiaro, infatti, che l’approvazione di un intervento non meditato e fuori dal modello avallato (e, dopo Corte cost. n. 156/2025, ‘consacrato’) dalla Consulta potrebbe (forse) risolvere alcuni problemi ma, ad un tempo, provocarne di più grandi.

---

<sup>378</sup> Il richiamo all’opera beckettiana è dettato dalla volontà di mettersi in dialogo con RICCI M., *Aspettando Godot*, cit., p. 40, per il quale, sulla base delle indicazioni rinvenienti dai programmi politici dei partiti della coalizione di centro-destra, “il rischio concreto è che si continuerà ad aspettare inutilmente qualcosa (la legge sindacale), che appare come imminente, ma che imminente non è, come testimonia il passato e come forse proverà il futuro: un’attesa, perciò, senza fine”. Allo stesso modo, più di recente, NOGLER, *La giungla delle agevolazioni fiscali*, cit., p. 5, secondo cui, anche per le resistenze delle stesse parti sociali, “il cantiere progettuale sul salario minimo non sfocerà neppure durante l’attuale legislatura in norme con forza di legge”.

<sup>379</sup> Il riferimento è all’espressione ‘democrazia decidente’, utilizzata nel dibattito politico italiano da Matteo Renzi in occasione della riforma costituzionale del 2016 e mutuata da Giorgia Meloni sin dall’inizio della sua esperienza di governo. Il primo ad impiegarla, però, come ricorda FABRIZI, *Il Parlamento nella «democrazia decidente»*, Bologna, Il Mulino, 2024, è stato Luciano Violante, allora Presidente della Camera, in una *lectio* – intitolata “La democrazia decidente” – tenuta nel novembre 1996 presso l’Università di Camerino.

<sup>380</sup> Proprio l’approvazione del decreto correttivo ha segnato una novità rispetto al recente passato (Codice del 2023), allorché il Governo ha deciso di redigere in prima persona il testo normativo, senza delegare la sua stesura ai ‘tecnicì’ del Consiglio di Stato (sul punto cfr. Consiglio di Stato, comm. spec., 2 dicembre 2024, n. 1463, cit., p. 3, allorché i giudici di Palazzo Spada hanno sottolineato che tale scelta, in considerazione del fatto che il provvedimento intervenisse sul d.lgs. n. 36/2023, non fosse esente da “qualche profilo di criticità logico-giuridica”).

## Lavoro intermittente, rimedi e sanzioni alla prova del diritto europeo\*

Gianluca Bonanomi

1. Premesse.	140
2. Il lavoro intermittente.	142
2.1. La discontinuità della prestazione.	142
2.2. La disponibilità e l'eventuale obbligo di risposta alla chiamata.	145
3. Le ipotesi di ricorso al lavoro intermittente.	149
3.1. I requisiti soggettivi.	149
3.2. I requisiti oggettivi.	152
4. I divieti.	159
5. Le conseguenze sanzionatorie.	160
5.1. L'assenza di discontinuità.	161
5.2. La mancanza della forma scritta.	162
5.3. La mancanza dei requisiti oggettivi o soggettivi.	163
5.4. La violazione dei divieti.	167
6. La normativa europea e il divieto di abuso del lavoro a chiamata.	169
7. L'apparato sanzionatorio nell'ordinamento nazionale.	170
7.1 L'assenza di sanzioni espresse e l'inadeguatezza dei rimedi individuati dalla giurisprudenza.	171
7.2. Subordinazione, atipicità e ricorso alla sostituzione automatica di clausole.	172

---

\* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 503/2025

## 1. Premesse.

Introdotto da più di vent'anni dal c.d. Decreto Biagi<sup>381</sup>, il lavoro intermittente può ormai considerarsi come definitivamente acquisito nel nostro ordinamento<sup>382</sup>. L'attuale regolamentazione è contenuta negli artt. 13-18, d.lgs. n. 81/2015<sup>383</sup>, le cui previsioni – tranne che per alcune (anche se rilevanti) modifiche – corrispondono sostanzialmente a quelle di cui agli artt. 33-40, d.lgs. n. 276/2003 nella versione vigente (e abrogata) all'entrata in vigore del c.d. Jobs Act.

Tale formulazione è il frutto delle modifiche apportate nel corso degli anni al d.lgs. n. 276/2003 e legate, in prevalenza, all'alternanza delle maggioranze di Governo<sup>384</sup>. In particolare, oltre alla sua momentanea abrogazione ad opera della l. n. 247/2007 (c.d.

---

<sup>381</sup> Sulla disciplina introdotta dal d.lgs. n. 276/2003 si v., senza pretesa di esaustività, V. BAVARO, *Sul lavoro intermittente. Note critiche*. Artt. 33-40, in G. GHEZZI (a cura di), *Il lavoro tra progresso e mercificazione*, Ediesse, Roma, 2004, p. 216 ss., A. BOLLANI, *Flessibilità e nuovi rapporti di lavoro*, in M. MAGNANI, P.A. VARESI (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 405 ss., D. GOTTAARDI, *Lavoro intermittente. Artt. 33-40*, in E. GRAGNOLI, A. PERULLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, Cedam, Padova, 2004, p. 471 ss., M.G. MATTAROLO, *Lavoro intermittente. Artt. 33-40*, in M. BROLLO, M.G. MATTAROLO e L. MENGHINI (a cura di), *Contratti di lavoro flessibili e contratti formativi. Titoli V e VI - Artt. 33-60*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003*, n. 276, vol. III, Ipsoa, Milano, 2004, p. 3 ss., R. ROMEI, *Lavoro intermittente. Artt. 33-40*, in M. PEDRAZZOLI (coordinato da), *Il nuovo mercato del lavoro*, Zanichelli, Bologna, 2004, p. 401 ss., R. VOZA, *La destrutturazione del tempo di lavoro: part-time, lavoro intermittente e lavoro ripartito*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci, Bari, 2004, p. 237 ss. (in particolare il §2), P. BELLOCCHI, Artt. 33-36 e 40, in R. DE LUCA TAMAO, G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003*, n. 276, Cedam, Padova, 2007, rispettivamente a p. 518 ss. e 579 ss. e G. CANNATI, Artt. 37-39, in R. DE LUCA TAMAO, G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003*, n. 276, Cedam, Padova, 2007, p. 558 ss.

<sup>382</sup> M. CORTI, *Il lavoro intermittente: un modello contrattuale finalmente assestato (artt. 13-18, d.lgs. n. 81/2015)*, in M. MAGNANI, A. PANDOLFO, P.A. VARESI (a cura di), *I contratti di lavoro. Commentario al d.lgs. 15 giugno 2015*, n. 81, recante la disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in materia di mansioni, a norma dell'art. 1, comma 7, della l. 10 dicembre 2014, n. 183, Giappichelli, Torino, 2016, p. 105.

<sup>383</sup> Sulla disciplina successiva al c.d. Jobs Act si v. M. CORTI, *Il lavoro intermittente: un modello contrattuale finalmente assestato (artt. 13-18, d.lgs. n. 81/2015)*, cit., p. 81 ss., G. GAMBERINI, *Part-time e lavoro a orario ridotto tra Jobs Act e legge di stabilità per il 2016 (tempo parziale, intermittente e abrogazione della disciplina del lavoro ripartito)*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 138 ss. (in particolare, il § 3), A. MATTEI, *La continuità del lavoro intermittente*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, Cedam, Padova, 2016, p. 653 ss., R. VOZA, *Gli ennesimi ritocchi alla disciplina del lavoro intermittente*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, 2016, p. 233 ss., P. ALBI, *Lavoro intermittente (artt. 13-18)*, in F. CARINCI (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015*, n. 81: le tipologie contrattuali e lo ius variandi, Adapt Labour Studies E-book Series, 2015, n. 48, p. 127 ss., F. LUNARDON, *Il lavoro intermittente*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Tipologie contrattuali e disciplina delle mansioni*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 75 ss. e C. SPINELLI, *Il lavoro intermittente dopo il Jobs Act*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, 2015, n. 12, p. 1125 ss.

<sup>384</sup> R. VOZA, *Gli ennesimi ritocchi alla disciplina del lavoro intermittente*, cit., p. 233, segnala come siano stati ben nove i provvedimenti che nell'arco di una dozzina di anni hanno riguardato il lavoro intermittente. A questi si deve aggiungere anche il c.d. Decreto Trasparenza.

Protocollo Welfare)<sup>385</sup>, sulla disciplina del lavoro a chiamata sono intervenuti la c.d. Riforma Fornero (l. n. 92/2012) e il c.d. Pacchetto Lavoro (d.l. n. 76/2013).

Pur avendo ricevuto – a fronte dei numerosi interventi di riforma che lo hanno interessato – una disciplina sostanzialmente compiuta, permangono ancora alcuni interrogativi riguardo alle conseguenze dell'utilizzo illegittimo di tale tipologia contrattuale. Tali dubbi – legati principalmente all'assenza di previsioni esplicite in materia – si sono acuiti con l'entrata in vigore dalla dir. UE n. 1152/2019 sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili.

Recentemente, infatti, la disciplina è stata interessata dalle modifiche legate al c.d. Decreto Trasparenza (d.lgs. n. 104/2022) che, introducendo limiti al potere del datore di lavoro di stabilire e variare le condizioni di lavoro, ha cercato di ridurre il grado di indeterminatezza che contraddistingue tale figura contrattuale<sup>386</sup>.

Il presente contributo si propone di esaminare criticamente l'apparato sanzionatorio nazionale connesso all'utilizzo del lavoro a chiamata al di fuori delle ipotesi normativamente previste, anche alla luce dei recenti orientamenti giurisprudenziali di legittimità (*infra* § 5), per valutarne la rispondenza ai precetti di derivazione europea (*infra* § 6).

L'analisi di tali profili richiederà una preliminare ricostruzione della fattispecie (*infra* § 2), dei presupposti per il suo utilizzo (*infra* § 3), nonché dei relativi divieti (*infra* § 4). Analisi che, pur concentrandosi sulla disciplina vigente, non mancherà di evidenziare le novità rispetto al quadro normativo previgente.

---

<sup>385</sup> Tali disposizioni, abrogate con decorrenza dal 01/01/2008 dall'art. 1, co. 45, l. n. 247/2007 sono state rese nuovamente applicabili, a partire dal 25/06/2008, dall'art. 39, co. 10, lett. m) e co. 11, d.l. n. 112/2008 (conv. con mod. l. n. 133/2008), su cui si v. M. LAMBERTI, *Il ritorno del lavoro a chiamata*, in M. CINELLI, G. FERRARO (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare. Dal d.l. n. 112/2008 alla riforma del lavoro pubblico*, Utet, Torino, 2009, p. 87 ss., M.G. MATTAROLO, *La riviviscenza del lavoro intermittente*, in M. MISCIONE, D. GAROFALO (a cura di), *Commentario alla legge n. 133/2008*, Ipsoa, Milano, 2009, p. 485 ss., A. OCCHINO, *Il lavoro a chiamata*, in M. MAGNANI, A. PANDOLFO, P.A. VARESI (a cura di), *Previdenza, mercato del lavoro, competitività*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 384 ss., M. TIRABOSCHI, P. RAUSEI, *Il ripristino del lavoro a chiamata*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico e privato e il nuovo welfare*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 163 ss. e R. VOZA, *Il contratto di lavoro intermittente*, in A. VALLEBONA (a cura di), *I contratti di lavoro*, vol. II, in P. RESCIGNO, E. GABRIELLI (diretto da), *Trattato dei contratti*, Utet, Torino, 2009, p. 1255 ss.

<sup>386</sup> C. GAROFALO, *Il contratto di lavoro intermittente tra obblighi informativi e obblighi sostanziali*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÙ, A. TROJSI (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, Adapt Labour Studies E-book Series, 2023, n. 96, p. 267.

## 2. Il lavoro intermittente.

Attraverso il contratto di lavoro intermittente<sup>387</sup>, il lavoratore – assumendo o meno l’obbligo di risposta all’eventuale chiamata – si pone a disposizione – a termine<sup>388</sup> o a tempo indeterminato – di un datore di lavoro che, a propria discrezione<sup>389</sup>, ne può utilizzare la prestazione lavorativa (art. 13, co. 1, d.lgs. n. 81/2015).

### 2.1. La discontinuità della prestazione.

Il lavoro intermittente si caratterizza per il fatto di associare alla subordinazione la discontinuità della prestazione lavorativa, che il lavoratore è chiamato a rendere solo qualora sia richiesta dal datore di lavoro. La chiamata, la sua durata e la sua collocazione temporale non sono, pertanto, predeterminate, bensì lasciate all’iniziativa del datore di lavoro che può definirne, l’*an*, il *quomodo* e il *quantum*<sup>390</sup>. Non stupisce, quindi, che il c.d. Decreto Trasparenza abbia previsto la necessità di indicare

---

<sup>387</sup> Tra i contributi più recenti si v. R. ROMEI, *Il contratto di lavoro intermittente*, in D. MEZZACAPO, A. PRETEROTI, L. VALENTE (diretto da), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, Utet, Torino, 2025, p. 277 ss., E. GRAMANO, *Lavoro intermittente (contratto di)*, in R. DEL PUNTA, R. ROMEI, F. SCARPELLI (diretto da), *Contratto di lavoro*, in *Enciclopedia del Diritto - I Tematici*, vol. VI, Milano, 2023, p. 905 ss., E. BAGANTI, *Lavoro intermittente*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, A. MARESCA (a cura di), *Il lavoro privato*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 934 ss. e V. PINTO, *Commento all’art. 13, d.lgs. n. 81/2015 e Commento all’art. 14, d.lgs. n. 81/2015* in R. DEL PUNTA, F. SCARPELLI (a cura di), *Codice commentato del lavoro*, Ipsos, Milano, 2020, rispettivamente, p. 2753 ss. e 2761 ss.

<sup>388</sup> Seppur con riferimento all’allora vigente d.lgs. n. 368/2001, la circolare MLPS n. 4/2005 e la successiva risposta a interuello MLPS n. 72/2009 hanno escluso che l’apposizione di un termine al contratto di lavoro intermittente richieda il rispetto delle disposizioni in materia di lavoro a tempo determinato. Analogamente, in dottrina L. FERLUGA, *Note sulla natura del contratto di lavoro intermittente*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 2017, n. 3, p. 109. In senso contrario si esprimono M. CORTI, *Il lavoro intermittente: un modello contrattuale finalmente assestato (artt. 13-18, d.lgs. n. 81/2015)*, cit., p. 91-92, E. RAIMONDI, *Il lavoro intermittente nelle recenti riforme del mercato del lavoro*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 2014, n. 3, I, p. 622 e R. VOZA, *Il lavoro intermittente*, in O. CAGNASSO, A. VALLEBONA (a cura di), *Dell’impresa e del lavoro. Artt. 2060-2098*, vol. I, in E. GABRIELLI (diretto da), *Commentario del codice civile*, Utet, Torino, 2012, p. 383-384. In giurisprudenza, esclude la necessità di applicare le disposizioni sul contratto a termine Trib. Monza 15/10/2012, con nota di A. VESCOVINI, *Le alterne vicende del contratto di lavoro intermittente*, in *Rivista Critica di Diritto del Lavoro*, 2012, n. 4, p. 951 ss.

<sup>389</sup> M. BROLLO, *Part-time e lavoro intermittente alla prova dei numeri*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2014, n. 6, p. 1256, segnala che, in assenza di una soglia minima, la prestazione lavorativa potrebbe andare da nessuna a quaranta ore a settimana. Si v., inoltre, la risposta a interuello MLPS n. 6/2018, che consente anche il ricorso al lavoro straordinario.

<sup>390</sup> R. VOZA, *Il contratto di lavoro intermittente*, cit., p. 1256. Secondo V. BAVARO, *Sul lavoro intermittente. Note critiche. Artt. 33-40*, cit., p. 225, viene attribuito un “potere creativo della prestazione di lavoro” al datore di lavoro. R. VOZA, *La destrutturazione del tempo di lavoro: part-time, lavoro intermittente e lavoro ripartito*, cit., p. 252, parla di “dissoluzione del tempo contrattato”.

espressamente nel contratto la natura variabile della programmazione del lavoro (si v. la nuova formulazione dell'art. 15, co. 1, lett. a, d.lgs. n. 81/2015)<sup>391</sup>.

Sebbene la discontinuità caratterizzi la figura contrattuale in esame, nelle disposizioni normative – almeno sino al c.d. Pacchetto Lavoro del 2013 – è mancato un criterio di misurazione dell'alternanza fra prestazione e disponibilità in grado di connotare la fattispecie<sup>392</sup>, rendendo ardua l'individuazione di una soglia massima di prestazioni oltre la quale si potesse parlare di abuso del ricorso al lavoro intermittente<sup>393</sup>.

In questo quadro, l'art. 7, co. 2, lett. a), d.l. n. 76/2013<sup>394</sup> ha introdotto il co. 2 *bis* all'art. 34, d.lgs. n. 276/2003 (oggi trasposto nell'art. 13, co. 3, dl.gs. n. 81/2015) prevedendo che, con l'eccezione dei settori del turismo, dei pubblici esercizi<sup>395</sup> e dello spettacolo, il ricorso al lavoro a chiamata è ammesso per un periodo complessivamente non superiore a quattrocento giornate<sup>396</sup> di effettivo lavoro nell'arco di tre anni<sup>397</sup>, il cui raggiungimento deve essere verificato con un calcolo a ritroso, considerando le giornate lavorate nei tre anni (solari, non civili) precedenti il giorno in cui

---

<sup>391</sup> Al riguardo, C. GAROFALO, *Il contratto di lavoro intermittente tra obblighi informativi e obblighi sostanziali*, cit., p. 273, si interroga se sia sufficiente precisare la natura variabile della prestazione o se sia, invece, necessario indicare quanto meno gli orari di apertura dell'azienda o i possibili turni lavorativi in cui è normalmente organizzata l'attività lavorativa e nell'ambito dei quali il lavoratore potrebbe essere chiamato.

<sup>392</sup> R. VOZA, *Il contratto di lavoro intermittente*, cit., p. 1255.

<sup>393</sup> R. VOZA, *Il lavoro intermittente*, cit., p. 359.

<sup>394</sup> Sulle modifiche apportate dal d.l. n. 76/2013 si v. E. RAIMONDI, *Il lavoro intermittente nelle recenti riforme del mercato del lavoro*, cit., p. 601 ss., M. VINCERI, *Le modifiche al lavoro intermittente*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 73 ss., M. GIOVANNONE, R. SCOLASTICI, *Il lavoro intermittente*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il lavoro riformato*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 240 ss. e R. CRISTIANI, *Lavoro intermittente e lavoro interinale nel d.l. n. 76 del 2013*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, 2013, n. 11, p. 52 ss.

<sup>395</sup> Alla luce della risposta a interpello MLPS n. 26/2014 devono essere esclusi dal limite delle quattrocento giornate sia i datori di lavoro con codici ATECO corrispondenti ai settori turismo, pubblici esercizi e spettacolo che quelli che, pur non rientrandovi, svolgano attività proprie dei predetti settori applicando i relativi CCNL.

<sup>396</sup> Secondo M. CORTI, *Il lavoro intermittente: un modello contrattuale finalmente assestato (artt. 13-18, d.lgs. n. 81/2015)*, cit., p. 101, il termine "giornata" deve essere riferito alle prestazioni rese in un determinato giorno a prescindere dalla loro durata, che potrebbe essere anche solo di poche ore.

<sup>397</sup> Secondo P. ALBI, *Lavoro intermittente (artt. 13-18)*, cit., p. 134, il limite delle quattrocento giornate dovrebbe essere riferibile al singolo contratto, con la conseguenza che la stipulazione di un nuovo contratto farebbe ripartire da zero il conteggio delle giornate. Alla luce della formulazione letterale della norma, che si riferisce a "ciascun lavoratore con il medesimo datore di lavoro", sembrerebbe, però, preferibile una quantificazione complessiva delle giornate, a prescindere dal numero di contratti stipulati.

viene utilizzata la prestazione<sup>398</sup>. Tale limite, nei fatti, ha consentito di ricavare una definizione, *a contrario*, di discontinuità<sup>399</sup>.

La finalità antiabusiva delle modifiche apportate dal d.l. n. 76/2013 accomuna la novità all'intervento precedentemente operato dalla c.d. Riforma Fornero<sup>400</sup> con cui è stato previsto l'obbligo per il datore di lavoro di comunicare alla competente sede territoriale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro<sup>401</sup>, prima del relativo inizio<sup>402</sup>, la durata della prestazione lavorativa o di un ciclo integrato di prestazioni di durata non superiore a trenta giorni<sup>403</sup> (si v. l'art. 35 co. 3 *bis*, d.lgs. n. 276/2003, introdotto dall'art. 1, co. 21, lett. b), l. n. 92/2012, ora riproposto nell'art. 15, co. 3, d.lgs. n. 81/2015).

La comunicazione relativa alla chiamata può essere annullata/modificata con un'apposita successiva rettifica da inviare – anch'essa – prima dell'inizio della prestazione.

<sup>398</sup> Si v. la circolare MLPS n. 35/2013. Secondo R. ROMEO, *Il contratto di lavoro intermittente*, cit., p. 289, invece, il periodo di tre anni dovrebbe essere calcolato a partire dal momento della stipulazione del contratto.

<sup>399</sup> In questo senso M. BROLLO, *Le dimensioni spazio-temporali dei lavori: il rapporto individuale di lavoro*, in *Le dimensioni spazio-temporali dei lavori*, Atti delle Giornate di studio Aidlass di Campobasso, 25-26 maggio 2023, La Tribuna, Piacenza, 2024, p. 61.

<sup>400</sup> Sulle modifiche apportate dalla c.d. Riforma Fornero si v. M. BROLLO, *Part-time e lavoro intermittente alla prova dei numeri*, cit., p. 1245 ss., V. LECCESI, *La tenace sopravvivenza del "lavoro intermittente" nell'ordinamento italiano*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutela nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012, n. 92*, Cacucci, Bari, 2013, p. 107 ss., F.M. PUTATURO DONATI, *Più trasparente il ricorso al lavoro intermittente*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro: dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 118 ss., M.G. MATTAROLO, *Misure di contrasto all'uso improprio del lavoro intermittente dopo la l. n. 92/2012*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, 2012, n. 10, p. 957 ss., M. MARAZZA, *Il lavoro intermittente per periodi predeterminati dall'autonomia individuale*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2012, n. 4, I, p. 681 ss., A. MORONE, *Il contratto di lavoro intermittente*, in M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, in M. PERSIANI, F. CARINCI (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, vol. VI, 2012, p. 1252 ss., P. RAUSEI, R. SCOLASTICI, *Il lavoro intermittente*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 146 ss., R. VOZA, *Le novità legislative in tema di lavoro intermittente*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 2012, n. 10, p. 769 ss. e R. VOZA, *Il lavoro intermittente*, cit., p. 356 ss.

<sup>401</sup> Come chiarito dalla circolare MLPS n. 27/2013, la comunicazione relativa alle singole chiamate si aggiunge alla comunicazione obbligatoria di instaurazione del rapporto.

<sup>402</sup> A. MORONE, *Il contratto di lavoro intermittente*, cit., p. 1271-1272, mette in luce come tale comunicazione preventiva abbia la finalità di evitare una possibile giustificazione *a posteriori* di eventuali prestazioni di lavoro rese irregolarmente.

<sup>403</sup> La circolare MLPS n. 20/2012 ha precisato che il limite dei trenta giorni deve essere riferito alle giornate di chiamata e non all'arco temporale complessivo entro cui devono svolgersi le prestazioni. La comunicazione potrà, quindi, riguardare un periodo anche molto lungo, purché le giornate effettivamente lavorate in tale arco temporale non siano più di trenta.

Inoltre, la comunicazione può essere revocata entro le quarantotto ore successive a quando la prestazione avrebbe dovuto essere resa, ove il lavoratore non si presenti<sup>404</sup>.

In caso di violazione (e, quindi, anche in ipotesi di chiamata in data diversa da quella comunicata<sup>405</sup>), pur non essendoci conseguenze sul rapporto di lavoro<sup>406</sup>, al datore di lavoro sarà applicata una sanzione amministrativa in relazione a ciascun lavoratore per cui è stata omessa la comunicazione<sup>407</sup>. Non essendo un illecito soggetto a procedura di diffida (art. 13, d.lgs. n. 124/2004), è esclusa la possibilità di estinguere il procedimento sanzionatorio.

## 2.2. La disponibilità e l'eventuale obbligo di risposta alla chiamata.

Sin dall'introduzione del lavoro intermittente, il Legislatore lo ha articolato in due sottotipi che differiscono tra loro in ragione della presenza o meno di un obbligo di risposta alla chiamata da parte del lavoratore. Mentre la disponibilità costituisce la caratteristica del tipo contrattuale, l'obbligo di rispondere alla chiamata del datore di lavoro si configura come elemento accidentale. A detto impegno consegue il riconoscimento, nei soli periodi di disponibilità<sup>408</sup>, di un'apposita indennità in favore del lavoratore.

La determinazione del relativo importo è demandata ai contratti collettivi che non possono, comunque, quantificarla in misura inferiore a quanto fissato dalla disciplina

<sup>404</sup> R. VOZA, *Le novità legislative in tema di lavoro intermittente*, cit., p. 771, mette in luce come la possibilità di revoca rischi di attenuare l'effetto antielusivo della comunicazione consentendo, ove non vi siano stati controlli ispettivi, di annullare la chiamata anche in presenza di effettiva prestazione lavorativa. Anche V. LECCESE, *La tenace sopravvivenza del "lavoro intermittente" nell'ordinamento italiano*, cit., p. 114, segnala possibili prassi elusive in ragione del lungo lasso temporale concesso per la revoca.

<sup>405</sup> In tal senso si v. la circolare MLPS n. 18/2012.

<sup>406</sup> In questo senso M. MARAZZA, *Il lavoro intermittente per periodi predeterminati dall'autonomia individuale*, cit., p. 683, secondo il quale, in assenza di diverse disposizioni di legge, un inadempimento non può condizionare la validità del contratto, né determinarne la riqualificazione. Analogamente, F. LUNARDON, *Il lavoro intermittente*, cit., p. 84.

<sup>407</sup> Secondo V. LECCESE, *La tenace sopravvivenza del "lavoro intermittente" nell'ordinamento italiano*, cit., p. 115, la sanzione dovrebbe essere legata – se non a ogni violazione dell'obbligo di comunicazione – quanto meno a ogni ciclo integrato di prestazioni di durata non superiore ai trenta giorni. Tale seconda ipotesi è stata confermata dalla circolare MLPS n. 7258/2013 (c.d. *vademecum*). M.G. MATTAROLO, *Misure di contrasto all'uso improprio del lavoro intermittente dopo la l. n. 92/2012*, cit., p. 961, evidenzia che l'eventuale reiterazione dovrebbe essere considerata ai fini della determinazione della misura della sanzione.

<sup>408</sup> R. VOZA, *Il lavoro intermittente*, cit., p. 375, segnala che, in mancanza di una quantificazione in misura fissa dell'indennità (a differenza di quanto accade per la somministrazione di lavoro), all'aumento del tempo retribuito consegue una diminuzione di quello indennizzato.

regolamentare (art. 16, co. 1, d.lgs. n. 81/2015)<sup>409</sup>. Tale somma – cui è generalmente riconosciuta natura indennitaria<sup>410</sup> – è espressamente esclusa dal computo di ogni istituto di legge o di contratto collettivo (art. 16, co. 2) e, in deroga alla normativa sul minimale contributivo, è assoggettata a contribuzione per il suo effettivo ammontare (art. 16, co. 3)<sup>411</sup>. Al lavoratore è, però, consentito integrare la contribuzione per i periodi in cui ha percepito una retribuzione inferiore alla misura convenzionale, ovvero qualora abbia percepito solo l'indennità di disponibilità (art. 16, co. 6)<sup>412</sup>.

In presenza dell'obbligo di risposta alla chiamata, il rifiuto ingiustificato può costituire motivo di licenziamento e, comunque, comporta la restituzione (*rectius* la non corresponsione considerato che la stessa deve essere pagata a consuntivo<sup>413</sup>) della quota di indennità di disponibilità riferita al periodo successivo al rifiuto (art. 16, co. 5). Con il Jobs Act è, invece, venuto meno l'ulteriore “congruo risarcimento del danno” la cui determinazione era demandata, dalla previgente disciplina, alla contrattazione collettiva o al contratto individuale (art. 36, co. 6, d.lgs. n. 276/2003)<sup>414</sup>.

---

<sup>409</sup> Il decreto MLPS 10/03/2004 ha determinato la misura minima dell'indennità mensile di disponibilità nel 20% della retribuzione prevista dal CCNL applicato (*rectius* applicabile), specificando che devono essere presi in considerazione non solo il minimo tabellare, ma anche l'indennità di contingenza, gli eventuali EDR e i ratei delle mensilità aggiuntive. R. ROMEL, *Il contratto di lavoro intermittente*, cit., p. 293, segnala che, non essendo escluso dalla legge, la misura dell'indennità potrebbe essere determinata considerando – oltre a quella temporale – anche altre variabili quali la collocazione oraria del periodo di disponibilità, l'entità del preavviso, la possibilità di rifiutare la chiamata, etc.

<sup>410</sup> Attribuisce natura indennitaria alle somme corrisposte durante il periodo di disponibilità la circolare MLPS n. 4/2005. In dottrina, concordano su tale natura E. BAGIANTI, *Lavoro intermittente*, cit., p. 943, E. RAIMONDI, *Il lavoro intermittente nelle recenti riforme del mercato del lavoro*, cit., p. 613 e M. CORTI, *Il lavoro intermittente: un modello contrattuale finalmente assestato* (artt. 13-18, d.lgs. n. 81/2015), cit., p. 99. In senso contrario, si esprimono C. ALESSI, *Disponibilità, attesa e contratto di lavoro*, in *Lavoro, istituzioni, cambiamento sociale. Studi in onore di Tiziano Treu*, vol. II, Jovene, Napoli, 2011, p. 747 e M.T. CARINCI, *Sul principio di proporzionalità quantitativa della retribuzione al "lavoro prestato" ex art. 36 Cost.*, in *Labour & Law Issue*, 2022, n. 1, p. 106. A prescindere dalla sua natura, l'indennità di disponibilità costituisce base imponibile ai fini del reddito da lavoro dipendente.

<sup>411</sup> La circolare INPS n. 18/2005 ha chiarito che l'indennità rileva sia ai fini del diritto che della misura delle prestazioni previdenziali.

<sup>412</sup> Si v. il decreto MLPS 30/12/2004 e la circolare INPS n. 17/2006.

<sup>413</sup> In questo senso si v. la circolare MLPS n. 4/2005.

<sup>414</sup> In questo senso P. ALBI, *Lavoro intermittente* (artt. 13-18), cit., p. 138. Secondo G. GAMBERINI, *Part-time e lavoro a orario ridotto tra Jobs Act e legge di stabilità per il 2016 (tempo parziale, intermittente e abrogazione della disciplina del lavoro ripartito)*, cit., p. 150, nel silenzio della legge, in forza dei principi generali in materia di inadempimento e responsabilità contrattuale, il datore di lavoro potrebbe, comunque, richiedere il risarcimento del danno, specie ove previsto dalla contrattazione collettiva.

In caso di malattia<sup>415</sup> o di altro evento che renda temporaneamente impossibile la risposta alla chiamata, inoltre, il lavoratore è tenuto a informare tempestivamente il proprio datore di lavoro, specificando la durata dell'impedimento. In caso contrario, oltre che per quello di indisponibilità, il lavoratore perde il diritto all'indennità anche per un ulteriore periodo di quindici giorni, salvo diversa previsione – più favorevole al lavoratore<sup>416</sup> – del contratto individuale (art. 16, co. 4)<sup>417</sup>.

Ove, invece, non sia stato pattuito un obbligo di risposta, nei periodi di disponibilità al lavoratore non spetta alcunché (art. 13, co. 4, d.lgs. n. 81/2015).

La disciplina relativa alla disponibilità e all'obbligo di risposta è stata interessata dalle modifiche apportate dal c.d. Decreto Trasparenza<sup>418</sup>. In particolare, l'art. 5 co. 2, lett. a), d.lgs. n. 104/2022, riscrivendo interamente l'art. 15, co. 1, d.lgs. n. 81/2015, ha previsto che il contratto – oltre alle indicazioni di cui al d.lgs. n. 152/1997<sup>419</sup> – debba contenere anche il luogo e le modalità della disponibilità eventualmente garantita dal lavoratore (lett. b), con indicazione della relativa indennità, ove prevista (lett. c), le forme e le modalità con cui il datore di lavoro è legittimato a richiedere l'esecuzione della prestazione di lavoro, il relativo preavviso di chiamata e le modalità di rilevazione della prestazione (lett. d), nonché le eventuali fasce orarie e i giorni predeterminati in cui il lavoratore è tenuto a svolgere le prestazioni lavorative (lett. g).

La definizione (e l'indicazione nel contratto di lavoro) di tali periodi<sup>420</sup>, al pari dell'impegno alla disponibilità (*rectius* dell'obbligo di risposta), anche a fronte delle modifiche del c.d. Decreto Trasparenza, rimane assolutamente eventuale.

<sup>415</sup> M. CORTI, *Il lavoro intermittente: un modello contrattuale finalmente assestato* (artt. 13-18, d.lgs. n. 81/2015), cit., p. 98-99, si interroga su quali altri eventi, oltre alla malattia, giustifichino l'indisponibilità del lavoratore, concludendo che dovrebbe trattarsi di analoghe ipotesi di impossibilità o inesigibilità della prestazione.

<sup>416</sup> In questo senso F. LUNARDON, *Il lavoro intermittente*, cit., p. 93.

<sup>417</sup> Secondo R. ROMELI, *Il contratto di lavoro intermittente*, cit., p. 295, l'inesistenza della causa impeditiva della prestazione sembrerebbe assimilabile al rifiuto di rispondere alla chiamata, con la conseguente applicazione delle medesime sanzioni di cui all'art. 16, co. 5, d.lgs. n. 81/2015.

<sup>418</sup> Sul c.d. Decreto Trasparenza si v. C. GAROFALO, *Il contratto di lavoro intermittente tra obblighi informativi e obblighi sostanziali*, cit., p. 266 ss. e G. DELLA ROCCA, *Il lavoro intermittente dopo il Decreto Trasparenza*, in Massimario di Giurisprudenza del Lavoro, 2022, n. 3, p. 539 ss.

