



RIVISTA CRITICA
DI DIRITTO DEL LAVORO

LUGLIO • DICEMBRE 2025





RIVISTA CRITICA
DI DIRITTO DEL LAVORO

LUGLIO • DICEMBRE 2025





RIVISTA CRITICA
DI DIRITTO DEL LAVORO

Numero 2, 2025

Rivista fondata da Mario Fezzi

Direttore Responsabile

Antonio Di Stasi (Università Politecnica delle Marche)

Comitato Direttivo

Vincenzo Bavaro (Università di Bari)
Paola Bozzao (Università di Roma La Sapienza)
Alessandro Bellavista (Università di Palermo)
Piera Campanella (Università di Urbino)
Madia D'Onghia (Università di Foggia)
Marco Esposito (Università Parthenope Napoli)
Giorgio Fontana (Università Mediterranea di Reggio Calabria)
Stefano Giubboni (Università di Perugia)
Andrea Lassandari (Università di Bologna)
Roberta Nunin (Università di Trieste)
Vito Pinto (Università di Bari)

Comitato di Referaggio

Maurizio Del Conte (Università Bocconi)
Valeria Fili (Università di Udine)
Enrico Gragnoli (Università di Parma)
Alberto Piccinini (Presidente "Comma2")
Antonio Preteroti (Università di Perugia)
Roberto Rivero (Magistrato)
Franco Scarpelli (Università di Milano Bicocca)

Comitato di Redazione

Alessandro Giuliani (coordinatore),
Maria Giovanna Elmo, Michele Giaccaglia, Carlo Guglielmi,
Francesca Maffei, Arianna Sbanò, Marco Tufo

D&L RIVISTA CRITICA DI DIRITTO DEL LAVORO ISSN 1128-1561

Edizioni AE di Valentina Conti

Via Isonzo, 12 - 60124 Ancona

Direzione: Via degli Orefici, 5 - 60121 Ancona - email: a.distasi@univpm.it

Reg. Trib. Ancona n. 1715/2025 Dir. Resp. Antonio Di Stasi

Il pdf in modalità *open access* è scaricabile gratuitamente dal sito www.edizioniae.it.

La copia cartacea può essere acquistata su: www.edizioniae.it.

Sommario

IL SAGGIO

La precettazione tra autorità e garanzia:
profili evolutivi e questioni attuali
di *Alessandro Riccobono*

5

L'INSEGNAMENTO

Un profilo ideologico del diritto del lavoro
di *Mario Giovanni Garofalo*

27

LA SENTENZA

È discriminatoria la condotta del datore di lavoro
che non adotti i "ragionevoli accomodamenti"
di *Emanuela Foggetti*

53

Reclutamento del docente e illegittimità dell'algoritmo
di *Piero Francesco De Pietro, Stefania Basso, Anna Rita Motti*

67

LA TESI DEL LIBRO

Estratto dalla monografia
Le asimmetrie nelle asimmetrie
di *Roberta De Paolis*

75

ULTRAVISTA

Impresa, profitti, salari tra legalità e illegalità
di *Sergio Bologna*

97

CORRISPONDENZE

Un reformismo difícil y complicado en materia laboral:
la experiencia española
(Un riformismo difficile e complicato in materia lavoristica:
l'esperienza spagnola)
di *Antonio Baylos Grau*

127

La precettazione tra autorità e garanzia: profili evolutivi e questioni attuali

di **Alessandro Riccobono**

Sommario: I. La matrice repressiva della precettazione: profili evolutivi. – II. Le questioni attuali: la prassi della precettazione nel settore dei trasporti. – III. Il riparto di competenze tra Autorità di Governo e Commissione di garanzia: una convivenza difficile. – IV. La procedura di raffreddamento e il tentativo di conciliazione. – V. Osservazioni conclusive.

I. La matrice repressiva della precettazione: profili evolutivi

L'istituto della precettazione occupa uno degli spazi più delicati nel sistema di regolazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Si tratta, in effetti, di un «vecchio arnese di ordine pubblico»¹, che tuttavia continua a svolgere un ruolo significativo nella gestione dei conflitti che incidono sulle libertà fondamentali dei cittadini, come dimostra la sua persistente vitalità nell'attuale (e assai complessa) stagione di relazioni politico-sindacali.

In prospettiva storica, la precettazione affonda le sue radici nel diritto pubblico di matrice novecentesca, collocandosi in un'epoca in cui «lo sciopero era sinonimo di disordine, se non di eversione»². Le sue origini risalgono infatti ai Testi



Alessandro Riccobono è Professore Ordinario di Diritto del Lavoro nell'Università di Palermo. Attualmente ricopre il ruolo di vice Segretario Generale dell'A.I.D.La.S.S.

¹ G. Pino, *Breve storia della precettazione nei servizi pubblici essenziali, tra prerogative della Commissione di garanzia e del potere esecutivo*, in *LDE*, 2024, 1 ss.

² Cfr. U. Romagnoli, *Il lavoro in Italia*, Bologna, 1995, 136 ss.

Unici approvati durante il ventennio fascista³, le cui disposizioni, ancorché non concepite in funzione dello sciopero, attribuivano ampia discrezionalità ai prefetti nell'intervenire a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, se del caso anche per sedare i conflitti di lavoro².

In quella temperie culturale, la precettazione non si poneva in chiave di bilanciamento fra interessi contrapposti, ma rappresentava una misura emergenziale di polizia amministrativa, in quanto tale destinata a riaffermare la supremazia dello Stato corporativo rispetto alle rivendicazioni sindacali che lo stesso ordinamento aveva dichiarato illegittime con la legge 3 aprile 1926, n. 563⁴.

Le tracce di questa impostazione, d'altra parte, non sono sparite nemmeno dopo l'avvento della Costituzione repubblicana.

Nonostante il riconoscimento dello sciopero come diritto e la sua consacrazione nell'art. 40 della Carta fondamentale, il potere prefettizio *extra ordinem* è sopravvissuto inalterato, mantenendo la sua classica funzione di presidio a garanzia «dell'ordinata convivenza civile e delle preminenti esigenze generali contro manifestazioni esasperate del conflitto»⁵.

Sicché, dopo essere stato legittimato a più riprese da parte del Giudice delle Leggi (seppure con alcuni *caveat*)⁶, tale potere è stato confermato anche

ad opera della l. 8 giugno 1990, n. 142 (Nuovo ordinamento delle autonomie locali)⁷, entrata in vigore solo pochi giorni prima della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali: un segnale della persistenza, nella cultura giuridica e politica del tempo, di una concezione della precettazione come strumento irrinunciabile, quantomeno per incidere «sull'effetto dello sciopero (l'astensione dal lavoro)», ancorché «non sulla causa (il conflitto)»⁸.

La l. 12 giugno 1990, n. 146, ha comunque segnato una cesura importante, muovendosi nella duplice prospettiva della riconduzione del potere di precettazione all'interno del conflitto collettivo e della sua «democratizzazione», nell'intento di evitare che l'intervento coercitivo potesse degenerare in arbitrio.

Gli articoli da 8 a 10 di tale provvedimento hanno infatti dedicato alla precettazione una disciplina speciale, distinguendola dalla precedente strumentazione basata sulle cosiddette «ordinanze libere»: l'istituto è stato in tal modo circondato da una serie di garanzie e cautele, anche di ordine procedimentale, nel tentativo di renderne controllabile l'utilizzo, in linea col criterio guida del temperamento che permea l'intero sistema di governo degli scioperi che incidono sui diritti della persona costituzionalmente garantiti⁹.

necessità e dell'urgenza, nonché del contenuto e delle modalità di esercizio, da determinarsi per legge attraverso criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'organo a cui il potere è stato attribuito. Successivamente, v. anche Corte Cost. 12 gennaio 1977, n. 4, in *GC*, 1977, 364, con nota di L. Carlassarre, *Ordinanze prefettizie e diritto di sciopero*, che ha dichiarato infondata la q.l.c. dell'art. 20 del T.U. del 1934, con riferimento all'art. 40 Cost., rilevando che detta disposizione circoscrive il potere prefettizio a materie determinate (edilizia, polizia locale e igiene), ancorandolo ai soli motivi di sanità o di sicurezza pubblica. Sotto questo profilo, la Corte ha ritenuto che la tutela della salute e dell'incolumità delle persone potesse limitare il concreto esercizio del diritto di sciopero, tenuto conto che la salvaguardia di tale interesse, «insieme a quella della sicurezza verso l'esterno, costituisce la prima ed essenziale ragion d'essere dello Stato».

⁷ L'art. 32 di tale legge, successivamente abrogato dall'art. 274 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico sugli Enti Locali – TUEL), stabiliva che «il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili e urgenti in materia di sanità ed igiene, edilizia e polizia locale al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini; per l'esecuzione dei relativi ordini può richiedere al prefetto, ove occorra, l'assistenza della forza pubblica».

⁸ Cfr. S. Nappi, *La precettazione*, in F. Santoni (a cura di), *Le regole dello sciopero. Commentario sistematico alla legge 83/2000*, Napoli, 2011, 151 ss.

⁹ Cfr. G. Ghezzi, *Prime riflessioni in margine alla legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *RGL*, 1990, 153 ss.; A. Zoppoli, *Sub Art. 8, l. n. 146/1990*, in M. Rusciano, G. Santoro Passarelli (a cura di), *Lo sciopero nei servizi essenziali. Commentario alla legge 12 giugno 1990, n. 146*, Milano, 117 ss.; U. Romagnoli, *Sub art. 8*, in U. Romagnoli,

³ Art. 2 del R.D. 18 giugno 1931 n. 773 (Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza - TULPS), secondo cui il prefetto, nei casi di urgenza o per grave necessità pubblica, ha facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica; art. 20 del R.D. 3 marzo 1934, n. 383 (Testo unico delle leggi comunali e provinciali), che attribuivano al prefetto (in ambito provinciale) e al sindaco (in ambito comunale) la facoltà di adottare, in caso di urgente necessità, ordinanze contingibili e urgenti in materia di edilizia, polizia locale e igiene, per motivi di sanità o di sicurezza pubblica. Per un'analisi di tali strumenti, cfr. G. Corsinovi, *Le ordinanze di precettazione*, in *QDLRI*, 1992, 202 ss.

⁴ Cfr. E. Gallo, *Sciopero e repressione penale*, Bologna, 1981, 16 ss.

⁵ Cfr. M. D'Onghia, *Precettazione e sciopero. Il rapporto con le tradizionali ordinanze di necessità e urgenza*, in M. Ricci (a cura di), *Sciopero e servizi pubblici essenziali. Commento alla l. n. 146/1990, modificata e integrata dalla l. n. 83/2000*, Torino, 2001, 249 ss.

⁶ Cfr. Corte Cost. 20 giugno 1956, n. 8, in *GC*, 1956, I, 863, con nota di V. Crisafulli, *Ordinanze di necessità, interpretazione della Corte e sindacato del giudice comune*; Corte Cost. 27 maggio 1961, n. 26, in *GC*, 1961, 886, con nota di V. Crisafulli, *Il «ritorno» dell'art. 2 della legge di pubblica sicurezza dinanzi alla Corte Costituzionale*. Con tali pronunce, la Consulta ha affermato che, nelle materie coperte da riserva di legge, la legge può attribuire all'autorità amministrativa il potere di emettere atti aventi forza normativa (come le ordinanze di precettazione), garantendo il rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, quali quelli della stretta limitazione nel tempo, in relazione ai dettami della

L'operazione, com'è noto, è riuscita solo in parte: la prima fase applicativa della legge si è infatti caratterizzata per l'uso distorto della nuova precettazione¹⁰, con ordinanze che fioccano senza che la Commissione di Garanzia avesse la forza di reagire all'invadenza politica¹¹.

D'altronde, l'impronta autoritativa dell'istituto è rimasta ben salda anche nell'assetto normativo vigente: basti considerare che la disciplina dettata dall'art. 8 della l. n. 146/1990, così come novellata dalla l. 11 aprile 2000, n. 83, convive tuttora con le disposizioni di carattere generale che attribuiscono a sindaci e prefetti il potere di emanare ordinanze contingibili e urgenti, in caso di eventi che mettano in pericolo l'ordine pubblico e la sicurezza dei consociati¹².

È vero che lo spazio per tali interventi è divenuto residuale dopo l'avvento della «precettazione speciale»¹³, ma la loro riscoperta non è poi così infrequen-

te¹⁴, soprattutto in una fase storica che tende a incoraggiare il ricorso all'approccio repressivo come risposta alle forme più aspre di lotta sindacale, concependo lo sciopero più come problema di ordine pubblico che come strumento di emancipazione sociale e di partecipazione democratica alla vita del Paese¹⁵.

II. Le questioni attuali: la prassi della precettazione nel settore dei trasporti

Nel passato più recente, la precettazione è tornata alla ribalta nel settore dei trasporti, che «da tempo risulta uno degli epicentri dei conflitti terziari»¹⁶.

Si tratta, com'è noto, di un ambito caratterizzato dall'accentuata frammentazione della rappresentanza sindacale, nel quale lo sciopero viene spesso utilizzato non solo come strumento rivendicativo, ma anche come mezzo di visibilità e competizione intersindacale, fungendo da canale di accreditamento per le organizzazioni meno rappresentative¹⁷: nell'area dei servizi alla circolazione, le astensioni collettive con scarsa adesione ma dal grande impatto per l'utenza sono molto frequenti, dando luogo a «scioperi

M.V. Ballestrero, *Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Bologna-Roma, 1994, 235.

¹⁰ Parla di «precettazione selvaggia», riferendosi alla prima stagione applicativa della l. n. 146/1990, M. D'Onghia, *L'ordinanza di precettazione tra vecchio e nuovo: un ritorno al passato*, in M. D'Onghia, M. Ricci (a cura di), *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Milano, 2002, 319 ss. Sul punto anche G. Ghezzi, *Un'importante riforma tutta in salita: la disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *RGL*, 1999, 715.

¹¹ Cfr. M.V. Ballestrero, *La precettazione tra disciplina legale e prassi applicativa. Questioni aperte*, in G. Pino (a cura di), *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, Milano, 2015, 413 ss., sul punto 417.

¹² L'art. 20 della l. n. 146/1990, come novellato dalla l. n. 83/2000, richiama infatti sia l'art. 2 del TULPS, sia l'art. 38 della l. n. 142/1990. Il rinvio a quest'ultima disposizione si intende oggi effettuato all'art. 54 del TUEL, il cui art. 274 ha abrogato la l. n. 142/1990. Sulla convivenza tra precettazione speciale e precettazioni ordinarie cfr. T.A.R. Venezia, sez. III, 13 ottobre 2011, n. 1548, secondo cui «non può affermarsi che l'unico rimedio tipico che può intervenire per limitare il diritto di sciopero è l'atto di precettazione di cui all'art. 8, l. 12 giugno 1990, n. 146, e che sarebbe pertanto sempre da escludere il ricorso alle ordinanze contingibili e urgenti: il potere di ordinanza diviene esercitabile ogniqualvolta si tratti di affrontare un'effettiva situazione di pericolo costituente concreta minaccia per la pubblica incolumità, la sanità e l'igiene connotata dal carattere dell'urgenza, indipendentemente dalle cause che abbiano determinato tale situazione e, pertanto, in linea di principio il ricorso alle ordinanze contingibili non può ritenersi precluso qualora si tratti di fronteggiare situazioni di pericolo conseguenti ad astensioni collettive dal lavoro». Tra l'altro è appena il caso di ricordare che l'inosservanza delle ordinanze contingibili e urgenti è sanzionata penalmente ai sensi dell'art. 650 c.p.