<sup>419</sup> C. GAROFALO, *Il contratto di lavoro intermittente tra obblighi informativi e obblighi sostanziali*, cit., p. 284, mette in luce una quasi totale sovrapponibilità tra i contenuti previsti per il contratto di lavoro intermittente dall'art. 15, d.lgs. n. 81/2015 e gli obblighi di informazione di cui al d.lgs. n. 152/1997.

<sup>420</sup> Secondo C. GAROFALO, *Il contratto di lavoro intermittente tra obblighi informativi e obblighi sostanziali*, cit., p. 280, la loro definizione è demandata esclusivamente alle parti sociali (e non, invece, alle parti individuali), come già avviene per i "periodi predeterminati nell'arco della settimana, del mese o dell'anno" di cui all'art. 13, co. 1, d.lgs. n. 81/2015.

Infine, oltre all'indicazione del trattamento economico e normativo<sup>421</sup>, la nuova formulazione dell'art. 15, d.lgs. n. 81/2015 richiede anche l'indicazione dell'ammontare delle eventuali ore retribuite garantite al lavoratore<sup>422</sup>, nonché della retribuzione dovuta per il lavoro prestato in aggiunta alle stesse<sup>423</sup> (lett. c). La natura eventuale di tali previsioni esclude, però, che il c.d. Decreto Trasparenza abbia inciso sugli elementi costitutivi (e, quindi, sulla fattispecie) del lavoro intermittente<sup>424</sup>.

Oltre a modificare l'art. 15, d.lgs. n. 81/2015, il d.lgs. n. 104/2022, all'art. 9, ha introdotto specifici vincoli per l'ipotesi in cui, in ragione della tipologia lavorativa, l'organizzazione del lavoro sia interamente o in gran parte imprevedibile. In particolare, viene escluso che il datore di lavoro possa imporre al lavoratore lo svolgimento della prestazione lavorativa in assenza di precise condizioni che sono individuate dalla norma stessa e, nello specifico, che il lavoro si svolga entro ore e giorni di lavoro pre-determinati e che vi sia un "ragionevole" preavviso<sup>425</sup>.

In mancanza di anche solo una delle predette condizioni, il lavoratore intermittente potrà rifiutare la chiamata senza subire alcun pregiudizio anche di natura disciplinare, compreso il licenziamento<sup>426</sup>.

Considerato che le modifiche apportate dal c.d. Decreto Trasparenza hanno eliminato il termine – legislativamente previsto – di almeno un giorno (si v. la precedente versione dell'art. 15, co. 1, lett. b), d.lgs. n. 81/2015), la quantificazione del preavviso – che dovrà comunque, essere "ragionevole", come previsto dal considerando n. 32 della dir. UE n. 1152/2019<sup>427</sup> – è ora lasciata alla libera determinazione delle parti collettive o individuali.

---

<sup>421</sup> L'art. 15, co. 1, lett. e), d.lgs. n. 81/2015, richiede anche l'indicazione di tempi e modalità di pagamento della retribuzione e dell'indennità di disponibilità.

<sup>422</sup> C. GAROFALO, *Il contratto di lavoro intermittente tra obblighi informativi e obblighi sostanziali*, cit., p. 274, ritiene che tale indicazione sia necessaria solo ove pattuita, eventualmente anche in forza delle previsioni della contrattazione collettiva.

<sup>423</sup> Si tratta di una disposizione di controversa applicazione nel lavoro intermittente secondo C. GAROFALO, *Il contratto di lavoro intermittente tra obblighi informativi e obblighi sostanziali*, cit., p. 275, che, per ovviare, suggerisce di considerare le ore sino al tempo pieno come lavoro ordinario e come prestazioni straordinarie quelle eccedenti.

<sup>424</sup> In questo senso G. DELLA ROCCA, *Il lavoro intermittente dopo il Decreto Trasparenza*, cit., p. 546.

<sup>425</sup> Si v. anche il considerando n. 21.

<sup>426</sup> E. BAGIANTI, *Lavoro intermittente*, cit., p. 949, mette in luce che, in caso di illegittimità del licenziamento, il lavoratore avrà diritto all'indennità di disponibilità e al corrispettivo delle eventuali chiamate in essere o già fissate.

<sup>427</sup> Richiamando il considerando n. 32, la circolare MLPS n. 19/2022 osserva che tale periodo può variare in funzione delle esigenze del settore interessato, ferma restando la necessità di garantire in ogni caso l'adeguata protezione dei

Preavviso "ragionevole" che rileva anche qualora il datore di lavoro revochi un incarico o una prestazione precedentemente programmati. In mancanza, infatti, il datore di lavoro è tenuto a riconoscere al lavoratore la retribuzione o una somma a compensazione che non può essere inferiore al 50% del compenso previsto per la prestazione annullata. Anche in questo caso, mancando una definizione normativa, la compensazione per la revoca illegittima dell'incarico/prestazione, qualora non sia definita dalla contrattazione collettiva, dovrà essere stabilita dal contratto individuale<sup>428</sup>.

### 3. Le ipotesi di ricorso al lavoro intermittente.

La disciplina vigente delinea due diverse ipotesi di ricorso al lavoro intermittente. La stipulazione di un contratto a chiamata, in particolare, è possibile nell'ambito di determinate fasce d'età (art. 13, co. 2, d.lgs. n. 81/2015) o in presenza di ipotesi di natura oggettiva attinenti all'attività da svolgere o alla collocazione temporale della stessa (art. 13, co. 1). Si tratta di requisiti tra loro alternativi, come, peraltro, confermato anche dalla giurisprudenza<sup>429</sup>.

#### 3.1. I requisiti soggettivi.

Alla luce dell'art. 13, co. 2, d.lgs. n. 81/2015, è "in ogni caso" possibile sottoscrivere un contratto di lavoro intermittente con soggetti con meno di 24 anni di età – purché le prestazioni lavorative siano svolte entro il venticinquesimo anno – o con più di 55 anni. In questa ipotesi, quindi, il ricorso al lavoro intermittente non è subordinato alla presenza di condizioni ulteriori rispetto alla mera età anagrafica<sup>430</sup>.

Nella versione originale dell'art. 34, co. 2, d.lgs. n. 276/2003, oltre a tale requisito, era presente anche un richiamo alla condizione occupazionale del lavoratore. Nello specifico, era previsto che il lavoratore si dovesse trovare in stato di disoccupazione, se

lavoratori. Secondo C. GAROFALO, *Il contratto di lavoro intermittente tra obblighi informativi e obblighi sostanziali*, cit., p. 276, dovrebbe essere possibile un controllo giudiziale sulla ragionevolezza del preavviso, anche ai fini della valutazione del legittimo rifiuto da parte del lavoratore di rendere la prestazione lavorativa (p. 277).

<sup>428</sup> In questo senso C. GAROFALO, *Il contratto di lavoro intermittente tra obblighi informativi e obblighi sostanziali*, cit., p. 279.

<sup>429</sup> Si v. Cass. n. 22086/2023. In questo senso anche Trib. Bari, n. 3242/2020, nonché Trib. Ravenna n. 279/2017, con nota di O. GENOVESI, *I requisiti soggettivi e oggettivi del contratto di lavoro intermittente*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 2018, n. 1, II, p. 57 ss. In senso contrario, si v. Cass. ord. n. 28345/2020 (con note di G. PIGLIARMI, *L'interpretazione restrittiva della Corte di Cassazione sulle ipotesi di utilizzo del lavoro a chiamata*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2021, n. 2, p. 489 ss. e A. PIOVESANA, *Lavoro intermittente: alternatività o cumulo dei requisiti?*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, 2021, n. 11, p. 1067 ss.) che considera i requisiti soggettivi e oggettivi come cumulativi e ne richiede la presenza congiuntamente.

<sup>430</sup> In merito si v. Trib. Milano n. 1551/2014, secondo cui l'età anagrafica del lavoratore rileva oggettivamente e anche in assenza di indicazione nel contratto.

minore di 25 anni, ovvero che fosse espulso dal ciclo produttivo o iscritto alle liste di mobilità e di collocamento, qualora avesse un'età superiore ai 45 anni.

A seguito delle modifiche apportate dall'art. 1 *bis*, co. 1, lett. b), d.l. n. 35/2005 (c.d. Pacchetto competitività) la necessaria presenza di tali caratteristiche è venuta meno, aprendo anche all'utilizzo del lavoro a chiamata per i pensionati. In tale occasione, è stata anche eliminata la natura sperimentale della "causale" soggettiva.

La c.d. Riforma Fornero (art. 1, co. 21, lett. a), n. 2, l. n. 92/2012)<sup>431</sup> ha innalzato la soglia di età da 45 a 55 anni e ridotto al compimento dei 24 anni il termine entro cui stipulare il contratto, pur consentendo di lavorare fino a 25 anni<sup>432</sup>. Tale formulazione ha risolto il precedente dubbio in merito alla sorte dei rapporti al raggiungimento del venticinquesimo anno di età<sup>433</sup>.

Con la riscrittura del co. 2 dell'art. 34, d.lgs. n. 276/2003 è stato soppresso l'inciso "anche se pensionati". A prescindere da ciò, non possono sorgere dubbi sull'utilizzabilità del lavoro a chiamata anche per tale categoria di soggetti<sup>434</sup>.

Né con la l. n. 92/2012, né con il d.l. n. 76/2013 è stato, invece, ripristinato il richiamo alla condizione di svantaggio occupazionale dei lavoratori. Nemmeno è stato introdotto alcun differente e ulteriore requisito.

---

<sup>431</sup> Nella versione iniziale del d.d.l. n. S-3249, l'art. 7, co. 1, lett. a) prevedeva la completa abrogazione del co. 2 dell'art. 34, d.lgs. n. 276/2003 (e, quindi, delle causalì soggettive), per "ripristinare la funzione originaria dello strumento".

<sup>432</sup> A fronte di tale modifica era stato previsto un periodo transitorio di un anno di validità dei contratti già in essere. Tale termine è stato posticipato al 31/12/2013 dal c.d. Pacchetto Lavoro (art. 7, co. 5, lett. a), n. 2, d.l. n. 76/2003), con la conseguenza che, dal 01/01/2014, i contratti incompatibili con le nuove previsioni hanno cessato di produrre effetti. La circolare MLPS n. 35/2013 ha previsto il riconoscimento di un "normale" rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato in caso di prestazioni di lavoro intermittente rese in forza di un contratto non più compatibile con la disciplina dettata dalla l. n. 92/2012.

<sup>433</sup> Secondo G. PELLACANI, *Il lavoro intermittente ad un anno dall'entrata in vigore: gli interventi ministeriali, la contrattazione collettiva e il decreto correttivo n. 251/2004*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 2005, n. 1/2, p. 10, il limite di 25 anni era già operante anche prima della c.d. Riforma Fornero. Nello stesso senso P. BELLOCCHI, *Artt. 33-36 e 40*, cit., p. 535 e M.G. MATTAROLO, *Misure di contrasto all'uso improprio del lavoro intermittente dopo la l. n. 92/2012*, cit., p. 960, che, però, segnala che la risposta a interpelllo MLPS n. 48/2010 aveva, invece, ritenuto che le prestazioni potessero proseguire anche oltre tale limite a condizione che il contratto di lavoro intermittente fosse stato stipulato prima del compimento del venticinquesimo anno.

<sup>434</sup> In questo senso si v. la circolare MLPS n. 20/2012. Nello stesso senso P. RAUSEI, R. SCOLASTICI, *Il lavoro intermittente*, cit., p. 149 e V. LECCESE, *La tenace sopravvivenza del "lavoro intermittente" nell'ordinamento italiano*, cit., p. 110.

Tale circostanza ha esposto la normativa sul lavoro intermittente alle critiche della giurisprudenza di merito<sup>435</sup> che ha ritenuto che il solo requisito dell'età inferiore ai 25 anni non fosse, di per sé, sufficiente a consentire un trattamento differenziato e pregiudizievole per il lavoratore, non essendo in grado di integrare i requisiti di proporzionalità e necessità dei mezzi utilizzati, né di rendere esplicito il perseguitamento delle finalità legittime richieste dalla normativa europea a giustificazione delle misure differenziate sulla base dell'età.

Chiamata a decidere, la Corte di Cassazione ha sollevato una questione di pregiudizialità innanzi alla Corte di Giustizia UE<sup>436</sup> per il possibile contrasto della normativa interna con quella sovranazionale. L'art. 6, dir. CE n. 78/2000 ammette, infatti, la possibilità di introdurre disparità di trattamento basate direttamente sull'età a condizione che gli eventuali trattamenti differenziati, per non essere considerati discriminatori, siano oggettivamente e ragionevolmente giustificati da una finalità legittima e i mezzi utilizzati per il loro conseguimento siano necessari e appropriati<sup>437</sup>.

La Corte di Lussemburgo – con una decisione accolta criticamente dalla maggioranza dei commentatori<sup>438</sup> – ha escluso l'esistenza di un contrasto con la normativa

<sup>435</sup> Si v. C. App. Milano n. 406/2014, con note di G. BONANOMI, *I requisiti soggettivi nel contratto di lavoro intermittente. Disparità di trattamento o discriminazione per età?*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2015, n. 2, p. 467 ss., L. CALAFÀ, *Lavoro intermittente e discriminazione diretta in base all'età: prove di disapplicazione*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2015, n. 2, p. 541 ss. e L. GUAGLIANONE, *Il caso "Abercrombie": contratto intermittente e discriminazione per età*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 2014, n. 4, II, p. 613 ss.

<sup>436</sup> Si v. Cass. ord. n. 3982/2016, con note di A. BRUNO, *Nuovi dubbi di legittimità in materia di lavoro intermittente al vaglio della Corte di Giustizia Europea: "Quandoque dormitat Homerus"*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2016, n. 6, p. 1426 ss., L. CALAFÀ, *Tra norma inderogabile e diritto antidiscriminatorio: il caso della tutela dei lavoratori intermittenti in attesa della Corte di Giustizia*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2016, n. 3, II, p. 692 ss., D. COMANDÈ, *Requisito anagrafico e contratto di lavoro intermittente: la scure del principio fondamentale di non discriminazione per ragioni d'età*, in *Labor*, 2016, n. 1/2, p. 100 ss., M.D. FERRARA, *La tutela e il giudizio multilevel in crisi di identità: discriminazione per età e lavoro intermittente*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2016, n. 4/5, p. 926 ss., E. GRAGNOLI, *Il contratto di lavoro intermittente e la possibile discriminazione per età*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2016, n. 4, p. 1111 ss. e S. ZITTI, *Lavoro intermittente e principio di non discriminazione in base all'età*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 2016, n. 3, II, p. 351 ss.

<sup>437</sup> Sul tema si v. O. BONARDI, *Le discriminazioni per età nel diritto del lavoro*, in M. BARBERA (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 125 ss.

<sup>438</sup> Si v. C. Giust. UE 19/07/2017, C-143/2016, con note di O. BONARDI, *Il divieto di discriminazione per età alla deriva: note sul caso Abercrombie*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 2017, n. 4, II, p. 545 ss., C. INVERSI, *Forme di lavoro flessibili per i lavoratori più giovani e principio di non discriminazione in base all'età nel caso Abercrombie & Fitch Italia Srl c. Antonino Bordonaro*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2017, n. 4, p. 1241 ss., F. MARINELLI, *Quando il datore di lavoro ha ragione: la CGUE annovera il contratto intermittente stipulato con gli "under" 25 tra le disparità di trattamento giustificate*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2017, n. 4, II, p. 887 ss., R. NUNIN, *Where do we go from here? Lavoro intermittente e discriminazione in base all'età nella sentenza della Corte di Giustizia sul caso Abercrombie & Fitch*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2017, n. 6, p. 1491 ss. e S. ORTIS, *Lavoro intermittente: legittima la cessazione automatica del rapporto al compimento del 25° anno di età*, in *Labor*, 2017, n. 5, p. 554 ss.

europea, ritenendo che la disciplina interna “persegue una finalità legittima di politica del lavoro e del mercato del lavoro e i mezzi per conseguire tale finalità sono appropriati e necessari”. Legittimità delle finalità e appropriatezza dei mezzi che, però, risultano più affermate che realmente verificate.

Allo stato, sembra difficile che la giurisprudenza possa nuovamente mettere in discussione la legittimità del mero dato anagrafico quale requisito di accesso al lavoro intermittente, considerato che la Suprema Corte si è adeguata<sup>439</sup> alla posizione della Corte di Giustizia UE.

A prescindere da ciò, permangono ancora dubbi, se non sulla legittimità, quanto meno sull’opportunità di mantenere tale requisito di accesso al lavoro intermittente. Un eventuale superamento della fattispecie richiederebbe, però, un intervento del Legislatore e una volontà politica che, sinora, sono sembrati mancare.

### 3.2. I requisiti oggettivi.

Oltre che in presenza dei requisiti anagrafici, il ricorso al lavoro intermittente è consentito in presenza delle esigenze individuate – anche con riferimento alla possibilità di svolgere le prestazioni in periodi predeterminati nell’arco della settimana, del mese o dell’anno<sup>440</sup> – dalla contrattazione collettiva. In altre parole, l’utilizzo del lavoro a chiamata è possibile nelle ipotesi e nei periodi definiti dalla contrattazione collettiva comparativamente più rappresentativa<sup>441</sup>.

Prima delle modifiche apportate dalla c.d. Riforma Fornero la predeterminazione dei periodi era effettuata direttamente dalla legge, che richiamava i fine settimana, le ferie estive, le vacanze natalizie e quelle pasquali<sup>442</sup>, oltre agli eventuali periodi

<sup>439</sup> Si v. Cass. n. 4223/2018, con note di D. MARINO, *La Cassazione sul caso "Abercrombie" dopo la pronuncia della Corte di Giustizia: "non poteva che attenervisi"?*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 2018, n. 3, II, p. 316 ss., M. PERUZZI, *Giovani, carini e inoccupati: il caso Abercrombie alle battute finali. Oppure no?*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2018, n. 2, II, p. 431 ss. e R. Cosio, *Le discriminazioni per ragioni di età. La saga Abercrombie*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2018, n. 1, p. 1 ss.

<sup>440</sup> In precedenza, l’art. 37, d.lgs. n. 276/2003 faceva espresso riferimento ai fine settimana, al periodo delle ferie estive, alle vacanze natalizie e pasquali e agli ulteriori periodi individuati dalla contrattazione collettiva.

<sup>441</sup> Sul tale nozione si v. P. PASSALACQUA, *Il modello del sindacato comparativamente più rappresentativo nell’evoluzione delle relazioni sindacali*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2014, n. 2, p. 378 ss. e P. TOMASSETTI, *La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo nel decreto legislativo n. 81/2015*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2016, n. 2, p. 367 ss.

<sup>442</sup> Tali periodi erano stati notevolmente estesi dalla circolare MLPS n. 4/2005 che faceva riferimento a: “a) week-end: il periodo che va dal venerdì pomeriggio, dopo le ore 13.00, fino alle ore 6.00 del lunedì mattina; b) vacanze natalizie:

individuati dalla contrattazione collettiva<sup>443</sup>. Tale ipotesi – anch’essa di natura oggettiva, ma pienamente autonoma rispetto a quella relativa alle esigenze individuate dalla contrattazione collettiva<sup>444</sup> – non era presente nella versione iniziale del c.d. Decreto Biagi, essendo stata introdotta dall’art. 10, co. 1, d.lgs. n. 251/2004.

L’art. 37, d.lgs. n. 276/2003, così come il richiamo allo stesso contenuto nell’art. 34 sono stati, però, abrogati dall’art. 1, co. 21, lett. a), n. 2, e lett. c), l. n. 92/2012. Venuta meno la previsione legislativa, l’individuazione dei periodi, nonché delle esigenze per il ricorso al lavoro a chiamata spetta ora esclusivamente alla contrattazione collettiva<sup>445</sup>, anche di secondo livello<sup>446</sup>.

---

il periodo che va dal 1° dicembre al 10 gennaio; c) vacanze pasquali: il periodo che va dalla domenica delle Palme al martedì successivo il Lunedì dell’Angelo; d) ferie estive: i giorni compresi dal 1° giugno al 30 settembre”. Al riguardo A. BOLLANI, *Flessibilità e nuovi rapporti di lavoro*, cit., p. 432, nota 101, parla di “irrefrenabile ed arbitraria inventiva ministeriale, per nulla supportata dal dato legale”.

<sup>443</sup> E. RAIMONDI, *Il lavoro intermittente nelle recenti riforme del mercato del lavoro*, cit., p. 620, segnala che la disposizione era stata criticata perché creava una disparità a sfavore di coloro che, prestando attività in periodi predeterminati, maturavano il diritto all’indennità solo in caso di effettiva prestazione. Concorda sull’opportunità di “cancella[re] tale anomalia” R. VOZA, *Le novità legislative in tema di lavoro intermittente*, cit., p. 770.

<sup>444</sup> In questo senso M.G. MATTAROLO, *Misure di contrasto all’uso improprio del lavoro intermittente dopo la l. n. 92/2012*, cit., p. 959 e M. VINCERI, *Le modifiche al lavoro intermittente*, cit., p.76, per cui si configurava come “una sorta di terza tipologia di contratto intermittente”. P. RAUSEI, R. SCOLASTICI, *Il lavoro intermittente*, cit., p. 149, le hanno definite “causali temporali”. R. VOZA, *Gli ennesimi ritocchi alla disciplina del lavoro intermittente*, cit., p. 234, parla di “tripartizione dei casi di ricorso al lavoro intermittente”. Si v., inoltre, la nota MLPS n. 6095/2004.

<sup>445</sup> Si v. la circolare MLPS n. 20/2012 secondo cui “una diversa interpretazione che volesse infatti affidare al contratto individuale di lavoro tale prerogativa finirebbe evidentemente per rendere del tutto prive di significato le altre ipotesi giustificatrici del lavoro intermittente”. In dottrina concordano R. VOZA, *Gli ennesimi ritocchi alla disciplina del lavoro intermittente*, cit., p. 236, secondo il quale le modifiche del Jobs Act hanno fugato ogni dubbio interpretativo, M. CORTI, *Il lavoro intermittente: un modello contrattuale finalmente assestato (artt. 13-18, d.lgs. n. 81/2015)*, cit., p. 89 e 93, nonché F. LUNARDON, *Il lavoro intermittente*, cit., p. 84. La definizione dei periodi potrebbe, invece, essere rimessa anche alle parti individuali secondo P. RAUSEI, R. SCOLASTICI, *Il lavoro intermittente*, cit., p. 150 e M. MARAZZA, *Il lavoro intermittente per periodi predeterminati dall’autonomia individuale*, cit., p. 684 e 687, con cui concorda G. PROIA, *I “cortocircuiti” tra flessibilità e rigidità nei modelli contrattuali di accesso al lavoro*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2013, n. 4/5, p. 791.

<sup>446</sup> In questo senso V. LECCESI, *La tenace sopravvivenza del “lavoro intermittente” nell’ordinamento italiano*, cit., p. 108, nota 9, che segnala come la connotazione nazionale, già in passato, riguardasse i soggetti stipulanti e non il livello della contrattazione collettiva. La circostanza è ora confermata dal rinvio all’art. 51, d.lgs. n. 81/2015, su cui si v. T. TREU, *I rinvii alla contrattazione collettiva (art. 51, d.lgs. n. 81/2015)*, in M. MAGNANI, A. PANDOLFO, P.A. VARESI (a cura di), *I contratti di lavoro. Commentario al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, recante la disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in materia di mansioni, a norma dell’art. 1, comma 7, della l. 10 dicembre 2014, n. 183*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 243 ss. e M. FALSONE, *I rinvii alla contrattazione collettiva nel decreto legislativo n. 81/2015*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2016, n. 4, p. 1073 ss.

Pur potendo regolamentare l'accesso al lavoro intermittente, alle parti sociali non è, invece, attribuita la facoltà di impedirne l'utilizzo. La Suprema Corte<sup>447</sup> ha, infatti, escluso che la contrattazione collettiva possa vietare il ricorso al lavoro a chiamata<sup>448</sup>.

Per contro, ha riconosciuto alla contrattazione di prossimità la possibilità di intervenire in deroga rispetto alle previsioni di legge, comprese quelle relative all'età e ai limiti massimi temporali di utilizzo introdotti dal d.l. n. 76/2013<sup>449</sup>.

Il numero di CCNL che prevedono una regolamentazione del lavoro intermittente sottoscritti (a volte non unitariamente) dalle federazioni aderenti a CGIL, CISL e UIL è cresciuto rispetto al passato. Si tratta, comunque, di CCNL che riguardano settori

---

<sup>447</sup> Si v. Cass. n. 29423/2019, con note di A. MARESCA, *Il contratto di lavoro intermittente tra selettività ed interdizione collettiva*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2020, n. 1, p. 163 ss., V. PINTO, *La legge e i condizionamenti dell'autonomia collettiva. Considerazioni critiche a partire da una sentenza della Cassazione sul contratto di lavoro intermittente*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 2020, n. 3, p. 627 ss., R. ROMEL, *Vietato vietare: riflessioni sparse su una recente sentenza della Corte di Cassazione*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 2020, n. 3, p. 609 ss., F. CHIETERA, *Il contratto di lavoro intermittente tra legge e contrattazione collettiva*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 2019, n. 4, p. 969 ss., T. MASERATI, *Divieto di ricorso al contratto di lavoro intermittente*, in *Labor*, 2020, n. 2, p. 243 ss., G. PIGLIARMI, *Lavoro intermittente e contratto collettivo: la Cassazione aderisce alla teoria dell'indegorabilità bilaterale?*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 2020, n. 2, p. 343 ss. Nello stesso senso si v. Trib. Trieste n. 110/2019. Criticano tale orientamento L. CALAFÀ, *Il lavoro intermittente tra politiche e poteri del datore di lavoro*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2021, n. 1, p. 71 ss. e M. ESPOSITO, *La conformazione dello spazio e del tempo nelle relazioni di lavoro: itinerari dell'autonomia collettiva*, in *Le dimensioni spazio temporali dei lavori. Atti delle Giornate di studio Aidlass di Campobasso, 25-26 maggio 2023*, La Tribuna, Piacenza, 2024, p. 185, che ritiene che tale divieto possa essere, invece, oggetto delle "reciproche concessioni" delle parti nell'ambito della contrattazione collettiva. Si v., inoltre, la circolare INL n. 1/2021, commentata da G. PIGLIARMI, *L'Ispettorato Nazionale del Lavoro chiarisce il ruolo della contrattazione collettiva nella regolazione del lavoro a chiamata*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2021, n. 2, p. 555 ss. In linea con le recenti indicazioni della Corte di Cassazione era la risposta a interpello MLPS n. 37/2008. In senso contrario si era, invece, espressa la nota MLPS n. 18194/2016.

<sup>448</sup> Il divieto di ricorrere al lavoro intermittente, ad esempio, era contenuto nel CCNL Trasporto merci, spedizione e logistica (codice Cnel I100), sino alla sua abolizione ad opera dell'accordo di rinnovo del 03/12/2017.

<sup>449</sup> Si v. Cass. ord. n. 3353/2025, con nota di G. PIGLIARMI, *La contrattazione di prossimità tra forma e sostanza*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, 2025, n. 7, p. 661 ss. In dottrina, la possibilità di ricorrere alla c.d. contrattazione di prossimità era già stata evidenziata da A. MORONE, *Il contratto di lavoro intermittente*, cit., p. 1279 ss. e M. BROLLO, *Part-time e lavoro intermittente alla prova dei numeri*, cit., p. 1260. V. LECCESSE, *La tenace sopravvivenza del "lavoro intermittente" nell'ordinamento italiano*, cit., p. 109, segnala come l'art. 8, d.l. n. 138/2011, nell'indicare "i contratti ... a orario ridotto, modulato e flessibile" tra i suoi possibili ambiti di intervento, riproponga quasi alla lettera la formulazione della rubrica del Titolo V, d.lgs. n. 276/2003 nel cui Capo I era contenuta la disciplina sul lavoro intermittente.

marginali e un numero limitato di soggetti<sup>450</sup>. Di regola, infatti, nei CCNL non è rinvenibile una disciplina sul lavoro a chiamata<sup>451</sup>.

Per ovviare all'assenza di regolamentazione da parte della contrattazione collettiva, sin dall'introduzione del lavoro a chiamata, il Legislatore ha previsto la possibilità di un intervento suppletivo ad opera della decretazione ministeriale<sup>452</sup>.

Nello specifico, il decreto MLPS 23/10/2004<sup>453</sup>, per individuare le ipotesi oggettive di possibile ricorso al lavoro intermittente, ha richiamato le attività elencate nel r.d. n. 2657/1923, facendogli assumere un rilievo ulteriore rispetto al suo ambito di applicazione originario. Tale decreto, infatti, individuava le attività caratterizzate da un lavoro

---

<sup>450</sup> Da una ricerca effettuata sui CCNL contenuti nella banca dati *Top24Lavoro* de *Il Sole24Ore* sono stati individuati 17 CCNL che contengono una regolamentazione del lavoro intermittente/a chiamata. Si tratta del CCNL Area alimentazione panificazione Artigianato (codice Cnel E015), del CCNL Alimentare PMI Confapi (E018), del CCNL Panificazione Confcommercio/Confesercenti (E023), del CCNL Esercizi cinematografici (G211), del CCNL Teatri stabili - Impiegati e tecnici (G310), del CCNL Teatri stabili - Personale artistico (G321), del CCNL Spettacolo Cooperative (G360), dei Protocolli sul *marketing* operativo allegati al CCNL Commercio Confcommercio (H011) e al CCNL Commercio Confesercenti (H012), del CCNL Fiorai - Lavorazione e commercio (H201), del CCNL Studi professionali Confprofessioni (H442)(su cui si v. F. CATALFAMO, M. VIOLA, *Contratto di lavoro intermittente e somministrazione*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *Commentario sistematico del Ccnl per i dipendenti degli studi professionali*, Adapt Professional E-book Series, 2014, n. 2, p. 123 ss.), del CCNL Scuole religiose Agidae (T241), del CCNL Scuole materne Fism (T271), del CCNL Università pontificie (T284), del CCNL Enti previdenziali privatizzati (T411), del CCNL Fabbricerie (T604) e del CCNL Enti culturali, turistici e sportivi - Federculture (T711).

<sup>451</sup> M. CORTI, *Il lavoro intermittente: un modello contrattuale finalmente assentato* (artt. 13-18, d.lgs. n. 81/2015), cit., p. 106, parla di atteggiamento anacronistico e finanche dannoso per i lavoratori, segnalando che una accorta regolazione dell'istituto da parte della contrattazione collettiva potrebbe contribuire ad arginarne un uso abusivo. R SANTUCCI, *Il lavoro intermittente, un modello contrattuale inutilizzato (e inutilizzabile) di lavoro iperflessibile*, in M. RUSSIANO, C. ZOLI, L. GAETA (a cura di), *Istituzioni e regole del lavoro flessibile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, p. 412, aveva già espresso dubbi sulla lungimiranza di tale scelta, considerato che l'intervento della contrattazione collettiva avrebbe potuto consentire di correggere in parte lo squilibrio contrattuale.

<sup>452</sup> Secondo M. MARAZZA, *Il lavoro intermittente per periodi predeterminati dall'autonomia individuale*, cit., p. 691-692, il decreto ministeriale potrebbe definire le esigenze, ma non individuare i periodi predeterminati. In senso contrario M.G. MATTAROLO, *Misure di contrasto all'uso improprio del lavoro intermittente dopo la l. n. 92/2012*, cit., p. 959, V. LECCESE, *La tenace sopravvivenza del "lavoro intermittente" nell'ordinamento italiano*, cit., p. 111, e F.M. PUTATURO DONATI, *Più trasparente il ricorso al lavoro intermittente*, cit., p. 122-123.

<sup>453</sup> Seppur emanato in attuazione della disciplina contenuta nel d.lgs. n. 276/2003, il decreto MLPS 23/10/2004 risulta ancora vigente anche dopo il c.d. Jobs Act. In tal senso si v. la risposta a interpello MLPS n. 10/2016 e l'art. 55, co. 3, d.lgs. n. 81/2015, secondo cui "sino all'emanaione dei decreti richiamati dalle disposizioni del presente decreto legislativo, trovano applicazione le regolamentazioni vigenti". Concordano P. ALBI, *Lavoro intermittente (artt. 13-18)*, cit., p. 131, M. TIRABOSCHI, *Prima lettura del d.lgs. n. 81/2015 recante la disciplina organica dei contratti di lavoro*, Adapt Labour Studies E-book Series, 2015, n. 45, p. 23 ss., F. LUNARDON, *Il lavoro intermittente*, cit., p. 86, R. VOZA, *Gli ennesimi ritocchi alla disciplina del lavoro intermittente*, cit., p. 235 e M. CORTI, *Il lavoro intermittente: un modello contrattuale finalmente assentato (artt. 13-18, d.lgs. n. 81/2015)*, cit., p. 94.

discontinuo o di semplice attesa/custodia a cui non era applicabile la limitazione dell'orario sancita dall'art. 1, d.l. n. 692/1923<sup>454</sup>.

A fronte di ciò, l'elenco di cui al r.d. n. 2657/1923 sottintende un'accezione di impiego discontinuo quale equivalente di attività lavorativa a ridotta intensità, mentre il lavoro a chiamata si caratterizza per un'alternanza di periodi lavorativi – durante i quali il lavoratore svolge la propria prestazione a un'intensità normale – e di inattività<sup>455</sup>. La scelta di rinviare a tali attività è stata dettata, quindi, più da un equivoco e da un'assonanza puramente lessicale<sup>456</sup> che da una effettiva fungibilità delle stesse.

Inoltre, l'elenco – lunghissimo e in gran parte obsoleto<sup>457</sup> – non prevede esigenze oggettive, bensì qualifiche e mansioni, riferibili, peraltro, a soggetti tenuti ad adempiere la propria prestazione attraverso una presenza continuativa sul luogo di lavoro, tanto da far risultare assolutamente illogica l'ipotesi di attivare la loro prestazione con una chiamata<sup>458</sup>.

Infine, molte delle figure previste dal r.d. n. 2657/1923, non essendo più in linea con l'attuale mercato del lavoro, hanno richiesto una serie di interventi amministrativi<sup>459</sup> volti a chiarirne – e spesso a estenderne – l'ambito e le modalità di impiego<sup>460</sup>. Senonché, anche dopo tali chiarimenti, le figure individuate non risultano utilizzabili in

---

<sup>454</sup> E. RAIMONDI, *Il lavoro intermittente nelle recenti riforme del mercato del lavoro*, cit., p. 618, segnala che, in ragione della loro natura discontinua (e non intermittente), una mera interpretazione letterale della disposizione consentirebbe di utilizzare il lavoro a chiamata anche per prestazioni rese con continuità nell'ambito delle attività elencate nel r.d. n. 2657/1923.

<sup>455</sup> R. VOZA, *Il lavoro intermittente*, cit., p. 362.

<sup>456</sup> In questo senso A. VALLEBONA, *Lavoro "intermittente" e "discontinuo": i sinonimi e la norma a "orecchio"*, in *Il Diritto del Lavoro*, 2004, n. 5/6, I, p. 249, che mette in luce che la discontinuità è interna alla normale prestazione giornaliera, giustificandone una maggiore durata, mentre l'intermittenza consente un'attività in misura ridotta e con tempistiche variabili in ragione delle esigenze aziendali.

<sup>457</sup> M.G. MATTAROLO, *Misure di contrasto all'uso improprio del lavoro intermittente dopo la l. n. 92/2012*, cit., p. 959.

<sup>458</sup> R. VOZA, *Il contratto di lavoro intermittente*, cit., p. 1264.

<sup>459</sup> Si v., in particolare, le risposte a interpelllo MLPS n. 1/2018 (imprese alimentari artigiane), n. 1/2017 (lavori di manutenzione straordinaria), n. 6/2015 (attività di soccorso negli ambienti confinati o sospetti di inquinamento), n. 17/2014 (attività di pulizia in appalto negli alberghi), n. 10/2014 (addetti ai call-center), n. 9/2015 (onoranze funebri), n. 7/2014 (addetti allestimento palchi - soccorritori e autisti di ambulanza), n. 26/2013 (addetti agli inventari), n. 13/2013 (stabilimenti balneari), n. 7/2013 (addetti agli spettacoli teatrali/cinematografici), n. 28/2012 (addetti *live streaming, webcasting* e servizi prestati su internet), n. 46/2011 (addetti alle vendite), n. 38/2011 (operatori socio-sanitari), nonché le note MLPS n. 3252/2006 (pulizie industriali) e n. 1566/2006 (strutture per anziani).

<sup>460</sup> M. BROLLO, *Part-time e lavoro intermittente alla prova dei numeri*, cit., p. 1258. Nello stesso senso V. LECCESI, *La tenace sopravvivenza del "lavoro intermittente" nell'ordinamento italiano*, cit., p. 109.

numerosi settori, con la conseguenza che per tali categorie produttive è escluso il ricorso al lavoro intermittente<sup>461</sup>.

Il decreto MLPS 23/10/2004 è recentemente tornato al centro del dibattito a seguito dell’abrogazione, ad opera della l. n. 56/2025, di una serie di atti normativi relativi al periodo pre-Repubblicano, tra cui anche il r.d. n. 2657/1923. All’abrogazione, infatti, sono seguiti una serie di dubbi con riferimento alla possibilità di continuare a fare riferimento alle ipotesi previste dallo stesso come presupposto per il legittimo utilizzo del lavoro a chiamata.

Sia l’Ispettorato Nazionale del Lavoro<sup>462</sup> che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali hanno escluso che l’abrogazione del r.d. n. 2657/1923 abbia conseguenze sulle possibilità di utilizzo del lavoro intermittente, in quanto il richiamo a tale disposizione da parte del decreto MLPS 23/10/2004 sarebbe un “rinvio meramente materiale che, in quanto tale, cristallizza nell’atto che effettua il rinvio le disposizioni richiamate, senza che le successive vicende delle stesse abbiano alcun effetto giuridico sulla fonte che le richiama”. A fronte di ciò, in particolare, le ipotesi previste dal r.d. n. 2657/1923 sarebbero state “incorporate nello stesso decreto ministeriale del 2004”<sup>463</sup>.

Invero, le conclusioni a cui sono giunti l’Ispettorato Nazionale del Lavoro e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali potrebbero non essere così scontate.

Il tema si era già stato posto a fronte dell’abrogazione del lavoro a chiamata con la l. n. 247/2007 e del suo successivo rispristino ad opera del d.l. n. 112/2008. Anche in tale occasione, la prassi amministrativa aveva ritenuto che “l’abrogazione della tabella allegata al R.D.L. del 1923 ad opera del D.L. n. 112/2008, poi non confermata dalla Legge di conversione n. 133/2008 o implicitamente prevista dall’art. 1, comma 1, del D.Lgs. n. 179/2009, non sembra avere riflessi sulla disciplina del lavoro intermittente in quanto il rinvio operato del D.Lgs. n. 276/2003 al R.D.L. può considerarsi mera-mente ‘materiale’”<sup>464</sup>.

In tale occasione, però, non si era mancato di evidenziare che l’abrogazione delle norme avrebbe dovuto comportare l’abrogazione della decretazione ministeriale che a tali norme si riferiva esclusivamente, tanto che l’art. 24, co. 1 bis, d.l. n. 112/2008 demandava al Governo il compito di individuare “con atto ricognitivo” le disposizioni

---

<sup>461</sup> E. RAIMONDI, *Il lavoro intermittente nelle recenti riforme del mercato del lavoro*, cit., p. 619.

<sup>462</sup> Si v. la nota INL n. 1180/2025.

<sup>463</sup> Circolare MLPS n. 15/2025.

<sup>464</sup> Si v. la circolare MLPS n. 34/2010. Parla di un rinvio “materiale” anche la risposta a interpelllo MLPS n. 38/2011.

regolamentari venute meno in conseguenza delle abrogazioni di legge. Era, inoltre, stato segnalato che mentre le norme del d.lgs. n. 276/2003 abrogate con il c.d. Protocollo Welfare erano state espressamente ripristinate dall'art. 39, co. 11, d.l. n. 112/2008, tale sorte non era toccata ai decreti ministeriali emanati in attuazione delle stesse. Inoltre, il decreto MLPS 23/10/2004, anche ove fosse tornato vigente, avrebbe dovuto confrontarsi con le modifiche intervenute nel frattempo sul r.d. n. 2657/1923. Alcune delle integrazioni alla tabella allegata a tale disposizione, infatti, erano state apportate da norme nel frattempo abrogate.

A fronte di ciò – con argomentazioni che potrebbero essere ora riproposte con riferimento all'abrogazione del r.d. n. 2657/1923 – si era concluso che la legittima possibilità di ricorrere al lavoro intermittente per "causalii" oggettive avrebbe dovuto essere valutata sulla base della disciplina del r.d. n. 2657/1923 vigente al momento di stipulazione del contratto e non alla versione del 23/10/2004, data di entrata in vigore del decreto ministeriale<sup>465</sup>.

Per ovviare, non si può, quindi, che auspicare – ove la contrattazione collettiva non intenda riappropriarsi della materia – l'emanazione di un nuovo decreto ministeriale<sup>466</sup> che sia maggiormente in linea con le attuali esigenze di imprese e lavoratori. Decreto che andrebbe adottato previa consultazione delle parti sociali comparativamente più rappresentative, seppur non espressamente prescritta dall'art. 13, d.lgs. n. 81/2015<sup>467</sup>.

Da ultimo, con riferimento ai requisiti oggettivi, resta da chiedersi se sia possibile mettere in discussione la natura intermittente/discontinua delle esigenze individuate dalla contrattazione collettiva (o della fonte regolamentare). La fonte delegata potrebbe, infatti, prevedere ipotesi di ricorso al lavoro a chiamata che non presentano tali caratteristiche.

L'art. 59 bis del CCNL Area alimentazione panificazione Artigianato (introdotto dall'accordo di rinnovo del 6 giugno 2024), ad es., consente il ricorso al lavoro a chiamata per "lavoratori che effettuano come prestazione esclusiva la presa in carico e la consegna dei prodotti (con mezzi propri o aziendali) presso il consumatore" (co. 2, lett.

---

<sup>465</sup> Tali considerazioni sono espresse da M.G. MATTAROLO, *La riviviscenza del lavoro intermittente*, cit., p. 491.

<sup>466</sup> R. VOZA, *Gli ennesimi ritocchi alla disciplina del lavoro intermittente*, cit., p. 236 e C. SPINELLI, *Il lavoro intermittente dopo il Jobs Act*, cit., p. 1127.

<sup>467</sup> L'art. 40, d.lgs. n. 276/2003 prevedeva, invece che il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali individuasse i casi di ricorso al lavoro a chiamata "tenuto conto ... delle prevalenti posizioni espresse" dalle organizzazioni sindacali e dalle associazioni datoriali.

a). Una previsione sostanzialmente identica è stata inserita nel CCNL Panificazione Confcommercio/Confesercenti dall'accordo di rinnovo del 18 luglio 2024.

Sennonché, seppur prevista dal CCNL, la predetta esigenza non sembra avere il carattere dell'intermittenza. La consegna dei prodotti a domicilio è, infatti, un servizio che – ove previsto – viene garantito, se non per l'intero orario di apertura dell'esercizio, quanto meno in periodi e orari predeterminati. Si tratta, quindi, di una esigenza a cui l'esercente dovrebbe far fronte con personale stabile. Personale che potrà essere a tempo parziale ed eventualmente a tempo determinato, ove il servizio sia effettuato solo in determinati periodi.

Né la natura discontinua della prestazione potrebbe fondarsi sulla circostanza che il servizio di consegna a domicilio – anche se previsto – non venga in concreto richiesto/utilizzato dalla clientela.

Escludere ogni sindacato in merito alla natura intermittente/discontinua delle esigenze individuate dal CCNL<sup>468</sup> potrebbe, quindi, consentire l'utilizzo del lavoro intermittente per finalità che non gli sono proprie. Nel caso esaminato, ad es., alternando le relative prestazioni, uno o più lavoratori a chiamata potrebbero essere impiegati in modo continuativo e per garantire un'esigenza stabile, peraltro, senza nemmeno dover rispettare il limite delle quattrocento giornate di chiamata nell'arco dei tre anni, trattandosi di un pubblico esercizio.

#### 4. I divieti.

Il d.lgs. n. 81/2015 ripropone i divieti di ricorso al lavoro a chiamata già previsti dall'art. 34, co. 3, d.lgs. n. 276/2003. Si tratta di ipotesi analoghe a quelle previste per le altre tipologie di lavoro "atipico" e, nello specifico, per il lavoro a tempo determinato (art. 20, d.lgs. n. 81/2015) e per la somministrazione di lavoro (art. 32, d.lgs. n. 81/2015).

In particolare, è vietato il ricorso al lavoro intermittente per la sostituzione di lavoratori che esercitano il diritto di sciopero (art. 14, co. 1, lett. a), qualora non sia stata effettuata (e costantemente aggiornata) la valutazione dei rischi (lett. c)<sup>469</sup>, ovvero

---

<sup>468</sup> Sembra, invece, escludere una possibile verifica sulle ipotesi individuate dal CCNL P. BELLOCCHI, *Artt. 33-36 e 40*, cit., p. 529, secondo la quale "la individuazione tipologica di esse consegue alle decisioni negoziali delle parti sociali, cui il legislatore apre in modo incondizionato. È piuttosto un riflesso normativo delle scelte compiute dalla fonte competente, che non un carattere intrinseco dell'attività come tale".

<sup>469</sup> A. MATTEI, *La continuità del lavoro intermittente*, cit., p. 664, segnala come la norma preveda un'estensione soggettiva, non facendo più riferimento alle "imprese" ma ai "datori di lavoro" e, quindi, anche a soggetti non imprenditori.

presso unità produttive che, nei sei mesi precedenti, sono state interessate da una riduzione e/o da una sospensione del lavoro mediante il ricorso alle integrazioni salariali o da licenziamenti collettivi che abbiano interessato lavoratori adibiti alle mansioni cui si riferisce il contratto di lavoro intermittente (lett. b). Con riferimento a tale ultima ipotesi, con il Jobs Act è venuta meno la possibilità di consentire il ricorso al lavoro intermittente mediante accordi sindacali (art. 34, co. 3, d.lgs. n. 276/2003)<sup>470</sup>, sicché il divieto è divenuto inderogabile anche da parte dell'autonomia collettiva<sup>471</sup>.

Si tratta di ipotesi eterogenee e non riconducibili a una *ratio unitaria*<sup>472</sup>. Il primo di tali divieti è finalizzato a evitare la possibile vanificazione dello sciopero. La necessità di garantire un maggior livello di protezione in presenza di lavoratori assunti con contratti "atipici"<sup>473</sup> – in ragione di una loro presunta minore esperienza e qualificazione professionale – e quella di evitare una sostituzione del personale stabile ispirano, invece, le disposizioni che vietano, rispettivamente, l'utilizzo del lavoro a chiamata in mancanza della valutazione dei rischi e nei casi di ricorso alle integrazioni salariali e ai licenziamenti collettivi.

In presenza degli eventi o delle condizioni individuate dalla legge è vietato l'impiego di lavoratori a chiamata, anche sulla base di eventuali contratti già in essere<sup>474</sup>. In altre parole, a essere vietata dovrebbe essere la chiamata effettuata in violazione dei divieti, non l'esistenza del contratto che, al di fuori dei periodi in cui si verifica una delle ipotesi di cui all'art. 14, d.lgs. n. 81/2015, dovrebbe poter essere legittimamente utilizzato (ovviamente a condizione che sussistano gli altri requisiti previsti per legge).

### 5. Le conseguenze sanzionatorie.

Un profilo che, tuttora, presenta una regolamentazione parziale è quello relativo alle conseguenze dell'utilizzo illegittimo del lavoro intermittente. La sanzione della

---

<sup>470</sup> P. ALBI, *Lavoro intermittente (artt. 13-18)*, cit., p. 136.

<sup>471</sup> R. VOZA, *Gli ennesimi ritocchi alla disciplina del lavoro intermittente*, cit., p. 237.

<sup>472</sup> In questo senso M.G. MATTAROLO, *Lavoro intermittente. Artt. 33-40*, cit., p. 31.

<sup>473</sup> P. ALBI, *Lavoro intermittente (artt. 13-18)*, cit., p. 136, segnala come nell'art. 15, co. 1, lett. f), d.lgs. n. 81/2015, rispetto alla disciplina precedente, sia venuto meno l'inciso "eventuali" con riferimento alle misure di sicurezza, con la conseguenza che, in ragione delle particolarità della figura contrattuale, dovrà essere rafforzato il quadro di tutele già previsto in generale per il lavoro subordinato.

<sup>474</sup> In questo senso, con riferimento al diritto di sciopero, si v. M.G. MATTAROLO, *Lavoro intermittente. Artt. 33-40*, cit., p. 32. Tale conclusione può, però, essere estesa anche alle ulteriori ipotesi di divieto.

conversione del contratto a tempo pieno e indeterminato<sup>475</sup> è, infatti, espressamente prevista dall'art. 13, co. 3, d.lgs. n. 81/2015 solo per l'ipotesi in cui venga superato il limite delle quattrocento giornate lavorative nell'arco di tre anni.

Peraltro, tale sanzione rischia anche di avere una scarsa (se non nulla) applicazione. Anzitutto, la stessa è espressamente esclusa nei settori del turismo, dei pubblici esercizi e dello spettacolo. Inoltre, il rischio che vengano superate le quattrocento giornate è piuttosto remoto, considerato che il datore di lavoro, in prossimità del raggiungimento del limite, potrà limitarsi a interrompere le chiamate, ricorrendo ad altri lavoratori, in assenza di un contingentamento dei contratti intermittenti stipulabili contemporaneamente<sup>476</sup>.

Il d.lgs. n. 81/2015 (come il precedente d.lgs. n. 276/2003) non chiarisce, invece, quali siano le conseguenze nelle ipotesi di utilizzo del lavoro a chiamata senza il rispetto del requisito della discontinuità, in mancanza delle ragioni giustificatorie o in violazione dei divieti previsti per legge, lasciando l'interprete a interrogarsi su quale sia l'apparato sanzionatorio applicabile.

### 5.1. L'assenza di discontinuità.

In mancanza di specifiche indicazioni normative<sup>477</sup>, occorre anzitutto chiedersi se il requisito della discontinuità possa essere escluso solo in caso di violazione del limite massimo di giornate ovvero anche in ulteriori ipotesi.

A meno di non voler vanificare tale requisito, non sembra possibile ridurre la valutazione in merito alla legittimità del ricorso al lavoro a chiamata alla mera verifica formale del mancato superamento del suo limite massimo di utilizzo.

<sup>475</sup> Si v. anche la circolare MLPS n. 35/2013. Secondo E. RAIMONDI, *Il lavoro intermittente nelle recenti riforme del mercato del lavoro*, cit., p. 625, si tratta di una presunzione legale e assoluta sulla natura non intermittente/discontinua della prestazione. Nello stesso senso M. BROLO, *Part-time e lavoro intermittente alla prova dei numeri*, cit., p. 1268. C. SPINELLI, *Il lavoro intermittente dopo il Jobs Act*, cit., p. 1129, segnala, invece, come l'aspetto più rilevante sia la conversione a tempo pieno, considerato che il contratto potrebbe già essere a tempo indeterminato.

<sup>476</sup> R. VOZA, *Il lavoro intermittente*, cit., p. 380. Secondo P. BELLOCCHI, *Artt. 33-36 e 40*, cit., p. 531, la circostanza che la legge taccia sull'eventuale individuazione di limiti quantitativi ad opera dei contratti collettivi dovrebbe essere interpretata come esclusione di questa modalità di controllo sindacale.

<sup>477</sup> La circolare MLPS n. 20/2012 precisa che le prestazioni dovrebbero essere intervallate da una o più interruzioni in modo che non vi sia perfetta coincidenza tra le prestazioni e la durata del contratto senza, però, fornire ulteriori indicazioni in merito alla possibile durata massima di ciascuna chiamata. Nello stesso senso si v. la circolare MLPS n. 7258/2013 (c.d. *vademecum*). In giurisprudenza, si v. Trib. Roma n. 5911/2022, secondo cui la prestazione può essere considerata intermittente anche se protratta per periodi di tempo di durata significativa, purché gli stessi siano intervallati da una o più interruzioni.

Quella prevista dall'art. 13, co. 3, d.lgs. n. 81/2015 è una ipotesi di conversione legale, in cui la valutazione della legge si sostituisce a quella del giudice. Al di fuori di detta ipotesi, però, non è da escludere che un rapporto di lavoro intermittente – in ragione delle effettive modalità di svolgimento delle prestazioni – possa perdere la caratteristica della discontinuità che lo dovrebbe caratterizzare, svolgendosi, in concreto, come un “normale” rapporto di lavoro subordinato.

In tale ipotesi, il lavoratore dovrebbe poter far valere in giudizio l'esistenza di tale tipologia contrattuale<sup>478</sup> e ciò anche qualora operi nei settori del turismo, dello spettacolo e dei pubblici esercizi<sup>479</sup>. In altre parole, a prevalere dovrebbero essere le modalità di svolgimento concreto della prestazione lavorativa rispetto a quanto indicato nel contratto di lavoro. In caso contrario, si finirebbe, ancora una volta, per legittimare il ricorso a prestazioni di lavoro intermittente per finalità differenti da quelle che gli sono proprie.

La tematica dell'effettività delle modalità di svolgimento del rapporto, come si vedrà nel prosieguo, assume un rilievo centrale per la dottrina e la giurisprudenza.

È indubbio, però, che in tal caso la valutazione in merito alla natura discontinua o meno delle prestazioni diviene una questione di fatto lasciata all'apprezzamento del giudice di merito (probabilmente, nemmeno censurabile in Cassazione) che può portare a risultati opinabili<sup>480</sup>.

Tale discrezionalità sembra trovare riscontro proprio in quella giurisprudenza di merito che – già prima dell'inserimento del limite massimo di durata – individuava quale caratteristica strutturale del lavoro intermittente la discontinuità (non effettiva, ma solo) potenziale, escludendo ogni irregolarità in caso di utilizzo continuativo del lavoro a chiamata<sup>481</sup>.

## 5.2. La mancanza della forma scritta.

Nel contratto di lavoro intermittente devono essere indicate le ipotesi, oggettive o soggettive, che ne consentono la stipulazione. La forma scritta è richiesta ai fini della

---

<sup>478</sup> M.G. MATTAROLO, *Misure di contrasto all'uso improprio del lavoro intermittente dopo la l. n. 92/2012*, cit., p. 963.

<sup>479</sup> In questo senso M. CORTI, *Il lavoro intermittente: un modello contrattuale finalmente assentato (artt. 13-18, d.lgs. n. 81/2015)*, cit., p. 102.

<sup>480</sup> M.G. MATTAROLO, *Misure di contrasto all'uso improprio del lavoro intermittente dopo la l. n. 92/2012*, cit., p. 963.

<sup>481</sup> In questo senso Trib. Milano n. 1551/2014.

prova (art. 13, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 81/2015)<sup>482</sup>. In altre parole, è necessario dimostrare per iscritto – anche attraverso documenti ricognitivi dell'esistenza e del contenuto delle reciproche obbligazioni – che tra le parti è stato raggiunto l'accordo sulla tipologia contrattuale<sup>483</sup>.

Un eventuale contratto a chiamata stipulato senza forma sarà, quindi, valido, ma il datore di lavoro potrà opporsi alla richiesta del lavoratore di far dichiarare l'esistenza di un contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato solo dimostrando l'esistenza di un accordo sulla natura intermittente del rapporto<sup>484</sup>.

L'eventuale riqualificazione dell'attività lavorativa non discende, quindi, dalla nullità del contratto, bensì da una questione di distribuzione dell'onere della prova<sup>485</sup>. Ove il datore non riesca ad assolvere tale onere, il rapporto non potrà essere ricondotto alla fattispecie del lavoro a chiamata.

La relativa prova sarà, peraltro, soggetta alle limitazioni di cui all'art. 2725 e 2729, co. 2, cod. civ. e, quindi, alle preclusioni relative al ricorso a testimoni e presunzioni (a meno che non si possa dimostrare la perdita, incolpevole, del documento – art. 2724, co. 3 cod. civ.)<sup>486</sup>. Sarà, invece, possibile deferire il giuramento decisorio (art. 2736 ss. cod. civ.) o avvalersi di una eventuale confessione (art. 2730 ss. cod. civ.)<sup>487</sup>.

### 5.3. La mancanza dei requisiti oggettivi o soggettivi.

Le ipotesi, oggettive o soggettive, che ne consentono la stipulazione costituiscono elemento essenziale della fattispecie del lavoro a chiamata<sup>488</sup>. A fronte di ciò, alla luce

---

<sup>482</sup> M. CORTI, *Il lavoro intermittente: un modello contrattuale finalmente assestato* (artt. 13-18, d.lgs. n. 81/2015), cit., p. 89, segnala che nel d.lgs. n. 81/2015, rispetto all'art. 35, co. 2, d.lgs. n. 276/2003, è stata espunta la previsione che disponeva il recepimento delle indicazioni contenute nei contratti collettivi, definendola una "omissione voluta" (p. 96).

<sup>483</sup> R. VOZA, *Il lavoro intermittente*, cit., p. 368.

<sup>484</sup> M. CORTI, *Il lavoro intermittente: un modello contrattuale finalmente assestato* (artt. 13-18, d.lgs. n. 81/2015), cit., p. 95-96.

<sup>485</sup> A. VALLEBONA, *La nullità dei contratti di lavoro "atipici"*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2005, n. 2, p. 542.

<sup>486</sup> Al riguardo si v. Cass. n. 17333/2005, con nota di G. GUARNIERI, *Prova testimoniale inammissibile e "doveri" istruttori del giudice del lavoro*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, 2006, n. 5, p. 473 ss., che ha precisato che l'art. 421, secondo comma, prima parte, cod. proc. civ., nell'attribuire al giudice del lavoro la responsabilità e il potere di ammettere d'ufficio ogni mezzo di prova, anche fuori dei limiti stabiliti dal codice civile, si riferisce non ai requisiti di forma previsti dal codice civile per alcuni tipi di contratti (sia *ad substantiam* che *ad probationem*), ma ai limiti dallo stesso fissati per la prova testimoniale, in via generale, negli artt. 2721, 2722 e 2723 cod. civ.

<sup>487</sup> Sul tema si v. Trib. Bari n. 998/2023.

<sup>488</sup> R. VOZA, *Il lavoro intermittente*, cit., p. 362.

delle indicazioni ministeriali<sup>489</sup> la loro eventuale assenza determina la trasformazione dello stesso in un “normale” contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato. Nella prassi, il lavoro intermittente viene, infatti, qualificato quale “particolare categoria” del lavoro subordinato<sup>490</sup>. Nello specifico, è il carattere meramente eventuale della prestazione lavorativa a rappresentare la peculiarità della fatispecie rispetto al modello generale<sup>491</sup>.

Anche in dottrina, nonostante nell’immediatezza della sua introduzione la qualificazione – specialmente con riferimento all’ipotesi senza obbligo di disponibilità – sia stata oggetto di dibattito<sup>492</sup>, non sembrerebbe più essere in dubbio la natura subordinata delle prestazioni lavorative rese in accettazione della chiamata, sia in presenza che in assenza di un obbligo di risposta.

Tale qualificazione è uscita, infatti, rafforzata dalle modifiche apportate del c.d. Jobs Act. Elementi in tal senso emergono dal raffronto tra la nuova disciplina e quella precedentemente contenuta nel d.lgs. n. 276/2003, tra cui, anzitutto, la circostanza che, mentre il c.d. Decreto Biagi prevedeva il carattere discontinuo e intermittente delle

---

<sup>489</sup> Si v. la circolare MLPS n. 18/2012.

<sup>490</sup> Si v. la circolare MLPS n. 20/2012. M. CORTI, *Il lavoro intermittente: un modello contrattuale finalmente assestato* (artt. 13-18, d.lgs. n. 81/2015), cit., p. 91, evidenzia che “il Legislatore lo identifica come contratto di lavoro subordinato speciale”. V. PINTO, *Commento all’art. 13, d.lgs. n. 81/2015*, cit., p. 2754, valorizzando la sua collocazione nel d.lgs. n. 81/2015, lo considera “una particolare specie di contratto di lavoro subordinato”. M. BARBIERI, *Dell’inidoneità del tempo nella qualificazione dei rapporti di lavoro*, in *Labour & Law Issue*, 2022, n. 1, rispettivamente, p. 41 e 44, parla di “sottotipo di lavoro subordinato” e “forma speciale di lavoro subordinato”.

<sup>491</sup> R. VOZA, *Il lavoro intermittente*, cit., p.358. C. ALESSI, *Disponibilità, attesa e contratto di lavoro*, cit., p. 749, parla di “subordinazione ‘attenuata’ ... per il fatto che il lavoratore può scegliere di non adempire”. Tale circostanza dovrebbe superare i possibili profili di contrasto della disciplina del lavoro a chiamata (espressi da V. BAVARO, *Sul lavoro intermittente. Note critiche. Artt. 33-40*, cit., p. 227 ss.) con le indicazioni di C. Cost. n. 210/1992 (con nota di A. ALAIMO, *La nullità della clausola sulla distribuzione dell’orario nel “part-time”: la Corte costituzionale volta pagina?*, in *Il Foro Italiano*, 1992, n. 12, p. 3233 ss., P. ICHINO, *Limitate, non drasticamente vietate, le clausole di elasticità nel part-time ad opera della Corte Costituzionale*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 1992, n. 4, II, p. 731 ss. e M. BROLLO, “Part time”: la Corte Costituzionale detta le istruzioni per l’uso e le sanzioni per l’abuso, in *Giurisprudenza Italiana*, 1993, n. 2, p. 277 ss.) che aveva escluso la possibilità di prevedere un “potere di chiamata esercitabile .... ad libitum, con soppressione, quindi, di qualunque spazio di libera disponibilità del proprio tempo di vita, compreso quello non impegnato dall’attività lavorativa”. Si esprime nello stesso senso, anche F. LUNARDON, *Il lavoro intermittente*, cit., p. 88, che, con riferimento al contratto di lavoro intermittente con obbligo di chiamata, parla di “sinallagma limitato” (p. 91). E. GRAMANO, *Lavoro intermittente (contratto di)*, cit., p. 915, segnala, inoltre, che, ove vi sia un obbligo di risposta, la disponibilità del lavoratore è remunerata, a differenza di quanto accadeva nel caso affrontato da C. Cost. n. 210/1992.

<sup>492</sup> Per una ricostruzione del dibattito e delle differenti posizioni emerse in dottrina a seguito dell’introduzione del lavoro intermittente si rinvia a M.C. CATAUDELLA, *Lavoro intermittente*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XVIII, Treccani Roma, 2004 e agg. 2008, E.M. TERENZIO, *Lavoro intermittente*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche, Sezione Commerciale*, III agg., Utet, Torino, 2007, p. 530 ss., nonché, più di recente, a E. GRAMANO, *Lavoro intermittente (contratto di)*, cit., p. 905 ss.

prestazioni, il d.lgs. n. 81/2015 precisa che è la prestazione a poter essere utilizzata in modo discontinuo o intermittente.

A ciò si aggiunga che, rispetto a quanto previsto nell'art. 38, co. 3, d.lgs. n. 276/2003, è ora venuto meno l'inciso secondo cui il lavoratore, nei periodi in cui resta a disposizione, "non è titolare di alcun diritto riconosciuto ai lavoratori subordinati". A fronte di ciò, durante i periodi di attesa, oltre che della relativa indennità, il lavoratore a chiamata è titolare anche dei diritti di natura non retributiva che spettano ai lavoratori subordinati (con la sola esclusione di quelli che presuppongono l'effettiva esecuzione della prestazione). Al contempo, è soggetto ai medesimi obblighi e doveri<sup>493</sup>.

Infine, mentre la mancata risposta nell'art. 36, co. 6, d.lgs. n. 276/2003, costituiva una causa di risoluzione del contratto, nell'art. 16, co. 5, d.lgs. n. 81/2015 è divenuta possibile motivo di licenziamento, confermando ulteriormente l'operatività delle norme sul lavoro subordinato durante l'esecuzione della prestazione, nei periodi di mera disponibilità<sup>494</sup>, nonché alla cessazione del rapporto.

Nonostante rimangano ancora delle aporie nella disciplina del lavoro intermittente in ragione delle disposizioni che continuano a configurare la fase di attesa come strutturalmente differente da quella di esecuzione, la novella legislativa del 2015 ha, quindi, dissipato i dubbi sulla natura subordinata del lavoro intermittente anche durante i periodi di disponibilità<sup>495</sup>.

---

<sup>493</sup> In questo senso L. FERLUGA, *Note sulla natura del contratto di lavoro intermittente*, cit., p. 113 e P. ALBI, *Lavoro intermittente (artt. 13-18)*, cit., p. 135 e 140. A fronte di tale modifica, A. MATTEI, *La continuità del lavoro intermittente*, cit., p. 665, ritiene che possano essere superati i precedenti dubbi di costituzionalità sollevati da V. BAVARO, *Sul lavoro intermittente. Note critiche. Artt. 33-40*, cit., p. 229 ss., A. BOLLANI, *Flessibilità e nuovi rapporti di lavoro*, cit., p. 430 e R. VOZA, *Il contratto di lavoro intermittente*, cit., p. 1258.

<sup>494</sup> In questo senso R. VOZA, *Gli ennesimi ritocchi alla disciplina del lavoro intermittente*, cit., p. 239, che si interroga sulla natura del provvedimento (e, nello specifico, se sia un'ipotesi tipizzata di giustificato motivo di recesso o se occorra fare riferimento alle nozioni di giusta causa e giustificato motivo soggettivo e, quindi, anche al procedimento disciplinare), nonché sulle circostanze che possono giustificare un eventuale rifiuto. Secondo R. ROMELI, *Il contratto di lavoro intermittente*, cit., p. 295, si tratta di "vera e propria ipotesi tipizzata di licenziamento". In senso contrario, si v., invece, F. LUNARDON, *Il lavoro intermittente*, cit., p. 93, secondo la quale la novella ha previsto un rimedio esercitabile dal datore di lavoro unilateralmente al fine di evitare il sempre più problematico giudizio di non scarsa importanza dell'inadempimento richiesto per la risoluzione ex art. 1455 cod. civ.

<sup>495</sup> In questo senso M. BROLLO, *Le dimensioni spazio-temporali dei lavori: il rapporto individuale di lavoro*, cit., p. 105. Concordano con la natura subordinata E. GRAMANO, *Lavoro intermittente (contratto di)*, cit., p. 918, E. BAGIANTI, *Lavoro intermittente*, cit., p. 937-938, E. RAIMONDI, *Il lavoro intermittente nelle recenti riforme del mercato del lavoro*, cit., p. 606 e L. FERLUGA, *Note sulla natura del contratto di lavoro intermittente*, cit., p. 113. Secondo F. LUNARDON, *Il lavoro intermittente*, cit., p. 79-80, invece, il contratto di lavoro intermittente senza obbligo di risposta avrebbe ad oggetto una pluralità di prestazioni autonome occasionali, rese in un contesto di continuità soggettiva, ma al di fuori di qualsiasi schema vincolante. A fronte della qualificazione come lavoro autonomo, sarebbe anche dubbia l'applicabilità della disciplina limitativa relativa ai requisiti oggettivi e soggettivi.

Del resto, le concrete modalità di svolgimento della prestazione nei periodi in cui il lavoratore accetta la chiamata non si differenziano da quelle di qualsiasi altro lavoratore subordinato, se non per le modalità temporali<sup>496</sup>. Sennonché, il tempo, sotto il profilo della continuità sia dell'obbligazione lavorativa che della sua materiale esecuzione, non ha alcun rilievo ai fini della qualificazione del rapporto<sup>497</sup>.

Alla riconduzione del lavoro a chiamata a una fattispecie – seppur “atipica” – di lavoro subordinato<sup>498</sup>, non è, però, conseguito il riconoscimento del diritto alla conversione in un “normale” rapporto di lavoro subordinato in caso di suo illegittimo utilizzo, tanto che la dottrina<sup>499</sup> ha escluso l'applicabilità di tale rimedio anche qualora si sia fatto ricorso al lavoro intermittente in mancanza dei requisiti legittimanti. La natura eccezionale della disposizione relativa al superamento del limite massimo di giornate (art. 13, co. 3, d.lgs. n. 81/2015)<sup>500</sup> ne escluderebbe, infatti, un utilizzo in via analogica.

Esclusa la conversione, si presenterebbero due alternative. In un caso, alla nullità dell'intero contratto conseguirebbe la mera tutela di cui all'art. 2126 cod. civ.<sup>501</sup>, senza alcun effetto utile per il futuro. Nell'altro, invece, andrebbe accertata in giudizio

---

<sup>496</sup> R. VOZA, *Gli ennesimi ritocchi alla disciplina del lavoro intermittente*, cit., p. 233-234.