¹³ Sul coordinamento tra le diverse forme di precettazione – ordinaria e speciale – cfr. E. Ales, *Vecchi e nuovi raccordi normativi della l. n. 146/1990*, in P. Pascucci (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi essenziali*, Milano, 2000, 275 ss.; G. Canave-

si, *La precettazione*, in F. Lunardon (a cura di), *Conflitto, concertazione e partecipazione*, in M. Persiani, F. Carinci (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, vol. III, Padova, 2011, 542 ss.; V. Speciale, *La "nuova" precettazione e lo sciopero nei servizi pubblici essenziali: una svolta autoritaria?*, in *RGL*, 2001, 26 ss.; A. Perulli, *Profili interpretativi della precettazione rivisitata*, in *RGL*, 2002, I, 592 ss.

¹⁴ Per un recente caso di utilizzo del potere prefettizio in occasione di manifestazioni di protesta connesse a vertenze lavorative dall'ampia risonanza sociale, ancorché le stesse rientrassero nel pieno esercizio della libertà sindacale, si veda A. Bellavista, *Potere prefettizio d'ordinanza, libertà di riunione e diritto al conflitto: a proposito di un caso singolare*, in *DML*, 2019, 579 ss., a commento di T.A.R. Catania 22 luglio 2019, che aveva dichiarato la legittimità di un'ordinanza prefettizia emanata per vietare assembramenti e dimostrazioni sindacali presso le raffinerie Isab Lukoil di Priolo.

¹⁵ V., ad es., l'art. 14 del d.l. 11 aprile 2025, n. 48, conv. dalla l. 9 giugno 2025, n. 80, cd. «Decreto Sicurezza», che ha inasprito il trattamento sanzionatorio del cosiddetto blocco delle merci – strumento di lotta recentemente praticato dai facchini della logistica in occasione dei picchettaggi organizzati davanti ai cancelli degli stabilimenti – estendendo la fattispecie di reato anche ai blocchi corporei. Cfr. G. Centamore, *La repressione penale della lotta sindacale tra storia e attualità*, in *q. Riv.*, 2025, 83 ss.; M. Forlivesi, *Conflitto collettivo e blocco stradale. Il d.d.l. sicurezza tra pulsioni repressive e vincoli costituzionali*, in *LD*, 2024, 7 ss.

¹⁶ Cfr. F. Siotto, *Il diritto di sciopero nel settore ferroviario e la precettazione*, in *Labor*, 2025, 125 ss., ma già A. Accornero, *Conflitto terziario e terzi*, in *DLRI*, 1985, 17 ss.

¹⁷ Cfr. M.V. Ballestrero, *Patologia del conflitto e limiti al diritto di sciopero. I rischi di un'ottica deformante*, in Aa. Vv., *Giuseppe Santoro Passarelli - Giurista della contemporaneità*, Torino, 2018, 1401 ss.

di pochi con disagi di molti»¹⁸, che paralizzano la mobilità dei cittadini e l'esercizio dei diritti costituzionali ad essa connessi¹⁹.

Per quanto turbolenti, questi scioperi sono comunque espressione di un diritto fondamentale che si connota in funzione della capacità vulnerante dell'azione di lotta²⁰: il disagio che quest'ultima può provocare all'utenza, i costi dell'agitazione o il numero dei soggetti penalizzati sono circostanze che la l. n. 146/1990 ha già preso in considerazione, affidandole al sistema di autoregolazione incentrato sul consenso delle parti sociali e sorvegliato da un'autorità indipendente; ciò vuol dire che fintantoché i dispositivi di contemperamento da essa previsti non vengano disattesi, lo spazio per la precettazione dovrebbe essere confinato ad ipotesi eccezionali²¹.

Eppure, è un dato di fatto che in quest'ambito l'intervento d'imperio sia stato evocato come rimedio fisiologico per limitare il dissenso, traducendosi in una sorta di panacea per sanzionare l'utilizzo dello sciopero come «arma impropria» e fornire risposte (talvolta anche sensazionalistiche) all'opinione pubblica²².

A riprova di ciò, basti citare la raffica di provvedimenti coercitivi emanati dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) a cavallo tra il 2023 e il

2024: le cronache raccontano di ben dieci ordinanze, molte delle quali fondate sugli ordinari disservizi che l'utenza patisce in caso di scioperi nel settore dei trasporti, che hanno ridotto la durata di quasi tutte le astensioni proclamate nel settore ferroviario e del trasporto pubblico locale, proiettando i loro effetti anche su una serie di scioperi generali²³, fino a giungere alla più recente minaccia (fortunatamente scongiurata) del ricorso alla precettazione in occasione della mobilitazione di massa organizzata in difesa del popolo palestinese²⁴.

Si è così sviluppata una preoccupante tendenza all'«amministrativizzazione del conflitto», che ha riaperto la discussione sulla funzione della precettazione quale ultima rete di protezione per la tutela dei diritti fondamentali della persona, sollevando il timore di una progressiva squalifica dello sciopero e della sua riduzione a variabile dipendente della discrezionalità politica.

A fronte di questi eventi, è stato pressoché inevitabile che le strategie rivendicative delle organizzazioni sindacali si spostassero dalla sede fisiologica della mediazione sociale a quella patologica della mediazione giudiziaria²⁵: in numerose occasioni, le ordinanze di precettazione sono state sottoposte allo scrutinio della magistratura amministrativa, la quale ne ha vagliato i presupposti giustificativi con particolare rigore, specialmente nei casi in cui l'intervento limitativo dello sciopero fosse stato disposto all'esito dell'iniziativa autonoma dell'Autorità di Governo, in assenza di raccordo con le valutazioni della Commissione di Garanzia.

¹⁸ Cfr. M. Carrieri, *Lo sciopero "polverone": si può contenere?*, in *DLM*, 2017, 225 ss.

¹⁹ Cfr. M. Rusciano, *Sciopero, servizi essenziali, moral suasion della Commissione di garanzia*, in *Quad. ADL*, 2018, 41 ss.

²⁰ Semmai, il problema di questi scioperi rinvia all'opportunità di introdurre correttivi che ne evitino l'uso opportunistico, come la verifica di rappresentatività dei soggetti proclamanti, che comunque solleva molti dubbi. Su tale dibattito, con diversità di accenti, cfr. P. Pascucci, *Sciopero nei trasporti e rappresentatività sindacale: contemperamento e limiti di accesso al conflitto*, in *Quad. ADL*, 2018, 103 ss. *Contra* V. Bavaro, *Sciopero e rappresentatività sindacale*, *ivi*, 17 ss.

²¹ Cfr. M. Mc Britton, *La precettazione come strumento di gestione del conflitto sociale?*, in *Giustiziainsieme*, 19 marzo 2024, che riporta gli esempi di un terremoto o di un'inondazione che avvenga nell'imminenza o durante uno sciopero.

²² Si pensi alle precettazioni del Ministro Mattioli in occasione delle mobilitazioni legate alle crisi Tirrenia e Alitalia, su cui A. Buratti, *Nuovi problemi del diritto di sciopero: la commissione di garanzia tra contemperamento dei diritti e spontaneità sociale*, in *Riv. AIC*, 2013, 1 ss. Emblematiche anche le ordinanze del Ministro Lupi durante gli scioperi contro il *Jobs Act*, che hanno suscitato una vera e propria reprimenda da parte della Commissione di Garanzia, la quale ha sottolineato che il frequente ricorso alla precettazione in presenza di scioperi considerati legittimi dall'autorità garante avrebbe dato luogo ad una pericolosa dicotomia tra istituzioni, non apprezzata dai sindacati e dai lavoratori destinatari dei provvedimenti. Cfr. CGSSE, *Relazione annuale sull'attività svolta nell'anno 2011*, Roma, 2012, 21 ss.

²³ Si tratta delle seguenti ordinanze: n. 193-T del 12 luglio 2023, relativa allo sciopero nazionale del trasporto ferroviario del 13 e 14 luglio 2023; n. 194-T del 26 settembre 2023, relativa allo sciopero nazionale del trasporto pubblico locale per il giorno 29 settembre 2023; n. 195-T del 27 settembre 2023, riguardante lo sciopero nazionale del personale dipendente delle società di *handling* aeroportuale indetto per il giorno 29 settembre 2023; n. 196-T del 14 novembre 2023, riguardante lo sciopero generale del 17 novembre 2023; n. 197-T del 24 novembre 2023, riguardante lo sciopero nel trasporto pubblico locale indetto per il 27 novembre 2023; n. 198-T del 12 dicembre 2023, riguardante lo sciopero nel trasporto pubblico locale del 15 dicembre 2023; n. 199-T del 17 maggio 2024, relativa allo sciopero del trasporto ferroviario proclamato per le giornate del 19 e 20 maggio 2024; nn. 200-T e 201-T del 26 novembre 2024, relative allo sciopero generale del 29 novembre 2024; n. 202-T del 10 dicembre 2024, relativa alla mobilitazione generale del 13 dicembre 2024, nei settori del trasporto ferroviario, del trasporto pubblico locale, del trasporto marittimo e del servizio taxi.

²⁴ Cfr. R. Ciccarelli, *Salvini minaccia la precettazione contro lo sciopero per Gaza*, in *Il Manifesto*, 2 ottobre 2025.

²⁵ Cfr. A. Zoppoli, L. Zoppoli, *Il sindacato tra nuove propensioni al conflitto, consenso e autorità*, in *RGL*, 2024, II, 350 ss., che inquadrano problematicamente questo fenomeno nell'ambito dell'uso strategico dell'azione giudiziaria da parte del sindacato.

Le decisioni che ne sono scaturite²⁶, pur con esiti divergenti²⁷, hanno fornito utili indicazioni per circoscrivere gli spazi di discrezionalità dell'autorità pubblica e distinguerne le prerogative rispetto a quelle della Commissione di Garanzia, che nel sistema della legge sullo sciopero rimane l'organo a cui è attribuito in via primaria il compito di sorvegliare l'equilibrio fra diritti confliggenti, anche nella fase emergenziale della precettazione²⁸.

Soprattutto, esse hanno ribadito che siffatto strumento ha natura ecce-

zionale e di ultima istanza²⁹: una sorta di «valvola di sicurezza», che può essere aperta quando la funzionalità dell'ordinario modello di bilanciamento risulti alterata e «non sia proprio possibile tutelare in altro modo i diritti della persona costituzionalmente garantiti»³⁰.

III. Il riparto di competenze tra Autorità di Governo e Commissione di garanzia: una convivenza difficile

L'articolazione delle competenze spettanti all'Autorità di Governo e alla Commissione di Garanzia va ricostruita a partire dalla disciplina dettata dall'art. 8 della l. n. 146/1990.

L'attuale formulazione della norma è frutto della novella del 2000, che è intervenuta con il triplice obiettivo di predeterminare più compiutamente il contenuto dell'ordinanza di precettazione, di snellire gli adempimenti propeudetici alla sua adozione e, soprattutto, di migliorare il raccordo tra le valutazioni riservate all'autorità tecnica e quelle rimesse alla responsabilità politica, al fine di prevenire interferenze e sovrapposizioni nei rispettivi ruoli³¹.

Qualora venga emanata, l'ordinanza può disporre il differimento dell'astensione collettiva, unificare astensioni collettive già proclamate, ridurre la durata, o prescrivere l'osservanza di misure idonee ad assicurare livelli di funzionamento del servizio pubblico compatibili con la salvaguardia dei diritti della persona³².

²⁶ Cfr. T.A.R. Lazio, sez. III, 16 gennaio 2025, n. 712, che ha accolto il ricorso della confederazione USB e della USB Lavoro privato, annullando l'ordinanza n. 202-T del 10 dicembre 2024, con cui il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti aveva disposto la riduzione a quattro ore dello sciopero generale di 24 ore proclamato dalle ricorrenti per il giorno 13 dicembre 2024 nei settori del trasporto ferroviario, del trasporto pubblico locale, del trasporto marittimo e del servizio taxi. Per un commento a tale decisione, cfr. A. Vigorita, *Il delicato rapporto tra Commissione di Garanzia e autorità precettante alla luce della recente prassi applicativa dell'art. 8, l. n. 146/1990*, in *Ambientediritto*, 2/2025, 1 ss. In precedenza, sulla stessa linea, cfr. T.A.R. Lazio, sez. III, 26 marzo 2024, n. 6084, che ha accolto i ricorsi promossi da Cobas Lavoro Privato, ADL, USB, SGB Sindacato Generale di Base e Cub Trasporti, annullando l'ordinanza n. 198-T del 12 dicembre 2023, che aveva ridotto da 24 a 4 ore lo sciopero nazionale del trasporto pubblico locale indetto per il giorno 15 dicembre 2023. Per un commento, si v., G. Pino, *Scioperi generali e uso disinvolto della precettazione. Un contributo di chiarezza dalla giurisprudenza amministrativa*, in *RIDL*, 2025, II, 117 ss.; P. Pozzaglia, *Sul riparto di competenze tra Commissione di garanzia e Pubblica Autorità in caso di precettazione*, in *GI*, 2025, 140 ss.; M.P. Monaco, *Precettazione, "autorità" di governo e "autorità" indipendente: i giudici amministrativi fanno chiarezza sul chi fa cosa*, in *LDE*, 2025, 1 ss., nonché, se si vuole, A. Riccobono, *Dal conflitto collettivo al conflitto giurisdizionale: le «ordinanze Salvini» e i limiti alla precettazione nel settore dei trasporti*, in *DLRI*, 2024, 363 ss.

²⁷ Cfr. T.A.R. Lazio, sez. III, 13 marzo 2024, n. 5152 e T.A.R. Lazio, sez. III, 26 marzo 2024, n. 5939, confermate da Cons. Stato, sez. V, 16 gennaio 2025, nn. 786 e 787, che hanno rigettato i ricorsi promossi dalla Uiltrasporti e dalla Filt/Cgil avverso l'ordinanza di precettazione n. 193-T del 12 luglio 2023, che aveva ridotto da 24 ore a 12 ore la durata dello sciopero nazionale del trasporto ferroviario indetto per le giornate del 13 e 14 luglio 2023. Nell'occasione, la precettazione era giunta in seguito ad un'apposita raccomandazione della Commissione di Garanzia, la quale aveva ravvisato gli estremi del grave pregiudizio all'utenza in ragione delle modalità particolarmente aggressive dello sciopero, che avrebbe coinvolto nelle stesse ore e per la medesima giornata tutto il personale delle aziende del sistema dell'alta velocità (Italo Ntv e Trenitalia), in violazione del divieto di concomitanza tra interruzioni o riduzioni di servizi pubblici alternativi che interessano il medesimo bacino di utenza (art. 13, comma 1, lett. e, l. n. 146/1990).

²⁸ Cfr. G. Pino, *Rilettura della nozione di contemperamento bilanciamento tra esercizio del diritto di sciopero e diritti dei cittadini nella complessità sociale*, in *DLM*, 2017, 524 ss.

²⁹ Sull'eccezionalità della precettazione, cfr. già Cass. 20 marzo 1999, n. 2625, in *FI*, 2000, I, 194.

³⁰ Cfr. M. Roccella, *La precettazione rivisitata*, in A. Garilli, P. Pascucci, M. Roccella, T. Treu (a cura di), *Sciopero e servizi essenziali. Commentario sistematico alla l. 12 giugno 1990, n. 146*, Padova, 1991, 81 ss., sul punto 83.

³¹ Cfr. M.V. Ballestrero, *La precettazione tra disciplina legale e prassi applicativa*, cit., 421, che parla di una «convivenza segnata da insofferenze e incomprensioni». Sul tema v. anche V. Ferrante, *I presupposti per l'esercizio del potere di precettazione e il contenuto dell'ordinanza: gli effetti della pronuncia del Garante e quelli della contrattazione collettiva*, in *QDLRI*, 1992, 83 ss.