<sup>497</sup> In questo senso M. BROLLO, *Le dimensioni spazio-temporali dei lavori: il rapporto individuale di lavoro*, cit., p. 111. Nello stesso senso anche G. PROIA, *Tempo e qualificazione del rapporto di lavoro*, in *Labour & Law Issue*, 2022, n. 1, p. 77, secondo il quale “non ha rilievo decisivo né la continuità ‘di fatto’ dell’attività lavorativa né l’osservanza ‘di fatto’ di un orario di lavoro, poiché tali elementi possono non ricorrere in taluni rapporti di lavoro subordinato”. Si v. anche M. BARBIERI, *Dell'inidoneità del tempo nella qualificazione dei rapporti di lavoro*, cit., p. 18 ss., che esclude che la continuità temporale della prestazione configuri un elemento essenziale della subordinazione. In giurisprudenza, si v. Cass. ord. n. 23056/2017 secondo cui “l’elemento della continuità non è indispensabile per caratterizzare la natura subordinata del rapporto di lavoro, potendo le parti concordare una modalità di svolgimento della prestazione che si articoli secondo le richieste o le disponibilità di ciascuna di esse, come previsto nella fattispecie del contratto di lavoro c.d. a chiamata o intermittente”.

<sup>498</sup> La natura subordinata del lavoro intermittente è stata affermata, seppur indirettamente, anche in altre pronunce dalla Suprema Corte. In particolare, Cass. n. 24951/2021 ha escluso la possibilità di accedere all’anticipazione dell’indennità di mobilità in presenza di tale tipologia contrattuale poiché anch’essa “rientra pur sempre nell’ambito del lavoro subordinato”. Cass. n. 28797/2017 ha, invece, ritenuto illegittimo un contratto di lavoro a chiamata stipulato da un dipendente pubblico considerandolo rientrante tra le ipotesi di incompatibilità legate all’assunzione di “impieghi alle dipendenze di privati” di cui all’art. 60, d.p.r. n. 3/1957.

<sup>499</sup> F. LUNARDON, *Il lavoro intermittente*, cit., p. 89. Nello stesso senso E. RAIMONDI, *Il lavoro intermittente nelle recenti riforme del mercato del lavoro*, cit., p. 625.

<sup>500</sup> M. CORTI, *Il lavoro intermittente: un modello contrattuale finalmente assestato (artt. 13-18, d.lgs. n. 81/2015)*, cit., p. 89, segnala che, rispetto alla formulazione dell’art. 34, co. 2 bis, d.lgs. n. 276/2003, è stata espunta la precisazione iniziale “fermi restando i presupposti di instaurazione del rapporto di lavoro intermittente”, dando l’impressione di voler limitare al superamento delle quattrocento giornate le sole ipotesi di trasformazione.

<sup>501</sup> E. RAIMONDI, *Il lavoro intermittente nelle recenti riforme del mercato del lavoro*, cit., p. 622. Secondo A. BOLLANI, *Flessibilità e nuovi rapporti di lavoro*, cit., p. 432, il ricorso alla nullità del contratto, privando il soggetto tutelato della propria occupazione, porterebbe a un risultato paradossale e perciò incompatibile con la stessa *ratio* della norma violata.

l'effettiva natura del contratto alla luce delle modalità con cui lo stesso è stato concretamente eseguito<sup>502</sup>, con la conseguenza che, anche in mancanza delle condizioni oggettive e soggettive legittimanti, spetterebbe, comunque, al lavoratore dimostrare in giudizio che, in realtà, si era in presenza di un "normale" rapporto di lavoro subordinato<sup>503</sup>.

Quest'ultima soluzione sembrerebbe essere stata avallata anche dalla giurisprudenza di legittimità. La Suprema Corte<sup>504</sup>, anche se solo con un *obiter dictum*, ha, infatti, ritenuto che la mancanza del requisito anagrafico (ma il ragionamento può valere analogicamente anche per i requisiti oggettivi) – pur comportandone la nullità virtuale per contrasto con una norma imperativa ai sensi dell'art. 1418, co. 1 cod. civ. – consente la conversione del contratto di lavoro intermittente *ex art. 1424 cod. civ.* esclusivamente ove lo stesso sia idoneo a produrre gli effetti di un'altra fattispecie e previo accertamento della volontà delle parti.

Volontà che, nell'ambito di un contratto di durata, dovrebbe essere verificata anche guardando al momento esecutivo del rapporto. Nelle concrete modalità di svolgimento della relazione contrattuale possono, infatti, individuarsi gli elementi fattuali necessari a definire il diverso contratto voluto dalle parti, nonché lo scopo dalle stesse perseguito<sup>505</sup>.

#### 5.4. La violazione dei divieti.

Anche in caso di violazione dei divieti di ricorso al lavoro intermittente, la dottrina ha escluso che possa operare la conversione *ex lege* in un "normale" rapporto di lavoro

---

<sup>502</sup> Si v. F. LUNARDON, *Il lavoro intermittente*, cit., p. 90, che, pur ipotizzando la nullità totale del contratto, ritiene questa seconda soluzione preferibile. Anche C. GAROFALO, *Il contratto di lavoro intermittente tra obblighi informativi e obblighi sostanziali*, cit., p. 271-272, ritiene che la mancata indicazione degli elementi essenziali del contratto non comporti la conversione automatica dello stesso, ma richieda una verifica dell'effettivo comportamento tenuto dei contraenti dopo la stipulazione. Nello stesso senso P. BELLOCCHI, *Artt. 33-36 e 40*, cit., p. 539 e R. ROMEO, *Lavoro intermittente. Artt. 33-40*, cit., p. 425-426.

<sup>503</sup> M. CORTI, *Il lavoro intermittente: un modello contrattuale finalmente assestato (artt. 13-18, d.lgs. n. 81/2015)*, cit., p. 101, ipotizza – in ragione del favore espresso dall'art. 1, d.lgs. n. 81/2015 per il lavoro a tempo indeterminato – l'esistenza, quanto meno, di una presunzione (relativa) di corrispondenza del rapporto di lavoro alla tipologia "normale".

<sup>504</sup> Cass. ord. n. 28345/2020, con note di G. PIGLIARMI, *L'interpretazione restrittiva della Corte di Cassazione sulle ipotesi di utilizzo del lavoro a chiamata*, cit., p. 489 ss. e A. PIOVESANA, *Lavoro intermittente: alternatività o cumulo dei requisiti?*, cit., p. 1067 ss.

<sup>505</sup> In questo senso L. RATTI, *Conversione del contratto e rapporti di lavoro. Trasformazione e sanzione nel trattamento delle invalidità dei contratti di lavoro*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 28. Al riguardo, V. PINTO, *Commento all'art. 14, d.lgs. n. 81/2015*, cit., p. 2762 ss., evidenzia che si può ragionevolmente dubitare che le parti avrebbero sottoscritto un contratto di lavoro a tempo pieno ove avessero avuto contezza della nullità del contratto a chiamata.

subordinato<sup>506</sup>. Tale conclusione viene giustificata con la circostanza che, l'art. 14, d.lgs. n. 81/2015, a differenza di quanto previsto in tema di lavoro a tempo determinato (art. 20, d.lgs. n. 81/2015) e di somministrazione di lavoro (art. 32, d.lgs. n. 81/2015), non prevede espressamente quale conseguenza della violazione dei divieti la conversione in un rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato<sup>507</sup>. L'assenza di una sanzione, peraltro, caratterizzava anche la disciplina previgente (art. 34, co. 3, d.lgs. n. 276/2003).

L'applicabilità del rimedio della conversione in un "normale" rapporto di lavoro subordinato sembrerebbe, invece, essere ammessa dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro secondo cui il contratto di lavoro a chiamata, in caso di mancata valutazione dei rischi<sup>508</sup>, deve essere considerato affetto da nullità parziale (art. 1419 co. 2 cod. civ.) e, quindi, ricondotto al rapporto di lavoro a tempo indeterminato<sup>509</sup>.

Sennonché, diversamente dalle indicazioni ministeriali dettate con riferimento ai requisiti per la stipulazione del contratto a chiamata<sup>510</sup> (la cui assenza determina la trasformazione dello stesso in un contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato), l'Ispettorato Nazionale del Lavoro precisa che "i trattamenti, retributivo e contributivo, dovranno essere corrisposti in base al lavoro – in termini quantitativi e qualitativi – realmente effettuato sino al momento della conversione", con la conseguenza che tale contratto "normalmente, in ragione del citato principio di effettività delle prestazioni, potrà essere a tempo parziale".

Nessuna indicazione è stata, invece, fornita con riferimento alle conseguenze legate alla violazione di uno degli altri divieti.

Allo stesso modo, anche la giurisprudenza di legittimità si è confrontata esclusivamente con l'ipotesi di mancata o inadeguata valutazione dei rischi, giungendo, però, a conclusioni differenti. La Suprema Corte<sup>511</sup> – escludendo che si possa procedere alla conversione in assenza di una previsione espressa in tal senso – ha ritenuto applicabile

---

<sup>506</sup> E. BAGIANTI, *Lavoro intermittente*, cit., p. 942. Nello stesso senso M. CORTI, *Il lavoro intermittente: un modello contrattuale finalmente assestato (artt. 13-18, d.lgs. n. 81/2015)*, cit., p. 102.

<sup>507</sup> F. LUNARDON, *Il lavoro intermittente*, cit., p. 89.

<sup>508</sup> Si v., però, la nota MLPS n. 1148/2020 che esclude la necessità di un richiamo formale al lavoro intermittente nel Documento di valutazione dei rischi.

<sup>509</sup> In questo senso si v. la circolare INL n. 49/2018.

<sup>510</sup> Si v. la circolare MLPS n. 18/2012.

<sup>511</sup> Cass. n. 378/2024, con nota di E. GRAMANO, *Causa del contratto di lavoro intermittente e conseguenze della nullità*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2025, n. 3, p. 630 ss. Nello stesso senso si v. anche le successive Cass. ord. n. 626/2024 e Cass. ord. n. 627/2024.

la sola tutela di cui all'art. 2126 cod. civ.<sup>512</sup> che, operando su un mero piano restitutorio, non incide sulla funzionalità del rapporto.

## 6. La normativa europea e il divieto di abuso del lavoro a chiamata.

I dubbi sull'adeguatezza delle conseguenze legate all'utilizzo illegittimo del lavoro a chiamata si sono acuiti con l'approvazione della direttiva europea in materia di condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili.

Considerata la situazione di particolare vulnerabilità che contraddistingue i lavoratori impiegati con tali tipologie contrattuali<sup>513</sup>, l'art. 11 della dir. UE n. 1152/2019 (attuata in Italia con il c.d. Decreto Trasparenza) prevede che "qualora consentano l'uso di contratti di lavoro a chiamata o di contratti di lavoro analoghi, gli Stati membri adottano una o più delle seguenti misure per prevenire pratiche abusive: a) limitazioni dell'uso e della durata dei contratti a chiamata o di analoghi contratti di lavoro; b) una presunzione confutabile dell'esistenza di un contratto di lavoro con un ammontare minimo di ore retribuite sulla base della media delle ore lavorate in un determinato periodo; c) altre misure equivalenti che garantiscano un'efficace prevenzione delle pratiche abusive"<sup>514</sup>. Si tratta di misure tra loro alternative, che non devono necessariamente coesistere<sup>515</sup>.

In sede di recepimento, il Legislatore ha ritenuto di non dover intervenire su tale profilo della disciplina del lavoro intermittente, considerando adeguate le misure già previste<sup>516</sup>.

Per evitare un possibile abuso del lavoro intermittente, la disciplina europea non richiede, però, esclusivamente delle limitazioni al suo utilizzo. Affinché possa essere

---

<sup>512</sup> Su cui si v. P. CAMPANELLA, *Prestazione di fatto e contratto di lavoro. Art. 2126*, in F.D. BUSNELLI (diretto da), *Il Codice Civile. Commentario*, Giuffrè, Milano, 2013 e M. FAIOLI, *Prestazione di fatto di lavoro subordinato*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche, Sezione Commerciale*, III agg., Utet, Torino, 2007, p. 650 ss.

<sup>513</sup> Si v. il considerando n. 12.

<sup>514</sup> Si v. anche il considerando n. 35. La circostanza è segnalata da C. GAROFALO, *Il contratto di lavoro intermittente tra obblighi informativi e obblighi sostanziali*, cit., p. 285.

<sup>515</sup> La necessità, prevista dall'art. 11, dir. UE n. 1152/2019, di adottare una o più misure volte a evitare l'abuso del lavoro a chiamata assume rilievo anche ai fini dell'art. 8, d.l. n. 138/2011 perché, in caso di intervento in deroga alle previsioni di legge, la contrattazione collettiva c.d. di prossimità è tenuta a rispettare i vincoli derivanti dalla disciplina europea (la circostanza era già stata segnalata da V. PINTO, *Commento all'art. 13, d.lgs. n. 81/2015*, cit., p. 2756). Non dovrebbe, quindi, essere consentita né la totale esclusione di ogni limite, né una dilatazione talmente eccessiva degli stessi tale da renderli di fatto inoperanti.

<sup>516</sup> G. PROIA, *Le novità, sistemiche e di dettaglio, del Decreto Trasparenza*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 2022, n. 3, p. 595-596.

realmente garantita effettività alla disciplina sovranazionale, infatti, a queste dovranno affiancarsi anche delle sanzioni.

Non deve stupire, quindi, la previsione contenuta nel successivo art. 19, dir. UE n. 1152/2019 secondo cui “gli Stati membri stabiliscono le norme relative alle sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate in attuazione della presente direttiva o delle pertinenti disposizioni già in vigore riguardanti i diritti che rientrano nell’ambito di applicazione della presente direttiva. Le sanzioni previste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive”<sup>517</sup>.

La normativa europea non può, infatti, considerarsi correttamente trasposta negli ordinamenti nazionali ove non sia accompagnata da un apparato sanzionatorio adeguato che operi in caso di violazione dei diritti da essa originati. A prescindere dall’esistenza di previsioni specifiche, l’esigenza che all’applicazione dal diritto UE si accompagni anche quella di sanzioni è stata fondata dalla Corte di Giustizia UE sull’obbligo di leale cooperazione e sul principio di efficace trasposizione delle direttive<sup>518</sup>. Inoltre, il principio secondo cui a ogni diritto spettante ai singoli in forza delle norme europee deve corrispondere anche un rimedio effettivo nell’ordinamento interno ha trovato espresso e inequivocabile riconoscimento con il Trattato di Lisbona (art. 19 § 1 TUE), nonché con la Carta di Nizza (art. 47)<sup>519</sup>.

## 7. L’apparato sanzionatorio nell’ordinamento nazionale.

A fronte di ciò, si rende necessario valutare se il quadro sanzionatorio previsto dal diritto interno sia in grado di garantire effettività alle previsioni contenute nell’art. 11, dir. UE n. 1152/2019.

Le disposizioni nazionali che condizionano la stipulazione dei contratti di lavoro a chiamata alla presenza di requisiti (alternativamente) soggettivi o oggettivi, limitandone anche l’utilizzo entro il limite di quattrocento giornate nell’arco di tre anni solari (art. 13, d.lgs. n. 81/2015), e quelle che stabiliscono divieti di ricorso al lavoro intermittente (art. 14, d.lgs. n. 81/2015) devono, infatti, essere ricondotte alle “pertinenti disposizioni già in vigore” la cui violazione, ai sensi dell’art. 19, dir. UE n. 1152/2019, deve comportare l’applicazione di sanzioni “effettive, proporzionate e dissuasive”. In

---

<sup>517</sup> Si v. anche il considerando n. 45.

<sup>518</sup> M. ROCCELLA, *Sanzioni e rimedi nel diritto del lavoro comunitario*, in M. ROCCELLA, *La Corte di Giustizia e il diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 214 ss.

<sup>519</sup> M. AIMÒ, *Il lavoro a termine tra modello europeo e regole nazionali*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 87-88.

particolare, si tratta di limiti che possono essere ricondotti alle "a) limitazioni dell'uso e della durata dei contratti a chiamata" di cui all'art. 11 della medesima direttiva.

### 7.1 L'assenza di sanzioni espresse e l'inadeguatezza dei rimedi individuati dalla giurisprudenza.

Anche a seguito del recepimento della dir. UE n. 1152/2019, l'unica sanzione espresamente prevista nella disciplina sul lavoro a chiamata è quella che ricollega la conversione a tempo pieno e indeterminato del contratto al superamento delle quattrocento giornate lavorative nell'arco dei tre anni.

Peraltro, escludendo espressamente la propria applicazione ai settori del turismo, dei pubblici esercizi e dello spettacolo, tale previsione presenta dubbi di compatibilità con la disciplina europea: la lett. a) dell'art. 11, dir. UE n. 1152/2019, con l'utilizzo della vocale "e", sembra, infatti, richiedere l'individuazione di limiti che riguardino, congiuntamente, sia l'uso che la durata del lavoro a chiamata<sup>520</sup>.

In mancanza di previsioni sanzionatorie specifiche per le altre ipotesi di utilizzo illegittimo del lavoro intermittente, occorre verificare se attraverso l'applicazione giurisprudenziale dei principi e dei rimedi previsti in generale dall'ordinamento sia (o meno) possibile garantire una sanzione effettiva, proporzionata e dissuasiva.

Non sembra che tale risultato possa essere raggiunto nel caso di un contratto a chiamata sottoscritto in assenza dei requisiti. Facendo ricorso agli artt. 1418 e 1424 cod. civ. e alla riqualificazione del contratto sulla base dell'effettivo svolgimento del rapporto, infatti, potrebbe verificarsi l'ipotesi in cui alla violazione delle disposizioni limitative dell'utilizzo del lavoro intermittente non faccia seguito alcun risultato utile per il lavoratore. Ad es. un lavoratore quarantenne, che operi in attività non ricomprese in quelle di cui al r.d. n. 2657/1923, ma che sia effettivamente impiegato con modalità discontinue, a fronte dell'effettiva natura intermittente del rapporto, non potrebbe richiederne la conversione, a prescindere dalla nullità. Adottando l'interpretazione fatta propria dalla Suprema Corte (*supra* § 5.3.) si finirebbe, quindi, per rendere irrilevante l'eventuale vizio genetico del contratto.

Peraltro, il lavoratore potrebbe ritrovarsi senza alcun beneficio concreto da un'eventuale azione giudiziaria anche nel caso di prestazioni rese senza effettiva discontinuità (*supra* § 5.1.), come nell'ipotesi di un contratto intermittente a tempo determinato in

---

<sup>520</sup> Dubbi di compatibilità con le finalità antiabusive della disciplina europea potrebbero essere sollevati anche con riferimento all'assoluta assenza di clausole di contingentamento e di limiti al numero di contratti a chiamata utilizzabili contemporaneamente.

cui gli sia richiesto di lavorare quotidianamente<sup>521</sup>. Pur ottenendo l'accertamento della nullità del contratto, il termine apposto al contratto a chiamata, rilevando anche in caso di conversione, impedirebbe la continuità del rapporto, a meno che non siano riscontrabili eventuali violazioni della disciplina sul lavoro a tempo determinato (*infra* § 7.2.).

Certamente, poi, non può considerarsi idoneo a integrare una sanzione effettiva, proporzionata e dissuasiva il meccanismo di cui all'art. 2126 cod. civ. utilizzato dalla Corte di Cassazione in caso di violazione dei divieti di ricorso al lavoro a chiamata (*supra* § 5.4.).

## 7.2. Subordinazione, atipicità e ricorso alla sostituzione automatica di clausole.

In attesa di un eventuale intervento legislativo, non essendosi rivelati risolutivi i rimedi individuati dalla giurisprudenza, occorre vagliare il possibile ricorso ad altri strumenti già previsti dall'ordinamento per garantire la conformità della disciplina interna a quella europea.

Configurandolo come tipologia contrattuale "atipica", l'ordinamento consente il ricorso al lavoro a chiamata solo in specifiche ipotesi. In particolare, la discontinuità della prestazione è ammessa dall'ordinamento in presenza di determinati requisiti oggettivi o soggettivi. L'utilizzo del lavoro a chiamata al di fuori di tali ipotesi – anche alla luce dei principi introdotti dalla dir. n. 1152/2019 – deve, quindi, considerarsi abusivo.

La violazione di una norma imperativa (come quelle che prevedono specifici requisiti o divieti per l'accesso alla forma contrattuale) comporta un'ipotesi di nullità, circostanza confermata anche dalla Suprema Corte. Ciò che non convince, però, sono le conseguenze che la giurisprudenza di legittimità fa conseguire a tale nullità.

Nell'ambito del diritto del lavoro la nullità – essendo tesa a tutelare il lavoratore contraente debole – dovrebbe essere qualificata come "di protezione" e operare "per sottrazione"<sup>522</sup>, rimuovendo dall'accordo contrattuale uno o più elementi che

---

<sup>521</sup> Segnala questa ipotesi V. PINTO, *Commento all'art. 13, d.lgs. n. 81/2015*, cit., p. 2758-2759.

<sup>522</sup> L. RATTI, *Conversione del contratto e rapporti di lavoro. Trasformazione e sanzione nel trattamento delle invalidità dei contratti di lavoro*, cit., p. 167.

caratterizzano la fattispecie "atipica" al fine di ricondurlo alla fattispecie "normale"<sup>523</sup>, il rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato<sup>524</sup>.

In mancanza dei requisiti soggettivi o oggettivi che consentono il ricorso al lavoro intermittente, dovrà quindi essere dichiarata la nullità della clausola che prevede l'intermittenza/discontinuità, con sostituzione della stessa ex art. 1419, co. 2, cod. civ.<sup>525</sup>.

Ne si può escludere la conversione a tempo indeterminato per il fatto che al lavoro a chiamata non trovino applicazione i requisiti (in particolare, le causali) previste per il contratto a tempo determinato<sup>526</sup>. Nel momento in cui il rapporto perde la sua connotazione "atipica" dettata dall'intermittenza divendo un "normale" rapporto di lavoro subordinato, l'eventuale apposizione di un termine, per poter operare anche a seguito della conversione, richiede il rispetto dei requisiti previsti per tale tipologia contrattuale<sup>527</sup>, almeno dopo i primi dodici mesi di acausalità<sup>528</sup>. Analogamente, il lavoratore potrà ottenere la conversione a tempo indeterminato qualora il contratto

---

<sup>523</sup> Tale conclusione era già stata proposta da G. PELLACANI, *Il lavoro intermittente ad un anno dall'entrata in vigore: gli interventi ministeriali, la contrattazione collettiva e il decreto correttivo n. 251/2004*, cit., p. 7.

<sup>524</sup> In questo senso si v. Trib. Milano, 09/12/2009, con nota di A. VESCOVINI, *Requisiti di forma e di sostanza del contratto di lavoro intermittente*, in *Rivista Critica di Diritto del Lavoro*, 2009, n. 1, p. 111 ss. Secondo Trib. Monza 15/10/2012, con nota di A. VESCOVINI, *Le alterne vicende del contratto di lavoro intermittente*, cit., p. 951 ss., invece, all'utilizzo del lavoro a chiamata in assenza dei requisiti conseguirebbe esclusivamente il diritto al risarcimento del danno nei confronti del datore di lavoro. Più di recente, Trib. Varese 10/02/2021 ha ritenuto che la mancanza del requisito anagrafico non comporti la nullità del contratto, bensì una mera irregolarità a cui, in mancanza di una disposizione espressa, non consegue alcuna sanzione.

<sup>525</sup> Peraltro, il risultato non sarebbe diverso nemmeno seguendo la differente ricostruzione sostenuta (con riferimento ai contratti di lavoro a tempo determinato) da L. RATTI, *Conversione del contratto e rapporti di lavoro. Trasformazione e sanzione nel trattamento delle invalidità dei contratti di lavoro*, cit., p. 58-59, secondo il quale il meccanismo da utilizzare qualora sia stata apposta una clausola non essenziale dichiarata nulla per contrarietà a norme imperative sarebbe quello di cui all'art. 1419, co. 1, cod. civ. e non la sostituzione automatica di clausole (art. 1419, co. 2, cod. civ.). La nullità totale del contratto prevista dalla prima disposizione opererebbe, infatti, esclusivamente ove la clausola nulla avesse avuto carattere essenziale per entrambe le parti. In altre parole, solo il contrario interesse del lavoratore potrebbe impedire la trasformazione del contratto a tempo indeterminato. Tale conclusione è argomentata da C.Cost. n. 283/2005 che – con riferimento al contratto di lavoro a tempo parziale – ha precisato che per la nullità dell'intero contratto ex art. 1419, co. 1, cod. civ. è richiesto che "anche il lavoratore, il quale di regola aspira ad un impiego a tempo pieno, non avrebbe stipulato il contratto se non con la clausola di riduzione dell'orario".

<sup>526</sup> Si v. *supra* la nota n. 8.

<sup>527</sup> Tali considerazioni valgono anche in merito all'obiezione sollevata da R. CRISTIANI, *Lavoro intermittente e lavoro interinale nel d.l. n. 76 del 2013*, cit., p. 54, in merito alla conversione a tempo pieno e indeterminato per superamento delle quattrocento giornate complessive di un contratto di lavoro intermittente a termine.

<sup>528</sup> In questo senso si v. Trib. Bergamo n. 274/2021.

intermittente a termine (illegittimamente stipulato e, quindi, convertito in un "normale" rapporto di lavoro subordinato) sia stato prorogato per più di quattro volte<sup>529</sup>.

Ad ogni modo, il lavoratore potrà anche non richiedere la conversione a tempo indeterminato. Il c.d. principio della domanda (art. 99 cod. proc. civ.) e la necessaria corrispondenza tra chiesto e pronunciato (art. 112 cod. proc. civ.) consentiranno di salvaguardare la volontà e le esigenze delle parti (*rectius* del lavoratore)<sup>530</sup>.

Con riferimento all'impegno temporale, il rapporto convertito potrà essere a tempo pieno o a tempo parziale<sup>531</sup> (eventualmente, con individuazione da parte del giudice della collocazione oraria delle prestazioni<sup>532</sup>), considerato che, in questo caso, non sussiste un rapporto di regola ed eccezione come, invece, tra il contratto a tempo indeterminato e quello a termine (si v. le differenti formulazioni contenute nell'art. 1 e nell'art. 4, d.lgs. n. 81/2015).

Il requisito della forma scritta *ad probationem* applicabile al lavoro a tempo parziale (art. 5, co. 1, d.lgs. n. 81/2015) comporta l'applicazione delle limitazioni probatorie già richiamate (*supra* § 5.2.). Pertanto, in difetto di prova contraria, dovrà essere dichiarata la sussistenza di un rapporto di lavoro a tempo pieno (art. 10, co. 1, d.lgs. n. 81/2015)<sup>533</sup>.

Anche in questo caso, il lavoratore potrà limitare la propria richiesta all'accertamento di un orario di lavoro a tempo parziale, considerato che la realizzazione dell'interesse alla stabilità del rapporto potrebbe non coincidere con quello allo svolgimento della prestazione a tempo pieno<sup>534</sup>. Viene così scongiurato anche il rischio che l'esigenza di

<sup>529</sup> Secondo Trib. Milano n. 1806/2017 e n. 1810/2017 (con nota di O. GENOVESI, *I requisiti soggettivi e oggettivi del contratto di lavoro intermittente*, cit., p. 57 ss.), l'applicazione della disciplina del contratto a tempo determinato richiede, affinché possa essere disposta la conversione a tempo indeterminato, la tempestiva impugnazione del termine o della cessazione del rapporto.

<sup>530</sup> La necessità di salvaguardare la volontà e le esigenze delle parti è segnalata da A. PIOVESANA, *Lavoro intermittente: alternatività o cumulo dei requisiti?*, cit., p. 1075. V. PINTO, *Commento all'art. 14, d.lgs. n. 81/2015*, cit., p. 2763, segnala, inoltre, che la conversione a tempo indeterminato potrebbe esporre il lavoratore a licenziamento per giustificato motivo oggettivo. Nello stesso senso R. VOZA, *Il contratto di lavoro intermittente*, cit., p. 1284.

<sup>531</sup> In questo senso M.G. MATTAROLO, *Misure di contrasto all'uso improprio del lavoro intermittente dopo la l. n. 92/2012*, cit., p. 963. In giurisprudenza si v. Trib. Firenze 25/01/2011, che ha accertato l'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato a tempo parziale in presenza di prestazioni richieste con continuità in giorni e periodi prestabili.

<sup>532</sup> V. PINTO, *Commento all'art. 14, d.lgs. n. 81/2015*, cit., p. 2763, segnala che, in caso di trasformazione a tempo parziale, in assenza di regolarità delle chiamate, viene lasciata una certa discrezionalità alla decisione del giudice.

<sup>533</sup> In questo senso si v. Trib. Bergamo n. 274/2021. Anche Trib. Trento 10/01/2013 e Trib. Firenze n. 1234/2012 hanno riconosciuto la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato a tempo pieno, anche se previa verifica delle modalità di concreta esecuzione dello stesso.

<sup>534</sup> In questo senso F. LUNARDON, *Il lavoro intermittente*, cit., p. 87.

tutelare il contraente debole possa alterare con una forzatura l'assetto di interessi effettivamente voluto dalle parti<sup>535</sup>.

Chiarito quanto sopra con riferimento alla mancanza dei requisiti, resta da verificare l'applicabilità dell'art. 1419, co. 2, cod. civ. all'ipotesi di violazione dei divieti.

Nonostante alcune aperture in tal senso da parte della giurisprudenza di merito<sup>536</sup>, non sembra che si possa addivenire all'applicazione di tale rimedio nelle ipotesi di cui all'art. 14, d.lgs. n. 81/2015.

I divieti previsti da tale disposizione tutelano, infatti, interessi (il diritto di sciopero, la tutela dell'occupazione stabile e il diritto alla salute e alla sicurezza sul lavoro) che – seppur considerati da parte dell'ordinamento nazionale come sovraordinati rispetto a quello del singolo datore di lavoro di ricorrere a contratti di lavoro flessibili – non sono riconducibili direttamente alla sfera giuridica del lavoratore<sup>537</sup>, né alla fattispecie del lavoro intermittente.

Tale conclusione, ovviamente, vale anche per gli analoghi divieti previsti per il lavoro a tempo determinato (art. 20, d.lgs. n. 81/2015) e per la somministrazione di lavoro (art. 32, d.lgs. n. 81/2015). Sebbene in tali ipotesi, a differenza di quanto accade per il lavoro a chiamata, trovi applicazione la conversione, tale rimedio si fonda su di una espressa previsione legislativa.

Anche sulla base di tale considerazione, la Suprema Corte, dopo averla esclusa con riferimento alle disposizioni dell'art. 34, co. 3, d.lgs. n. 276/2003<sup>538</sup> (*supra* § 5.4.), ha ribadito l'inapplicabilità della conversione anche con riferimento alla disciplina contenuta nel c.d. Jobs Act (art. 14, d.lgs. n. 81/2015)<sup>539</sup>, ritenendo invocabile solo l'art. 2126 cod. civ. per le prestazioni già effettuate. Secondo la Corte di Cassazione, l'eterointegrazione del contratto non sarebbe, infatti, possibile perché l'art. 1419, co. 2, cod. civ. presuppone la nullità di una specifica clausola che consente la deviazione dal

---

<sup>535</sup> Segnala tale rischio M. BROLLO, *Part-time e lavoro intermittente alla prova dei numeri*, cit., p. 1269.

<sup>536</sup> Si v. Trib. Perugia n. 231/2019, Trib. Forlì 31/01/2018, Trib. Vicenza n. 343/2017, nonché Trib. Milano n. 1806/2017 e n. 1810/2017, con nota di O. GENOVESI, *I requisiti soggettivi e oggettivi del contratto di lavoro intermittente*, cit., p. 57 ss.

<sup>537</sup> In questo senso L. RATTI, *Conversione del contratto e rapporti di lavoro. Trasformazione e sanzione nel trattamento delle invalidità dei contratti di lavoro*, cit., p. 62-63, con riferimento agli identici divieti previsti dall'art. 20, d.lgs. n. 81/2015 per il lavoro a tempo determinato.

<sup>538</sup> Cass. n. 378/2024, con nota di E. GRAMANO, *Causa del contratto di lavoro intermittente e conseguenze della nullità*, cit., p. 630 ss., nonché Cass. ord. n. 626/2024 e Cass. ord. n. 627/2024.

<sup>539</sup> Cass. ord. n. 20661/2025.

“normale” contratto di lavoro subordinato, assente in caso di violazione dei divieti di ricorso al lavoro a chiamata<sup>540</sup>.

L’assenza di ogni tipo di sanzione, vanificando i divieti<sup>541</sup>, non può, però, essere considerata in linea con le previsioni dall’art. 19, dir. UE n. 1152/2019. Al contempo, la necessità di rispettare la disciplina europea e di assicurare una sanzione effettiva, proporzionata e dissuasiva non richiede necessariamente la riconduzione del contratto al “normale” rapporto di lavoro subordinato.

Peraltro, a ben vedere, la sanzione della conversione non sembra poter garantire l’effettiva tutela dei diritti che i divieti mirano a tutelare. Non lo sarebbero né il diritto di sciopero, né la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Inoltre, nelle ipotesi di ricorso alle integrazioni salariali e ai licenziamenti collettivi tale sanzione finirebbe, paradossalmente, per penalizzare proprio l’occupazione stabile che avrebbe dovuto tutelare<sup>542</sup>, convertendo in un rapporto “standard” il contratto di lavoro a chiamata utilizzato in violazione del divieto.

Per l’ipotesi di violazione dei divieti, sembrerebbe, quindi, preferibile – come già ipotizzato subito dopo l’emanazione del c.d. Decreto Biagi<sup>543</sup> – fare ricorso a una sanzione amministrativa. Si tratta, del resto, di uno strumento già utilizzato dall’ordinamento nel caso di rapporti di lavoro “atipici” e, in particolare, nell’ipotesi di violazione delle clausole di contingentamento del ricorso al lavoro a tempo determinato (art. 23, d.lgs. n. 81/2015)<sup>544</sup>, anch’esse volte a tutelare l’occupazione stabile. Ovviamente, tale soluzione richiederebbe un intervento da parte del Legislatore.