³² In precedenza, il legislatore non aveva predeterminato le misure adottabili, limitandosi a prevedere il criterio del contemperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero e il godimento dei diritti della persona costituzionalmente garantiti: criterio che, seppur non riproposto nella disposizione vigente, si ritiene comunque immanente a tutto il sistema della l. n. 146/1990. Cfr. G. Orlandini, *Sub Artt. 8, 9 e 10. Il procedimento di precettazione*, in P. Pascucci (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi essenziali*, Milano, 157 ss. Resta controversa la possibilità che la precettazione impedisca

Sul piano sostanziale, il presupposto su cui si regge l'istituto è rappresentato dal verificarsi di un «fondato pericolo di un pregiudizio grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'articolo 1, comma 1, che potrebbe essere cagionato dall'interruzione o dalla alterazione del funzionamento dei servizi pubblici di cui all'articolo 1³³, conseguente all'esercizio dello sciopero o a forme di astensione collettiva di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori»³⁴.

Tale pericolo, che può essere anche solo potenziale³⁵, non coincide con il mero disagio scaturente dall'alterazione di un servizio³⁶, ma va apprezzato

del tutto lo sciopero. In senso negativo, T.A.R. Liguria, sez. II, 26 gennaio 2017, n. 132, secondo cui deve escludersi la legittimità di un provvedimento che neghi alla radice l'esercizio del diritto sancito dall'art. 40 Cost. *Contra*, Cons. Stato, Sez. III, 24 aprile 2018, n. 2470, in *LG*, 2019, 386, con nota di A. Pilati, *Precettazione e divieto temporaneo di sciopero*, che ha ammesso la precettazione del 100% del personale scioperante, in relazione alla situazione concreta.

³³ Sul carattere esemplificativo e non tassativo dei servizi essenziali di cui all'art. 1, comma 2, l. n. 146/1990, cfr. Cass., 8 agosto 2011, n. 17082; Cons. Stato, Sez. III, 11 febbraio 2019, n. 996; Trib. Milano, 29 giugno 2015, n. 1700; Trib. Roma 23 novembre 2017, n. 9568, a proposito del servizio di mensa scolastica.

³⁴ Questa formulazione, scaturita dalla novella del 2000, ha esteso il campo di applicazione della precettazione, la quale, in precedenza, era ammessa nei soli casi di «mancato funzionamento dei servizi di preminente interesse generale». Ciò aveva suscitato il dubbio – superato da Corte Cost. 28 gennaio 1991, n. 32 – che l'intervento autoritativo fosse consentito soltanto a tutela dei diritti costituzionali di rango superiore (ad es. quello alla salute) e non a tutti i diritti della persona elencati dall'art. 1 della legge. Cfr. U. Romagnoli, *Sub Art. 8*, in U. Romagnoli, M.V. Ballestrero, *Art. 40, Supplemento. Legge 12 giugno 1990, n. 146. Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1994, 232 ss.; P. Curzio, *Autonomia collettiva e sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Bari, 1992, 117; S. Nappi, *La precettazione*, in F. Santoni (a cura di), *Le regole dello sciopero. Commentario sistematico alla legge 83/2000*, Napoli, 2011, 151 ss.

³⁵ Come si desume dall'utilizzo della formula «potrebbe essere causato». Cfr. T.A.R. Lazio, 29 aprile 1992, n. 588, in *RGL*, 1992, II, 911; T.A.R. Lazio, sez. III, 16 febbraio 1995, n. 371; T.A.R. Lazio, sez. III, 13 giugno 2005, in *RIDL*, II, 2006, 52, con nota di F. De Falco. Sulla possibile contraddizione logica tra l'uso del condizionale «potrebbe» e la necessità che il pericolo sia allo stesso tempo «fondato» (dunque attuale), cfr. V. Filì, *La precettazione*, in L. Menghini, M. Miscione, A. Vallebona (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Cedam, 2000, 91 ss., sul punto 94. Va peraltro precisato che il pregiudizio, ancorché in potenza, deve essere ravvisabile sia al momento dell'avvio della procedura di precettazione, sia al momento dell'emanazione dell'ordinanza. Cfr. Cass. 5 novembre 1998, n. 11109; Cass. 5 maggio 1999, n. 4476.

³⁶ Cfr. M. D'Antona, *Crisi e prospettive della regolamentazione extralegislativa del di-*

alla luce delle peculiarità del settore coinvolto e del suo ordinario modello di funzionamento, secondo criteri di congruità e proporzionalità rapportati alla situazione concreta³⁷. Va infatti considerato che una medesima modalità di sciopero può risultare più o meno penalizzante a seconda delle circostanze spazio-temporali attinenti all'organizzazione e all'espletamento del servizio³⁸, sulle quali possono influire anche altri fattori, come l'andamento del conflitto e il suo carattere più o meno radicale nel momento in cui viene adottata l'ordinanza³⁹.

Sul versante procedurale, la disposizione in esame prevede due diverse modalità di intervento dell'autorità precettante, che si collocano a valle dell'invito a desistere dai comportamenti che determinano la situazione di pericolo e dell'esperimento di un tentativo di conciliazione (su cui *infra* par. 4)⁴⁰.

Nell'ipotesi ordinaria, l'*iter* di precettazione è avviato su impulso della Commissione di Garanzia, che «segnala all'autorità competente le situazioni nelle quali dallo sciopero o astensione collettiva può derivare un imminente e fondato pericolo di pregiudizio ai diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'articolo 1, comma 1, e formula proposte in ordine alle misure da adottare con l'ordinanza di cui all'articolo 8 per prevenire il predetto pregiudizio» (art. 13, comma 1, lett. f)⁴¹.

Si tratta della novità di maggior rilievo apportata dalla novella del 2000,

ritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, in *RGL*, 1991, 428. In giurisprudenza, cfr. T.A.R. Lazio, sez. III, 16 giugno 2017, n. 8646, secondo cui il fondato pregiudizio deve caratterizzarsi «per un "quid pluris" rispetto al fisiologico disagio arrecato da uno sciopero nel settore del trasporto aereo [...] Si vuole dire che la cancellazione di voli, i ritardi nelle partenze, la necessità di trovare soluzioni alternative per i passeggeri, di regola non si pongono di per sé come circostanze straordinarie ma come conseguenze naturali della proclamazione di uno sciopero nel settore del trasporto aereo».

³⁷ In tal senso, cfr. già Cons. Stato, sez. III, 24 aprile 2018, n. 2471, secondo cui l'istituto della precettazione è finalizzato a tutelare i diritti degli utenti, mediante la garanzia del livello di prestazioni da considerarsi indispensabili in rapporto alla situazione concreta, livello che può portare finanche al divieto integrale dello sciopero per un certo periodo.

³⁸ Cfr. già T.A.R. Lazio, sez. I, 29 aprile 1992, n. 588.

³⁹ Cfr. G. Orlandini, *Sub Articoli 8, 9 e 10. Il procedimento di precettazione*, cit., 157 ss.

⁴⁰ Cfr. G. Canavesi, *La precettazione*, cit., 572.

⁴¹ Come è stato efficacemente osservato, il fondamento di questa «segnalazione consiste nell'esigenza di controllare l'osservanza e la stessa effettività delle regole del conflitto» [...] «affidando la valutazione del ricorso allo strumento autoritario ad un organo terzo, più sensibile alle istanze di salvaguardia del diritto di sciopero». Cfr. M. D'Onghia, *L'ordinanza di precettazione tra vecchio e nuovo*, cit., 331.

che ha valorizzato il ruolo della Commissione di Garanzia per ridurre gli spazi di discrezionalità politica nell'adozione dell'ordinanza, attribuendo il potere di iniziativa all'organo ritenuto più idoneo a mediare gli interessi contrapposti, in ragione della diretta conoscenza dell'andamento dei conflitti e della loro evoluzione nei vari settori⁴².

In questo caso, all'autorità precettante è richiesto di «tenere conto» della segnalazione della Commissione e della eventuale proposta riguardante le misure da adottare con l'ordinanza di precettazione, pur senza essere vincolata a darvi seguito (art. 8, comma 2)⁴³: nel sistema descritto, le valutazioni della Commissione costituiscono l'ancoraggio primario della precettazione⁴⁴, ma l'esecutivo può comunque dissentirne, nel rispetto delle diverse sfere di attribuzione, dovendo tuttavia motivare le ragioni di tale scostamento con riguardo al livello di prestazioni da considerare indispensabili rispetto alla situazione concreta.

In seguito alla segnalazione della Commissione di Garanzia, l'autorità precettante potrebbe dunque astenersi dall'emanare l'ordinanza, ovvero adottare un provvedimento dal contenuto diverso e più stringente rispetto a quello proposto dall'organo tecnico, dando conto delle ragioni a sostegno di tale scelta. Ciò implica che la motivazione della precettazione debba fondarsi su elementi istruttori specifici, non potendo limitarsi a formule stereotipate o di stile⁴⁵.

⁴² Cfr. V. Speciale, *La "nuova precettazione"*, cit., 41.

⁴³ Cfr. G. Canavesi, *La precettazione*, cit., 591, che osserva come «questa proposta differisce strutturalmente da quella cui l'autorità precettante invitava le parti ad attenersi secondo il vecchio 1° comma dell'art. 8, perché non predetermina regole generali ed astratte sulle prestazioni indispensabili, bensì misure calibrate sul caso concreto».

⁴⁴ Cfr., in tal senso, la delibera della Commissione di Garanzia del 13 febbraio 1992, richiamata anche da T. Treu, *Elementi per un bilancio della l. n. 146/1990*, in *RIDL*, 1994, 302 ss., sul punto 322, che osserva come l'autorità precettante debba tendenzialmente conformarsi alla proposta della Commissione. Si tratta di una conclusione motivata sulla base della previgente formulazione dell'art. 8 della l. n. 146/1990, secondo la quale il titolare del potere di ordinanza era tenuto a invitare le parti del conflitto ad attenersi al rispetto della proposta formulata dalla Commissione con riguardo alla determinazione delle prestazioni indispensabili. Nel nuovo quadro normativo, risultante dalla novella del 2000, l'eventuale proposta della Commissione è espressamente votata ad indicare le modalità di precettazione, assumendo una capacità di condizionamento ancora più forte.

⁴⁵ Cfr. T.A.R. Lazio, sez. III, 13 marzo 2024, n. 5152; T.A.R. Lazio, sez. III, 26 marzo 2024, n. 5939, cit., secondo cui «il livello di prestazioni da considerare indispensabili in rapporto alla situazione concreta» non coincide necessariamente con quello indi-

In una seconda variante, «da considerarsi di carattere eccezionale»⁴⁶, la legge rimette l'avvio della precettazione all'iniziativa officiosa dell'Autorità di Governo, al ricorrere di specifiche esigenze di «necessità ed urgenza», previa semplice informazione della Commissione di Garanzia: anche in questo caso, oltre a poter intervenire avverso uno sciopero non rispettoso delle regole di fonte legale o pattizia, il titolare del potere di ordinanza può limitare gli effetti di un'astensione collettiva legittimamente proclamata e valutata come tale dalla Commissione di Garanzia, ma nuovamente dovrà addurre una «motivazione rafforzata» circa le ragioni indilazionabili e qualificate che giustifichino l'iniziativa assunta *motu proprio*⁴⁷, soprattutto quando vi sia un accordo valutato idoneo dalla Commissione *ex art. 13, comma 1, lett. a)* della l. n. 146/1990.

In altri termini, a prescindere dal fatto che la Commissione sia rimasta silente o abbia segnalato la necessità della precettazione e formulato una proposta sui contenuti dell'ordinanza, non v'è dubbio che Ministri e Prefetti debbano tenere in elevata considerazione quanto dalla prima deliberato in sede di valutazione di idoneità delle prestazioni indispensabili, motivando rigorosamente i provvedimenti limitativi dello sciopero dal contenuto difforme e più restrittivo⁴⁸. E ciò per il semplice fatto che, laddove il sistema di

viduato dagli accordi valutati idonei o dalla stessa proposta della Commissione di garanzia e «può portare finanche al divieto dello sciopero per un certo periodo». In dottrina, è pacifico che la Commissione di Garanzia valuta i presupposti per la precettazione in una posizione di terzietà rispetto all'autorità pubblica, che rimane l'unica responsabile dell'adozione dell'atto finale. Diversamente quest'ultima diventerebbe il mero «braccio esecutivo» della Commissione di Garanzia. Cfr. G. Orlandini, *Sub Artt. 8, 9 e 10*, cit., 171.

⁴⁶ Cfr. M.P. Monaco, *Precettazione, "autorità" di governo e "autorità" indipendente*, cit., 3 ss.

⁴⁷ Cfr. T.A.R. Lazio, sez. III, 16 gennaio 2025, n. 712, e T.A.R. Lazio, sez. III, 26 marzo 2024, n. 6084, che sottolineano come l'art. 8 della l. n. 146/1990 richiami i requisiti di necessità e urgenza in alternativa alla segnalazione della Commissione di Garanzia. Deve dunque trattarsi di esigenze ulteriori e sopravvenute, che abbiano mutato il quadro di riferimento già valutato dalla Commissione e ritenuto tale da giustificare l'avvio dell'*iter* di precettazione. Resta comunque ferma la possibilità che la Commissione, astenutasi dall'operare la segnalazione in prima battuta, intervenga successivamente all'avvio della procedura da parte del titolare del potere di precettazione, sottoponendo a quest'ultimo i propri rilievi.

⁴⁸ Cfr. A. Zoppoli, L. Zoppoli, *Il sindacato tra nuove propensioni al conflitto, consenso e autorità*, cit., 360, secondo cui «per non risultare debole nei suoi presupposti, la precettazione dovrà, «sempre», puntualmente motivare la difformità rispetto a quanto,

autoregolazione del conflitto abbia prodotto un equilibrio consensuale, ottenendo l'avallo dell'autorità garante, vi saranno strettissimi margini per la configurazione di uno sciopero che leda gravemente i diritti dei cittadini utenti⁴⁹.

Diversamente, la valutazione politica potrebbe sempre sostituirsi a quella tecnica, pregiudicando l'autonomia dei due organi e privilegiando l'interesse degli utenti rispetto a quello degli scioperanti, ai quali l'esecutivo è naturalmente più sensibile⁵⁰.

IV. La procedura di raffreddamento e il tentativo di conciliazione

Al fine di sorvegliare ulteriormente l'esercizio del potere di precettazione, l'art. 8 della l. n. 146/1990 ha altresì previsto l'obbligo di esperire una serie di adempimenti finalizzati a compiere tutti gli sforzi possibili per porre la vertenza su base consensuale⁵¹.

La sequenza prevista dalla legge, anch'essa frutto della novella del 2000, è stata notevolmente snellita e resa più celere, nel tentativo, invero non sempre riuscito, di superare la prassi dell'inosservanza della fase di raffreddamento, dovuta alla difficoltà di rispettarne le scadenze in una situazione connotata dall'imminenza di un grave pericolo per l'utenza.

Secondo la versione originaria della disposizione, il titolare del potere di precettazione era tenuto a invitare le parti a desistere dai comportamenti suscettibili di fare insorgere il pregiudizio, promuovendo successivamente un tentativo di conciliazione.

«comunque», indicato dalla Commissione».

⁴⁹ Cfr. V. Speciale, *La "nuova precettazione"*, cit., 45, secondo cui lo scostamento rispetto alle valutazioni della Commissione di Garanzia sarebbe ammissibile solo in presenza sopravvenuti eventi imprevedibili, tali da mutare il quadro di riferimento valutato da quest'ultima.

⁵⁰ Cfr. M. Monaco, *L'ordinanza di precettazione dal tecnicismo della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali ai recenti interventi realizzati in via di prassi dal Ministero dei Trasporti*, in *LDE*, 2024, 6 ss., secondo cui «Garanti e Autorità governative si muovono su piani sostanzialmente diversi: alla Commissione spetta la garanzia del rispetto delle regole poste dalle parti negli accordi e nei codici di autoregolamentazione, quindi la gestione ordinaria del conflitto; all'autorità precettante l'intervento autoritativo residuale, limitato, cioè, ai casi in cui dallo sciopero non scaturisce solo una situazione di disagio per gli utenti, provocata da un comportamento illegittimo degli scioperanti, ma dal pericolo di un pregiudizio grave e imminente ai diritti della persona che ben potrebbe aversi anche nel caso in cui lo sciopero fosse legittimo».

⁵¹ Così M. Roccella, *La precettazione rivisitata*, cit., 83 ss.

In caso di esito negativo, la medesima autorità precettante avrebbe dovuto invitare le parti ad attenersi al rispetto della proposta formulata dalla Commissione in ordine all'individuazione delle prestazioni indispensabili da assicurare durante lo sciopero⁵², nonché avviare un secondo giro di consultazioni, sentendo «ove possibile» le organizzazioni sindacali promotrici, le amministrazioni o le imprese erogatrici del servizio, nonché interpellando obbligatoriamente il presidente della giunta regionale o i sindaci competenti per territorio, in caso di scioperi di rilevanza locale⁵³.

Sebbene orientata a garantire un maggior controllo politico-sociale sull'esercizio del potere di ordinanza, questa seconda fase consultiva si è dimostrata in larga parte ineffettiva, non solo perché difficilmente conciliabile con la ristrettezza dei tempi tipici di un intervento *in extremis*, ma soprattutto perché superflua alla luce della sua collocazione dopo il fallimento del tentativo di conciliazione⁵⁴.

Per questa ragione, la l. n. 83/2000 ha ritenuto di dovere eliminare il coinvolgimento dei rappresentanti delle autonomie locali⁵⁵, mantenendo soltanto l'invito alla desistenza e l'esperimento del tentativo di conciliazione «nel più breve tempo possibile». A ciò è stato aggiunto l'obbligo di adottare l'ordinanza «non meno di quarantotto ore prima dell'inizio dell'astensione collettiva, salvo che sia ancora in corso il tentativo di conciliazione o vi siano ragioni di urgenza», nonché quello di «specificare il periodo di tempo durante il quale i provvedimenti dovranno essere osservati dalle parti» (cfr. art. 8, comma 2, l. n. 146/1990).

Qualcuno ha intravisto in queste semplificazioni un depotenziamento della procedura, la quale sarebbe stata privata del momento di responsa-

⁵² Nell'assetto delineato dalla versione originaria dell'art. 8, l'interpello della Commissione di Garanzia ai fini della formulazione di una proposta alle parti in conflitto era considerato un presupposto indefettibile per l'emissione dell'ordinanza di precettazione, in assenza del quale la stessa doveva considerarsi illegittima. Cfr. Cass. 10 maggio 1999, n. 4632, in *GI*, 2000, 921, con nota di A. Lepore, *Sciopero nei servizi pubblici essenziali, ordinanza di precettazione ed eventuale proposta della Commissione di garanzia*; Cass. 6 novembre 1997, n. 10889, in *GC*, 1998, 1693, con nota di C. Corsinovi, *Sui requisiti di legittimità procedurale dell'ordinanza di precettazione nel contesto dell'art. 8, legge n. 146 del 1990*.

⁵³ Sul carattere obbligatorio, ancorché non vincolante, della consultazione di tali organi politici, cfr. T.A.R. Catania, 4 febbraio 1993, n. 51, in *TAR*, 1993, I, 1554.

⁵⁴ Cfr. V. Speciale, *La "nuova" precettazione e lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, cit., 40.

⁵⁵ Le consultazioni sono state sostituite con la mera informazione da rendere ai presidenti delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano.

bilizzazione politica sotteso alla consultazione delle autonomie elettive⁵⁶. L'osservazione è certamente pertinente, se non fosse che, a prescindere dall'intervento del 2000, l'intero circuito procedimentale che anticipa la precettazione (ivi compresa l'informativa alle istituzioni locali) ha continuato a funzionare nel complesso poco e male: per quanto la giurisprudenza affermi, in linea di principio, che l'inosservanza delle regole di procedura determina l'illegittimità dell'ordinanza di precettazione⁵⁷, è piuttosto difficile trovare qualche pronuncia che non abbia sanato anche i vizi più manifesti della fase di raffreddamento⁵⁸. Le corti propendono infatti per una lettura flessibile, tanto della sequenza degli adempimenti da porre in essere prima di limitare lo sciopero, quanto dei termini da rispettare ai fini dell'emanazione del provvedimento coercitivo.

A titolo di esempio, può essere ricordato come la giurisprudenza amministrativa abbia avallato ordinanze di precettazione: *i*) adottate in assenza dell'invito a desistere, a fronte di scioperi proclamati senza il rispetto del periodo di preavviso *ex art. 2* della l. n. 146/1990⁵⁹; *ii*) non precedute dall'esperimento del tentativo di conciliazione, laddove non vi fosse una ragionevole previsione del buon esito di quest'ultimo⁶⁰; *iii*) disposte oltre la scadenza del termine di 48 ore dall'inizio dello sciopero, a fronte della asserita impossibilità di anticipare l'intervento autoritativo⁶¹.

Gli esiti cui giungono queste decisioni sono generalmente corretti, anche se non mancano casi in cui la scelta di «salvare» ordinanze emanate fuori termine appaia discutibile.

Non è raro, infatti, che l'autorità precettante convochi le parti al tavolo

della vertenza quando il termine per adottare l'ordinanza sia già ampiamente scaduto, preconstituendo, in tal modo, l'esigenza di un intervento indilazionabile. Posticipare il più possibile l'avvio del tentativo di conciliazione, specialmente nei casi in cui il Ministro delegato sieda al tavolo della vertenza anche come datore di lavoro, produce l'inevitabile effetto di incrementare la pressione che l'autorità pubblica può esercitare sulle organizzazioni sindacali, comprimendo lo *spatium deliberandi* entro cui pervenire a soluzioni condivise. In casi del genere, la minaccia della precettazione rischia di trasformare la fase di raffreddamento in un mero simulacro, riducendola all'alternativa tra l'accettare una trattativa *last minute* (rinunciando nel frattempo all'azione coercitiva e alla sua incisività), o mantenere invariata l'originaria strategia rivendicativa (esponendosi all'inesorabile azione repressiva e alle conseguenti sanzioni verso i dissenzienti).

Il punto è che l'urgenza rappresenta una caratteristica connaturata all'esercizio del potere di precettazione, motivo per cui le regole procedurali devono essere interpretate restrittivamente, altrimenti si finisce per autorizzarne la derogabilità *a priori*⁶².

Ciò vale soprattutto per l'esperimento del tentativo di conciliazione e per il rispetto del preavviso di 48 ore oltre il quale non può essere adottata l'ordinanza: è vero che la necessità di salvaguardare i diritti degli utenti al di fuori dei metodi ordinari può condurre a svolgere la sequenza procedimentale in rapida successione; tuttavia, non v'è dubbio che le condizioni che permettono di alterare tale sequenza debbano essere valutate con particolare severità, costituendo parte integrante del disegno legislativo volto a limitare l'ingerenza politica nel diritto di sciopero.

Anche su questo fronte, pertanto, si può ritenere che le esigenze che consentono di deliberare la precettazione al di fuori dai tempi ordinari e a prescindere dall'osservanza dell'*iter* di raffreddamento debbano riguardare fatti diversi da quelli già appresi dall'autorità di governo nell'ambito della comunicazione preventiva di cui la stessa è destinataria *ex art. 2*, comma 1, della l. n. 146/1990 (durata, modalità di attuazione, motivazioni dell'astensione collettiva dal lavoro). È dunque auspicabile che la giurisprudenza attribuisca il giusto valore anche alle regole che attengono alla fase di raffreddamento, assumendo un approccio più sorvegliato nella loro interpretazione.

⁶² V. Fili, *La precettazione*, cit., 102.

⁵⁶ Cfr. G. Orlandini, *Sub Artt. 8, 9 e 10*, cit. 169.

⁵⁷ Cfr. Cass. 6 novembre 1997, n. 10889, relativa al celebre caso della precettazione avvenuta in occasione dello sciopero del personale docente della scuola in coincidenza con gli scrutini.

⁵⁸ Cfr. M.V. Ballestrero, *La precettazione tra disciplina legale e prassi applicativa*, cit., 425 ss.

⁵⁹ Cfr. Cons. Stato, sez. III, 24 aprile 2018, n. 2470, cit., secondo cui «la necessaria proceduralizzazione va intesa in maniera flessibile quanto a tempi e modalità di svolgimento, in relazione a peculiari situazioni di urgenza». Viceversa, Cons. Stato, sez. III, 24 aprile 2018, n. 2471, ha precisato che, «se il termine di preavviso di dieci giorni viene rispettato dai promotori, ne consegue che la procedura deve necessariamente svolgersi, per risultare legittima, secondo le precise scansioni dell'art. 8, comma 1, l. n. 146/1990».

⁶⁰ Cons. Stato, sez. IV, 19 agosto 2009, n. 4985; Cons. Stato, sez. VI, 5 dicembre 2005, n. 6941, in *FA CDS*, 2005, 3669.

⁶¹ Cfr. T.A.R. Lazio, sez. III, 13 marzo 2024, n. 5152; T.A.R. Lazio, sez. III, 26 marzo 2024, n. 5939 e Cons. Stato, sez. V, 16 gennaio 2025, n. 787, cit.

V. Osservazioni conclusive

La traiettoria evolutiva della precettazione mostra la lenta trasformazione dell'istituto da strumento espropriativo dello sciopero a dispositivo di bilanciamento tra diritti costituzionali egualmente meritevoli di tutela.

Nell'assetto delineato dalla l. n. 146/1990, essa rappresenta un rimedio temporaneo e di ultima istanza, che non incide sulla legittimità del conflitto collettivo in sé, ma ne disciplina l'attuazione concreta di fronte alla minaccia di un pericolo non altrimenti evitabile per gli interessi primari dei cittadini utenti. In questa prospettiva, lo spazio riservato all'istituto dovrebbe ritenersi inversamente proporzionale a quello delle fonti di regolazione convenzionale dello sciopero⁶³.

L'equilibrio voluto da legislatore, tuttavia, è stato frequentemente messo in discussione dalla deriva funzionale cui è stato sottoposto il potere di ordinanza.

Negli anni più recenti, la precettazione è stata utilizzata come strumento di gestione ordinaria del conflitto, dimostrando quanto il confine tra l'esigenza di garantire il nucleo minimo dei servizi essenziali e quella di preservare il diritto di sciopero resti incerto: la latitudine dei presupposti sostanziali e la tendenza a interpretare la nozione di «pregiudizio grave e imminente» in senso ampio hanno condotto a «normalizzare» l'uso della precettazione, specialmente nei settori ad alta densità conflittuale come trasporti, sanità, igiene urbana, dove gli scioperi hanno forte impatto sull'utenza e assumono una altrettanto elevata visibilità mediatica.

Questa tendenza ha alimentato il rischio di una regressione verso un governo amministrativo del conflitto, trasferendo il potere d'intervento politico dalla logica emergenziale a quella routinaria, nonostante le regole volte a delimitare l'azione ministeriale mediante il coinvolgimento della Commissione di garanzia nelle diverse fasi della procedura.

Nella prassi, gli organi di governo tendono sempre più spesso ad agire di propria iniziativa, informando la Commissione in modo intempestivo e rendendo la segnalazione un *optional* più che un filtro selettivo contro l'uso discrezionale della precettazione. Si verificano così situazioni «imbarazzanti», in cui scioperi ritenuti legittimi dalla Commissione sono poi oggetto di precettazione da parte del Ministro di turno, che non ne condivide

soggettivamente le valutazioni tecniche⁶⁴. Ciò comporta almeno tre ordini di criticità: (i) un potenziale squilibrio nel bilanciamento fra il diritto di sciopero e i diritti della collettività, quando l'intervento d'imperio è motivato da ragioni di opportunità politica piuttosto che da un concreto e fondato pericolo di danno imminente; (ii) una sovrapposizione e talvolta contraddizione fra le prerogative tecniche della Commissione di Garanzia e le valutazioni di Ministri e Prefetti, con effetti di confusione procedurale e di compressione del ruolo di «arbitro del conflitto» che la l. n. 146/1990 ha assegnato *ab origine* all'autorità indipendente⁶⁵; (iii) una torsione della precettazione verso finalità latamente sanzionatorie del conflitto collettivo, che erode gli spazi di negoziazione e mobilitazione sindacale, anziché muoversi come *extrema ratio* a tutela dell'interesse pubblico.

La conseguenza è un'alterazione della fisiologia delle relazioni industriali, con lo sciopero che perde la sua naturale funzione di mezzo di pressione, anche politica, per divenire terreno di scontro giudiziario sulla legittimità dei provvedimenti ministeriali che ne limitano la portata vulnerante.

Le vicende recenti mostrano l'urgenza di recuperare l'eccezionalità dello strumento, rafforzando le garanzie procedurali, valorizzando il ruolo della Commissione e responsabilizzando il potere politico, affinché la tutela dell'interesse pubblico non diventi pretesto per comprimere sistematicamente l'autotutela collettiva.

La giurisprudenza ha offerto indicazioni chiare in questa direzione, sottolineando che l'autorità politica «non può sovrapporsi e sostituirsi alla Commissione nel valutare i presupposti per l'attivazione del potere di precettazione, ma recupera un proprio spazio di intervento se e nella misura in cui riesca ad individuare quei profili di necessità e urgenza di provvedere, necessariamente diversi e sopravvenuti rispetto al quadro già scrutinato dalla Commissione stessa»⁶⁶: l'atto ministeriale, pertanto, non costituisce esercizio di discrezionalità pura, ma fa capo ad un potere vincolato alla logica del bilanciamento, come tale sindacabile in sede giurisdizionale.

Proprio per queste ragioni, è tornato attuale il dibattito sull'opportunità di ridefinire la portata dell'art. 8 della l. n. 146/1990, non solo per rafforzare la separazione fra poteri di garanzia e sindacato politico, ma

⁶⁴ G. Pino, *Rilettura della nozione di contemperamento*, cit., 527.

⁶⁵ Cfr. M. D'Aponte, *Il ruolo e la funzione della Commissione di Garanzia della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali nella prospettiva dinamica della «terziarizzazione» del conflitto sindacale*, in *LDE*, 2024, 1 ss.

⁶⁶ T.A.R. Lazio, sez. III, 26 marzo 2024, n. 6084, cit.

⁶³ L. Montuschi, *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali: problemi di diritto transitorio*, in *LD*, 1991, sul punto 162.

anche per migliorare la qualità democratica delle risposte pubbliche al conflitto sociale.

C'è chi propone, in modo radicale, l'abrogazione dell'istituto stesso, ritenuto retaggio di una cultura repressiva del diritto di sciopero non più compatibile con l'ordinamento costituzionale⁶⁷. È tuttavia difficile che tale soluzione possa trovare consenso politico, soprattutto nell'attuale momento storico.

Più realisticamente, si prospettano due strade che, sul piano dello *jus condendum*, appaiono meglio armonizzabili con lo spirito regolativo che permea la l. n. 146/1990: la prima è quella di attribuire il potere di differimento degli scioperi esclusivamente all'autorità garante, che già può esercitarlo ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. d) ed e)⁶⁸; la seconda è quella di introdurre un parere preventivo obbligatorio della commissione di Garanzia, ancorché non vincolante, come condizione per l'avvio del procedimento di precettazione da parte dell'organo politico⁶⁹.