---

<sup>540</sup> Tale precisazione in merito all’art. 14, d.lgs. n. 81/2015 e alla disciplina dei divieti sembrerebbe, invece, confermare l’utilizzabilità dell’art. 1419 co. 2 cod. civ. nei casi di assenza dei requisiti per la stipulazione del contratto di lavoro intermittente (art. 13, d.lgs. n. 81/2015).

<sup>541</sup> La violazione del divieto di utilizzo del lavoro intermittente durante i periodi di sciopero configura anche una condotta antisindacale. Sull’illegittimità del ricorso al c.d. “crumiraggio esterno”, si v. Cass. n. 20164/2007, con nota di G. ZILIO GRANDI, *L’ipotesi “classica” della sostituzione dei lavoratori in sciopero tra fonti di disciplina e diritti costituzionali*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2007, n. 2, p. 509 ss. e Trib. Monza 22/02/2008.

<sup>542</sup> In questo senso M.G. MATTAROLO, *Lavoro intermittente. Artt. 33-40*, cit., p. 34. A. VALLEBONA, *La nullità dei contratti di lavoro “atipici”*, cit., p. 543, segnala come le nuove assunzioni, anche mediante sottotipi, possano anzi rilevare nelle controversie proposte dai lavoratori cassaintegrati o licenziati collettivamente per negare l’effettività della temporanea inutilizzabilità o dell’esubero.

<sup>543</sup> M.G. MATTAROLO, *Lavoro intermittente. Artt. 33-40*, cit., p. 34.

<sup>544</sup> Con riferimento al limite massimo di assunzioni a termine, l’utilizzo della sanzione della conversione comporterebbe una tutela differenziata tra lavoratori che si trovano nelle medesime condizioni. Tale rimedio risulterebbe, infatti, applicabile solo a vantaggio del lavoratore che ha causato il superamento della soglia percentuale, ma non anche degli altri lavoratori a tempo determinato che, assunti in precedenza, hanno contribuito a causarne il raggiungimento.

## **La rappresentatività sindacale dopo la sentenza n. 156/2025: dalla soluzione arbitrale alla supplenza sistemica\***

Bruno Caruso

1. Art. 19 e Corte costituzionale: dal minimalismo del 2013 all'ingegneria pretoria del 2025	178
2. La tecnica decisoria e la natura interinale del rimedio adottato	179
3. Oltre la giurisprudenza precedente: la rappresentatività comparativa come principio ordinatore "di supplenza"	181
4. Conclusioni. Verso una giuridificazione indiretta del Testo Unico del 2014	183
Bibliografia	184

---

\* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 504/2025

## 1. Art. 19 e Corte costituzionale: dal minimalismo del 2013 all'ingegneria pretoria del 2025

Dopo più di un decennio la Corte ritorna sul sentiero, da essa stessa tracciato, della rappresentatività sindacale. Cosa ci dice, in sintesi, la sentenza n. 156/2025 sul piano generale? Ribadisce la dipendenza strutturale del diritto del lavoro italiano da interventi giudiziali chiamati a colmare l'assenza di una disciplina legislativa della rappresentanza sindacale. Tale dipendenza affonda le sue radici nella mancata attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost., che ha prodotto una lacuna normativa divenuta stabile, quasi fisiologica. Questa lacuna, lungi dal configurarsi come un semplice vuoto, è stata progressivamente interiorizzata dal sistema sino ad assumere una funzione indirettamente regolativa: la giurisprudenza è divenuta il luogo, di fatto, di costruzione di principi e criteri selettivi che la Costituzione avrebbe destinato alla legge [PERULLI 2025]. Ne è derivata una fisiologia regolativa di "supplenza", che oggi struttura l'intero assetto del diritto sindacale.

E non si tratta soltanto di una giurisprudenza che produce effetti normativi; è piuttosto la formazione, al livello più alto della gerarchia delle fonti giurisprudenziali, di una regola interpretativa destinata a operare come criterio ordinatore dell'intero sistema, in assenza della norma positiva che avrebbe dovuto disciplinare la materia.

E non è neppure una novità. Già in occasione della sentenza n. 231/2013 [B. CARUSO 2013] avevo rilevato come l'evoluzione dell'art. 19 St. lav. stesse progressivamente trasformando il giudice delle leggi nel perno attorno al quale ruotava la definizione dei criteri di selezione delle organizzazioni sindacali legittimate ad operare nei luoghi di lavoro. In quel contributo osservavo — con un'immagine poi rivelatasi più resistente del previsto — che il sistema oscillava «tra la timidezza di don Abbondio e la solitudine del passero»: la prima riferita alla scelta della Corte di adottare una soluzione limitata al caso concreto (la legittimazione della CGIL che aveva partecipato alla trattativa senza sottoscrivere il contratto), senza elevare la democrazia sindacale a principio generale; la seconda alla condizione della Corte, chiamata a intervenire in assenza di una disciplina organica e stabile, totalmente abbandonata a sé stessa dal legislatore.

Da qui l'auspicio — formulato poi anche nell'ambito del progetto [FRECCIA ROSSA 2015] con altri colleghi autorevoli, tra cui DE LUCA TAMAO [2018] — di un intervento legislativo organico: un vero e proprio "decalogo" capace di stabilizzare un quadro positivo della democrazia sindacale.

L'odierna sentenza n. 156/2025 ripropone la medesima dinamica, ma con un elemento aggiuntivo: il silenzio del legislatore non è più soltanto un dato problematico,

bensì un fattore strutturale che induce la Corte a dichiarare — questa volta apertamente — che il proprio intervento assume una funzione di supplenza necessaria. Non più, dunque, una soluzione arbitrale confinata al caso concreto, ma un atto consapevolmente volto a colmare un vuoto normativo che perdura dal 1970.

L'intensità e la pregnanza istituzionale dell'intervento risultano pertanto maggiori rispetto al 2013. Da un lato, la Consulta ritiene necessario integrare, sistematicamente, l'art. 19 con un ulteriore criterio selettivo, fondato sulla rappresentatività comparativa su base nazionale; dall'altro, ribadisce il carattere dichiaratamente interinale della soluzione adottata e richiama espressamente la responsabilità del legislatore nel definire una disciplina organica della rappresentatività sindacale.

## 2. La tecnica decisoria e la natura interinale del rimedio adottato

La Corte utilizza nuovamente la tecnica dell'addizione, ritenendo costituzionalmente insufficiente il solo criterio della partecipazione alle trattative — accanto alla stipula del contratto, già prevista dalla lett. b) dell'art. 19. Respinge così l'ipotesi, prospettata dal giudice rimettente, di una liberalizzazione fondata su un giudizio caso per caso: un modello che avrebbe affidato l'ingresso al tavolo negoziale alla discrezionalità datoriale, rendendolo una variabile potenzialmente idonea ad alterare la rappresentatività effettiva delle organizzazioni sindacali. L'introduzione di un parametro ulteriore si giustifica, per la Corte, proprio in funzione di tale rischio. Solo un criterio radicato su un piano nazionale — e dunque non manipolabile attraverso strategie escludenti nella singola realtà aziendale — può neutralizzare la dipendenza della partecipazione neoziale da decisioni idiosincratiche del datore di lavoro.

Pur affermando ciò, la Corte qualifica espressamente la propria soluzione come interinale e richiama, nuovamente, l'esigenza di una disciplina legislativa organica della rappresentanza e della rappresentatività: un'esigenza già segnalata nella sentenza n. 231/2013 e in altre precedenti pronunce del secolo scorso.

È significativo, però, che tale richiamo al legislatore conviva con la chiara consapevolezza — che emerge in più passaggi della motivazione — che l'addizione adottata conferisce all'art. 19 un assetto sistematico già compiuto. La Corte ribadisce la necessità di una legge, ma appronta nel contempo una soluzione che funziona, di fatto, come criterio ordinatore generale. È proprio questa tensione tra dichiarata provvisorietà e portata sistematica dell'intervento che lascia affiorare un profilo di possibile "hybris istituzionale": la Corte assume una funzione che l'ordinamento costituzionale affida primariamente al legislatore.

A ciò si aggiunge che il criterio prescelto presenta un'elevata fragilità strutturale. La nozione di rappresentatività comparativa, pur evocativa di oggettività, risulta nella pratica intrinsecamente vaga e di difficile applicazione. Essa presuppone l'individuazione di indici empirici — consistenza associativa, partecipazione negoziale, diffusione settoriale, continuità organizzativa, capacità di stipulazione — che l'ordinamento non definisce né gerarchizza. L'assenza di un sistema pubblico di certificazione, di soglie predeterminate e di criteri uniformi comporta che la comparazione debba essere ricostruita caso per caso, con il rischio di esiti non uniformi.

È in questo quadro che la Corte richiama, con un mix di rimpianto e sollecitazione, il sistema di misurazione della rappresentatività nel pubblico impiego e il Testo Unico del 2014: modelli tecnicamente avanzati, evocati quasi come "benchmark", ma non generalizzabili in assenza di una legge di recepimento. L'allusione sottolinea la distanza tra ciò che sarebbe necessario per un sistema coerente e ciò che l'ordinamento effettivamente prevede.

Di conseguenza, la rappresentatività comparativa assume una funzione in parte "consolatoria": un lemma rassicurante che, privo di definizioni normative puntuali e intrinsecamente ellittico, non chiarisce il contenuto della comparazione. Il sistema si trova così inevitabilmente esposto al contenzioso, poiché la valutazione empirica dei dati si intreccia con la loro qualificazione giuridica. La comparazione diviene un giudizio intrinsecamente indeterminato, suscettibile di esiti divergenti tra settori, territori e imprese. In assenza di una disciplina legislativa compiuta, il criterio diventa più un fattore di instabilità sistemica che un principio di razionalizzazione.

La soluzione adottata dalla Corte è dunque funzionale rispetto al caso concreto, ma non configura un assetto stabile. Il giudice delle leggi opera entro i confini della propria funzione; ma il sistema richiede un intervento politico-normativo capace di definire criteri univoci di misurazione della rappresentatività, soglie differenziate per settore, meccanismi pubblici di certificazione e un coordinamento interno tra rappresentatività e legittimazione all'azione ex art. 28 da parte del sindacato "nazionale".

In mancanza di una disciplina generale, la rappresentanza continuerà a essere definita attraverso interventi pretori successivi, con un progressivo ampliamento della funzione regolativa cui la Corte stessa — in più occasioni — ha dichiarato di non potere assolvere in modo stabile. Il quadro odierno, che affianca la decisione sull'art. 19 alle pronunce più recenti in materia di licenziamento illegittimo, mostra come la supponenza giudiziale abbia raggiunto un punto critico: le soluzioni interpretative non bastano più a garantire certezza, uniformità e prevedibilità.

L'applicazione concreta del nuovo criterio, come mostra il caso rimesso dal Tribunale di Modena, conferma tali criticità. La presenza numericamente rilevante di un sindacato in una singola realtà aziendale — come ORSA in SETA, o come accade in diversi settori rispetto ai sindacati di base — non è di per sé sufficiente ai fini dell'accesso agli strumenti dell'art. 19, se non riflette una rappresentatività nazionale effettiva. Il giudice del lavoro è dunque chiamato ad accertare tale rappresentatività sulla base di criteri non definiti dal legislatore, ma ricavabili solo indirettamente dalle prassi vigenti in altri ambiti. Ne deriva un forte rischio di giurisdizionalizzazione del concetto di rappresentatività, con possibili divergenze applicative tra diversi contesti settoriali e territoriali. Questo rischio era già evidente nella giurisprudenza successiva alla sentenza n. 231/2013 e si accentua ulteriormente nell'attuale fase, nella quale il parametro comparativo si sovrappone a criteri già consolidati, senza sostituirli né integrarli compiutamente.

### 3. Oltre la giurisprudenza precedente: la rappresentatività comparativa come principio ordinatore "di supplenza"

L'introduzione del criterio della rappresentatività comparativa non può essere letta come una mera riproposizione di parametri già presenti in altri settori dell'ordinamento (d.lgs. 276/2003; d.lgs. 81/2015; art. 8 d.l. 138/2011). La sua novità, nella sentenza n. 156/2025, consiste nel fatto che esso non è più un criterio accessorio legislativamente frammentato e presente rapsodicamente, ma viene assunto dalla Corte come principio ordinatore dell'art. 19, cioè come elemento necessario alla stessa funzionalità costituzionale dell'istituto. In questa trasformazione risiede il vero salto rispetto alla giurisprudenza precedente.

Se la sentenza n. 231/2013 aveva introdotto un rimedio calibrato sul caso concreto — una soluzione arbitrale fondata su "razionalità materiale" — la sentenza n. 156/2025 elegge il parametro comparativo a criterio generale di legittimazione sindacale, senza disporre degli strumenti normativi e tecnici necessari a reggerne l'applicazione.

Gli autori che hanno analizzato il sistema dopo il 2013 avevano già anticipato le criticità. Sia MARAZZA [2025] sia ZOLI [2025]<sup>545</sup>, nei loro primi commenti a caldo sulla

---

<sup>545</sup> Marazza [2025] sottolinea che la comparazione è un meccanismo tecnicamente delicato, perché non esistono né soglie né parametri normativi, e che il giudice deve operare su dati pluralistici, spesso non omogenei e privi di criteri legali di ponderazione. Il rischio è quello di una "selezione senza predeterminazione dei comparabili", che espone a

sentenza n. 156/2025, convergono su un punto: il criterio della rappresentatività comparativa, in assenza di una cornice legislativa unitaria, affida all'interprete un compito ricostruttivo complesso e strutturalmente esposto all'eterogeneità applicativa.

Con la sentenza n. 156/2025, tale parametro non è più eventuale: diventa il fulcro della ricostruzione, il “criterio mancante” che la Corte inserisce per colmare la lacuna dell’art. 19. È qui che la riflessione dottrinale maturata nel frattempo — da DE LUCA TAMAO [2018] alla letteratura più recente — mostra tutta la sua attualità. La “debole intensità regolativa” del diritto sindacale italiano non è più solo una diagnosi politico-istituzionale, ma il contesto che obbliga la giurisprudenza a trasformare uno strumento concettualmente fragile in un criterio strutturale.

In questo senso, la sentenza n. 156/2025 accentua un movimento già osservato in altri settori del diritto del lavoro. Come ho sostenuto in un contributo con C. CARUSO [2024] a proposito della regolamentazione della reintegrazione, la Corte costituzionale tende ormai a definire soluzioni regolative in aree caratterizzate da inerzia legislativa prolungata, operando non attraverso la sola rimozione di antinomie, ma mediante la ricostruzione diretta di assetti ordinatori. È proprio questa funzione “di supplenza” che emerge con chiarezza nella disciplina della rappresentanza sindacale: il criterio comparativo diventa il principio temporaneamente necessario per far funzionare un sistema che manca da decenni della sua legge.

La conseguenza è duplice. Da un lato, la giurisprudenza costituzionale stabilizza — seppur interinalmente — il quadro dell’art. 19, conferendogli una coerenza che il legislatore non ha prodotto. Dall’altro, però, il parametro prescelto rimane strutturalmente incerto, privo di una articolazione normativa, e dunque incapace di stabilità. Il risultato è un sistema che dipende da una regola giudiziaria che opera come legge, senza avere la struttura, la precisione e la generalità che solo la legge può garantire.

---

esiti mutevoli da settore a settore. In altri termini: la comparazione è indispensabile ma, senza disciplina, è intrinsecamente instabile; Zoli [2025], in modo complementare, osserva che la comparazione richiede almeno la definizione ex ante del “perimetro” entro cui i sindacati sono comparabili e degli indici da utilizzare (consistenza, diffusione, continuità organizzativa). Senza regole legislative, il giudizio rischia di diventare una costruzione giurisprudenziale caso per caso, con una forte variabilità territoriale e settoriale. In sintesi, per entrambi, la rappresentatività comparativa funziona solo come criterio residuale in sistemi già normati; introdurla come criterio generale, senza regole, la espone a incertezza fisiologica.

#### 4. Conclusioni. Verso una giuridificazione indiretta del Testo Unico del 2014

La sentenza n. 156/2025 costituisce un passaggio significativo nella ricostruzione della disciplina della rappresentanza sindacale, ma conferma, più che risolvere, il problema di fondo. Il criterio della rappresentatività comparativa su base nazionale è una soluzione funzionale nel caso concreto — necessaria per evitare strategie escludenti e neutralizzare la discrezionalità datoriale — ma non possiede la forza regolativa necessaria a stabilizzare il sistema.

La giurisprudenza costituzionale ha nuovamente operato in supplenza, ma tale supplenza mostra ormai limiti evidenti. La mancanza di una disciplina organica rende impossibile assicurare uniformità applicativa, prevedibilità dei criteri di selezione e certezza delle situazioni soggettive. Solo una legge generale sulla rappresentanza e sulla rappresentatività potrebbe colmare questa lacuna, restituendo coerenza sistematica e riducendo l'area dell'intervento pretoriamente ricostruttivo.

Aspettando Godot, tuttavia, è la dottrina, per suo precipuo compito e funzione, a dover completare il pezzo mancante del circuito regolativo, mettendo in collegamento lacune legislative e rammendi giurisprudenziali. E lo può fare tornando a passate riflessioni sulla rappresentatività a partire dal problema che già si pose MASSIMO D'ANTONA [1990], di come ricostruire un canale sistematico e stabile di comunicazione tra ordinamento sindacale e ordinamento statuale. A differenza di quanto osservato nel 1992, [B. CARUSO 1992, Id. 1990], quando l'autonomia collettiva non offriva ancora un patrimonio regolatorio significativo, oggi esiste un sistema di autoregolamentazione sindacale evoluto e dotato di strumenti empirici consolidati. Il Testo Unico del 2014 e il meccanismo di legittimazione elettiva delle RSU rappresentano un impianto concettuale e tecnico maturo, capace di fornire una base oggettiva per la misurazione della rappresentatività: una ponderazione tra consistenza associativa e dato elettorale, suscettibile di verifica e controllabilità pubblica.

È proprio questo sistema che la sentenza n. 156/2025, pur senza recepirlo formalmente, finisce per richiamare indirettamente. Il costante riferimento della Corte ai modelli del lavoro pubblico e al Testo Unico della rappresentanza come "standard" applicativi rivela un dato rilevante: tali modelli, seppure nati in sede pattizia, ricevono oggi un avallo istituzionale che li proietta in una dimensione quasi normativa. Vengono, per così dire, giuridificati senza essere formalmente legificati: la Corte non li trasforma in diritto statale, ma li indica come parametri cui l'interprete deve guardare per rendere operativa la nozione di rappresentatività comparativa. È, in fondo, una dinamica analoga a quella già sperimentata con i contratti collettivi di diritto comune: norme "esterne" all'ordinamento statuale che, attraverso la giurisprudenza,

acquisiscono una funzione ordinante. Il Testo Unico diventa così non solo ordinamento sindacale di fatto, ma una forma indiretta di attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost. attraverso il medium della Corte costituzionale.

Ne deriva una conseguenza immediata per la giurisprudenza ordinaria. Di fronte all'indeterminatezza strutturale della formula costituzionale, i giudici del lavoro non possono limitarsi alla generica ricerca di una "comparativa rappresentatività" nazionale. Devono invece ancorare il giudizio a criteri empiricamente verificabili, e cioè — per quanto oggi possibile — alle regole del Testo Unico del 2014: misurazione della consistenza associativa, ponderazione con i dati elettorali, confronto su base nazionale tra organizzazioni operanti nel medesimo settore. È, in altre parole, il sistema del Testo Unico — soprattutto nella prospettiva, ormai indifferibile, della certificazione INPS — a fornire l'unico metodo idoneo a trasformare la formula della "rappresentatività comparativa" in un criterio giuridicamente praticabile.

In assenza di una legge, sarà dunque questo pattern regolativo pattizio, reso autorevole dalla sua evocazione costituzionale, a orientare le decisioni nei casi concreti: un ancoraggio empirico che consente di evitare la deriva della giurisdizionalizzazione senza regole e di preservare, almeno in parte, la coerenza complessiva del sistema.

### Bibliografia

- B. Caruso, *La corte costituzionale tra don Abbondio e il passero solitario: il sistema di rappresentanza sindacale dopo la sentenza n. 231/13*, Riv. It. Dir. Lav., I, 2013, p. 902, ss.
- B. Caruso, *Rappresentanza sindacale e consenso*, Angeli, Milano, 1992.
- B. Caruso, Rappresentanza e rappresentatività sindacale, in M. D'Antona (a cura di), *Letture di diritto sindacale*, Jovene, Napoli, 1990.
- B. Caruso – C. Caruso, *Licenziamento e «politiche» giurisdizionali del lavoro. (Riflessioni interdisciplinari a partire dalle sentenze nn. 128 e 129/2024 della corte costituzionale)*, Riv. It. Dir. lav., 2024, I, p. 323 ss.
- M. D'Antona, *Diritto sindacale in trasformazione, Letture di diritto sindacale*, Jovene, Napoli, 1990, a cura di Massimo D'Antona.
- R. De Luca Tamajo, *Incertezze e contraddizioni del diritto sindacale italiano: è tempo di regolamentazione legislativa*, Riv. It. Dir. Lav., 2018, I, 275 ss.
- Freccia Rossa, *Proposta di intervento legislativo in materia sindacale*, Riv. It. Dir. Lav., 2015, III, p. 205 ss.

M. Marazza, *Rappresentanza sindacale in azienda dopo corte cost. n. 156/2025 (più rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro, nuovi strumenti per governare il dumping contrattuale)*, editoriale, in Giust. Civ. com, 2025,

A. Perulli, *Rappresentatività sindacale: a quando, finalmente, una nuova legge?*, *il Sole 24 ore*, 4 novembre, 2025.

C. Zoli, *La costituzione delle rappresentanze sindacali in azienda: un percorso lungo e accidentato*, *Var. T. Dir. Lav.*, 2025 di prossima pubblicazione.

## **Conflitto, partecipazione democratica ed emancipazione collettiva\***

Pasqualino Albi

1. Conflitto sociale ed emancipazione collettiva	187
2. Gli ostacoli all'emancipazione collettiva ed il loro possibile superamento	189
3. Il conflitto come fondamento della partecipazione democratica	194
4. Alla ricerca degli emergenti interessi collettivi	196
5. Conclusioni	200

---

\* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT – 505/2025

## 1. Conflitto sociale ed emancipazione collettiva

Muoverò dell'assunto che il conflitto, in particolare il conflitto sociale, ha uno stretto legame con l'emancipazione.

Nel tentativo di individuare una immagine, una sequenza di immagini, che simboleggia il legame tra conflitto ed emancipazione ricorrerò ad un capolavoro cinematografico: *La Battaglia di Algeri* (1966) del regista Gillo Pontecorvo, un film che riesce a trasmettere la durezza e la brutalità del conflitto, a descrivere il dramma di un popolo oppresso e vittima di una dominazione.

Per chiarezza dirò che, quando diversi mesi fa ho ideato questo convegno, ho pensato alla Battaglia di Algeri come immagine evocativa del conflitto e ho condiviso con i miei studenti alcune riflessioni su questo capolavoro<sup>546</sup>.

Spiegare che cos'è il conflitto può passare anche dalla discussione su un capolavoro cinematografico e comprendere la brutalità, la durezza e la drammaticità del conflitto è un passaggio obbligato per comprendere le origini e l'evoluzione del diritto del lavoro.

Di fronte all'oppressione e alla dominazione probabilmente l'unica risorsa che un popolo ha a disposizione è la coscienza del conflitto quale presupposto per conquistare la libertà ed è proprio questo il punto: se il conflitto assume le forme della violenza allora è conclamato il fallimento della civiltà giuridica, della libertà e della democrazia<sup>547</sup>.

L'esempio della rivoluzione algerina è polarizzante<sup>548</sup> ma ci consente di rappresentare uno dei fili conduttori del legame tra conflitto ed emancipazione.

---

<sup>546</sup> La *Battaglia di Algeri* incarna l'idea del cinema della liberazione e della resistenza di un popolo che reagisce ad una aggressione. Questa idea, che ha trovato corpo nella genialità di Pontecorvo, non è rimasta senza sviluppi artistici e culturali. Al riguardo, fra i vari spunti, v. *Forms of Desire*, Issue 1/3, 2021, French Pavillon, che ripercorre il percorso artistico di Zineb Sedira (nell'ambito di una presentazione al Padiglione francese della 59a Biennale di Venezia). Il desiderio richiamato nel titolo dato alla rivista è inteso come emancipazione e come strumento politico, con un filo conduttore che ricostruisce le tracce delle strutture cinematografiche militanti emerse all'indomani della guerra d'indipendenza algerina e delle registe in Algeria.

<sup>547</sup> Sia consentito un rinvio (pur circoscritto) al pensiero di H. ARENDT (*Sulla rivoluzione*, Torino, 2009) che ci esorta a contrastare il mito della violenza proprio perché la violenza porta sempre al terrore e alla fine di ogni nobile obiettivo ideale di trasformazione sociale.

<sup>548</sup> Un importante contributo che esamina l'esperienza drammatica della rivoluzione algerina in uno scenario più ampio è quello di FANON, *I dannati della terra*, Torino, 2007.

Ora se il conflitto, pur drammatico, costituisce un passaggio necessario verso l'emancipazione sociale, tuttavia, perché quell'emancipazione si traduca in autentica egualanza<sup>549</sup> e divenga partecipazione, deve assumere una dimensione collettiva.

L'emancipazione individuale del singolo, l'emancipazione dell'individuo come «atomo disperso»<sup>550</sup>, avulsa dalla dimensione collettiva, perde il suo contatto con l'egualanza e con la partecipazione.

La Battaglia di Algeri incarna, anche simbolicamente, un momento storico nel quale la drammaticità del conflitto era spesso unita alla convinzione che il conflitto potesse portare all'emancipazione collettiva.

Nella stagione attuale sembra prevalere la disillusione e anzi l'opposta convinzione che dall'oppressione o dalla durezza delle condizioni dell'esistenza – dalla miseria, dalle dittature, dall'emergenza climatica, dalla guerra, dall'essere nati dalla parte sfortunata del mondo – ci si possa salvare solo individualmente.

E in effetti anche il cinema, che restituisce un'immagine artefatta quanto reale delle nostre esistenze, lascia trasparire in grandi capolavori l'impressione che il destino sia oggi solo individuale e che questa accentuazione atomistica dell'individuo, dell'individuo come atomo disperso, non sia una scelta del singolo ma sia invece imposta dai fatti.

Ad esempio in un altro capolavoro cinematografico come *Io Capitano*, di Matteo Garrone (2023), il giovane protagonista riesce a salvarsi attraversando il mare (nel senso che giunge in vita dall'altra parte del mare) ma questo avviene in una dimensione che è prevalentemente individuale, nonostante il protagonista abbia intuitivamente a cuore e molto forte e straziante il suo senso di appartenenza ad un popolo, abbia vivo il senso collettivo dell'esistenza e dimostri la sua solidarietà, il suo sentirsi parte di una collettività, una collettività che però non ha la forza di emergere.

Anche il naufragio, l'annegamento di un numero indefinito di persone nelle acque del Mediterraneo, simboleggia questa impossibilità di affermazione dell'esistenza, questa negazione dell'esistenza.

---

<sup>549</sup> L'idea che senza una vera uguaglianza la democrazia si riduce a forma di regime, è sviluppata da ROSANVALLON, *La società dell'uguaglianza*, Roma, 2013. Seguendo questa impostazione la disuguaglianza non è solo ingiusta, ma anche violenta e aperta all'avvento del populismo.

<sup>550</sup> Per il riferimento all'individuo come "atomo disperso" nel contesto dell'elaborazione del codice civile del 1942, v. BIGLIAZZI GERI, *Persona e lavoro*, in Aa. Vv., *Atti del XIII Congresso Nazionale dell'Associazione Italiana Giovani Avvocati*, Padova, 1994.

In senso più ampio, *Io Capitano* è una metafora della capacità di resistenza, della determinazione e della dignità umana di fronte alla sofferenza e alla disperazione, suggerendo che ciascun migrante, nell'affrontare questa esperienza, diventa metaforicamente "capitano" della propria esistenza, chiamato a guidare sé stesso.

Il punto è che in *Io Capitano* l'interrogativo se con quel guidare sé stessi, la propria individualità, si intenda guidare anche gli altri o condividere con gli altri il proprio percorso di vita, rimane aperto anche nella scena finale.

Mi permetto di citare un altro capolavoro del cinema recente, *Le nuotatrici* (*The Swimmers*, 2022), diretto da Sally El Hosaini. In quest'opera il futuro delle due giovani protagoniste siriane si sviluppa nella dimensione del riscatto individuale e anche in questo caso lo sfondo è quello di una dimensione collettiva ben presente e che manifesta i suoi tratti solidaristici dell'umanità disperata che tuttavia non sembra vincere.

## 2. Gli ostacoli all'emancipazione collettiva ed il loro possibile superamento

L'idea del conflitto come elemento fondativo della partecipazione democratica e il nesso tra conflitto ed emancipazione collettiva (inclusa la sua contestualizzazione storica e le forme odierne di mobilitazione) sono al centro della riflessione qui sviluppata.

Si tratta di una riflessione che deve fare i conti almeno con due grandi ostacoli.

*In primo luogo* dobbiamo prendere atto che è dominante la convinzione che il riscatto di una persona sia indissolubilmente legato al suo agire come individuo sganciato dalla dimensione collettiva.

È tuttavia proprio questa convinzione che si sta rivelando errata perché è stato fuorviante credere che l'affermazione dell'individuo, in una società diseguale, potesse passare solo dal talento e dal duro lavoro<sup>551</sup>.

Sia subito chiarito che l'impegno personale è necessario per raggiungere i traguardi della vita ma un simile impegno si rivela spesso insufficiente se il sistema sociale nel quale si vive è caratterizzato da forti diseguaglianze che impediscono pari condizioni di accesso e di partenza<sup>552</sup>.

Ad esempio, negli Stati Uniti, proprio l'esplosione delle diseguaglianze sociali indotta dall'atteggiamento fideistico verso il libero mercato globalizzato che ha caratterizzato gli ultimi decenni ha reso falsa la "retorica dell'ascesa" al punto che è proprio il

---

<sup>551</sup> SANDEL, *La tirannia del merito. Perché viviamo in una società di vincitori e di perdenti*, Milano, 2021, 19.

<sup>552</sup> *Ivi*, 26.

continuo richiamo al “*you can make it if you try*” fatto dai politici dei due principali partiti tradizionali ad avere probabilmente giocato come la benzina sul fuoco del malcontento populista. Quel richiamo è sembrato a molti cittadini americani una formula vuota perché ha messo in luce che il sogno di una mobilità sociale verso l’alto è diventato praticamente irrealizzabile<sup>553</sup>.

La retorica del lavorare sodo si è tradotta nella «tracotanza meritocratica» che riflette «la tendenza dei vincitori a godere troppo del proprio successo, dimenticandosi della fortuna e della buona sorte che li ha aiutati nel proprio cammino»<sup>554</sup>.

Pertanto può ritenersi che la fallacia della formula dell’autoaffermazione individuale e quindi la retorica meritocratica possano rimettere al centro della scena l’idea di una dimensione collettiva del conflitto.

*In secondo luogo*, dobbiamo confrontarci con la convinzione, che è andata consolidandosi negli ultimi decenni, secondo cui la globalizzazione economica abbia realizzato un equilibrio di mercato che favorisce il benessere e la pace sociale e, addirittura, la pace fra i popoli.

Da questo punto di vista la globalizzazione economica avrebbe, per così dire, reso superflua o addirittura dannosa la logica stessa dell’emancipazione collettiva perché sono i mercati i principali strumenti per realizzare il bene pubblico.

Si tratta, anche in questo caso, di una convinzione che si è rivelata fallace, dovendo prendersi atto che la globalizzazione economica ha prodotto profonde diseguaglianze sociali nel mondo ed è causa di gravi tendenze degenerative di varia natura, dalle conseguenze disastrose sul piano ambientale fino alla determinazione di guerre commerciali e finanche di conflitti bellici<sup>555</sup>.

Per comprendere quanto accaduto possiamo prendere come riferimento esemplificativo – fra i molti – studi e indagini che hanno dimostrato come l’apertura ai mercati globali (in particolare dopo l’ingresso della Cina nel WTO) abbia avuto impatti devastanti su alcune comunità locali e settori industriali negli Stati Uniti. Il fenomeno noto

---

<sup>553</sup> *Ivi*, 27 ss; l’Autore ha anche messo in luce come lo stesso sistema di istruzione non sia in grado di garantire la mobilità sociale: analizzando 1800 college statunitensi emerso che questi hanno permesso solo al 2 per cento dei propri studenti di salire dal quintile inferiore al quintile superiore della scala di reddito. Questo perché la maggior parte di essi sono già benestanti. È come se l’intero sistema di istruzione superiore americana, nota l’Autore (ma simili rilievi potrebbero farsi anche per molti paesi europei) fosse “un ascensore in un edificio al quale la maggior parte delle persone accede dall’attico” (*Ivi*, 171).

<sup>554</sup> *Ivi*, 31.

<sup>555</sup> FOROOHAR, *La globalizzazione è finita. La via locale alla prosperità in un mondo post-globale*, Roma, 2025.

come *Shock cinese* ha prodotto negli Usa effetti occupazionali profondi e di lunga durata, difficilmente compensati da nuove opportunità di impiego in altri settori o aree geografiche<sup>556</sup>.

Le conseguenze sociali dello *Shock cinese* sono state pesantissime e hanno interessato milioni di americani, che hanno perso il loro posto di lavoro e hanno visto le loro vite rovinate o addirittura distrutte<sup>557</sup>.

La valutazione tuttora in corso sugli effetti della globalizzazione ci fa ben comprendere perché siamo davanti ad un processo di ridefinizione del modello economico che ha dominato il mondo negli ultimi decenni, un processo che segna una discontinuità significativa rispetto al passato.

La globalizzazione, intesa come progressiva integrazione dei mercati, delle economie e delle culture su scala mondiale, ha attraversato una fase di espansione accelerata a partire dagli anni Ottanta del Novecento, favorita dalla liberalizzazione degli scambi, dall'innovazione tecnologica e dall'affermazione di catene globali del valore sempre più estese.

Tuttavia, le crisi recenti – dalla pandemia di Covid-19 alle tensioni geopolitiche fino all'emergenza climatica – e, soprattutto, le sue insostenibili ed inaccettabili conseguenze sociali hanno messo in discussione l'efficacia di questo modello, evidenziandone le fragilità strutturali e spingendo molti Paesi e attori economici a riconsiderare le proprie strategie.