In entrambi i casi, l'obiettivo comune è limitare le prerogative dell'esecutivo a vantaggio dell'*expertise* tecnica e imparziale della Commissione di garanzia: in questo senso, l'art. 8 andrebbe riformulato prevedendo un obbligo di motivazione rafforzata per le ordinanze di precettazione adottate in contrasto con il parere della Commissione, così da dimostrare la sussistenza di ragioni di necessità e urgenza diverse e sopravvenute rispetto a quelle da quest'ultima esaminate, come chiarito dalle ultime pronunce del T.A.R. Lazio.

Una simile modifica consentirebbe di disancorare la precettazione dalla logica della «normalizzazione dell'eccezione», restituendole la funzione di garanzia straordinaria cui ricorrere per salvaguardare un equilibrio che non si è riusciti a conseguire con i metodi ordinari.

Del resto, la tutela dei diritti della persona non può fondarsi sulla compressione sistematica delle libertà collettive: sciopero e conflitto sindacale restano espressioni essenziali della democrazia costituzionale; solo un ordi-

namento che ne riconosca la funzione sociale può assicurare in modo duraturo quell'equilibrio tra libertà, antagonismo e continuità dei servizi che la stessa precettazione, in ultima istanza, intende preservare.

⁶⁷ Cfr. G. Pino, *Rilettura della nozione di contemperamento*, cit., 525, che richiama la proposta avanzata di Gino Giugni nel corso dei lavori preparatori della l. n. 146/1990, ma naufragata a causa dell'opposizione della *lobby* prefettizia.

⁶⁸ Cfr. G. Pino, S. Glinianski, *Il potere di precettazione in materia di scioperi nei servizi pubblici essenziali tra competenze del Governo e prerogative dell'Autorità di garanzia*, in *Lexitalia.it*, 2012, 1 ss.

⁶⁹ Cfr. R. Alesse, *La Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero e l'istituto della precettazione*, in *QC*, 2011, 673 ss.; A. Morrone, C. Caruso, *La commissione sullo sciopero come organo di garanzia politico costituzionale*, in *Riv. AIC*, 2015, 27 ss.

Un profilo ideologico del diritto del lavoro*

di Mario Giovanni Garofalo

Il difficile incontro intellettuale tra giuristi ed economisti può sorgere dalla constatazione di due sconfitte. Come l'ingegnosità giuridica non è ancora riuscita ad imbrigliare la complessità destabilizzante delle strutture finanziarie del capitalismo maturo (...); così l'armamentario tecnico-matematico-econometrico degli economisti non riesce ad impedire che sia necessario ancora ricorrere... all'ingombrante accumulo di scorte invendute pur se nel mondo centinaia di migliaia di vite umane muoiano per inedia.

(Caffé, 1986)

Sommario: 1. Diritto del lavoro, rivoluzioni borghesi e rivoluzione industriale. 2. La legislazione sociale. 3. Il diritto del lavoro tra diritto privato e diritto pubblico. 4. Le organizzazioni rappresentative di interessi. 5. Il corporativismo. 6. Il pluralismo liberale. 7. Lo stato sociale. 8. Welfare e ammortizzatori sociali. 9. La rottura del nesso tra sviluppo economico e occupazione. 10. L'impresa rete e la moltiplicazione delle figure contrattuali che hanno ad oggetto il lavoro. 11. La globalizzazione dell'economia. 12. La flessibilità del fattore lavoro. 13. Conclusioni.

Lo stretto collegamento esistente – almeno nei paesi sviluppati – tra nascita del diritto del lavoro e rivoluzioni borghesi, prima, e rivoluzione industriale, poi, è un *topos* classico degli studi in materia (Veneziani, 1986); ma vi è, forse, spazio per qualche ulteriore osservazione.

Le rivoluzioni borghesi avevano segnato – come è noto – il passaggio dallo *status* al contratto (Maine, 1906); dal canto suo, la rivoluzione industriale è caratterizzata dalla creazione di grandi strutture produttive organizzate gerarchicamente (il cd. *factory system*). Se, dunque, prima delle ri-

* Pubblicato in *Giornale di Diritto del Lavoro e di relazioni industriali*, n. 1 del 1999.

Mario Giovanni Garofalo (1944-2011) è stato Professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Bari "Aldo Moro". Direttore dell'Istituto di Diritto del lavoro e scienze sociali, del Dipartimento sui rapporti di lavoro e sulle relazioni industriali e del Master, Coordinatore del dottorato e Preside della Facoltà di Giurisprudenza. Ha anche ricoperto il ruolo di Segretario generale, prima, del Sindacato nazionale Università e, dopo, del Sindacato nazionale Università e Ricerca della Cgil.

voluzioni borghesi e del nuovo ordine giuridico che ne nasceva, la relazione di potere esistente all'interno delle grandi organizzazioni ben poteva essere formalizzata immediatamente in un vincolo giuridico, appunto di *status*, ciò non era più possibile dopo di esse. Si poneva, dunque, un problema del tutto inedito: come legittimare la posizione di potere dell'imprenditore capitalista e, reciprocamente, quella di subordinazione del lavoratore all'interno di una società e di un ordinamento che riconosce solo soggetti liberi ed eguali, che nega i vincoli di *status* e che vede come unico strumento di connessione sociale il vincolo derivante da ciò che si è contrattualmente e liberamente voluto (Cerroni, 1968; Roppo, 1977)?

La soluzione è nota: se tutti i soggetti sono liberi ed eguali, nessuna relazione di potere è concepibile tra loro e la connessione sociale è assicurata dallo scambio di merci¹. Ma il lavoratore è anch'esso portatore di una particolare merce da scambiare sul mercato: la sua forza lavoro; se, dunque, la forza lavoro è separata dal lavoratore, l'imprenditore non esercita un potere sulla sua persona, ma sulla merce-forza lavoro (Veneziani, 1986) che si è procurata sul mercato scambiandola (periodicamente) con una somma di danaro. È questa configurazione del rapporto che consente all'economia come al diritto di far scomparire la socialità tipica del processo produttivo del *factory system*, il fatto storico che per produrre con questo sistema è necessaria la cooperazione tra più persone all'interno di un'organizzazione²: sia per l'economia che per il diritto a produrre è l'imprenditore, cui spetta originariamente – e non per trasferimento – la proprietà della merce prodotta.

Ma il contratto di lavoro salariato non serve solo a legittimare, dopo le grandi rivoluzioni borghesi, il potere che l'imprenditore esercita sull'organizzazione del lavoro; l'astrazione del lavoro dal lavoratore e la sua considerazione come merce garantisce all'imprenditore la possibilità d'avere a sua disposizione una quantità di forza lavoro non superiore a quella necessaria, secondo i suoi calcoli economici, a realizzare i propri programmi produttivi. Se il lavoro è merce ed oggetto di un contratto, il principio di libertà contrattuale consente all'imprenditore, attraverso la libertà di assunzione e di licenziamento, di adeguare continuamente la quantità di lavoro uti-

lizzata agli obiettivi produttivi che si propone, secondo i suoi calcoli economici (Carnelutti, 1911; Mancini, 1962); di conseguenza, se questi calcoli non sono errati, il grado di utilizzazione del lavoro esistente all'interno di un'impresa è, tendenzialmente, pari a quello massimo socialmente, giuridicamente e tecnicamente praticabile. Le diseconomie derivanti dall'eccesso di forza lavoro rispetto alle possibilità di impiego, espulse dalle imprese, vengono scaricate sul sistema socio-economico generale, ghettizzando tali eccedenze nell'inattività o, più esattamente, nel lavoro di riproduzione e/o nel sistema economico informale, comunque a livelli di produttività molto inferiori.

Non è certo un caso che la dicotomia occupazione/disoccupazione sia un'invenzione (ideologica) dell'industrialismo: prima di questo, e comunque nei secoli nei quali non opera l'impresa capitalista, non è che non esista il problema dell'allocazione ottimale delle risorse e, tra queste, della risorsa lavoro, ma l'eccedenza di manodopera rispetto alle capacità produttive prende la forma non della disoccupazione di una parte più o meno rilevante della manodopera, bensì quella della sotto-occupazione, cioè di un'utilizzazione non ottimale, di tutta la forza lavoro disponibile per l'attività produttiva. Insomma, l'insufficiente sviluppo delle forze produttive genera - a livello macroeconomico - uno spreco della risorsa lavoro complessivamente a disposizione del sistema; il libero contratto di lavoro (in primo luogo, libertà di assunzione e libertà di licenziamento) consente al datore di lavoro di mantenere indenne la propria impresa da una simile situazione di inefficienza, scaricando su altri punti del sistema complessivo (le famiglie, le parrocchie, lo stato) gli oneri derivanti dalla sottoutilizzazione del fattore lavoro: l'espulsione dal processo produttivo di una certa quantità di lavoratori risolve il problema del riequilibrio della produttività dell'impresa, scaricando il costo della forza lavoro eccedente sull'esterno.

L'inedita relazione giuridica del libero contratto di lavoro salariato aveva, però, bisogno di essere compiutamente riconoscibile dalla cultura giuridica per consolidarsi ed essere comunemente accettata: a ciò servì la grande invenzione della moderna *locatio operarum* che consentì di attribuire a quel contratto una ricostruzione dogmatica rassicurante perché consacrata dalla tradizione romanistica (Barassi, 1915-1917).

Vi sono pochi dubbi che la *locatio operarum* storicamente propria del diritto romano fosse profondamente diversa da quella moderna (Amirante, 1959; de' Robertis-Ghezzi, 1962; de' Robertis, 1963): la prima operava all'interno di un sistema giuridico fondato sugli *status* che rappresentavano il modello al quale si ispirava la locazione dell'uomo libero. Quest'ultima era l'estensione (tarda) dello schema contrattuale della *locatio servi* all'uomo

¹ «L'individuo che si libera, libera (...) la proprietà dai vincoli personali, politici e sociali. Ma la proprietà liberata si costruisce in un'oggettività separata dall'individuo e addirittura ne governa le condotte secondo le leggi del calcolo economico» (Barcellona, 1987, p. 17).

² Apprendo così l'affascinante problema del rapporto tra contratto e organizzazione: v. Persiani, 1966 e Liso, 1982.

libero, in quanto padrone di se stesso; ma, proprio per questo, comportava che – per la durata della locazione – il conduttore esercitasse un potere (legittimo) sulla persona del locatore di se stesso. La *locatio operarum* moderna, invece, ha ad oggetto (non la persona del lavoratore, ma) le energie, la forza lavoro del lavoratore, il lavoro astratto dalla persona che lavora.

Il confronto tra le due *locationes* non ha solo la funzione di chiarire i rispettivi concetti, ma anche – e, forse, soprattutto – quella di illustrare come il richiamo alla tradizione romanistica fosse solo la copertura ideologica di un'operazione di politica del diritto: ambientare, all'interno degli ordinamenti giuridici a *civil law*, un nuovo tipo contrattuale che avesse ad oggetto il lavoro astratto (*rectius*: lo scambio tra questo e la retribuzione) e come funzioni quella di legittimare il potere dell'imprenditore capitalista sull'organizzazione di impresa e su coloro che in essa lavorano in una società di soggetti liberi ed eguali che non riconosce vincoli (giuridici) di potere e soggezione nella sfera dei rapporti interprivati che non siano generati dalla stessa volontà delle parti nonché quella di consentire al datore di lavoro, attraverso la libertà contrattuale, di rendere la quantità di lavoro esistente nell'organizzazione una variabile dipendente dalle sue scelte organizzative e produttive.

2. Se, per legittimare l'assetto di potere interno all'impresa, era necessario negare la sua natura sociale (di organizzazione composta di una pluralità di soggetti), l'esistenza, in fatto, di una simile organizzazione della produzione poneva (e pone tutt'ora) una serie di problemi che richiedevano una soluzione anche giuridica. Mi riferisco, ad esempio, al lavoro minorile che poneva in pericolo la riproduzione delle nuove generazioni; al lavoro femminile che poneva a rischio la funzione sociale, e in particolare riproduttiva, della donna; alla maggiore pericolosità del lavoro industriale che, aumentando il numero degli infortuni, poneva a carico della società nel suo complesso un numero di invalidi o di familiari superstiti maggiori di quello tradizionale.

Insomma, il fenomeno dell'industrialismo, lasciato alla spontaneità dei comportamenti di ciascun singolo imprenditore, poneva a rischio la stessa capacità della società di riprodursi: non erano, dunque, in contrasto con i postulati del liberalismo interventi correttivi dell'autorità dello stato. Simili interventi, traendo la loro giustificazione direttamente dalla necessità di garantire la riproduzione sociale, prescindevano dalla natura giuridica del rapporto tra imprenditore e lavoratori; prendevano atto dell'esistenza tra il primo e i secondi di una relazione di potere-subordinazione e ne traevano alcune conseguenze giuridiche in testa al soggetto detentore della posizione

di potere: divieto di adibire al lavoro i fanciulli inferiori ad una certa età; limiti all'utilizzazione delle prestazioni di lavoro degli stessi fanciulli e delle donne; obbligo di stipulare un'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e, più tardi, di adottare certe misure di sicurezza; la prescrizione del riposo settimanale e festivo, eccetera. È quella che ha preso il nome di legislazione sociale (Martone, 1974; Castelvetti, 1994).

3. Può, dunque, formularsi l'ipotesi che le due esigenze descritte nei precedenti paragrafi siano esse a far nascere il diritto del lavoro come nuovo settore dell'esperienza giuridica, che partecipa insieme – e, in una certa misura, contraddittoriamente – della tradizione del diritto privato (prima nel senso di diritto dei privati, poi in quello del diritto che regola i rapporti tra privati) e di quella del diritto pubblico (Giugni, 1979). Ciò può dar conto anche di alcune delle contraddizioni proprie di questo ramo del diritto: si tratta del conflitto tra il principio di libertà (astratta) ed eguaglianza (formale) proprio della tradizione privatistica e quello di autorità (in nome di un interesse generale, altrettanto astratto e formale) della tradizione pubblicistica che non sempre riescono a trovare una sintesi convincente (Solari, 1906).

Quale che sia la tradizione ispiratrice, appare certo che la diffusa opinione che individua nell'istanza protettiva del lavoratore, nel principio del *favor*, la *ratio* ispiratrice unificante di tutte le norme del diritto del lavoro³ è storicamente, sistematicamente ed esegeticamente perlomeno parziale ed unilaterale; occulta, infatti, la funzione assolta da questo ramo del diritto nella formalizzazione giuridica (e, dunque, nella legittimazione) dei rapporti di potere propri del modo di produzione sorto con la rivoluzione industriale.

Un'analoga critica può rivolgersi al più sofisticato postulato per il quale ciascuna delle norme del diritto del lavoro «non accetta(va) né ratifica(va) la compravendita del lavoro, ma tenta(va) anzi di contrastarla attraverso la correzione del mercato» (Simitis, 1997, p. 610). Così si trascura che, se è certamente vero che il grado di eteronomia che grava sul contratto di lavoro è superiore a quello di altri contratti, ciò non toglie che questi interventi eteronomi hanno anche – dialetticamente – la funzione di rilegittimare in ciascun momento storico, il mercato del lavoro, attraverso quella fattispecie contrattuale (o quelle fattispecie contrattuali) con la quale (con le quali) un

³ Anziché un'espressione riassuntiva del precetto dell'inderogabilità *in pejus* e derogabilità *in melius* delle norme di legge o di contrattazione collettiva (Ghera, 1996).

soggetto si obbliga a prestare le proprie energie lavorative all'interno e per i fini di un'organizzazione altrui, in cambio di una mercede.