Eppure molti autorevoli studiosi avevano da tempo segnalato i rischi di una visione "a tunnel" sulle capacità miracolistiche della globalizzazione economica, mettendo

---

<sup>556</sup> AUTOR, DORN, HANSON, *The China shock: learning from labor market adjustment to large changes in trade*, in *National Bureau of Economic Research, Working Paper Series*, June 2016.

<sup>557</sup> FOROOHAR, op. cit., 210, riferisce che, nel periodo successivo all'ingresso della Cina nel Wto, sono stati molti i produttori statunitensi che hanno cessato la loro attività. Secondo l'autrice «circa l'80 per cento del calo dell'occupazione nel settore privato registrato tra il 2000 e il 2003, può essere ricondotto alla perdita di posti di lavoro nelle fabbriche legata allo *Shock cinese* ossia il processo attraverso il quale enormi quantità di manodopera cinese a basso costo si sono riversate sui mercati dopo l'ingresso del paese nell'OMC. I posti di lavoro sono andati in Asia, i debiti negli Stati Uniti (...). La disoccupazione è aumentata insieme alle morti per disperazione». Aggiunge questa Autrice che «nelle zone del Midwest e del Sud degli Stati Uniti, nel gruppo degli adulti bianchi sprovvisti di istruzione universitaria sono notevolmente aumentati (del 50%) i decessi per cirrosi epatica, le overdosi di droga e alcol sono aumentate del 323% e i suicidi del 78%. Tutto ciò ha fatto sì che per la prima volta dopo circa 100 anni si è avuta negli Stati Uniti una riduzione dell'aspettativa di vita» (211).

invece in luce che il mercato funziona bene solo quando è ancorato a istituzioni robuste<sup>558</sup>.

Oggi, la globalizzazione viene sempre più spesso descritta come un fenomeno declinante o in trasformazione, che sembra lasciare spazio a una riscoperta e a uno sviluppo del sistema economico in una dimensione "locale". Questo processo, a volte definito come de-globalizzazione, si manifesta in una serie di tendenze: il ritorno delle produzioni nei Paesi d'origine, la valorizzazione delle filiere corte, la tutela delle autonomie strategiche in settori critici (come l'energia, le tecnologie digitali, la sanità) e una maggiore attenzione alla sostenibilità ambientale e sociale.

Anche in relazione a tale tema, vengono tratteggiati scenari profondamente diversi: da un lato, visioni ottimistiche che colgono in questa transizione l'opportunità di costruire un modello economico più resiliente, sostenibile ed equo, capace di generare vantaggi diffusi per il benessere collettivo, riducendo le disuguaglianze e promuovendo una maggiore partecipazione delle comunità locali; dall'altro, prospettive pessimistiche, che paventano il rischio di una crescente frammentazione dei mercati, di un ritorno al protezionismo, di tensioni internazionali e di una competizione meno cooperativa, con possibili effetti negativi sulla crescita globale, sulla stabilità e sulla capacità di affrontare sfide comuni come la crisi climatica.

Luci ed ombre dunque in un contesto in cui è estremamente complicato fare affidamento sull'attendibilità delle previsioni in campo.

Nello scenario tratteggiato emerge altresì che il conflitto conosce oggi la sua dimensione patologica e tragica, diventando guerra.

Ad una guerra nel cuore dell'Europa ci siamo quasi assuefatti (e la guerra in Ucraina è una guerra europea) così come ci siamo assuefatti a quanto è accaduto ed accade nella striscia di Gaza.

Eppure il tema del conflitto che assume le sembianze della guerra ormai interessa ed interesserà la riflessione giuridica<sup>559</sup>.

---

<sup>558</sup> Si v. ad es., RODRICK, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton, 2008.

<sup>559</sup> In tema v. GRECO, *Critica della ragione bellica*, Bari-Roma, 2025. L'autore mette in luce che «vediamo la pace come qualcosa che non ci appartiene veramente, come una condizione che sostanzialmente nega le nostre inclinazioni più profonde». Con questa angolazione visuale, arriviamo a pensare che la pace sia un «ideale lontano» e «finiamo per non considerare strano, e per non vedere come scandaloso, che la si possa negare (v. IX e XI dell'*Introduzione*). Fra gli studiosi di diritto del lavoro, FONTANA, *"Economia di guerra", crisi e diritto del lavoro. Note critiche*, in <https://www.costituzionalismo.it/>, 2022, 2, 147 ss.

Negli studi giuridici si affacciano nuovamente in Europa, dopo un secolo, le questioni legate all'economia di guerra. Ad esempio, in un recente volume si mette in evidenza che la logica della guerra, che sembrava ormai appartenere al passato almeno in una parte del mondo e certamente in Italia, è tornata ad avere un suo spazio anche nel diritto<sup>560</sup>. Il saggio, non a caso, si apre con una notizia: un contratto di acquisizione sottoscritto nel 2024, concluso tra due delle principali società italiane, nel quale compare in bella vista, per la prima volta, «una clausola che consente il recesso se scoppia un conflitto che possa coinvolgere l'Italia» (e per la precisione, il riferimento è proprio all'art. 5 del Trattato Nato). Si tratta di una clausola che finora era sempre rimasta difficilmente ipotizzabile nel contesto italiano o nell'ambito dell'area UE. «Fino a poco tempo fa, queste clausole, utilizzate nei Paesi in cui sono frequenti scontri armati o guerre civili – si legge nel libro citato – sarebbero state impensabili nell'Unione europea»<sup>561</sup>. Ma evidentemente non è più così.

Quali possano essere le implicazioni per il diritto del lavoro credo che sia chiaro ma facciamo forse fatica ad accettare che anche la guerra diventi oggetto di una nostra riflessione giuridica.

La guerra può essere però anche commerciale, come la guerra dei dazi: un modo diverso di giungere al conflitto nel quale può realizzarsi un meccanismo che penalizza i ceti più deboli e che può avere effetti importanti sul mercato del lavoro.

Le scelte recenti dell'amministrazione Trump sui dazi<sup>562</sup> rischiano peraltro di provoca pesanti conseguenze per le imprese italiane ed europee e, ovviamente, per gli stessi lavoratori<sup>563</sup>.

In conclusione, pur nel quadro delle grandi incertezze legate all'evoluzione di grandi questioni geopolitiche e alla fase di grande trasformazione degli assetti economici su scala internazionale, la crisi della globalizzazione come modello economico consente

---

<sup>560</sup> SARAVALLE, STAGNARO, *Capitalismo di guerra. Perché viviamo già dentro un conflitto globale permanente (e come uscirne)*, Milano, 2025.

<sup>561</sup> *Ivi*, 11.

<sup>562</sup> Per l'analisi delle conseguenze economiche dei dazi, pur riferita ai non pochi cambiamenti di rotta delle scelte dell'amministrazione Trump: MCKIBBIN, NOLAND, SHUETRIM, *The global economic effects of Trump's 2025 tariffs*, in Peterson Institute for International Economic, *Working Paper 25-13*, 2025; RODRÍGUEZ-CLARE, Ulate, VASQUEZ, *The 2025 trade war: dynamic impacts across U.S. states and the global economy*, in National Bureau of Economic Research, *Working Paper Series*, May 2025.

<sup>563</sup> V. lo Studio elaborato per il Parlamento Europeo, *US tariffs: economic, financial and monetary repercussions*, curato da *Economic Governance and EMU Scrutiny Unit* (EGOV), luglio 2025.

di ritenere che vi sono spazi per una ripresa del dibattito pubblico sul conflitto sociale e sull'emancipazione collettiva.

### 3. Il conflitto come fondamento della partecipazione democratica

In una società democratica il conflitto non è un'anomalia da eliminare ma un elemento fisiologico e fondativo della partecipazione.

Il conflitto è il presupposto del cambiamento sociale e della trasformazione delle istituzioni: attraverso il confronto (anche aspro) tra interessi contrapposti, emergono nuove istanze e si alimenta il coinvolgimento dei cittadini nella vita pubblica.

Come si è osservato «se si anestetizza il conflitto la relazione viene svuotata: di essa può sopravvivere solo l'involucro inerte del puro diritto»<sup>564</sup>. Pertanto il conflitto che trova spazio istituzionale nel contesto democratico assume una valenza costruttiva.

L'avanzamento e il progresso compiuti nell'affermazione dei diritti sociali sono frequentemente il risultato di conflitti collettivi. Si pensi alle battaglie sindacali o ai movimenti per i diritti civili con obiettivi comuni di giustizia ed egualanza (ad es., il c.d. autunno caldo)<sup>565</sup>.

In Italia, le lotte operaie della fine degli anni sessanta del Novecento hanno avuto un impatto importante per l'emancipazione dei lavoratori, con il culmine normativo dello Statuto dei lavoratori del 1970, con lo sciopero e con il conflitto sindacale quali mezzi per la realizzazione del progresso delle condizioni di vita delle persone<sup>566</sup>.

Ed è la nostra stessa Costituzione che integra al suo interno il riconoscimento del conflitto sociale e la necessità di governarlo, per evitare che degeneri in miseria, disordine o disuguaglianze radicali<sup>567</sup>.

Tuttavia il conflitto può svolgere una funzione costruttiva solo se rimane entro i confini della legalità e del riconoscimento reciproco. In assenza di regole e di canali istituzionali, il conflitto rischia di degenerare in violenza o caos sociale<sup>568</sup>.

<sup>564</sup> BOUCHARD, *Il senso della mediazione dei conflitti. Tra diritto, filosofia e teologia*, recensione del libro di MARTELLO, in <https://www.questionegiustizia.it/>, 2024.

<sup>565</sup> LEONARDI, *Lo statuto dei lavoratori quale eredità per le sfide di oggi*, in <https://www.collettiva.it/>, 20 maggio 2024.

<sup>566</sup> NEPPI MODONA, *Sciopero, potere politico e magistratura*, Bari-Roma, 1973.

<sup>567</sup> FIORAVANTI, *La Corte e la costruzione della democrazia costituzionale. Per i sessant'anni della Corte costituzionale*, 2016, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) (area documenti).

<sup>568</sup> *Ivi*, 7.

Governare il conflitto significa individuare le procedure e le istituzioni democratiche dentro le quali questo possa svolgersi: in particolare il dialogo sociale, la contrattazione collettiva, il dibattito parlamentare, gli strumenti di partecipazione diretta<sup>569</sup>.

La stessa giurisprudenza costituzionale italiana ha distinto nettamente il riconoscimento del diritto di confluire (ad esempio attraverso lo sciopero, tutelato dall'art. 40 Cost.) dalla necessità di bilanciarne l'esercizio con altri diritti fondamentali<sup>570</sup>.

A ben vedere il conflitto è parte integrante della cittadinanza democratica. Persino le espressioni più generali di conflitto sociale, come la protesta politica e lo sciopero generale, trovano legittimazione nel nostro ordinamento.

Emblematico è il riconoscimento giurisprudenziale del c.d. sciopero politico: nel 1974 la Corte costituzionale, con la sentenza n. 290, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 503 c.p. che puniva lo sciopero per fini non contrattuali affermando che uno sciopero volto a fini politici o sociali ha dignità costituzionale in quanto espressione della partecipazione dei lavoratori alla vita del Paese<sup>571</sup>. Qui la Corte richiama esplicitamente il principio di egualanza sostanziale (art. 3, c. 2, Cost.) e afferma un legame nuovo e inedito fra conflitto e partecipazione.

Il conflitto collettivo, dunque lo sciopero, è in grado di garantire proprio quanto è alla base dell'egualanza tratteggiata dal secondo comma dell'art. 3 Cost. e cioè «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Il conflitto è dunque la premessa della partecipazione, il conflitto è la premessa dell'egualanza, il conflitto realizza l'inclusione perché dà voce a istanze e interessi che altrimenti sarebbero escluse.

Il riferimento alla nota sentenza della Corte costituzionale del 1974 mi consente anche di mettere in evidenza un altro problema di fondo.

Tutti o quasi tutti noi muoviamo dalla convinzione che nell'esperienza italiana l'art. 46 Cost. non abbia avuto attuazione perché è prevalsa in Italia la tendenza al conflitto su quella alla partecipazione.

---

<sup>569</sup> *Ibidem*.

<sup>570</sup> Cfr. McBRITTON, *La precettazione come strumento di gestione del conflitto sociale?*, in <https://www.giustiziainsieme.it/it/>, 19 marzo 2024.

<sup>571</sup> FIORAVANTI, op. cit., 7; cfr. LEONARDI, op. cit.

Ho l'impressione che questa convinzione non sia del tutto fondata. Che il conflitto sia prevalso sulla partecipazione, impedendo dunque l'affermarsi di modelli partecipativi è probabilmente vero per un lungo tratto del Novecento italiano ma, nelle stagioni più recenti (mi sembra di poter considerare gli ultimi tre decenni), io ritengo che le cose stiano andate diversamente.

Ritengo che sia l'assenza di conflitto a non far emergere la partecipazione. Manca il conflitto nel senso che il conflitto non trova i suoi canali per essere correttamente rappresentato nei circuiti democratici e, in particolare, nella democrazia sindacale.

Il rischio ed il paradosso è che in un sistema democratico accada la cosa peggiore, forse la peggiore di tutte le cose possibili: che il conflitto sia negato, che il sistema istituzionale non sia in grado di riconoscere l'esistenza del conflitto ed è evidente che, se questo accade, la minima conseguenza è che non vi è alcuno spazio per la partecipazione o che la partecipazione non sia altro che una formula vuota, un puro esercizio stilistico.

Con queste premesse, ben venga la recente legge n. 76/2025 sulla partecipazione, sebbene si debba prendere atto che il modello normativo che ne emerge dimostra segni di particolare debolezza<sup>572</sup>.

Al di là delle recenti scelte normative – che, con le manchevolezze accennate, aprono però uno spazio di confronto nel quale un'autonomia collettiva viva e vegeta saprebbe come entrare<sup>573</sup> – occorrerebbe riflettere se siamo ancora in grado di individuare i nuovi terreni nei quali si manifesta in Italia il conflitto sociale, i nuovi conflitti sociali e quale è la nostra capacità di regolare i nuovi conflitti.

#### 4. Alla ricerca degli emergenti interessi collettivi

La categoria degli interessi collettivi rappresenta, nel diritto del lavoro, un punto di incontro fra la dimensione giuridica e quella politica del conflitto. Essa incarna la possibilità, per il lavoro organizzato, di trasformare le tensioni sociali in rivendicazioni di giustizia e di egualianza. Gli interessi collettivi non preesistono al conflitto, ma ne sono il prodotto: emergono nella dialettica tra capitale e lavoro, prendono forma

---

<sup>572</sup> V., per le varie questioni critiche, la recente analisi di INGRAO, *La partecipazione dei lavoratori tra istanze costituzionali e compromessi legislativi: legge n. 76/2025, anatomia di una riforma mancata*, in RIDL, 2025, 2, 123 ss.

<sup>573</sup> Proprio sul valore positivo dell'apertura di uno spazio di confronto operata dalla recente legge aveva insistito, pur senza far mancare le sue critiche a una prospettiva partecipativa ben lontana dal modello vincolistico, uno studioso che aveva con tante energie studiato e approfondito il tema della partecipazione, come Matteo Corti, che ci ha purtroppo recentemente e improvvisamente lasciati: v. CORTI, *Il modello partecipativo italiano nel confronto comparato*, in LDE, 2025, 2, 19-21.

attraverso l'azione sindacale e si consolidano quando il diritto riconosce l'esistenza di bisogni condivisi che trascendono le singole posizioni individuali<sup>574</sup>.

Storicamente, tale processo è stato particolarmente visibile nelle fasi di espansione democratica del secondo dopoguerra e, in particolare, sul finire degli anni Sessanta del Novecento. In quella stagione, il conflitto collettivo fu il motore di una nuova cittadinanza industriale, fondata sulla solidarietà di classe e sull'idea che la democrazia economica fosse parte integrante della democrazia politica.

Nei decenni successivi, tuttavia, la centralità del conflitto come strumento di emancipazione si è progressivamente attenuata. Negli anni Ottanta e Novanta, il mutamento del paradigma produttivo — segnato dalla flessibilizzazione del lavoro, dalla disgregazione delle grandi concentrazioni operaie e dall'affermazione del settore terziario — ha comportato la c.d. "terziarizzazione del conflitto" e, con essa, una crisi della rappresentanza collettiva.

Contestualmente, si è affermata una tendenza alla c.d. aziendalizzazione del diritto del lavoro, intesa come spostamento dell'asse della tutela dal collettivo al singolo, dalla generalità dei diritti alla particolarità dell'impresa<sup>575</sup>. Il sindacato, pur mantenendo un ruolo essenziale, ha dovuto misurarsi con un contesto in cui la contrattazione è diventata dispersa, frammentata e spesso subordinata alle esigenze dell'impresa.

Eppure, la parabola del conflitto non si è esaurita. Negli ultimi vent'anni si è assistito a una rinascita della dimensione collettiva in forme nuove, ibride e meno prevedibili, dove le istanze di uguaglianza si intrecciano con quelle di inclusione, sostenibilità e riconoscimento. Gli interessi collettivi non si limitano più ai tradizionali soggetti del lavoro subordinato, ma comprendono nuove figure sociali e nuove vulnerabilità.

L'interesse collettivo si presenta oggi come categoria in movimento, aperta alla pluralità dei soggetti che popolano la scena lavorativa contemporanea.

I lavoratori migranti, ad esempio, incarnano in modo emblematico la tensione fra lavoro e cittadinanza: l'accesso ai diritti civili e sociali è spesso subordinato alla disponibilità di un'occupazione, e la perdita del lavoro comporta la perdita dello status giuridico<sup>576</sup>.

---

<sup>574</sup> RECCHIA, *Il sindacato va al processo: interessi collettivi dei lavoratori e azione di classe*, in *LDE*, 2021, 4.

<sup>575</sup> BAVARO, *Azienda, contratto e sindacato*, Bari, 2012.

<sup>576</sup> CALAFÀ, *Lavoro e immigrazione*, in corso di pubblicazione nel volume in cui saranno raccolti gli atti del Convegno pisano "Partecipazione, conflitto ed egualità nella trama del diritto del lavoro" (10-11 aprile 2025).

Le mobilitazioni dei braccianti stranieri contro il caporalato, le campagne per il permesso di soggiorno legato alla dignità del lavoro e gli scioperi nelle campagne del Sud testimoniano come la lotta per i diritti dei migranti non sia solo una battaglia di inclusione, ma anche una rivendicazione collettiva di riconoscimento e di libertà.

Un analogo processo si osserva nell'economia digitale. I *delivery workers* — i cc.dd. "rider" — hanno rappresentato, negli ultimi anni, uno dei fenomeni più importanti di ricomposizione collettiva in un contesto apparentemente individualizzato. Questi lavoratori, inizialmente esclusi dal perimetro delle tutele del diritto del lavoro, hanno costruito dal basso forme di organizzazione, scioperi e boicottaggi transnazionali, rivendicando compensi equi e diritti fondamentali. Attraverso una conflittualità diffusa, hanno imposto all'attenzione pubblica una nuova questione sociale e giuridica: quella del lavoro tramite piattaforma<sup>577</sup>. Il loro conflitto è insieme materiale e simbolico, e si gioca tanto sul terreno delle relazioni industriali quanto su quello della comunicazione pubblica e dei consumi: il *social strike*, che coinvolge i clienti e i cittadini, mostra come la costruzione dell'interesse collettivo possa oggi passare anche per l'uso strategico dello spazio digitale.

Lo sguardo sui fenomeni contemporanei mostra come il conflitto assuma forme nuove, spesso meno visibili ma non per questo meno incisive. La frammentazione del lavoro, la finanziarizzazione dell'economia e la conseguente perdita di prossimità tra capitale e lavoro hanno reso più complessa la costruzione di un'identità collettiva.

Recchia ha recentemente sottolineato come la trasformazione del capitalismo contemporaneo determini una forma di *conflitto mimetico*, nella quale il potere datoriale tende a occultarsi dietro reti contrattuali e scelte finanziarie apparentemente neutre. Il luogo del conflitto si sposta così "a monte" della produzione, nelle decisioni di investimento e dismissione, e "a valle", nei sistemi di valutazione individuale che frammentano la solidarietà. In tali contesti, l'interesse collettivo riemerge come esigenza di ricomposizione: la funzione emancipativa del diritto del lavoro consiste, ancora una volta, nel dare forma organizzata a una solidarietà dispersa<sup>578</sup>.

Il medesimo fenomeno si osserva nei contesti del lavoro digitale e delle piattaforme, dove la distanza fisica e la gestione algoritmica dei rapporti di lavoro minacciano la possibilità stessa di costruire relazioni collettive. È significativo, in questa prospettiva,

---

<sup>577</sup> ROTA, *Tecnologia e lotta sindacale: il net strike*, in LLI, 2019, 2.

<sup>578</sup> RECHIA, *Gli interessi collettivi del lavoro tra vecchi e nuovi conflitti*, in corso di pubblicazione nel volume in cui saranno raccolti gli atti del Convegno pisano "Partecipazione, conflitto ed egualianza nella trama del diritto del lavoro" (10-11 aprile 2025).

che la Direttiva (UE) 2024/2831 abbia imposto agli Stati membri di assicurare la disponibilità di canali di comunicazione riservati e non monitorati per i lavoratori delle piattaforme e i loro rappresentanti. Come ancora osserva Recchia, tale disposizione non costituisce un mero accorgimento tecnico, ma un vero e proprio riconoscimento giuridico del diritto a comunicare come presupposto dell'interesse collettivo. Senza comunicazione non vi è organizzazione; senza organizzazione non vi è conflitto; senza conflitto non si dà interesse collettivo<sup>579</sup>.

L'uso strategico del diritto costituisce, d'altronde, un ulteriore canale di espressione dell'interesse collettivo. Le forme di *strategic litigation* sviluppatesi in Italia negli ultimi anni — dal caso FIOM-FIAT alle cause contro gli algoritmi discriminatori di Deliveroo — dimostrano come il contenzioso possa diventare strumento di emancipazione collettiva. In questi casi, la violazione di un diritto individuale funge da leva per la tutela di un gruppo, ampliando l'efficacia del diritto oltre i confini del singolo<sup>580</sup>. L'articolazione tra dimensione giudiziaria e azione sindacale riapre, in questo modo, il nesso fra diritto e conflitto, mostrando come anche il ricorso ai tribunali possa contribuire alla costruzione di nuove solidarietà collettive.

Un terreno emblematico di tale rinnovamento è rappresentato dalle grandi vertenze industriali recenti, come i casi GKN e Wärtsilä. In entrambe le vicende, il conflitto ha travalicato la dimensione rivendicativa per assumere tratti di *democrazia partecipata*: alle azioni giudiziarie e agli scioperi si sono affiancate iniziative di autogestione, campagne territoriali e alleanze sociali, in cui i lavoratori sono divenuti protagonisti non solo della difesa, ma anche della riprogettazione dell'impresa<sup>581</sup>. L'interesse collettivo, in questi contesti, non si esaurisce nella dimensione contrattuale, ma si estende alla comunità locale e alla responsabilità sociale dell'impresa.

La stessa logica si ritrova sul piano transnazionale. Nelle catene globali del valore, i diritti dei lavoratori dipendono sempre più da processi produttivi interconnessi che oltrepassano i confini nazionali. La frammentazione del lavoro globale ha generato nuove forme di vulnerabilità, ma anche nuove alleanze. Le campagne internazionali

---

<sup>579</sup> *Ibidem*.

<sup>580</sup> PROTOPAPA, *Uso strategico del diritto e azione sindacale*, Bologna, 2022; RECCHIA, *Studio sulla giustiziabilità degli interessi collettivi dei lavoratori*, Bari, 2018.

<sup>581</sup> FROSECCHI, *Diritti collettivi di informazione. Lezioni dal caso GKN*, in *LLI*, 2021, 2; per quanto riguarda il caso Gkn merita rinviare al primo piano di reinustrializzazione in senso ecologicamente sostenibile dello stabilimento la cui produzione era stata delocalizzata, redatto grazie anche al contributo e alla solidarietà di esperti e accademici di varie discipline, cfr. AA.VV., *Un piano per il futuro della fabbrica di Firenze. Dall'ex GKN alla Fabbrica socialmente integrata*, Quaderni della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, 46, 2022.

di sindacati e movimenti per condizioni di lavoro dignitose in Amazon o nel settore tessile del Bangladesh mostrano che il conflitto può riemergere come pratica coordinata e solidale su scala globale<sup>582</sup>. L'interesse collettivo assume così una dimensione transnazionale, nella quale la giustizia sociale si intreccia con la giustizia economica e ambientale.

Proprio l'intreccio tra lavoro e ambiente costituisce uno degli ambiti più promettenti della nuova stagione degli interessi collettivi. Il paradigma del *diritto del lavoro sostenibile*<sup>583</sup> propone una lettura integrata della tutela del lavoro, capace di ricomporre la frattura fra esigenze produttive e tutela ambientale. Pertanto l'interesse collettivo si estende oggi a dimensioni un tempo estranee alla sfera lavorativa, come la giustizia ambientale e la sostenibilità. Questa nuova prospettiva propone una ricomposizione tra tutela del lavoro e tutela dell'ambiente, legando la giustizia climatica a quella sociale e riaffermando il carattere unitario dei beni collettivi.

In questo senso, la ricerca degli interessi collettivi non coincide con la mera difesa di posizioni categoriali, ma con un processo di ridefinizione del legame sociale attraverso il lavoro. Essa implica la capacità di connettere i piani del diritto, della politica e della partecipazione, costruendo spazi di autonomia e di riconoscimento in cui la conflittualità non è negata, ma orientata alla costruzione di un ordine democratico più inclusivo. L'interesse collettivo si configura, così, come principio dinamico di coesione e di emancipazione: un laboratorio in cui si misurano le promesse — e le fragilità — della democrazia del lavoro contemporanea.

Il conflitto non è un fallimento della cooperazione, ma la sua condizione di possibilità: una *pratica di libertà organizzata*, che consente ai lavoratori di trasformare la propria dipendenza in potere collettivo e di rinnovare, attraverso il diritto, la promessa originaria della democrazia del lavoro<sup>584</sup>.

## 5. Conclusioni

Il percorso argomentativo sviluppato evidenzia come il conflitto sociale – lunghi dall’essere un disvalore – sia stato ed è un motore essenziale di emancipazione e di inclusione. Dai grandi cicli storici di lotte operaie che hanno aperto la strada a nuove tutele,

---

<sup>582</sup> BRINO, *Diritto del lavoro e catene globali del valore. La regolazione dei rapporti di lavoro tra globalizzazione e localismo*, Torino, 2020.

<sup>583</sup> DEL PUNTA, CARUSO, TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, Bologna, 2020; IUD., *Il diritto del lavoro nella giusta transizione*, in <http://www.csdle.lex.unict.it/>, 2023.

<sup>584</sup> RECCHIA, *Gli interessi collettivi*, cit.

fino ai conflitti post-moderni dei c.d. *riders*, delle donne, dei migranti o alle vertenze ambientali, ritroviamo un filo rosso: gruppi inizialmente esclusi o subordinati che, attraverso l'azione collettiva conflittuale, conquistano riconoscimento, diritti e voce. In ciò si realizza quel principio costituzionale per cui l'egualità non è data una volta per tutte, ma va costruita rimuovendo gli ostacoli e bilanciando i rapporti di forza reali. Il conflitto è spesso l'innesco che fa emergere l'ostacolo e ne impone la rimozione. Naturalmente, perché la sua funzione sia positiva, occorre che esso sia riconosciuto e governato, non negato né represso.

L'ordinamento costituzionale italiano, con saggezza, ha riconosciuto il conflitto (sciopero) come diritto e insieme ha predisposto strumenti per equilibrarlo con altri interessi, in un quadro di legalità.

La sfida odierna è proseguire su questa strada: istituzionalizzare i conflitti in forme partecipative avanzate, così che possano esprimere la loro carica innovativa.

La democrazia non deve temere il conflitto, ma abbracciarlo come fattore di vitalità, prevedendo luoghi e momenti in cui esso diventi deliberazione, contrattazione, collaborazione.

Nuovi conflitti stanno sorgendo, specchio di nuove diseguaglianze e nuovi bisogni e il diritto del lavoro deve trovare la forza di osservare le trasformazioni in corso senza perdere di vista il suo significato valoriale.

## Ripensare il diritto al lavoro nella doppia transizione: il ruolo delle politiche attive e della governance multilivello\*

Bruno Caruso

1. Introduzione: un cambio di paradigma nel diritto al lavoro	203
2. Il lavoro come snodo delle transizioni e leva di coesione	204
3. Politiche attive e capacità istituzionale: dalla frammentazione al coordinamento	206
4. Contrattazione collettiva, partecipazione e impresa formativa	209
5. Divari territoriali e ruolo della macchina amministrativa	211
6. Conclusione: verso una nuova infrastruttura pubblica del lavoro	213

---

\* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 506/2025

## 1. Introduzione: un cambio di paradigma nel diritto al lavoro

Le trasformazioni che attraversano il mondo del lavoro impongono un ripensamento del diritto del lavoro stesso, non soltanto nei suoi strumenti tradizionali di regolazione dei rapporti individuali e collettivi, ma anche nella sua funzione istituzionale e sociale. La doppia transizione digitale ed ecologica, insieme ai mutamenti demografici e alla ridefinizione degli assetti produttivi, richiede un ampliamento del perimetro del diritto al lavoro: non più soltanto protezione dal rischio di esclusione, ma capacitazione e accompagnamento verso un'occupazione di qualità. Il diritto al lavoro, inteso in chiave costituzionale, assume oggi una valenza dinamica: non più mera garanzia formale, ma diritto alla transizione giusta, fondata su opportunità reali di apprendimento, adattamento e partecipazione. L'obiettivo non è soltanto la creazione di posti di lavoro in senso quantitativo, ma la promozione di forme di lavoro socialmente riconosciute, sostenibili e significative, capaci di conferire senso e stabilità alla vita delle persone. In questa prospettiva, il lavoro torna a essere, come suggeriva Hannah Arendt nella sua riflessione sulla *vita activa*, uno spazio di relazione e di realizzazione personale, dove la dimensione economica si intreccia con quella civile e comunitaria.

Questo cambio di paradigma riporta al centro il tema del riconoscimento: come ha evidenziato Honneth<sup>585</sup>, l'inserimento nel lavoro è uno dei principali vettori di auto-stima sociale, ma solo a condizione che l'attività lavorativa sia dignitosa, qualificata e coerente con le aspirazioni individuali. Il lavoro è la precondizione esistenziale e fattuale di una reale partecipazione democratica.

È qui che la transizione digitale ed ecologica mostra il suo doppio volto: da un lato, potenzialità straordinarie di innovazione e inclusione; dall'altro, rischi di polarizzazione e precarietà se non governata da istituzioni capaci di orientare il cambiamento<sup>586</sup>.

In tale contesto, il ruolo delle politiche attive del lavoro diventa centrale. Da tempo, almeno dal tentativo di riforma attuato con il "Jobs Act" nel 2015<sup>587</sup>, esse non sono più una componente accessoria o meramente tecnica, ma rappresentano uno snodo cruciale della nuova infrastruttura pubblica necessaria per rendere effettivo il diritto

<sup>585</sup> Si v. A. Honneth, *Il lavoratore sovrano*, il Mulino, 2025 e le considerazioni contenute in B. Caruso, *Leggendo Adrian Pabst e John Milbank. Per un diritto del lavoro post-liberale*, GDLRI, 2025, 3, p. 431 ss.

<sup>586</sup> Si rinvia, per considerazioni generali, a B. Caruso, R. Del Punta, T. Treu, *Per un diritto del lavoro sostenibile*, 2020, [https://csdle.lex.unict.it/sites/default/files/Documenti/OurUsers/Manifesto\\_Caruso\\_Del\\_Punta\\_Treu.pdf](https://csdle.lex.unict.it/sites/default/files/Documenti/OurUsers/Manifesto_Caruso_Del_Punta_Treu.pdf); id. *Il diritto del lavoro nella giusta transizione. un contributo "oltre" il manifesto*, 2023, [https://csdle.lex.unict.it/sites/default/files/Documenti/OurUsers/Manifesto\\_Caruso\\_Del\\_Punta\\_Treu\\_2023.pdf](https://csdle.lex.unict.it/sites/default/files/Documenti/OurUsers/Manifesto_Caruso_Del_Punta_Treu_2023.pdf)

<sup>587</sup> P. Ichino, *L'intelligenza del lavoro*, Rizzoli, 2020

al lavoro<sup>588</sup>. Attraverso di esse si possono accompagnare i lavoratori nella transizione tra fasi occupazionali diverse, prevenire l'obsolescenza delle competenze, anticipare i fabbisogni professionali emergenti, rafforzare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro su scala territoriale e settoriale. Le politiche attive non si limitano a fornire servizi, ma diventano strumenti abilitanti per rendere le persone capaci di affrontare il cambiamento, in una logica di *empowerment* e resilienza<sup>589</sup>. In questo senso, rappresentano uno degli assi portanti della transizione giusta, intesa come progetto pubblico volto a ridurre le diseguaglianze e promuovere una crescita inclusiva e sostenibile. Ma affinché tale infrastruttura sia efficace, occorre interrogarsi sulla sua governance, sulla capacità di adattamento ai contesti territoriali e sulla coerenza degli strumenti attivati.

Come dimostrano le esperienze regionali più avanzate, la riuscita delle politiche attive dipende non solo dall'entità delle risorse investite, ma dalla qualità dei meccanismi di governance: dalla cooperazione tra Stato, Regioni e parti sociali, dalla capacità dei Centri per l'impiego di integrare orientamento e formazione, dalla presenza di sistemi informativi interoperabili e da un capitale umano pubblico adeguatamente formato. In questo senso, la riforma introdotta dal Programma GOL rappresenta un passaggio paradigmatico: essa ha reso visibile la necessità di passare da un approccio amministrativo e frammentato a un modello sistemico, fondato su presa in carico personalizzata, digitalizzazione dei processi e coordinamento multilivello.

Le politiche attive diventano così strumenti abilitanti, in grado di generare autonomia e resilienza, e non semplici meccanismi di ricollocazione. Esse traducono il principio del diritto al lavoro in un diritto all'accompagnamento nella transizione, alla formazione continua e alla qualità dell'occupazione, facendo del lavoro non solo un mezzo di sostentamento, ma un pilastro della cittadinanza democratica.