4. Se possiamo ipotizzare che la nascita del diritto del lavoro sia la risposta alle esigenze descritte, il suo sviluppo è, invece, conseguenza di un altro e successivo fenomeno storico: l'organizzazione degli interessi subalterni nel modo di produzione capitalista. Tale organizzazione, come è noto, prende due forme principali: il partito e il sindacato. Pur con un'ampia – e variabile – area di sovrapposizione, le due forme organizzative tendono a specializzarsi, una nell'agire nel sistema politico e l'altra immediatamente nel sistema produttivo economico; ma, ai fini del discorso che stiamo conducendo, svolgono funzioni concorrenti o, meglio, complementari. Infatti, le organizzazioni della classe subordinata, operando nel sistema politico promuovono gli interessi rappresentati con gli strumenti tipici di quel sistema (ai nostri fini in primo luogo con la produzione del diritto attraverso la legge); operando immediatamente nel sistema produttivo economico, promuovono gli stessi interessi costruendo, con gli strumenti dell'azione collettiva (sciopero, contrattazione collettiva, controllo del collocamento), posizioni di contropotere rispetto al potere dell'imprenditore.

Il sorgere e l'affermarsi delle organizzazioni rappresentative degli interessi segnano una profonda crisi del tradizionale stato liberale: questo, infatti, si fonda su soggetti liberi ed eguali perché astratti dalla loro concreta collocazione sociale, dai loro interessi di uomini e di donne in carne ed ossa; l'organizzazione e la rappresentanza degli interessi, invece, rende visibile la concreta collocazione sociale degli individui, il conflitto di interessi che deriva dalla diseguale dislocazione del potere nel processo produttivo e nella società. Con lo sviluppo di quelle organizzazioni, la complessità sociale penetra nell'assetto istituzionale, rendendo anche quest'ultimo più complesso: la mediazione del mercato (in termini giuridici, del contratto) non è più in grado di assicurare – perlomeno, a sola – la connessione sociale.

5. Due sono storicamente le risposte strategiche delle società capitaliste a questa crisi: il pluralismo liberale e il corporativismo. Qualche precisazione terminologica è, a questo punto, necessaria: l'espressione «corporativismo» è storicamente usata in una pluralità di contesti discorsivi che hanno in comune, sostanzialmente, solo l'attinenza ai rapporti tra sindacati (o, più genericamente, gruppi di interesse) e stato (Tarello, 1970, ma anche Ornaghi, 1984). Solo non risolvendo questa ambiguità può affermarsi che il '900 è il secolo del corporativismo (v., invece, Schmitter, 1974); però, così, l'espressione non può avere un proprio valore euristico, impedendo di di-

stinguere le esperienze e i modelli che mirano a superare la crisi dello stato liberale assorbendo all'interno del sistema politico-istituzionale il conflitto che nasce dalla struttura di potere nel processo produttivo da quelli che mantengono un autonomo spazio al conflitto sociale. A tal fine mi sembra più appropriato limitare l'ampiezza semantica del termine corporativismo a quei sistemi (sociali, politici, giuridici, economici) che mirano a governare la maggiore complessità della dinamica delle società contemporanee – indotta dall'ingresso sulla scena politica e sociale del movimento operaio – integrando all'interno dello stato e cioè nei meccanismi formalizzati di decisione politica, gli interessi organizzati (Lehmbruch, 1977); in altri termini, tendendo ad assorbire il sistema di relazioni industriali all'interno del sistema politico. Già così il concetto è ampio e comprensivo, essendo in grado di ricomprendere esperienze storiche nelle quali questo assorbimento è avvenuto attraverso una giuridificazione spinta della dinamica sindacale secondo i moduli del diritto pubblico (è il caso del corporativismo fascista italiano, ma anche di quello del Portogallo di Salazar, della Spagna di Franco, del Brasile di Vargas) (Bellardi, 1985), ma anche esperienze o modelli nei quali ciò avviene attraverso strumenti di mero condizionamento politico (come nel neocorporativismo degli anni '70 e '80), passando attraverso gradi intermedi di giuridificazione come nel corporativismo democratico di ispirazione cattolica (che tanta parte ha avuto nella formulazione dell'innatuato art. 39 della Costituzione italiana del 1948) o socialdemocratica, che ha conosciuto il suo momento più alto e più compiuto «nella breve, ma intensa vicenda storica di Weimar» (Giugni, 1970, p. 186; Arrigo-Vardaro, 1982; Ramm, 1989)⁴.

Questa ampiezza, però, non va a scapito del suo valore euristico perché altro è affrontare e tentare di governare la complessità sociale indotta dal conflitto tra i gruppi di interesse assorbendo tale dinamica all'interno dei meccanismi formali di decisione politica (attraverso una più o meno accentuata istituzionalizzazione dei gruppi ovvero, all'altro estremo, attraverso strumenti di mero condizionamento politico), altro è lasciare spazi comunque rilevanti per una libera dinamica del conflitto.

⁴ È chiaramente figlia di questa tradizione l'affermazione di Simitis (1997) per la quale «per i sindacati la rappresentanza degli interessi dei lavoratori è stata allo stesso tempo una manifestazione degli interessi generali della società» (p. 623), quando – invece – l'azione di rappresentanza degli interessi dei lavoratori si esplica anche nella lotta per l'egemonia nella società data e, dunque, per la concreta configurazione in senso favorevole ai lavoratori della rappresentazione che questa società ha del proprio interesse generale.

6. Questa seconda opzione – quella del pluralismo liberale⁵ – può essere sintetizzata con l'espressione, coniata da Otto Kahn Freund (1959), di *collective laissez faire*: dal liberalismo, infatti, eredita la convinzione che la migliore allocazione possibile delle risorse si realizza se i soggetti sono liberi di autodeterminarsi e di confliggere tra loro; se ne discosta, invece, individuando come attori non gli individui, ma i gruppi. La rappresentanza di interessi non si sostituisce, ma si affianca alla tradizionale forma di rappresentanza generale politica; la coesistenza tra le due forme di rappresentanza è garantita dalla mancata istituzionalizzazione dei gruppi di interesse e, dunque, dalla reciproca autonomia degli stessi dallo stato e viceversa (Laski, 1931; Commons, 1924). La conflittualità tra i diversi interessi e tra i relativi gruppi che ne sono creatori e tra gli stessi e lo stato non è dirompente per la connessione sociale, da un lato, perché nessuno dei gruppi è autorizzato ad interpretare la volontà generale, ad esaurire in sé l'intera dinamica sociale; dall'altro, perché il ruolo di interprete della volontà generale – proprio per il permanere della rappresentanza politica – rimane comunque affidato all'insieme delle istituzioni pubbliche che assume il nome di stato (Bobbio, 1976; Wright Mills, 1956).

Questo modello e le esperienze ad esso riconducibili non rifiutano interventi legislativi sul conflitto industriale, ma si tratta di interventi di *auxiliary legislation*, di leggi, cioè, che non regolano i soggetti del sistema di relazioni industriali, ma il funzionamento di quest'ultimo: è il caso del nostro Statuto dei lavoratori (Veneziani, 1992; Garofalo, 1993).

La differenza con il corporativismo non è certo da poco: in ciascuna società data, sono pressoché infiniti gli interessi intorno ai quali è teoricamente possibile costruire organizzazioni che ne siano portatrici, mentre non sono infinite le organizzazioni che storicamente vengono formate e non tutte hanno la stessa forza contrattuale. Nei sistemi sociali nei quali il grado di istituzionalizzazione è basso, il processo di individuazione dell'interesse (collettivo) per promuovere il quale nasce l'organizzazione è affidato alla scelta dei soggetti rappresentati (Giugni, 1963): l'effettiva rappresentanza dell'uno o dell'altro interesse e il grado di forza contrattuale che il gruppo riuscirà ad esprimere sarà il frutto della libera dinamica sociale. Il

contrario quando il grado di istituzionalizzazione è elevato: la selezione degli interessi che hanno accesso alla struttura di rappresentanza non è più frutto della dinamica sociale, ma del processo di istituzionalizzazione stesso. Ne consegue che, in un sistema di relazioni industriali a basso grado di istituzionalizzazione, i gruppi si formano, si affermano, si dividono, si riunificano, decadono e muoiono liberamente, dando luogo ad una dinamica sociale reale. Per contro, l'istituzionalizzazione che è propria di tutti i tipi di corporativismo tende ad imbalsamare i gruppi e le loro relazioni: i gruppi ammessi al gioco sono quelli e non possono essere altri; il conflitto che tra essi si svolge appare – in misura proporzionale al grado di coinvolgimento nel processo decisionale delle istituzioni pubbliche – come un rito, come un gioco il cui esito, se non scontato, è già in buona misura predefinito. In questa ipotesi, il sistema formale di rappresentanza può entrare in conflitto con interessi organizzati realmente presenti nella struttura sociale e che non hanno ad esso accesso e ciò stesso è, naturalmente, fonte di conflittualità, spesso particolarmente aspra, come dimostra l'esperienza del conflitto sindacale in un settore ad alta densità normativa (eteronoma) come quello delle pubbliche amministrazioni⁶.

7. Se il problema del rapporto dei gruppi di interesse con lo stato segue gli schemi indicati o qualche mix tra gli stessi, la presenza – anche solo potenziale – di questa dinamica dà luogo a quel complesso sistema di politiche pubbliche che va sotto il nome di *welfare state*. L'espressione è ambigua, come è ambiguo il fenomeno che vuole designare⁷: infatti, solo per limitarsi alle variabili più rilevanti, con essa si designa sia l'erogazione da parte dei pubblici poteri di servizi o risorse, sia la regolamentazione giuridica di rapporti interprivati, in primo luogo i rapporti di lavoro (Gough, 1983); sia

⁶ La nota definizione del corporativismo fornita da Schmitter, 1974 che è alla base del dibattito sul neocorporativismo degli anni successivi ha il grave difetto – e lo trasmette all'intera discussione – di non segnalare come l'ammissione al gioco di «un numero limitato di categorie uniche, obbligatorie, non in competizione tra loro, ordinate gerarchicamente e differenziate funzionalmente» (p. 52) apra una potenziale contraddizione con la dinamica sociale reale che ben può produrre interessi e gruppi di interesse forti, la cui forza, per l'esclusione dal sistema formale di rappresentanza, sarà prioritariamente impiegata *contro* quest'ultimo. La semplificazione del sistema di rappresentanza degli interessi, in questa ipotesi, lungi dall'essere strumento per garantirne la governabilità, diventerà essa stessa fonte di nuova conflittualità.

⁷ Sull'ambiguità di una delle possibili traduzioni italiane, quella di stato sociale, v. Giannini, 1977.

⁵ È questa l'ideologia politica che ispira la ricerca di Giugni in materia di diritto sindacale: per limitarci alle opere più significative ai nostri fini, v. *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva* (1960) e *Diritto sindacale e i suoi interlocutori* (1970). Sul ruolo di questa corrente di pensiero nell'evoluzione del gius-sindacalismo italiano sia consentito il rinvio a Garofalo, 1982.

l'ipotesi che i destinatari dell'intervento pubblico siano selezionati in base all'appartenenza agli Strati più marginali della popolazione (modello residuale), sia quella nella quale la selezione avviene sulla base del lavoro svolto (modello occupazionale), sia quella che rinuncia a selezionare i destinatari, assicurando le prestazioni a tutti i cittadini (modello universale) (Titmuss, 1974); vuoi l'ipotesi che tutto ciò sia frutto di iniziativa unilaterale *octroyée* (Hepple, 1986), vuoi quella che sia il risultato di uno scontro politico tra soggetti rappresentativi degli interessi dominanti e di quelli subordinati. Del resto, è noto che uno dei temi sui quali più è stata impegnata la letteratura sull'argomento è stata la costruzione di una tipologia dei diversi *welfare* che consentisse la sistematizzazione di affinità e differenze (Ascoli, 1984; Ferrera, 1993).

I limiti e gli obiettivi di questo lavoro non consentono di approfondire il discorso; ai nostri fini è sufficiente rilevare come la presenza, anche solo potenziale, di organizzazioni degli interessi subalterni pone in crisi l'atomizzazione dei rapporti di produzione prodotta dal contratto di lavoro nella sua funzione di legittimazione del potere imprenditoriale: diventa visibile che l'impresa (industriale manifatturiera) è sì il luogo nel quale l'imprenditore capitalista utilizza la merce lavoro acquistata sul mercato per valorizzare il capitale investito, ma anche il luogo nel quale operano soggetti alcuni dei quali esercitano posizioni di potere ed altri sono ad esse subordinati. Questi ultimi, collettivamente, costruiscono posizioni di contropotere (*countervailing power*: Kahn-Freund, 1972) con l'obiettivo di limitare il potere cui sono subordinati, senza però (essere in grado di) negarlo. La contrattazione collettiva è un buon esempio di questa ambiguità: regolando il mercato del lavoro, lo nega non consentendo che l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro avvenga al di fuori delle regole da essa poste, ma lo rilegittima all'interno di quelle stesse consentendo che l'incontro avvenga nel loro rispetto. Né questo meccanismo si esaurisce in essa, ma si estende all'intera normativa sui rapporti di lavoro: già ai padri (e alle madri) degli studi di relazioni industriali era chiaro che questa era (ed è) la funzione della *common rule* e che la stessa può essere posta sia dalla contrattazione sindacale che dalla pressione sul potere legislativo (S. e B. Webb, 1897).

Dal punto di vista dello stato, la dinamica innescata dalle organizzazioni di interessi fa sì che l'eguale possibilità di accesso dei cittadini ai diritti politici non sia più idonea a legittimare il sistema nel suo complesso: è necessario che i diritti di cittadinanza non si limitino più al politico, ma si estendano ad una quota più o meno rilevante di risorse; si allarghino ad alcuni diritti sociali (Marshall, 1950).

Insomma, ciò che accomuna le diversissime esperienze e i diversi model-

li di *welfare state*, consentendone una visione unitaria, è la loro funzione: con l'ingresso in scena, anche solo potenziale, delle organizzazioni di massa, rappresentative degli interessi subalterni, il loro agire doveva essere incluso nel sistema per evitare che assumesse una valenza eversiva del modo di produzione capitalistico. Per realizzare questo fine, queste organizzazioni dovevano rinunciare programmaticamente o almeno nei fatti a rivoluzionare il sistema; ma i gruppi egemoni dovevano, dal canto loro, soddisfare, almeno in parte significativa, le rivendicazioni avanzate da quelle organizzazioni. Ovviamente, la misura in cui ciò avveniva dipendeva dal rapporto di forza tra le classi e tra i gruppi, ma tale variazione doveva, comunque, muoversi all'interno di due limiti opposti; da un lato, una manovra economica intesa a ricreare margini di profitto trovava un limite nella necessità di assicurare la riproduzione della forza-lavoro; dall'altro, la soddisfazione dei bisogni sociali della popolazione trova il suo limite nella necessità di non porre in discussione il principio del profitto (Barcellona, 1980, p. 33). Si tratta, in altre parole, della duplice funzione del *welfare state* teorizzata da O' Connor: garantire, nella nuova situazione data dalla crisi dello stato liberale, l'accumulazione capitalista, ma anche quel tanto di consenso sociale indispensabile per la stabilità del sistema (O' Connor, 1973).

8. Vi è anche un'altra prospettiva nella quale leggere il *welfare state*, forse più utile ai fini del nostro discorso: abbiamo già visto come il contratto di lavoro salariato, con la sua flessibilità in entrata e in uscita, ma anche nella sua gestione, separa il mercato del lavoro interno alle imprese da quello esterno. Il primo è caratterizzato dalla piena utilizzazione del fattore lavoro, mentre le diseconomie nascenti dall'eccesso di lavoro rispetto alle capacità produttive si scaricano su quello esterno. D'altro canto, l'impresa capitalista (industriale manifatturiera) è il luogo privilegiato della conflittualità portata dalle organizzazioni degli interessi subalterni, sia perché lì è immediatamente percepibile il conflitto di interesse tra chi esercita il potere sull'organizzazione produttiva e chi è ad esso subordinato; sia perché è il luogo di socializzazione di grandi numeri di lavoratori in analoghe condizioni sociali economiche e professionali.