## 2. Il lavoro come snodo delle transizioni e leva di coesione

Il passaggio da una logica di mera protezione del lavoro a una strategia di capacitazione attiva trova la sua applicazione più concreta nel modo in cui una società affronta

<sup>588</sup> In questo senso v. gli scritti anticipatori di fine secolo di M. D'Antona, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, RGL, 1999, suppl. al n. 3, p. 15 e M. Rusciano, *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo*, RGL, 1999, I, p. 26; tema ampiamente ripreso da A. Alaimo, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l'impiego tra regolazione comunitaria e nazionale*, Giappichelli, 2009, sp. cap. I.

<sup>589</sup> Interessante in tal senso il modello veneto descritto da T. Barone, E. Sposato, L. Candido, *Approfondimento di un modello Regionale: il caso di Veneto lavoro*, E&L, 2025,1, 73 s., con l'introduzione nei Centri per l'impiego di due figure dedicate ai rapporti tra utenti (persone o imprese) e operatori proprio per offrire servizi universali, personalizzati e sostenibili: il Case manager (per le persone) e l'Account manager (per le imprese).

le grandi transizioni in corso. Le transizioni digitale ed ecologica non sono processi settoriali o tecnologici: esse toccano la struttura stessa del lavoro, ridefinendo competenze, professioni, modalità organizzative e forme d'impresa. In questo scenario, il lavoro diventa il punto di snodo in cui si intrecciano le tensioni e le opportunità del cambiamento, il luogo in cui si misura la capacità di una società di trasformare l'innovazione in progresso sociale<sup>590</sup>.

Governare la transizione significa allora spostare l'attenzione dal mero mantenimento dell'occupazione alla qualità dei percorsi di inserimento e permanenza. Non si tratta più solo di "tutelare" i lavoratori più esposti, ma di riconfigurare l'intero modello di inclusione occupazionale, valorizzando l'apprendimento continuo, la mobilità professionale e la partecipazione ai processi di innovazione. Ciò implica il superamento delle tradizionali dicotomie tra lavoro garantito e lavoro precario, tra inclusione e attivazione, tra protezione e flessibilità, in favore di un modello fondato sulla continuità dei diritti nella discontinuità delle carriere. Come evidenziato insieme a Treu e Del Punta, ciò comporta una ridefinizione del concetto stesso di inclusione lavorativa: non basta accedere al lavoro, occorre poterci restare, crescere, trasformarsi<sup>591</sup>.

Un nodo cruciale di questo nuovo paradigma riguarda il rapporto tra pubblico e privato nella gestione delle politiche attive. L'esperienza recente mostra che la mera contrapposizione tra servizi pubblici per l'impiego e operatori privati non è più sostenibile: occorre invece un'integrazione virtuosa, capace di coniugare la funzione pubblica di garanzia con la capacità di innovazione del privato<sup>592</sup>. Ciò richiede, tuttavia, strumenti di regolazione e monitoraggio che evitino comportamenti opportunistici e assicurino standard di qualità uniformi sul territorio. In questa prospettiva, il sistema pubblico deve configurarsi come regista e garante del processo, capace di definire obiettivi comuni, coordinare le risorse e valutare gli esiti.

L'esperienza del modello Veneto Lavoro dimostra come la cooperazione tra amministrazioni regionali, centri per l'impiego e attori territoriali possa generare un ecosistema di politiche attive coerente e reattivo, basato su infrastrutture digitali

---

<sup>590</sup> Sulla integrazione tra formazione e inclusione, G. Linfante, D. Radicchia, E. Toti, *Dall'assessment all'erogazione dei servizi e delle politiche attive nel programma GOL*, E&L, 2, 2025, 57

<sup>591</sup> Oltre ai Manifesti di cui alla nt. 2, cfr. T. Treu, *Formazione e politiche del lavoro nelle transizioni*, in A. Alaimo, L. Corazza, L. Tebano, V. Speziale (a cura di), *Mercato del lavoro, politiche attive e formazione nella doppia transizione*, Angeli (in corso di pubblicazione).

<sup>592</sup> M. De Minicis, F. Giubileo, *Il delicato rapporto pubblico e privato dei servizi per l'impiego in Italia*, E&L, 2025, 2, 11. Sul punto si v. pure E. Mandrone, M. Marocco, *Rafforzare la rete dei servizi al lavoro per migliorare la trasparenza del mercato del lavoro*, E&L, 2025, 1, 79.

condivise, forte investimento nel capitale umano degli operatori e orientamento ai risultati<sup>593</sup>. Qui il lavoro viene effettivamente pensato come bene comune, da rigenerare attraverso politiche pubbliche che non si limitano a preservare posti esistenti, ma accompagnano le persone nella costruzione di percorsi professionali sostenibili e di valore.

La stessa impostazione si ritrova nel Programma GOL, che ha introdotto una logica di presa in carico integrata e percorsi personalizzati di riqualificazione. La “transizione giusta” diventa così non solo un obiettivo politico, ma una metodologia amministrativa, fondata su diagnosi dei fabbisogni, interoperabilità dei dati e coordinamento multilivello<sup>594</sup>. In questa direzione, la digitalizzazione dei Centri per l’Impiego – pur con le difficoltà evidenziate – può rappresentare un passaggio decisivo per migliorare l’accessibilità e l’efficacia dei servizi, riducendo la distanza tra cittadini, istituzioni e mercato del lavoro<sup>595</sup>.

L’idea di fondo è che la coesione sociale non si costruisce in opposizione all’innovazione, ma attraverso di essa, quando l’innovazione è resa inclusiva e governata da istituzioni competenti. Le transizioni digitali ed ecologiche, se affrontate con visione sistematica, possono diventare fattori di coesione e non di polarizzazione: occasioni per ripensare il patto tra lavoro e cittadinanza, tra sviluppo economico e giustizia sociale. Ma ciò richiede una progettazione pubblica consapevole, capace di integrare politiche industriali, formative e occupazionali in un disegno comune di trasformazione sostenibile.

### 3. Politiche attive e capacità istituzionale: dalla frammentazione al coordinamento

Affrontare con efficacia le transizioni in corso implica non solo disporre di strumenti adeguati<sup>596</sup>, ma anche di istituzioni capaci di renderli operativi in modo coerente e tempestivo. La vera sfida oggi non è tanto la mancanza di policy, quanto la distanza tra la progettazione e l’attuazione: la difficoltà, cioè, di tradurre le intenzioni normative in processi amministrativi funzionali e misurabili. È in questo spazio che si gioca

---

<sup>593</sup> T. Barone, E. Sposato, L. Candido, *Approfondimento di un modello regionale: il caso Veneto Lavoro*, cit.

<sup>594</sup> G. Linfante, D. Radicchia, E. Toti, *Dall’assessment all’erogazione*, cit.

<sup>595</sup> G. Scarano, *Cosa significa innovare lì dove siamo più indietro: la digitalizzazione dei centri per l’impiego*, E&L, 2025 2, 94.

<sup>596</sup> Uno dei temi centrali trattato in un focus di E&L del 2025 (Luci e ombre in due parti) è l’uso non solo della digitalizzazione eufemisticamente definibile ormai tradizionale, ma l’utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale nelle analisi predittive dei bisogni e anche nell’attività di ricollocazione: si rinvia all’ interessante intervento di L. Evangelista, S. Satta, *Il ruolo dei siti di Intelligenza Artificiale generativa nelle attività di orientamento*, E&L, 2015, 2 , p. 101.

la partita della capacità istituzionale, intesa come l'insieme delle risorse organizzative, professionali e cognitive che permettono di attuare politiche pubbliche efficaci e inclusive<sup>597</sup>.

Le politiche attive del lavoro diventano così un banco di prova della qualità amministrativa dello Stato. Esse richiedono coordinamento tra livelli istituzionali, capacità di analisi dei fabbisogni, strutture organizzative stabili e personale formato.

Tuttavia, il sistema italiano soffre ancora di una marcata frammentazione: la moltiplicazione dei programmi – dal GOL al Fondo Nuove Competenze, fino alle microcredenziali – ha prodotto un mosaico di strumenti potenzialmente sinergici, ma spesso disallineati per tempi, governance e destinatari<sup>598</sup>. La presenza di piani paralleli di programmazione (nazionale, regionale, contrattuale) genera problemi di interoperabilità, duplicazione degli adempimenti e difficoltà di accesso per i cittadini<sup>599</sup>.

È qui che emerge con forza il tema della capacità istituzionale. Non bastano strumenti ben disegnati: servono strutture organizzative, competenze amministrative, investimenti stabili nei servizi pubblici per l'impiego, sistemi informativi integrati, meccanismi di valutazione centrati sugli esiti e non solo sugli adempimenti. La sfida è quella di superare una logica puramente di mero adempimento e burocratica, per costruire un'amministrazione abilitante, capace di sostenere attivamente i percorsi delle persone.

In questa direzione, la governance multilivello può rappresentare una risorsa, a condizione che sia fondata su cooperazione, fiducia tra i livelli istituzionali e condivisione di obiettivi. Tuttavia, occorre anche riconoscere che l'assetto istituzionale attuale, segnato dalla riforma costituzionale del 2001 e dalla competenza concorrente in materia di lavoro, ha generato un'articolazione regionale dei sistemi che risulta ancora incompiuta. Le amministrazioni regionali del lavoro si trovano a operare come «governi

---

<sup>597</sup> Si vedano le analisi di V. Lupo, D. Radicchia, E. Toti, *Attuazione del programma GOL: sfide e prospettive*, E&L, 2025, 2, p.73. C. Lion, K. Santomieri, P. Stocco, *La Garanzia giovani rafforzata: prime evidenze sull'attuazione*, E&L, 2025, 1, 21

<sup>598</sup> In generale sulle politiche attive in Italia si v. F. Giubileo e G. Scarano, *Le politiche attive*, in *Verso la piena sottocappazione*, a cura di R. Brancati e C. Carboni, Donzelli 2024. Sulle microcredenziali si v. S. Ciucciovino, *Microcredenziali e "certificazioni" delle competenze dei lavoratori nella prospettiva dell'apprendimento permanente*, Federalismi, 2025, p. 156 che evidenzia come la mancanza di una cornice nazionale integrata dell'apprendimento permanente renda la proliferazione di strumenti – dalle microcredenziali ai percorsi formativi brevi – poco coerente con le politiche attive e con i sistemi di qualificazione, contribuendo alla frammentazione complessiva del sistema.

<sup>599</sup> Analizzano bene la questione, G. Linfante, D. Radicchia, E. Toti, *Dall'assessment all'erogazione dei servizi*, cit.

regionali dei mercati del lavoro», ma con tassi molto diseguali di capacità amministrativa, dotazione strumentale ed efficienza gestionale<sup>600</sup>.

Questa disomogeneità costituisce una delle principali sfide per l'effettività del diritto alle politiche attive e introduce il tema dei ritardi strutturali di alcune realtà del Sud d'Italia su cui si tornerà<sup>601</sup>. È proprio a partire da questa tensione tra disegno riformatore e limiti attuativi che si apre la questione del ruolo delle parti sociali e dell'impresa nella co-progettazione dei percorsi formativi<sup>602</sup>.

In definitiva, la sfida della capacità istituzionale consiste nel costruire un'amministrazione pubblica “abilitante”: capace di apprendere, cooperare e adattarsi, dotata di personale competente e di strumenti di monitoraggio basati sugli esiti, non solo sugli adempimenti. In un Paese segnato da forti divari territoriali e da una pluralità di modelli regionali, tale obiettivo richiede un nuovo patto di coerenza istituzionale tra Stato, Regioni e livelli locali, fondato su responsabilità condivise e apprendimento organizzativo continuo.

Ma qualunque ipotesi di ingegneria istituzionale deve fare i conti con la qualità del lavoro di chi nelle politiche attive è direttamente impegnato. Un elemento decisivo riguarda, infatti, la professionalità degli operatori dei Centri per l'Impiego, chiamati a svolgere oggi funzioni molto più complesse di quelle originarie: non semplici esecutori di procedure, ma veri e propri case manager, in grado di integrare analisi dei fabbisogni, orientamento, monitoraggio e accompagnamento personalizzato<sup>603</sup>.

Come è stato osservato, la qualità della relazione di servizio è la condizione essenziale per trasformare un dispositivo amministrativo in un percorso di inclusione attiva. Senza investimenti nella formazione continua e nella valorizzazione di queste competenze, la digitalizzazione e le riforme organizzative rischiano di restare meri esercizi di efficientamento.

La dimensione tecnologica, infatti, non può sostituire la dimensione relazionale. Le piattaforme digitali, i sistemi informativi interoperabili e gli algoritmi di profilazione rappresentano strumenti indispensabili per razionalizzare i processi e migliorare la

---

<sup>600</sup> S. Marchetti, L. Valente, *Il rapporto stato-regioni nella gestione delle politiche del lavoro*, E&L, 2025, 1, 49

<sup>601</sup> Si rinvia, sin d'ora, a A. Martini e M.E. Pontecorvo, *Geografie del lavoro, in Verso la sottocupazione*, a cura di R. Brancati e C. Carboni, Donzelli, 2024

<sup>602</sup> Il tema è ampiamente sviluppato da A. Alaimo, R. Di Meo, *Politiche attive del lavoro e formazione nella doppia transizione: impresa, sindacato e contrattazione collettiva*, GDLRI, 2025, p. 252.

<sup>603</sup> Sul ruolo degli operatori dei centri per l'impiego, F. Giubileo, *La figura del dipendente del CPI: dal Counsellor al Case Manager*, E&L, 2025, 1, 93.

tempestività dell'intervento, ma devono essere integrati in una cultura amministrativa centrata sulla persona. Solo in questo modo la digitalizzazione, anziché ampliare i divari, può diventare fattore di inclusione e trasparenza<sup>604</sup>.

#### 4. Contrattazione collettiva, partecipazione e impresa formativa

Nel disegno di una nuova infrastruttura pubblica del lavoro, capace di accompagnare e orientare la doppia transizione, la dimensione contrattuale e partecipativa assume un rilievo decisivo. La qualità dell'intervento pubblico dipende in larga misura dalla sua capacità di attivare alleanze strategiche con i soggetti collettivi – parti sociali, imprese, enti di formazione – in un'ottica di co-progettazione e corresponsabilità. Non si tratta soltanto di rinnovare gli strumenti della concertazione, ma di costruire spazi permanenti di partecipazione in cui gli attori del sistema produttivo contribuiscano alla definizione dei fabbisogni formativi e professionali, alla progettazione dei percorsi e alla valutazione degli esiti<sup>605</sup>.

In questo quadro, la contrattazione collettiva si espande oltre il perimetro tradizionale della regolazione salariale e normativa, assumendo una funzione di regia negoziale della transizione. Gli accordi territoriali e settoriali diventano strumenti di integrazione tra politiche pubbliche, innovazione tecnologica e formazione continua<sup>606</sup>. È attraverso questi canali che il lavoro può essere ripensato come bene relazionale e apprendimento condiviso, in cui le competenze individuali e le esigenze produttive si sviluppano in modo coerente e reciproco. La dimensione partecipativa, dunque, non è un semplice complemento del diritto del lavoro, ma il suo rinnovato fondamento nel contesto delle transizioni<sup>607</sup>.

L'impresa, in questa prospettiva, si configura come luogo educativo e generativo, non più separato dalla funzione pubblica della formazione. Il concetto di impresa formativa assume un valore paradigmatico: integrare la dimensione produttiva con quella formativa significa concepire il lavoro come esperienza di crescita personale e collettiva. Nei contesti territoriali più dinamici, l'impresa formativa è divenuta un

---

<sup>604</sup> G. Scarano, *Cosa significa innovare lì dove siamo più indietro: la digitalizzazione dei centri per l'impiego*, cit.

<sup>605</sup> E. Mandrone, M. Marocco, *Rafforzare la rete dei servizi al lavoro per migliorare la trasparenza del mercato del lavoro*, cit.

<sup>606</sup> Per un esame delle tipologie di contratto collettivo aziendale finalizzato a gestire crisi, ristrutturazioni e riconversioni produttive attraverso la leva delle politiche attive del lavoro e della formazione, coadiuvata anche da un'analisi empirica, v. A. Alaimo, R. Di Meo, *Politiche attive*, cit.

<sup>607</sup> Si rinvia a B. Caruso, *Lavoro e impresa tra profitto e responsabilità. Le forme giuridiche dello stakeholderism*, di prossima pubblicazione nella RIDL.

laboratorio di sperimentazione continua, in cui la cooperazione tra pubblico e privato consente di progettare percorsi professionalizzanti, aggiornare le competenze e favorire la mobilità interna ed esterna dei lavoratori.

In questa direzione, un ruolo crescente è svolto dalla contrattazione collettiva, che negli ultimi anni ha iniziato a integrare nei sistemi di classificazione e nelle carriere professionali i processi di validazione e riconoscimento delle competenze. Sia nell'elaborazione sulle microcredenziali sia nella riflessione più ampia sulla certificazione giuridica delle competenze, emerge con chiarezza come la dimensione negoziale possa definire standard condivisi, garantire la qualità dei percorsi formativi e valorizzare la professionalità soggettiva nei percorsi di sviluppo e mobilità dei lavoratori<sup>608</sup>.

Le esperienze regionali più avanzate mostrano, poi, che la co-progettazione tra amministrazioni, imprese e organismi formativi può generare sistemi territoriali virtuosi di apprendimento permanente, con benefici misurabili in termini di occupabilità, innovazione e produttività. Questi modelli si fondano su tre condizioni essenziali: un'amministrazione pubblica capace di regia, un tessuto produttivo cooperativo e una contrattazione collettiva orientata allo sviluppo, non solo alla tutela.

In tale contesto, la tecnologia digitale può diventare un potente alleato. L'uso consapevole delle piattaforme e degli strumenti di intelligenza artificiale generativa, se guidato da criteri etici, può favorire una personalizzazione intelligente dei percorsi di orientamento, rendendo l'interazione più tempestiva e inclusiva<sup>609</sup>. Tuttavia, come avvertono gli studiosi, e come già evidenziato, la digitalizzazione non può sostituire la dimensione umana della relazione formativa: l'IA deve essere intesa come supporto

---

<sup>608</sup> Sul ruolo della contrattazione collettiva nella regolazione delle competenze e nella definizione di standard qualitativi si veda: S. Ciucciovino, *Microcredenziali e "certificazioni" delle competenze dei lavoratori nella prospettiva dell'apprendimento permanente*, cit., che sottolinea come la contrattazione rappresenti uno snodo essenziale per integrare microcredenziali e apprendimenti non formali nei sistemi di inquadramento e nella valorizzazione della professionalità soggettiva; adde L. Casano, *Professionalità e certificazione delle competenze: legge, contrattazione collettiva, autoregolazione*, in DLM, 2019, 3, 549 che sostiene che la certificazione produca effetti lavoristici solo quando è recepita nella contrattazione, diventando criterio di inquadramento, di sviluppo professionale e di mobilità. Sul tema v. pure L. Zappalà, *Attestazione delle competenze e impresa sostenibile tra autonomia collettiva e autoregolazione privata*, in q. volume, che evidenzia come diverse siano le esperienze di contrattazione collettiva nelle quali la formazione e la attestazione e certificazione delle competenze sono valorizzate sia in chiave funzionale all'interesse del lavoratore di rendere trasportabile il proprio vissuto professionale, sia in relazione al bisogno dell'impresa di rendere programmabile il proprio fabbisogno formativo per affrontare la doppia transizione ecologica e digitale.

<sup>609</sup> L. Evangelista, S. Satta, *Il ruolo dei siti di Intelligenza Artificiale generativa nelle attività di orientamento*, cit.; A. Alaimo, *Brevi note su Intelligenza Artificiale e matching: dal Reg. Ue 2024/1689 alla legge delega n. 132/2025. La strumentazione normativa è adeguata?*, in A. Alaimo, L. Corazza, L. Tebano, V. Spezzale (a cura di), *Mercato del lavoro, politiche attive*, cit.

alla funzione consulenziale del formatore e del counsellor, non come sua surrogazione<sup>610</sup>.

Infine, la partecipazione dei lavoratori nei processi di innovazione, anche attraverso i canali della rappresentanza e della contrattazione, costituisce una leva fondamentale per la competitività e la giustizia sociale. La transizione digitale ed ecologica, se affrontata in chiave partecipativa, consente di combinare innovazione e inclusione, efficienza e dignità, produttività e riconoscimento. È su questo equilibrio che si misura oggi la qualità democratica dell'impresa e, più in generale, la capacità del sistema economico di generare sviluppo sostenibile e coesione sociale<sup>611</sup>.

Tuttavia, affinché tale modello si diffonda, è necessario un contesto favorevole in termini di capacità istituzionale, cultura della cooperazione e sostegno pubblico. E proprio nella divaricazione tra territori dotati e territori fragili si manifesta uno degli ostacoli principali all'effettività di queste strategie.

## 5. Divari territoriali e ruolo della macchina amministrativa

Se la riflessione precedente ha messo in luce la diversa velocità di adattamento delle amministrazioni regionali nel costruire un'infrastruttura di politiche attive coerente ed efficace, lo sguardo si sposta ora sugli effetti concreti di tali diseguaglianze. I divari territoriali non sono solo una questione di efficienza amministrativa, ma rappresentano una vera e propria frattura di cittadinanza: incidono sulla possibilità effettiva per i cittadini di accedere ai servizi, partecipare ai percorsi di formazione e beneficiare delle politiche pubbliche del lavoro<sup>612</sup>.

I dati più recenti sull'attuazione del Programma GOL evidenziano con chiarezza che le regioni dotate di una macchina amministrativa più solida – in particolare quelle del Nord e del Centro – hanno registrato un'elevata capacità di presa in carico dei beneficiari, tempi rapidi di attivazione delle misure e maggiore integrazione tra CPI e sistema formativo. Al contrario, le regioni del Sud, e tra esse la Sicilia, continuano a

---

<sup>610</sup> Cfr. M. Del Conte, *Dalla disoccupazione al mismatch: evoluzione, sfide e prospettive delle politiche attive nell'era dell'intelligenza artificiale*, in A. Alaimo, L. Corazza, L. Tebano, V. Speziale (a cura di), *Mercato del lavoro, politiche attive*, cit.

<sup>611</sup> Si rinvia a B. Caruso, *Impresa partecipata e contratto di lavoro*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 484/2024

<sup>612</sup> E. Mandrone, M. Marocco, *Rafforzare la rete dei servizi al lavoro*, cit.

scontare ritardi significativi in tutte le fasi del ciclo di policy: dalla profilazione all'erogazione dei servizi, dalla gestione dei fondi alla misurazione dei risultati<sup>613</sup>.

Questi ritardi non sono imputabili solo a carenze contingenti, ma a una debolezza strutturale delle amministrazioni, caratterizzate da organici insufficienti, scarsa digitalizzazione e processi decisionali frammentati. La carenza di personale qualificato, in particolare nei Centri per l'Impiego, si traduce in una presa in carico disomogenea e in una limitata capacità di personalizzare i percorsi. In molte realtà, il modello del case management fatica ad affermarsi per mancanza di competenze e strumenti informativi integrati<sup>614</sup>.

In termini più ampi, la letteratura recente ha mostrato che la capacità istituzionale rappresenta una variabile determinante della qualità delle politiche del lavoro. Dove le amministrazioni regionali hanno saputo costruire reti di cooperazione con le imprese, investire in formazione degli operatori e utilizzare in modo strategico i dati, l'efficacia delle misure cresce in modo esponenziale.

L'analisi comparativa delle regioni italiane mostra che la frammentazione della governance e la scarsa interoperabilità dei sistemi informativi ostacolano il coordinamento delle politiche e la valutazione dei risultati. L'assenza di un quadro unitario nazionale amplifica i divari, trasformando il diritto alle politiche attive in un diritto "a geometria variabile". Ciò produce una duplice distorsione: da un lato, i cittadini del Sud accedono a servizi di qualità inferiore; dall'altro, si perpetua un'immagine stereotipata di inefficienza che finisce per giustificare la riduzione di risorse e competenze<sup>615</sup>.

Rilanciare il ruolo delle amministrazioni regionali come attori della promozione attiva del lavoro significa dunque investire simultaneamente in capitale umano, innovazione organizzativa e cooperazione multilivello. La costruzione di una rete nazionale delle politiche attive richiede una visione sistematica, fondata su un quadro istituzionale nel quale lo Stato definisca obiettivi comuni e standard di qualità, e le Regioni li declinino secondo le specificità territoriali.

Da questa consapevolezza discende la necessità di ricomporre un disegno nazionale coerente, capace di connettere le diverse scale istituzionali e di rendere effettivo, ovunque nel Paese, il diritto a un'occupazione dignitosa e a percorsi di transizione ben

---

<sup>613</sup> G. Linfante, D. Radicchia, E. Toti, *Dall'assessment all'erogazione dei servizi e delle politiche attive nel programma GOL*, cit.; V. Del Gaiso, *Il programma GOL, la concertazione territoriale e le politiche di sviluppo locale. Casi empirici a confronto*, in A. Alaimo, L. Corazza, L. Tebano, V. Speziale (a cura di), *Mercato del lavoro, politiche attive*, cit.

<sup>614</sup> F. Giubileo, *La figura del dipendente dei CPI: dal counsellor al case management*, cit.

<sup>615</sup> M. De Minicis, F. Giubileo, *Il delicato rapporto pubblico e privato dei servizi per l'impiego in Italia*, cit.

governati. Che ciò implica un più solido coordinamento nazionale delle politiche del lavoro è ormai un punto acquisito nell'agenda pubblica. Dopo il fallimento della riforma costituzionale del 2016 – che avrebbe inciso sul Titolo V e sulla competenza concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro – la soluzione realisticamente percorribile non può che consistere in un rafforzamento del coordinamento amministrativo centrale, utilizzando appieno gli strumenti già disponibili, in primo luogo la Conferenza Stato-Regioni.

Tuttavia, questa prospettiva di cooperazione verticale non sembra, allo stato, rientrare nel mood politico-istituzionale dell'attuale governo – né, a ben vedere, di quelli precedenti; e proprio tale persistente incertezza nella regia nazionale costituisce oggi uno dei principali ostacoli alla costruzione di un vero spazio pubblico del lavoro, unitario ma differenziato.

## 6. Conclusioni: verso una nuova infrastruttura pubblica del lavoro

L'analisi condotta mostra come le politiche attive, i dispositivi formativi e gli strumenti di accompagnamento alla transizione costituiscano oggi componenti strutturali del sistema di garanzie del lavoro, da collocarsi sullo stesso piano dei tradizionali meccanismi di protezione. Esse incidono direttamente sui principi di egualianza sostanziale, dignità della persona e coesione sociale, assumendo una funzione che può essere letta in chiave costituzionale, come espressione dinamica del diritto al lavoro nella sua accezione più ampia e contemporanea.

In questa prospettiva, l'effettività del diritto al lavoro dipende dalla presenza di una infrastruttura pubblica integrata, capace di combinare funzioni promozionali e regolative, accompagnamento e orientamento, innovazione e stabilità. Gli strumenti non possono essere valutati in astratto, o per pregiudiziali preferenze per il pubblico o per il privato, ma in relazione alla capacità istituzionale degli attori che li implementano e alla coerenza delle strategie nel tempo. La qualità della governance, più ancora delle risorse economiche, rappresenta il fattore determinante per la riuscita delle politiche.

Gli esiti del Programma GOL e, più in generale, delle misure del PNRR, confermano che gli scarti di efficacia dipendono in misura diretta dai divari di capacità amministrativa e dalla frammentazione del sistema. Dove le istituzioni regionali hanno saputo cooperare, investire nel capitale umano e integrare i servizi, i risultati in termini di presa in carico e riqualificazione sono stati più solidi e inclusivi; dove invece la

macchina amministrativa è rimasta debole, il diritto alla transizione si è tradotto in un diritto condizionato, diseguale, territorialmente asimmetrico<sup>616</sup>.

Tuttavia, la ricostruzione di questo spazio pubblico del lavoro non può prescindere dalla diversità dei contesti territoriali. I mercati locali del lavoro, le culture amministrative, le risorse materiali e simboliche di ciascun territorio impongono un approccio situato, capace di coniugare coerenza nazionale e adattamento locale. La giustizia territoriale diventa così parte integrante della giustizia occupazionale: un obiettivo di equità sostanziale che si realizza attraverso politiche differenziate ma coordinate, in grado di riconoscere le identità locali senza rinunciare alla coesione complessiva del sistema.

In definitiva, il diritto al lavoro si conferma come indice della qualità democratica e istituzionale dello Stato. Non più solo clausola programmatica, ma misura concreta della capacità pubblica di governare le transizioni economiche e sociali con strumenti efficaci, equi e territorialmente articolati. Ripensare il diritto al lavoro nella doppia transizione significa dunque ripensare la stessa architettura dello Stato sociale, orientandola verso la promozione attiva delle capacità delle persone, la valorizzazione dei territori e la responsabilità condivisa delle istituzioni. È su questa base che potrà fondarsi una nuova cittadinanza del lavoro, capace di unire libertà e sicurezza, innovazione e solidarietà<sup>617</sup>.

---

<sup>616</sup> T. Barone, E. Sposato, L. Candido, *Approfondimento di un modello regionale: il caso Veneto Lavoro*, cit.

<sup>617</sup> In generale si rinvia a B. Caruso, *Leggendo Adrian Pabst e John Milbank. Per un diritto del lavoro post-liberale*, GDLRI, 2025, 3, 410.

Come in un *Medical Drama*. Le relazioni collettive del lavoro pubblico e la (prima) emersione di un sistema sindacale di fatto\*

Sandro Mainardi

1. Le relazioni sindacali del pubblico impiego alla prova delle regole legali.	216
2. L'anamnesi.	217
3. Sintomi e diagnosi.	218
4. Soluzioni terapeutiche e prognosi.	222
5. Effetti collaterali: gli istituti della partecipazione.	225
6. Dalla sala operatoria alla lunga degenza. È ancora attuale (e utile) la riconduzione del sistema sindacale pubblico a quello del settore privato?	228
Bibliografia	229

---

\* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT – 507/2025

## 1. Le relazioni sindacali del pubblico impiego alla prova delle regole legali.

Dopo anni di progressivo consolidamento delle relazioni sindacali del lavoro pubblico, favorito dalla sostanziale continuità di approccio della disciplina legislativa verso la regolamentazione dei rapporti collettivi, la contingenza della più recente stagione di riforme incontra l'emersione sempre più significativa di fenomeni tipici di un sistema sindacale di fatto, evidentemente sopravvissuto nelle maglie della fitta trama di regole legali e contrattuali, che da sempre caratterizzano il modello del pubblico impiego rispetto a quello del settore privato.

Si è cioè improvvisamente manifestato uno scostamento, tanto repentino quanto disrompente, tra le norme e la realtà fattuale, potenzialmente in grado di mettere in discussione assetti che invece trasmettevano segnali di sostanziale buona salute del sistema, specie con riguardo alle relazioni sindacali di amministrazione e alla pratica del metodo negoziale: il più recente rapporto Aran sulla contrattazione collettiva integrativa per gli anni 2023/2024<sup>618</sup> segnala un sensibile aumento del 7% dei contratti integrativi rispetto all'anno precedente, con picchi del 10% nei compatti delle Funzioni Locali e dell'Istruzione e ricerca; le sedi di contrattazione hanno superato in alcune regioni il 70%; i contenuti della contrattazione rivelano maggiore omogeneità tra discipline economiche e discipline normative, a segno di un più maturo utilizzo dello strumento negoziale nella regolamentazione dei rapporti di lavoro, in linea con le indicazioni dei CCNL; ai contratti integrativi di amministrazione hanno aderito per il 92% anche le RSU, dimostrando gli attori buone prassi nella conduzione dei tavoli e nelle trattative; il ricorso ad atti unilaterali (ex art. 40, c. 3 ter TUPI) da parte dell'amministrazione è stato utilizzato solo per il 7%.

Insomma, usando il cliché di un *medical drama* televisivo, si può dire che il paziente del modello sindacale del pubblico impiego, fino a ieri in discreta salute dopo una grave crisi respiratoria occorsa nel 2009, è entrato d'urgenza in pronto soccorso: i sintomi sono piuttosto noti alla letteratura, perché già riscontrati nell'ambito delle relazioni sindacali di impresa; la diagnosi parla di una grave patologia autoimmune; la terapia comporterebbe grande collaborazione da parte di tutti gli attori del sistema; la prognosi è al momento riservata; l'esito, a seguito di una degenza che si prospetta lunga, potrebbe anche risultare infausto.

---

<sup>618</sup> Vedilo in <https://www.aranagenzia.it/monitoraggio/2025-2/>

## 2. L'anamnesi.

Quando fu varato ormai 30 anni fa dal legislatore con il fondamentale contributo di Massimo D'Antona, il modello sindacale del pubblico impiego aveva il pieno ed incondizionato appoggio del sindacato confederale. Anzi, si fa storicamente risalire la stessa sistematizzazione del modello del pubblico impiego ad una esigenza propria del sindacato confederale, preoccupato all'epoca di recuperare rappresentatività nel settore pubblico rispetto al sindacalismo autonomo e di mestiere ed alla sua diffusione nell'ambito delle pubbliche amministrazioni. Era un'operazione che poggiava appunto su un grande tentativo di sintesi politico-istituzionale, forte della contingenza e degli epigoni di una insuperata stagione di concertazione tra governo e parti sociali (avviata all'inizio del decennio '90 con la legge sugli scioperi nei spe): il sindacato doveva ricordurre a sistema le relazioni sindacali del lavoro pubblico nell'ottica della valorizzazione delle risorse umane e del riconoscimento, nelle regole, del ruolo centrale e imprescindibile delle relazioni collettive e della loro strumentazione, a partire dalla contrattazione collettiva. Il 12 marzo del 1997 Governo e Confederazioni firmano il *Protocollo di intesa del lavoro pubblico* e da quel momento Massimo D'Antona traccia il modello che, non senza difficoltà, ebbe il merito, nella c.d. fase 2 della privatizzazione, di portare ad utile sintesi temi all'epoca molto diversi e distanti tra loro: autonomia istituzionale ed organizzativa delle amministrazioni; delegificazione; espansione delle relazioni sindacali e per questo nuove regole della rappresentanza sindacale, sviluppo e potenziamento del metodo negoziale e della contrattazione collettiva anche integrativa, che non si esaurisce a questa, estendendosi proficuamente verso le relazioni sindacali partecipative.