I meccanismi del *welfare* sono storicamente serviti anche a trovare soluzioni ai conflitti interni all'impresa attraverso l'apporto di risorse provenienti dall'esterno: le rivendicazioni avanzate dai lavoratori più forti perché operanti nell'area centrale del sistema produttivo e perché più facilmente organizzabili sono soddisfatte attraverso risorse non provenienti da quello stesso pezzo del sistema produttivo, ma dal bisogno pubblico (O'Connor, 1973). Così, in un primo momento, la separazione tra interno ed ester-

no alle (grandi) imprese viene approfondita con l'effetto di impedire il processo che può attribuire al conflitto in fabbrica una valenza eversiva dell'intero sistema, attraverso la saldatura di interessi, ed organizzativa tra i gruppi sociali subordinati nelle diverse strutture di potere in cui si articola una società divenuta ormai complessa; più di recente, il *welfare* ha assolto alla funzione di una sorta di stanza di compensazione tra i due mercati del lavoro, attenuando i costi per i lavoratori dell'espulsione dall'impresa e così rendendo politicamente più agevoli i suoi processi di ristrutturazione, sempre, però, attraverso l'uso di risorse provenienti dall'esterno della stessa (Barca-Magnani, 1989; Garofalo, 1990; Carabelli, 1991). Né può trascurarsi che, almeno in parte significativa, gli alti livelli di *welfare* realizzati nei paesi sviluppati sono stati finanziati dai meccanismi di imperialismo economico.

9. A partire dagli anni '70 si è progressivamente realizzato, a seguito di una complessa serie di ragioni sociali, politiche ed economiche che in questa sede non è possibile neanche riassumere, un profondo rivolgimento del modo di produzione. Ai nostri fini è sufficiente segnalare, da un lato, che il mutamento è stato reso possibile dalle nuove tecnologie informatiche e telematiche e dalla conseguente maggiore capacità di elaborare e trattare le informazioni da parte delle organizzazioni, segnatamente dalle imprese; dall'altro, alcuni elementi caratteristici delle nuove tecniche di organizzazione della produzione che più direttamente influenzano l'evoluzione del diritto del lavoro.

Tra questi elementi, dobbiamo innanzitutto ricordare la rottura del nesso tra crescita del volume di beni e servizi prodotti e crescita dell'occupazione (Rifkin, 1995; Gallino, 1998). Ciò rende perlomeno molto meno efficaci le politiche pubbliche keynesiane di stimolo alla domanda aggregata in funzione, insieme, di crescita dell'economia e dell'occupazione, politiche che erano alla base del *welfare* tradizionale.

L'inefficacia di queste politiche ha disarmato una delle più tradizionali rivendicazioni delle grandi organizzazioni sindacali; reciprocamente, ha privato i pubblici poteri di uno degli strumenti per ottenere consenso politico alla loro azione. Complessivamente, ha profondamente radicato nella struttura economica delle società – anche di quelle sviluppate – livelli di disoccupazione o sottoccupazione sconosciuti negli anni precedenti. E, in una sorta di circuito perverso, la crescita assoluta e relativa del numero dei lavoratori impiegati in lavori marginali a scarsa produttività, da un lato, ha posto a disposizione dell'apparato produttivo un rilevante esercito industriale di riserva e, dall'altro, ha indebolito le organizzazioni politiche e

sindacali rappresentative del lavoro, saldamente ancorate alla rappresentanza dei lavoratori maschi occupati a tempo pieno ed indeterminato (Accornero, 1992).

La costituzione e la crescita di questo esercito industriale di riserva non ha prodotto, però, effetti immediati sul saggio di scambio della forza lavoro nel mercato ufficiale in conseguenza, forse, di preoccupazioni attinenti alla tenuta della domanda interna e, certamente, delle rigidità normative che si sono andate costruendo in decenni di *welfare* e dell'introduzione, nel sistema politico giuridico e di relazioni industriali, di alcuni valori che costituiscono ostacolo all'abbassamento degli standard ufficiali di trattamento economico e normativo dei lavoratori.

10. Qui entra in gioco un altro elemento che caratterizza la nuova organizzazione del sistema produttivo: una profonda modificazione del rapporto tra le imprese. Anche se quotidianamente leggiamo e sentiamo ripetere del trionfo del mercato, della concorrenza (più o meno) perfetta, in realtà i rapporti tra imprese sono retti, oggi più che mai, non da relazioni conflittuali di concorrenza, ma da relazioni di autorità-subordinazione dettate dal reciproco rapporto di forza. Ed infatti, l'insieme delle operazioni tecnicamente necessarie per realizzare un prodotto e collocarlo sul mercato non coincide più con una impresa, ma viene frammentato in una pluralità di imprese tra loro collegate in rete. Si realizza, cioè, in relazione al rapporto tra imprese un fenomeno analogo a quello che, con la rivoluzione fordista, si era realizzato in relazione agli operai di mestiere: l'intelligenza del processo produttivo viene separata dalla produzione materiale e i luoghi dove questa si svolge non sono più quelli dove si prendono le decisioni strategiche sul cosa e sul come produrre.

L'autonomia goduta da ciascuna impresa è comunque limitata da queste decisioni e si risolve nel potere-dovere di individuare e praticare gli strumenti migliori per realizzare scelte compiute altrove. Ciò è reso possibile dall'impetuoso sviluppo delle tecnologie informatiche e telematiche che consentono di trattare una quantità di informazioni enormemente superiore al passato in un tempo radicalmente più breve: il controllo sull'operato altrui, dunque, può essere realizzato anche senza contiguità fisica e la discontinuità fisica consente al processo produttivo di articolarsi in insiemi, in reti che oltrepassano i confini dei tradizionali stati-nazione. Ed è reso conveniente dalla maggiore visibilità sociale e politica della grande impresa rispetto alla piccola: quest'ultima, che nell'epoca fordista reggeva il mercato costruendosi apposite nicchie ma, soprattutto, sfruttando la propria maggiore capacità di sfuggire agli standard del mercato del lavoro ufficiale

costruiti sulla prima, una volta inserita nella rete, trasferisce alla rete medesima (*rectius*, a chi la controlla) questo vantaggio relativo.

Gli strumenti giuridici per realizzare tutto ciò sono diversi: si va dal gioco di scatole cinesi di società controllanti e controllate; a relazioni formalmente contrattuali-paritarie, in realtà costitutive di un rapporto formalizzato di potere-subordinazione come nei contratti di *franchising*; a relazioni contrattuali che formalmente hanno ad oggetto un semplice ed ordinario scambio di merci, ma che in realtà – essendo il prodotto utilizzabile solo all'interno del processo produttivo dell'impresa committente – realizzano nei fatti un analogo rapporto di potere-subordinazione. Tutto ciò comporta notevoli vantaggi strategici: l'impresa rete può presentarsi sull'esterno, secondo le convenienze, come pluralità di imprese atomizzate (p. es., nelle relazioni sindacali) o come un'unica entità (p. es., nell'acquisizione di commesse) (Vardaro, 1986). Ai nostri fini, è di particolare rilievo il fatto che, rispetto all'azione sindacale, tradizionalmente radicata sui posti di lavoro, un'impresa che sia solo uno dei punti di una rete ben più ampia e complessa si presenterà sempre come il regno della necessità: se, ad es., i prezzi delle commesse sono un dato non modificabile e l'imprenditore non può procedere ad innovazioni di processo o di prodotto, la pretesa del rispetto degli standard nazionali può non essere praticabile, pena il fallimento dell'impresa e la perdita dei posti di lavoro. L'unica risposta adeguata sarebbe quella di un'azione sindacale che investa l'intera rete, ma questa richiederebbe la costruzione di solidarietà amplissime, quasi sconosciute alle passate esperienze che dovrebbero andare oltre i confini dello stato nazione e, finora, il sindacato non è stato in grado di realizzarla. Infatti, il sindacato si è venuto strutturando, nel corso del secolo che sta per finire, sulla base dell'organizzazione del lavoro fordista e, tradizionalmente, trova i suoi punti di forza nell'organizzazione di masse omogenee di lavoratori concentrate nello stesso luogo fisico; di conseguenza, ha difficoltà ad organizzare lavoratori tra loro altamente differenziati per professionalità, per collocazione relativa all'interno del processo produttivo, per *status* sociale e dispersi sul territorio; ha, cioè, difficoltà estrema a cogliere e governare le differenze tra i lavori indotte dalla nuova organizzazione del sistema.

Sul piano del rapporto individuale di lavoro è stato con acutezza osservato che, se nella fase precedente il datore di lavoro era concepito «compattamente come fascio di potere, di decisioni e di rischi... (oggi) poteri, decisioni e rischi si redistribuiscono su diversi soggetti» (Pedrazzoli, 1997, p. 665).

In sostanza, nell'epoca fordista vi era una netta distinzione tra l'interno e l'esterno delle imprese; l'interno retto da relazioni di autorità-subordin-

azione (legittimate da quel particolarissimo contratto che è il contratto di lavoro subordinato) e l'esterno retto dal mercato. La nuova organizzazione del sistema, per così dire, mischia le carte, rende evanescente il confine esterno delle imprese. La disponibilità di lavoro altrui per realizzare propri fini produttivi, una volta ottenuta attraverso la forma contrattuale della *locatio operarum*, oggi viene ottenuta anche mediante numerose altre forme contrattuali che compensano la minore immediatezza giuridica del rapporto di potere-subordinazione con un costo minore (Ghezzi, 1996); queste diverse forme contrattuali solo in alcuni casi hanno ad oggetto immediato l'attività lavorativa, spesso il loro oggetto giuridicamente rilevante è la prestazione di servizi prodotti da una propria organizzazione produttiva. Si assiste ad una scissione tra ciclo produttivo tecnicamente necessario per la produzione di una merce o di un servizio per il consumatore finale e ciclo produttivo della singola impresa che ne occupa solo un segmento.

II. Un terzo elemento che caratterizza l'attuale fase di sviluppo dei rapporti di produzione, già accennato in precedenza e di centrale importanza, è il fenomeno della cd. globalizzazione dell'economia, cioè l'abbattimento degli ostacoli che tradizionalmente si frapponevano alla circolazione transnazionale dei capitali e delle merci (ma non della merce-lavoro e delle politiche sociali: Ferrari, 1997). Il fenomeno ha, in realtà, almeno due aspetti che tra loro vanno distinti, anche se ciascuno di essi rinvia all'altro: il primo è quello di un'accentuata integrazione economica, ma anche giuridico-istituzionale, per grandi aree regionali (il prototipo, è noto, è l'Unione europea, ma altre aree ne stanno seguendo l'esempio); il secondo è la realizzazione della scelta politica di liberalizzare i mercati finanziari su scala mondiale (Freitas, 1997).

Per quanto riguarda il primo aspetto, la conseguenza più rilevante ai nostri fini è lo spostamento a livello comunitario della competenza per fondamentali decisioni politiche, non solo economiche ma anche normative (Simitis, 1997). È noto agli studiosi di cose giuridiche, ma progressivamente anche agli operatori pratici, che la conoscenza di un ramo, pur specialistico, dell'ordinamento presuppone oggi l'esame delle fonti del diritto comunitario.

Questo spostamento dell'asse delle decisioni politiche dalle istituzioni dello stato-nazione ad un livello superiore ha spiazzato le organizzazioni degli interessi subalterni: anche nell'entità regionale più antica e consolidata, l'Unione europea, i processi decisionali sono appannaggio, da un lato, di un ceto burocratico sostanzialmente privo di responsabilità politica, dall'altro, dei governi degli stati membri; il ruolo e le funzioni del Parlamento

europeo, di un organo che comunque risponde ad un elettorato, sono marginali⁸. Ma anche la responsabilità politica dei governi è mediata dalla collegialità delle decisioni e, dunque, almeno in grande misura si perde negli *arcana imperii* di Bruxelles. Se a ciò aggiungiamo l'estrema difficoltà che incontrano a parlare lo stesso linguaggio sindacati provenienti da culture, esperienze, tradizioni profondamente diverse, tutte profondamente legate al rispettivo stato-nazione, ben comprendiamo le difficoltà di riprodurre a questo nuovo livello il compromesso che, nei paesi sviluppati e all'epoca della prevalenza dello stato-nazione, ha dato luogo al *welfare*. Di questa subordinazione della politica all'economia non possono che avvantaggiarsi gli interessi egemoni che, proprio per la loro egemonia, possono essere promossi (e di fatto sono promossi) anche senza politica (istituzionale o di relazioni industriali che sia) (Lukàcs, 1920, p. 77).

Il secondo aspetto – la liberalizzazione della circolazione dei capitali e delle merci su scala mondiale – accentua il fenomeno di subordinazione delle società alle esigenze di mercato: le decisioni sono prese da istituzioni sovranazionali ancora più esangui dal punto di vista democratico che sembrano del tutto esenti da ogni meccanismo di responsabilità politica (Amin, 1997; Ferrari, 1997). Ciò ha, tra l'altro, l'effetto che le stesse politiche nazionali, in quanto imposte da queste istituzioni o concertate nel loro ambito, appaiono il frutto di necessità molto più che oggetto di scelte consapevoli. Ed essendo «necessarie», vi è poco spazio per la ricerca di compromessi tra i diversi soggetti sociali. D'altro canto, questa liberalizzazione produce una concorrenza priva di regole tra i diversi sistemi produttivi che può fondarsi o sulla capacità di innovare continuamente e il processo e il prodotto ovvero sui minori costi del lavoro, su quello che è stato felicemente chiamato *dumping* sociale. La prima strada, portando ad incrementare la quantità di beni e servizi prodotti con la stessa quantità di manodopera, se a livello della singola impresa è certamente efficiente, a livello del sistema nel suo complesso genera disoccupazione, a meno che non si voglia pensare ad uno sviluppo illimitato della quantità di beni o servizi prodotti e consumati. La seconda comporta un peggioramento degli *standard* di lavoro e di vita di masse imponenti di popolazione che già comincia a porre serissimi problemi di ordine pubblico (Faria, 1997): ciò che così viene messo in discussione è la convenienza per tutti del contratto sociale; si crea una situazione che è stata qualificata pre-hobbesiana (Crouch, 1997).

12. Una delle conseguenze di questo profondo rivolgimento dei rapporti di produzione è la maggiore flessibilità del fattore lavoro⁹: molteplicità degli strumenti contrattuali – sia interni che esterni al tipo *locatio operarum* attraverso i quali si ottiene il lavoro altrui¹⁰, frammentazione del processo produttivo tecnico in una pluralità di imprese tra loro collegate a rete, organizzazione di queste ultime su scala sovranazionale eccetera, sono tutti elementi che affrancano l'attività d'impresa complessivamente considerata dai vincoli giuridici (legali e contrattuali), politici e sindacali che un secolo di conflitto tra gli interessi organizzati contrapposti aveva costruito.

In questo quadro profondamente mutato, ben si spiega che la parola d'ordine del nuovo diritto del lavoro e della riflessione scientifica su di esso sia la flessibilità. Ma, a ben guardare, ciò avviene con una strana inversione: non si regolano le nuove flessibilità conseguenti alle modificazioni strutturali sopra accennate; le nuove forme di flessibilità sono studiate come se fossero necessità indotte dai processi materiali in atto ed inserite acriticamente all'interno di un discorso in cui non viene chiarito se i processi stessi siano (assunti come) imm modificabili ovvero si valuti che sia bene non modificarli. Il diritto registra e legittima le nuove forme di flessibilità e i suoi chierici, nella loro attività progettuale, programmaticamente ne auspicano l'introduzione in dosi sempre più massicce¹¹.