Ora, appunto "sugli" e "con" gli assetti sindacali consolidati con il D.Lgs. n. 396/1997, si è successivamente aperto il confronto politico, sindacale ed infine legislativo, confronto che ha conosciuto diverse stagioni e prospettive di riforma, a volte dettate dalla contingenza (politica od economica), a volte da una differente ma ampia concezione dell'intero sistema regolativo del lavoro pubblico. Lo stesso D'Antona era naturalmente consapevole di tale esposizione del modello, oltre la stagione politica, istituzionale e sindacale nella quale fu pensato e poi tradotto in legge; e ciò anche osservando il fenomeno nel suo immediato divenire "interno", cioè quello, all'epoca, della contrattazione collettiva 1998-2001.

Non sono mancati momenti di difficoltà del sistema, in particolare determinati dall'intervento eteronomo rappresentato prima dalla Riforma Brunetta del 2009 e poi dal blocco della contrattazione collettiva del Decreto 78 del 2010. E non è un caso che proprio la Corte costituzionale, che nel 1997 aveva con la sentenza 309 aperto la strada maestra al ruolo del contratto collettivo quale strumento di regolamentazione

in grado al contempo di fornire tutele e garanzie per i lavoratori e di contribuire al perseguitamento, col metodo negoziale, dei principi di imparzialità e buon andamento dell'art. 97 cost.; non è un caso che sia stata la stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 178 del 2015 a riaffermare ruolo ed importanza del metodo negoziale: per dirla con le parole della Corte «*in un settore che al contratto collettivo assegna un ruolo centrale ...perché si atteggia come imprescindibile fonte, che disciplina anche il trattamento economico ....In una costante dialettica con la legge, chiamata nel volgere degli anni a disciplinare aspetti sempre più puntuali (art. 40, comma 1, secondo e terzo periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001), il contratto collettivo contemporaneamente efficace e trasparente gli interessi contrapposti delle parti e concorre a dare concreta attuazione al principio di proporzionalità della retribuzione, ponendosi, per un verso, come strumento di garanzia della parità di trattamento dei lavoratori (art. 45, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001) e, per altro verso, come fattore propulsivo della produttività e del merito (art. 45, comma 3, del d.lgs. 165 del 2001)».*

Da ultimo, auspice anche una buona relazione istituzionale determinatasi nella fase post-pandemica, si è aperta una stagione di forte condivisione di temi ed obiettivi destinati a regolamentazione di legge e di contratto, sintetizzati prima nel *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale* del 10.3.2021, poi nella decreazione del 2021 (DL 80/2021) ed infine nei CCNL di comparto 2019/2021, che hanno portato a compimento la revisione degli inquadramenti professionali. Al centro, oltre al metodo negoziale rianimato, temi evoluti, propri di relazioni sindacali pienamente mature, quali la promozione e diffusione delle competenze professionali e delle soft skills trasversali, il contrasto a pratiche violente e/o discriminatorie, il benessere organizzativo, il welfare di amministrazione e la deterrenza verso fenomeni di povertà lavorativa, la valorizzazione del merito, l'individuazione di nuove professionalità per l'attribuzione di incarichi di responsabilità, l'attrattività dei luoghi di lavoro pubblici.

### **3. Sintomi e diagnosi.**

Se dobbiamo dunque occuparci dello stato di salute del sistema e soprattutto del contenzioso che potrebbe derivarne, la novità più rilevante è quella della firma separata, tra sindacati confederali, dei quattro CCNL di comparto (Funzioni Centrali, Funzioni Locali, Sanità, Istruzione e ricerca), alcuni passati a firma definitiva, altri, al momento in cui si scrive, nel guado dell'ipotesi di accordo: il che rappresenta un'indubbia novità rispetto al passato.

Sul piano politico, la rottura tra le tre confederazioni "storiche" è sicuramente un dato emerso da tempo, anche se nel settore pubblico non si verificava da anni, pur con qualche recente eccezione, appunto nel comparto Istruzione e ricerca (2024).

Per quanto le avvisaglie di una rottura tra i sindacati confederali - CGIL e UIL da una parte e CISL dall'altra - sia quindi ormai risalente, data la diversità di approccio politico delle confederazioni, in effetti conclamata sia in ambito privato che pubblico, la ragione della mancata firma da parte dei primi, almeno sul piano della politica e della narrazione sindacale, è individuabile nella limitatezza delle risorse economiche stanziate dal Governo nelle leggi di bilancio e destinate alla contrattazione collettiva nazionale di comparto. A fronte di un incremento retributivo previsto e proposto per i rinnovi contrattuali (circa 6 per cento) si è riscontrata la debolezza dell'offerta rispetto al tasso di inflazione (16,5 per cento), non programmato, ma effettivamente registratosi nell'arco temporale di vigenza dei CCNL. Il ritardo patologico nei rinnovi dei CCNL, ha fatto cioè sì che le parti sindacali fossero a conoscenza di tale scarto effettivo delle risorse al momento della sottoscrizione, avvenuta ormai al termine del periodo contrattuale di copertura, determinando il rifiuto di accedere alla sottoscrizione da parte di CGIL e UIL (nel contratto Istruzione e ricerca solo della CGIL). Si badi, ancora una volta, che il fenomeno non è affatto nuovo: solo che nei precedenti episodi si è provveduto con accordi politici di vertice tra Ministri per la Funzione Pubblica di ogni colore e sindacati confederali, così stemperando la tensione e gli ostacoli al negoziato.

Ora, in generale, questi sono epifenomeni che addirittura potrebbero essere considerati sintomi di pluralismo e di democrazia sindacale, quindi fattori positivi, di vivacità e salute del sistema, nel quadro di libertà dell'art. 39 Cost. Di certo la rottura tra le tre confederazioni non immobilizza la dinamica negoziale; tutt'altro. Come di recente osservato su questa Rivista (Ricci M. 2025) le regole sulla contrattazione nazionale nel settore pubblico-privatizzato (misurazione della rappresentatività e criterio di maggioranza per l'approvazione degli accordi) consentirebbero e consentono il funzionamento del sistema, come del resto dimostrato dal fatto che la concorrenza tra sigle sindacali, nel rispetto delle soglie di legge, non ha impedito la legittima sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali, senza la possibilità di configurare una qual sorta di potere di voto collegato all'importanza delle Oo.Ss. dissidenti. Allo stesso modo, se il dissenso avesse prevalso in termini percentuali, impedendo il raggiungimento delle soglie di legge per la validità ed efficacia del CCNL (art. 40, c. 4 D.Lgs. n. 165/2001), la trattativa si sarebbe effettivamente paralizzata, appunto in ragione sì delle scelte degli attori sindacali, ma in quanto collocate in un quadro "regolato" dalla legge circa i termini di validità ed efficacia del prodotto negoziale, con ampio dosaggio del principio e del metodo maggioritario.

Il mutato assetto delle relazioni sindacali comporta però effetti sul piano giuridico, in quanto l'innesto di questa pericolosa deriva non è dissimile da ciò che nel 2008 fece detonare il sistema sindacale del settore privato, con la rottura dell'unità sindacale

confederale al primo livello di contrattazione nazionale, la quale fece poi saltare a cascata le dinamiche della rappresentatività e delle relazioni negoziali nelle aziende dell'industria metalmeccanica; all'incidente, riparò non solo una recuperata unità, ma gli Accordi Interconfederali che dal 2011 al 2014 hanno fornito il settore privato di regole pazzie, le quali, fra l'altro, sono state confezionate proprio a modello delle disposizioni di legge già introdotte nel settore pubblico.

Tuttavia, qui, la frattura politico-sindacale tra confederali non esaurisce i suoi effetti in una contrattazione "separata" del CCNL di comparto e quindi nell'espressione del dissenso di importanti componenti, appunto tramite la mancata sottoscrizione del contratto collettivo nazionale. Ciò per un fondamentale dato giuridico, incardinato sia nella fonte legale, che in quella contrattuale del settore, il quale interseca naturalmente le questioni della rappresentanza al fine del godimento dei diritti sindacali, con quelle relative alla legittimazione a trattare ai tavoli della contrattazione decentrata integrativa: dato giuridico che ci viene consegnato da un quadro regolativo, anzitutto di legge, molto diverso da quello del settore privato.

Il riferimento è anzitutto all'art. 40, c. 3 bis TU per il quale «*La contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono; essa può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni. I contratti collettivi nazionali definiscono il termine delle sessioni negoziali in sede decentrata. Alla scadenza del termine le parti riassumono le rispettive prerogative e libertà di iniziativa e decisione*

Rileva poi l'art. 42, c. 7 TU, secondo cui «*I medesimi accordi possono disciplinare le modalità con le quali la rappresentanza unitaria del personale esercita in via esclusiva i diritti di informazione e di partecipazione riconosciuti alle rappresentanze sindacali aziendali dall'articolo 9 o da altre disposizioni della legge e della contrattazione collettiva. Essi possono altresì prevedere che, ai fini dell'esercizio della contrattazione collettiva integrativa, la rappresentanza unitaria del personale sia integrata da rappresentanti delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale del comparto*

Ma il riferimento è anche all'art. 5 del CCNQ Accordo quadro per costituzione delle RSU del 7 agosto 1998, poi confermato dai successivi CCNQ in materia, ove si afferma che «*3. Nella contrattazione collettiva integrativa, i poteri e le competenze contrattuali vengono esercitati dalle RSU e dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del relativo CCNL di comparto*

Poi gli stessi CCNL, che per regola di legge (il citato comma 3 bis dell'art. 40 TU n. 165/20021) hanno il governo delle relazioni sindacali all'interno del comparto, prevedono da sempre che a livello di contrattazione integrativa vengano ammesse alla trattativa, oltre alla RSU, solo le

OO.SS. che hanno sottoscritto il contratto nazionale, con norma vincolante per tutte le amministrazioni di riferimento.

Per questo motivo, e per questi chiari dati di legge e di contratto, CGIL FP e UIL PA risultano allo stato escluse dalle relazioni sindacali e dalla contrattazione integrativa di ente, laddove appunto decidessero, come hanno definitivamente deciso in alcuni compatti, di non sottoscrivere il contratto nazionale: si tratta semplicemente dell'applicazione di norme di legge e di parte obbligatoria del contratto collettivo, fonti che rilasciano un sistema di contrattazione collettiva articolata sugli stessi livelli del settore privato, ma con meccanismi di accordo legale e contrattuale, *oggettivi e soggettivi*, molto diversi.

Dobbiamo naturalmente interrogarci, o meglio ri-interrogarci, sulla *ratio* di tale scelta svolta dal legislatore e poi dalla contrattazione collettiva nazionale quadro, di comparto e poi di area dirigenziale: e la ragione sta appunto nella diversità del sistema e della articolazione della contrattazione collettiva del settore pubblico rispetto al settore privato, nonché probabilmente nella stessa prospettiva della *funzione* svolta dal contratto collettivo nel settore pubblico.

Con riguardo al primo aspetto è necessario, nel pubblico impiego, mantenere un forte ed irrinunciabile accordo oggettivo e soggettivo tra primo e secondo livello di contrattazione: i contratti collettivi si svolgono sulle materie e nei limiti individuati da parte dei CCNL anche e soprattutto per quanto riguarda gli istituti che comportano impegno di spesa per le amministrazioni a livello decentrato (sono i CCNL che addirittura stabiliscono le voci di costituzione ed incremento dei fondi per la contrattazione collettiva integrativa): è dunque funzionale a tale accordo *oggettivo*, assistito come noto da nullità con effetto reale in caso di deroga del CCNL da parte dell'integrativo, il accordo *soggettivo* voluto da legge e contratti nazionali, che appunto impongono (meglio, accreditano) al tavolo del contratto integrativo la presenza degli stessi soggetti che hanno determinato le regole al primo livello di contrattazione; anzi la ragione è proprio da rinvenire in una assunzione di responsabilità, che segue l'intera filiera contrattuale, tale per cui le Oo.Ss. che hanno sottoscritto il CCNL sono presenti al tavolo di secondo livello proprio per garantire il rispetto e la tenuta delle regole fissate dal primo livello di contrattazione, specie con riguardo ai vincoli che il CCNL pone alla contrattazione integrativa in materia di impiego delle risorse nell'ambito dei trattamenti economici.

C'è poi, appunto, ad allargare i confini e i possibili effetti della patologia, la questione della nullità dei contratti integrativi non compatibili con i vincoli di spesa e con le disposizioni, anche procedurali, del CCNL, tra cui naturalmente la corretta

composizione della delegazione trattante di parte sindacale: tra le ipotesi di nullità del contratto integrativo, la Corte dei conti annovera infatti anche l'ipotesi del contratto integrativo viziato in punto di procedura, anzitutto e appunto con riguardo ai soggetti legittimati alla trattativa. In realtà la questione si sta ponendo con forza anche davanti al Giudice ordinario: nel contenzioso sindacale pubblico, specie in alcuni comparti (ad es. Sanità), i procedimenti di repressione per condotta antisindacale delle amministrazioni vengono spesso attivati proprio per ipotesi di concorrenza tra sigle, la cui difficile soluzione viene consegnata alle determinazioni dell'amministrazione: la quale, se esclude una componente sindacale dalle procedure, subirà da questa azione per condotta antisindacale ex art. 28 Stat. Lav.; ma, se la include, subirà la stessa azione da parte degli altri sindacati legittimati sulla base delle disposizioni di parte obbligatoria del CCNL. E' ciò che in effetti è avvenuto in recente contenzioso ex art. 28 mosso da sindacati sottoscrittori contro l'ammissione alle trattative per la contrattazione integrativa economica, da parte dell'amministrazione, di sindacati che non avevano sottoscritto il CCNL Funzioni centrali 2022/2024: secondo il Tribunale di Reggio Emilia la violazione del CCNL è inequivocabile di fronte al chiaro dettato di legge e soprattutto di contratto collettivo ed essa «*consente di ritenere violativa del concetto di rappresentatività la condotta contestata, atteso che ammettere al tavolo decentrato indiscriminatamente tutte le forze sindacali significa da un lato indebolire l'effettivo potere di contrattazione in quel contesto delle forze che per legge hanno diritto alla partecipazione (potendo crearsi alleanze e/o maggioranze che alterano gli equilibri, potendo avere un peso decisivo proprio i voti di soggetti non legittimati), e, dall'altro, consegnare all'esterno (e cioè alla platea dei dipendenti/elettori/iscritti) l'immagine dell'inutilità dell'adesione alla contrattazione nazionale ai fini della rappresentanza, dunque di fatto la delegittimazione dell'azione sindacale a livello statale»* (Tribunale di Reggio Emilia, sez. lav., decreto 15 dicembre 2025).

Sul versante poi della funzione del contratto, si diceva, nello stesso art. 40, c. 3 bis, il predicato per cui «*la contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono*» sembra essere funzionale a quello che immediatamente lo precede nella norma, per cui «*la contrattazione collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance*».

#### 4. Soluzioni terapeutiche e prognosi.

Per quanto detto, immaginando in fase di pronto soccorso una soluzione applicabile all'emersione di una contingenza di fatto non prevista al momento della confezione

delle regole, ma che non scalfisca il modello delle relazioni sindacali del settore pubblico, si potrebbe immaginare una terapia interpretativa facilmente rinvenibile nella lettura costituzionale dell'art. 19 Stat. Lav., in particolare per quanto riguarda la centralità (o meno) del momento della sottoscrizione del contratto collettivo quale chiave di accesso ai diritti sindacali.

Il principio della «*partecipazione*» alla trattativa, affermato appunto quale requisito cardine di accesso ai diritti di rappresentanza ed alle prerogative della contrattazione collettiva a livello aziendale da parte della Corte costituzionale (sentenza n. 231/2013, poi raffinato “oltre” la «*partecipazione*» nella sentenza n. 156/2025, può essere senz’altro predicato in un sistema di sostanziale autonomia regolata tra livelli di contrattazione, come avviene nel settore privato; non può invece essere predicato con la stessa sicurezza e disinvolta in un sistema, come quello del pubblico impiego, così strettamente articolato tra primo e secondo livello di contrattazione, funzionale nelle sue dinamiche anche alla realizzazione di interessi *altri* rispetto alle parti, almeno nella misura della sostenibilità finanziaria del prodotto negoziale. Occorre, cioè, che chi partecipa alla trattativa al secondo livello di contrattazione abbia effettivamente già condiviso regole e precetti del contratto di primo livello, non solo partecipando alla trattativa per quest’ultimo, come è del resto possibile fare una volta raggiunta la soglia di rappresentatività nel comparto ai sensi dell’art. 43, c. 1 TU), ma assumendosi, con la sottoscrizione del CCNL, la responsabilità di tenuta, anche finanziaria, dell’intera struttura contrattuale, sì come già condivisa al primo livello di contrattazione con le amministrazioni del comparto, e cioè tramite l’azione dell’Aran, a sua volta guidata dalle direttive dei Comitati di settore e dalle disponibilità della Legge di Bilancio.

Immaginare una questione di costituzionalità della norma dell’art. 42, c. 7 D.Lgs. n. 165/2001 per il suo riferimento alla sottoscrizione («*sia integrata da rappresentanti delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale del comparto*») (V. BAVARO 2025) appare poi tutt’altro che agevole, essendo essa previsione mediata dai contratti collettivi che, nella loro autonomia, «possono», appunto, prevedere l’integrazione delle RSU con le sigle rappresentative firmatarie del CCNL, non essendo tuttavia a ciò vincolati dalla norma di legge: si tratterebbe dunque di questione di costituzionalità indiretta, dipendente dalle scelte operate dalla contrattazione collettiva, determinante inevitabile tensione con l’art. 39, c. 1 Cost.

Una cura immediata, la stessa che ebbe a comporre la medesima questione nel settore privato tramite gli accordi scritti tra il 2011 e il 2014, sembra difficile, anche considerato che è senz’altro possibile una adesione successiva al CCNL di chi abbia comunque partecipato fino in fondo alla trattativa e comunque per la presenza

maggioritaria diffusa, ma tutt’altro che uniforme, di queste stesse sigle appunto all’interno delle RSU.

Tuttavia, proprio qui, e cioè sulla dinamica interna alle RSU, va svolta una considerazione quasi di segno opposto, con riferimento alle situazioni (*rectius* a quei comparti) in cui la contrattazione integrativa di ciascuna sede ha un oggetto molto limitato e, per converso, esiste un’attività negoziale integrativa dell’amministrazione che si svolge comunque a un livello nazionale, senza la presenza di una rappresentanza elettiva dei lavoratori: si pensi alla contrattazione integrativa nell’ambito del comparto Funzioni centrali e in quello Istruzione e Ricerca, per il settore della Scuola; forse non a caso due comparti “caldi”, nei quali la frattura tra i sindacati maggiori fa registrare i momenti di maggiore tensione.

Come è stato puntualmente osservato (U. GARGIULO 2025) in queste realtà, la carenza della RSU quale protagonista principale – almeno sulla carta – della negoziazione integrativa, esalta le distorsioni della situazione poc’anzi descritta. La mancanza di una rappresentanza elettiva non consente cioè di “compensare” nel secondo livello l’assenza del sindacato che sia stato dissidente rispetto al CCNL e che potrebbe recuperare spazi di manovra, in ipotesi, nel “secondo tempo” della contrattazione, quale componente spesso maggioritaria della RSU. In questi contesti, infatti, il sindacato che non firma, perde la presenza sia con riguardo agli istituti di partecipazione sia nella legittimazione negoziale integrativa, fosse pure mediata attraverso la presenza nella RSU: una presenza che manca del tutto nei principali ambiti di negoziazione integrativa, potendo residuare soltanto nelle singole sedi e, quindi, con competenza negoziale limitata all’applicazione di specifici e talora secondari istituti contrattuali.

È per questo che l’attuale assetto legislativo sulla contrattazione collettiva corre il serio rischio di implodere o di favorire un maggiore contenzioso ovvero, attraverso una futura modifica legislativa, di attribuire unilateralmente le scelte in capo al datore di lavoro in misura maggiore rispetto al passato: soluzione, questa, già in parte percorsa in virtù della modifica introdotta dalla revisione Brunetta nella determinazione della retribuzione ma non solo (il c.d. potere sostitutivo unilaterale)<sup>619</sup>, la cui applicazione per i profili salariali, come era facile immaginare, è già stata sollecitata da alcune federazioni di categoria, a fronte dell’impossibilità di stipulare il CCNL di comparto (Sanità).

Si determina quindi una paralisi “di fatto” dell’attività negoziale, quale conseguenza della distanza tra le parti, al pari di ciò che, come si diceva, accade in taluni settori

---

<sup>619</sup> A livello nazionale cfr. l’art. 47-bis, c. 1; a livello decentrato, l’art. 40, c. 3-ter, d. lgs. n. 165/2001.

dell’impresa privata per contingenze di crisi o di riorganizzazione, quando mancano compensazioni economiche per i sacrifici prospettati ai lavoratori. Insomma, un problema di rapporti di forza e di concorrenza tra sindacati rappresentativi, la più classica (e insuperabile) delle dinamiche di fatto delle relazioni industriali, del resto espressione del principio di libertà sindacale.

Il problema non sembra facilmente superabile *de iure condendo*, almeno agendo sulle percentuali di rappresentatività ai fini del godimento dei diritti sindacali e di accesso alla trattativa per il CCNL (5%) e di rappresentatività ai fini dell’efficacia del CCNL (51%). Mentre il ritocco della prima percentuale porterebbe ad una costosa atomizzazione della rappresentanza, quello della seconda scalfirebbe la faticosa affermazione del principio maggioritario applicato ai meccanismi della contrattazione collettiva, inducendo l’ipotesi di CCNL sottoscritti dalla minoranza delle sigle rappresentative e dunque dotati di consenso minoritario negli ambiti di riferimento (M. RICCI 2025).

##### **5. Effetti collaterali: gli istituti della partecipazione.**

Quale effetto collaterale prevedibile del processo patologico appena descritto, si pone il problema della esclusione dal riconoscimento dei diritti di informazione e partecipazione dei sindacati non firmatari il CCNL di comparto.

Diversamente per quanto accade al momento in cui si scrive sul tema dell’esclusione dalla contrattazione integrativa, sulla questione dei diritti partecipativi esiste già un orientamento giurisprudenziale (Trib. Roma, sentenza 22 gennaio 2025 n. 774), con cui si è accolto il ricorso di un sindacato, non firmatario del CCNL, avverso l’esclusione anche dall’esercizio dei diritti di informazione oltre che dalla contrattazione di secondo livello, in ragione delle norme sopra rammentate. Peraltro, in una disposizione del testo unico, l’art. 9 del D.Lgs. n. 165/2001<sup>620</sup>, e diversamente da quanto accade per la contrattazione integrativa, è demandata alla contrattazione nazionale l’intera individuazione/regolamentazione delle tipologie e delle modalità di esercizio della partecipazione sindacale, senza alcuna contaminazione derivante da vincoli di legge ulteriori, ad esempio circa la determinazione dei soggetti titolari dei diritti partecipativi, salvo, come ovvio, la soglia di accesso (5%) alla costituzione di soggetti rappresentativi sui luoghi di lavoro di cui agli artt. 42 e 43 del TUPI (M.D. FERRARA, 2025).

Di conseguenza, secondo il Tribunale romano, contrasterebbe con il D. Lgs. n. 165 del 2001 escludere alcuni sindacati, pur in possesso del requisito di rappresentatività, dall’istituto della partecipazione, anche perché quest’ultima «[...] per diventare contrattazione dovrebbe

---

<sup>620</sup> Art. 49, c. 1, d.lgs. n. 165/2001.

cambiare non solo la forma, ma anche sostanza, cioè riguardare non singole determinazioni, ma normazioni generali».

Se è vero che informazione e confronto non impattano sugli assetti regolativi e distributivi descritti dal CCNL ma producono un giusto coinvolgimento delle sigle rappresentative (quelle ammesse alla trattativa per il CCNL, a prescindere quindi dalla sottoscrizione) nelle scelte e nella programmazione dell'amministrazione, restando questa libera di determinarsi a valle dello svolgimento delle procedure; se questo è vero lo è pure il fatto che ancora una volta negli accordi quadro prima e nei CCNL poi, si riserva ai soli sottoscrittori la partecipazione alle relazioni sindacali partecipative, giuridicamente riproducendo il vincolo soggettivo previsto per la contrattazione collettiva integrativa, in quanto gli istituti della partecipazione sono funzionali all'intero sistema di relazioni sindacali<sup>621</sup>. Si tratterebbe dunque di introdurre curvatura interpretativa delle norme contrattuali di parte obbligatoria, dove la "sottoscrizione" come requisito di accesso ai diritti, viene identificata, non tanto nella "partecipazione" alla trattativa per il contratto nazionale, quanto nella mera titolarità dei diritti sindacali per il superamento della soglia di accesso del 5%.

Qui sì, seppur riferite ad altra norma legale, le riflessioni generali della Consulta con la sentenza n. 231 del 2013, poi riprese nella più recente n. 156 del 2025 appaiono estensibili, laddove emerge il "[...] vulnus all'art. 39, primo e quarto comma, Cost., per il contrasto che, sul piano negoziale, ne deriva ai valori del pluralismo e della libertà di azione della organizzazione sindacale [e si traduce] in una forma impropria di sanzione del dissenso, che innegabilmente incide, condizionandola, sulla libertà del sindacato in ordine alla scelta delle forme di tutela ritenute più appropriate per i suoi rappresentati", in merito alla scelta di firmare o no un contratto. Infatti, nel caso di specie, la mancata stipulazione del CCNL avrebbe ulteriori effetti nell'attività dei sindacati non firmatari, privandoli di ulteriori diritti (il diritto di informazione e di partecipazione), solo per la loro scelta di non sottoscrivere il CCNL e determinando un effetto ultroneo rispetto alle previsioni della vigente normativa legale.

---

<sup>621</sup> Cfr. ad es. art. 4 CCNL Funzioni Centrali 27.1.2025 – (Informazione) «1. L'informazione è il presupposto per il corretto esercizio delle relazioni sindacali e dei suoi strumenti. Pertanto, essa è resa preventivamente e in forma scritta dalle amministrazioni ai soggetti sindacali di cui all'art. 7 (Contrattazione collettiva integrativa: soggetti, livelli e materie) secondo quanto previsto dal presente articolo». E ancora art. 5 (Confronto) «1. Il confronto è la modalità attraverso la quale si instaura un dialogo approfondito sulle materie rimesse a tale livello di relazione, al fine di consentire ai soggetti sindacali di cui all'art. 7 (Contrattazione collettiva integrativa: soggetti, livelli e materie), commi 3 e 4, di esprimere valutazioni esaustive e di partecipare costruttivamente alla definizione delle misure che l'amministrazione intende adottare».

Se tale curvatura appare praticabile, come è stata praticata dal Tribunale di Roma, resta tuttavia aperto a mio parere il problema per informazione e confronto, quando esse procedure sono direttamente funzionali alla contrattazione integrativa, costituendone, nelle previsioni dei CCNL, una sorta di momento preparatorio o istruttorio.

Ciò appare vero appena si consideri che parziale novità delle ultime tornate contrattuali è stata l'apertura di un più ampio spazio a favore della partecipazione sindacale, diversa dalla negoziazione, sulle determinazioni organizzative. Oltre alla modalità del "confronto", che ha superato le precedenti forme della concertazione e della consultazione, sono stati introdotti i c.d. OPI (Organismo Paritetico per l'Innovazione)<sup>622</sup>, i quali realizzano «una modalità relazionale finalizzata al coinvolgimento partecipativo delle organizzazioni sindacali di cui all'art. 7, comma 3, (Contrattazione collettiva integrativa: soggetti, livelli e materie) su tutto ciò che abbia una dimensione progettuale, complessa e sperimentale, di carattere organizzativo dell'amministrazione», fra l'altro ammettendo alla nuova forma relazionale solo i rappresentanti territoriali delle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del CCNL triennale, e non le RSU: insomma, lo scopo è quello di realizzare sempre più processi partecipativi che prevedano un ruolo attivo dei sindacati rappresentativi nelle dinamiche progettuali e strategiche delle amministrazioni, in qualche modo anticipando le dinamiche che dovrebbero essere proprie, nel settore privato, ai fini sia della partecipazione organizzativa, che della partecipazione consultiva *ex artt. 7 e 9 L. n. 76/2025*.

Si comprende tuttavia come questa scissione per materie – quelle organizzative trattabili in sede di partecipazione da tutti i sindacati rappresentativi; quelle dirette a preparare la contrattazione riservate ai soli soggetti sottoscrittori il CCNL – presenta più di una difficoltà applicativa.

Anzitutto, allo stato, i contratti nazionali prescindono da tale suddivisione interna ed anzi, per quanto riguarda gli OPI, il livello più "alto" della partecipazione è riservato ai soli soggetti sindacali che hanno sottoscritto il CCNL e non alle rappresentanze sindacali unitarie, ragione per cui si dovrebbe provvedere ad una correzione dei testi negoziali appunto nel senso della estensione soggettiva delle procedure, ma solo con riguardo agli ambiti non direttamente prodromici alla contrattazione integrativa. E poi, va segnalato come l'esperienza abbia più volte dimostrato come la partecipazione sindacale abbia consapevolmente e più volte superato i confini della contrattazione, confondendo agende sindacali e modalità di relazione, così implicando la

---

<sup>622</sup> Art. 6 CCNL Funzioni centrali 25.9.2025 ma v. già il CCNL 9.5.2022, sempre all'art. 3 e così in tutti i comparti di contrattazione.

negoziazione di diversi profili dei poteri organizzativi riservati alla dirigenza pubblica ex art. 5, 16 e 17 del D.Lgs. n. 165/2001.

Insomma, anche gli effetti collaterali della malattia appaiono di difficile approccio terapeutico, con l'unica consolazione che, nella prevalenza dei casi, procedure partecipative invalide perché estese a soggetti non legittimati normalmente non producono danni all'erario, limitandosi l'effetto al sovvertimento delle regole di parte obbligatoria dei contratti collettivi ed al probabile contenzioso sindacale che esso inevitabilmente produce.

#### **6. Dalla sala operatoria alla lunga degenza. È ancora attuale (e utile) la riconduzione del sistema sindacale pubblico a quello del settore privato?**

Superati gli esiti dell'emergenza in atto, vuoi per mano dei Giudici, vuoi per mano degli attori del sistema, resta nel lungo periodo l'interrogativo circa il se abbia ancora senso parlare di tendenziale convergenza o, addirittura, di unicità o uniformità dei modelli e dei rapporti sindacali fra settore privato e pubblico (A. VISCOMI, 2025). Lo *shock* della separazione della tornata contrattuale 2022-2024 dimostra a mio parere il definitivo superamento della "coerenza" con il settore privato delle relazioni sindacali pubbliche, salvo che si voglia cogliere la "coerenza" nelle distonie e nei difetti di sistema che il settore dell'impresa conosce da tempo, sostanzialmente riconducibili a fattori di pluralismo e quindi di divisione sindacale, fattori piuttosto insofferenti all'introduzione di regole di legge e contratto tese all'appianamento dei conflitti.

Differenze sensibili provengono dai vincoli di spesa e finanziari di derivazione costituzionale, che inevitabilmente costringono le relazioni sindacali e plasmano il conflitto tra le parti, il quale si deve comunque adattare, nel risultato finale, ai limiti di carattere eteronomo che impongono un diverso atteggiarsi delle relazioni sindacali e dei presupposti della negoziazione. La stessa parte pubblica presenta indubbiie difficoltà nella gestione dei modelli sindacali di amministrazione, assumendo unilateralmente la responsabilità degli esiti negoziali in caso di indebito e subendo condizionamenti più o meno sensibili da parte dei vertici politici degli enti, i quali sono spesso proiettati nella miope acquisizione di un consenso di mandato da realizzarsi attraverso relazioni informali con le parti sindacali, che obliterano la posizione dei dirigenti abilitati alle relazioni sindacali di amministrazione delle quali sono e restano (unici) responsabili.

Occorre quindi che il sistema sindacale delle amministrazioni pubbliche, a partire dai suoi principali attori, assuma consapevolezza di una diversità di approccio ai temi ed agli istituti del diritto sindacale per i dipendenti pubblici, dove l'apposizione di regole, nei limiti dell'art. 39 Cost., è funzionale alla composizione di una serie di interessi più

ampia di quella praticata nel settore privato: in un profetico editoriale, pubblicato sul fascicolo 3-4 di questa Rivista *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni* del 1999, Massimo D'Antona lanciava un ammonimento universale, ben consapevole della responsabilità che la fase 2 della riforma del 1998 rilasciava al sistema delle relazioni sindacali «*Contratti nuovi per contraenti vecchi: il discorso vale anche per i sindacati del pubblico impiego, i quali dopo il bagno di democrazia della elezione delle Rsu, sembrano ansiosi di tornare alle vecchie conosciute pratiche; attenzione ai tempi delle altre parti delle riforme, dunque. Se fosse una vecchia amministrazione e un vecchio sindacato ad applicare i nuovi contratti, di nuovo resterebbe ben poco...»*<sup>623</sup>.

Nel periodo di degenera del sistema sindacale del pubblico impiego, che potrebbe essere piuttosto lungo, e nella immanente necessità di controllo della spesa, il rischio è quello della riappropriazione della regole da parte della legge o comunque di fonti unilaterali, con il definitivo tramonto del metodo negoziale che ha caratterizzato, se pure con alti e bassi, tutte le stagioni di riforma del lavoro pubblico in qualche modo influenzando, nella ricerca delle regole – ma così è la storia –, anche i modelli del lavoro privato.

### Bibliografia

- V. BAVARO, *La rappresentatività sindacale a fondamento dei diritti sindacali nella p.a.: note critiche sul "caso" Ccnl funzioni centrali del 2025*, in *LPA*, 2025, 1.
- M.D. FERRARA, *Partecipazione sindacale e legittimazione alla contrattazione collettiva integrativa nel lavoro pubblico tra indicazioni della legge, scelte della contrattazione e "aperture" giurisprudenziali*, in *LPA*, 1, 2025.
- U. GARGIULO, *Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico dinanzi alle prove della (im)maturingità*, in *LPA*, 2025, 1.
- M. RICCI, *La "nuova" stagione delle relazioni sindacali nel lavoro pubblico: rischio di implosione del sistema?*, in *LPA*, 2025, 1.
- A. VISCOMI, Relazione svolta ai Seminari di Bertinoro, XX edizione, 11 - 12 dicembre 2025, *Rappresentatività sindacale, partecipazione dei lavoratori e poteri datoriali nei nuovi scenari tecnologici*.

---

<sup>623</sup> M. D'ANTONA, *Contratti nuovi e contraenti vecchi. Riflessioni dopo il rinnovo dei contratti collettivi pubblici*, in *LPA*, 3/1999, 493-498.