Ma vi è di più: l'argomento principe portato per introdurre nuove forme di flessibilità e per giustificare la proposta di procedere ulteriormente avanti sulla stessa strada è la difesa e la promozione dell'occupazione (v., da ultimo, Modigliani et al., 1998). L'argomento è chiaramente ideologico (Gallino, 1998): la flessibilità viene cercata dagli imprenditori perché è uno dei fattori che incrementano la produttività del lavoro. Ora, essendo la produttività il rapporto tra volume della produzione e numero degli addetti, incremento della produttività si ha in qualunque punto intermedio del segmento che ha, ad uno dei suoi estremi, la produzione della medesima quantità di merce con un minor numero di addetti ovvero, all'altro estremo, la crescita del volume della produzione con una crescita meno che proporzionale del numero degli addetti. Se non ci fosse nulla di questo genere, non ci sarebbe

⁹ Sull'esperienza europea pilota di questo orientamento, quella della Gran Bretagna, v. Wedderburn, 1989.

¹⁰ Si vedano, in proposito, le relazioni di Ferraro e Pedrazzoli, 1999.

¹¹ Il libro di Ichino, 1996, anche perché destinato ad un pubblico ben più vasto degli addetti ai lavori, è solo il caso più chiaro; il grande pregio della chiarezza è solo in parte offuscato dalla pretesa di insegnare al mondo quale siano i suoi reali interessi.

⁸ «La Comunità non è uno stato e neanche un embrione di stato»: così Amin, 1997, p. 145.

incremento della produttività e, dunque, gli imprenditori non avrebbero interesse alla flessibilità. Ne consegue che l'incremento di flessibilità del fattore lavoro, al pari dell'innovazione tecnologica, lungi dall'incrementare l'occupazione, la deprime perché la medesima quantità di merci o servizi può essere realizzata con un minor numero di addetti. Se, nell'ottica della singola impresa, l'introduzione di maggiori flessibilità con la conseguente maggiore produttività del fattore lavoro – se le è possibile collocare sul mercato un maggior volume di produzione – può significare difesa dei livelli occupazionali esistenti, a livello dell'insieme del sistema produttivo ciò non è possibile, a meno di non ipotizzare una crescita esponenziale ed indefinita nel tempo dei volumi produttivi che, a sua volta, – oltre che inopportuna per ragioni di sostenibilità ecologica – non è possibile per l'insufficienza della capacità d'acquisto del livello medio dei consumatori e perché la possibilità di esportare quelle merci e quei servizi dipende dalla capacità di importazione degli altri sistemi: per un fatto aritmetico, non è possibile che tutti i paesi esportino più di quanto importino. La flessibilità del lavoro, dunque, introduce oggettivamente un conflitto che non è solo, come l'insufficiente cultura economica della sinistra sindacale e politica troppo spesso lascia credere, tra le ragioni dell'economia e quelle della socialità o della qualità della vita, ma anche tra le ragioni della microeconomia aziendale e quelle della macroeconomia. Solo l'ormai affermata egemonia della cd. cultura d'impresa (cioè degli interessi di ciascun singolo imprenditore) può condurre all'affermazione della coincidenza senza residuo alcuno degli interessi macroeconomici di un sistema dato con quelli della somma degli interessi di ciascuno degli imprenditori che in esso operano.

È fuor di luogo, in questo breve saggio, elencare gli esempi di questo nuovo atteggiamento del diritto e detta dottrina giuridica; è sufficiente rilevare come, tramontata l'epoca della progettualità politica delle grandi organizzazioni rappresentative degli interessi e di fronte alla gigantesca rivoluzione passiva che è in corso ormai da molti anni, il diritto non ha più la funzione di introdurre innovazioni nei rapporti economici e sociali, ma quella di registrare e legittimare i cambiamenti che avvengono; la scienza gius-lavoristica non ha più la funzione di dare congrua veste tecnica ai progetti di modificazione del diritto proposti dalla politica, ma quella, tutta ideologica, di spingere il diritto a registrare passivamente e a legittimare i processi in atto.

13. La conclusione, dunque, deve essere che è morto il diritto del lavoro come l'abbiamo conosciuto nel periodo post-costituzionale, nel doppio significato di regolamentazione dei rapporti giuridici, individuali e

collettivi, che hanno ad oggetto il lavoro e di riflessione culturale su di essa? Non credo che una risposta possa essere quella di un mutamento di funzione: «non più disciplina di tutela del lavoratore, ma... strumento di politica economica talvolta piegato ad obbiettivi di tenuta del sistema industriale nel suo complesso» (Veneziani, 1992). Infatti, da un lato, la tutela del lavoratore è solo l'interesse di una delle parti in campo e la norma giuridica è chiamata a mediare tra questo interesse e quello contrapposto alla libera disponibilità del fattore lavoro e del suo costo da parte dell'imprenditore. Certo, la norma, mediando questo conflitto, realizza un certo grado di tutela del lavoratore, ma non può dirsi che questo sia il suo obbiettivo, così come non può dirsi – reciprocamente – che il suo obbiettivo sia un certo grado di tutela della libertà del datore di lavoro¹². Dall'altro lato, proprio per la sua funzione di strumento di mediazione del conflitto di interessi in rapporti di serie attinenti alla produzione e, dunque, all'economia, il diritto del lavoro (*rectius*: la produzione normativa in materia) è *sempre*, più o meno consapevolmente, strumento di politica economica.

Né una risposta negativa al quesito posto in apertura di paragrafo può essere quella, autorevolmente proposta, di una distinzione di compiti: alla regolamentazione della redistribuzione del reddito il compito di realizzare l'eguaglianza (almeno dei punti di partenza) e alla regolamentazione dei rapporti di produzione quello di valorizzare le diversità (Romagnoli, 1994). Infatti, non è convincente un'istanza generalizzata di valorizzazione di tutte le differenze (antinomica rispetto al principio di eguaglianza), che non passi attraverso un giudizio di valore sulle differenze stesse. Se tutte le differenze fossero poste sul medesimo piano di valore e il principio di eguaglianza dovesse rispettarle tutte, allora l'ordinamento giuridico avrebbe solo la funzione di legittimare l'ordine sociale esistente e il precetto di eguaglianza non avrebbe alcuna funzione da svolgere, e non solo come eguaglianza sostanziale ma anche come eguaglianza formale. È indispensabile, dunque, una ricerca dei parametri per il giudizio di valore sulle differenze e questa rappresenta una delle frontiere più significative dell'attuale riflessione giuridica e politica pur non avendo ancora realiz-

¹² La norma che pone come condizione della legittimità del licenziamento la sua giustificazione, garantisce l'interesse del lavoratore alla conservazione del posto di lavoro salvo che non ricorra una giusta causa o un giustificato motivo di licenziamento; ma, contemporaneamente, tutela la libertà dell'imprenditore di procedere al licenziamento quando ricorra una di queste fattispecie.

zato risultati del tutto affidabili (ma v. Catalini, 1392; Ferrajoli, 1993): comunque, nel nostro ordinamento positivo un inizio di risposta può essere ricavato dal disvalore con il quale l'art. 3 cpv. Cost. guarda alle differenze che costituiscono un ostacolo allo sviluppo della persona umana e alla partecipazione effettiva dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del nostro paese¹³.

Inoltre, e principalmente, se lo stato sociale – restrittivamente inteso come luogo della redistribuzione del reddito prodotto – dovesse ricevere e (tentare di) metabolizzare tutte le contraddizioni che nascono da un mondo dei rapporti di produzione deregolato, nel quale non vi è spazio alcuno per un intervento giuridico teso a regolare i rapporti di forza tra i diversi soggetti, i costi sarebbero insostenibili. Di conseguenza, o gli interventi dello stato sociale si limitano a realizzare una moderna versione dell'antico *ne cives ad arma veniant* affrontando solo le contraddizioni (ritenute) più pericolose per l'ordine pubblico e diventando una variante degli interventi di polizia, ma allora vi saranno conflitti non risolti attraverso di essi; ovvero, si manterrà la pretesa di utilizzare i moduli dello stato assistenziale per risolvere tendenzialmente tutti i conflitti e la crisi fiscale sarà inevitabile. Insomma, non credo che il sistema dei rapporti di produzione possa esimersi dall'assumersi, almeno in parte, i costi della connessione sociale.

Ciononostante, non credo che la risposta alla domanda posta in apertura del paragrafo debba essere necessariamente radicale o persino drammatica: innanzi tutto, la struttura sociale che si sta delineando non «elimina... la nozione di lavoro come merce» (Simitis, 1997, p. 627); siamo, cioè, solo in una fase nuova dello stesso modo di produzione, quello capitalista. Se, dunque, le trasformazioni in atto, per quanto radicali, non investono la qualificazione del modo di produzione, acquistano senso queste ulteriori osservazioni: le grandi organizzazioni rappresentative degli interessi sono ancora vive e vegete, anche se un po' ammaccate (Crouch, 1997); la richiesta di aprire le istituzioni comunitarie ed internazionali a forme democratiche di responsabilità politica è sempre più pressante; è crescente la consapevolezza sociale che i problemi posti dall'emarginazione non sono risolvibili né con misure di polizia né con misure meramente assistenziali che, in ogni caso, se ne abbassano il costo materiale, ribadiscono l'esclusione; è, altresì,

crescente la consapevolezza che il lavoro per il mercato non è l'unico che conferisca dignità sociale.

Se queste osservazioni sono fondate e non un *wishful thinking* di chi scrive, allora il diritto del lavoro ha ancora un futuro se si realizzeranno alcune condizioni. Tra esse, ne individuierei, come principali, tre: in primo luogo, il lavoro per il mercato e il suo diritto devono rinunciare ad ogni pretesa totalizzante, così rifiutando il sovraccarico funzionale che grava su di essi ed acquisendo piena coscienza del fatto che «nella “società dei due terzi”, che è propria poi dei paesi più avanzati, la capacità di controllo dei rapporti sociali (del diritto del lavoro) riesce appena a lambire il terzo emarginato» (Giugni, 1989, p. 24).

In secondo luogo, questo ramo dell'ordinamento e la riflessione culturale su di esso devono occuparsi non solo della moderna versione della *locatio operarum*, ma estendersi a tutte le forme giuridiche attraverso le quali si realizza l'alienazione del lavoro, attraverso le quali, cioè, un soggetto assume il vincolo giuridico di lavorare per un'organizzazione altrui (Ghezzi, 1996). E ciò non significa necessariamente annegare le specificità del contratto di lavoro subordinato all'interno di un più generico «contratto di attività (*contract of work*)» (Simitis, 1997); è infatti sufficiente cogliere che, oggi molto più che ieri, quella che una volta si chiamava «questione sociale» non si pone solo per il lavoro subordinato.

In terzo luogo, i grandi sindacati e la normazione che è il prodotto del loro agire devono, contemporaneamente, da un lato essere il momento unificante di larghe masse di lavoratori così impedendo che la frantumazione delle figure sociali impegnate nell'attività produttiva propria dell'epoca post-fordista si traduca immediatamente in frammentazione della rappresentanza e, dall'altro, prendere consapevolezza che questo processo di riunificazione politica non può più avvenire – come è avvenuto nei punti alti del passato, anche relativamente recente – generalizzando le rivendicazioni proprie di una figura sociale egemone (volta a volta il bracciante agricolo, l'aristocrazia operaia, l'operaio massa della grande fabbrica manifatturiera), ma partendo dalle differenze indotte da quella frantumazione (D'Antona, 1990).

Né, d'altro canto, questa difficile – forse impossibile – opera di mediazione politica tra i diversi interessi immediati può essere sostituita da interventi legislativi sulla struttura del soggetto sindacale perché all'inevitabile tentazione dei gruppi favoriti di avvalersi dei privilegi accordati corrisponderebbe, come già osservato, una tensione dei gruppi sacrificati a sovvertire le regole che li escludono dalla dinamica della rappresentanza.

Insomma, sarebbe utile un po' di *self-restraint* da parte dei giuristi e del

¹³ Potrebbe, dunque, ipotizzarsi – leggendo al contrario la norma costituzionale – che siano da valutare positivamente le differenze che sviluppano la persona umana e che promuovono la partecipazione effettiva dei lavoratori all'azione politica, economica e sociale del paese.

legislatore che restituisca al sistema di relazioni industriali (o gli conferisca *ex novo* dove non l'ha mai avuta, come nel settore pubblico) quell'elasticità che gli consenta di gestire dinamicamente il conflitto¹⁴.

Si tratta, come ognuno vede, di una sfida non da poco.

Riferimenti bibliografici

- A. Accornero, *La parabola del sindacato*, Il Mulino, Bologna, 1992.
 S. Amin, *Il capitalismo nell'era della globalizzazione*, tr. it., Asterios ed., Trieste, 1997.
 L. Amirante, «Ricerche in tema di locazione», *Bull. Ist. dir. rom.*, LXII (1959), p. 9 ss.
 G. Arrigo-G. Vardaro (a cura di), *Laboratorio Weimar*, Ed. Lavoro, Roma, 1982.
 U. Ascoli, *Il sistema italiano di Welfare*, in Id. (a cura di), *Welfare State all'italiana*, Laterza, Bari, 1984, p. 5 ss.
 L. Barassi, *Il contratto di lavoro*, Società editrice libraria, Milano, 1915-1917.
 F. Barca-M. Magnani, *L'industria tra capitale e lavoro*, Il Mulino, Bologna, 1989.
 P. Barcellona, *L'individualismo proprietario*, Boringhieri, Torino, 1987.
 – *Oltre lo Stato sociale*, De Donato, Bari, 1980.
 L. Bellardi (a cura di), *Dallo Stato corporativo alla libertà sindacale*, F. Angeli, Milano, 1985.
 N. Bobbio, voce *Pluralismo*, in *Dizionario di politica*, Utet, Torino, 1976.
 F. Caffé, In difesa del *Welfare State*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1986.
 U. Carabelli, *Crisi impresa lavoro*, ed. provv., Bari, 1991.
 F. Carnelutti, «Del licenziamento nella locazione d'opere a tempo indeterminato», *RD comm.*, 1911, I, p. 399 ss.
 L. Castelvetti, *Il diritto del lavoro delle origini*, Giuffré, Milano, 1994.
 P. Catalini, *Eguaglianza di opportunità e lavoro femminile*, Jovene, Napoli, 1992.
 U. Cerroni, *La libertà dei moderni*, De Donato, Bari, 1968.
 J. R. Commons, *I fondamenti giuridici del capitalismo* (1924), tr. it., Il Mulino, Bologna, 1981.
 C. Crouch, «Un commento al saggio di Simitis», *DLRI*, 1997, p. 643 ss.
 M. D'Antona, *Diritto sindacale in trasformazione*, in D'Antona (a cura di), *Lecture di diritto sindacale*, Jovene, Napoli, 1990.
 F. M. de' Robertis-G. Ghezzi, *Lezioni di storia del diritto del lavoro*, Adriatica, Bari, 1967.
 F. M. de' Robertis, *Lavoro e lavoratori nel mondo romano*, Adriatica, Bari, 1963.
 J. E. Faria, *O Direito na economia globalizada*, São Paulo: tese apresentada como requisito para concurso a titularidade-USP; exemplar encardinado.
 V. Ferrari, «In margine a Simitis: considerazioni su lavoro e globalismo», *DLRI*, 1997, p. 649 ss.
 L. Ferrajoli, «La differenza sessuale e le garanzie dell'uguaglianza», *DD*, 1993, 2, p. 49 ss.
 G. Ferraro, *Dal lavoro subordinato al lavoro autonomo*, in Aa. Vv., *Impresa e nuovi modi di organizzazione del lavoro*, Atti delle Giornate di studio Aidlass (Salerno, 22-23 maggio 1998), Giuffré, Milano, 1999.
 M. Ferrera, *Modelli di solidarietà*, Il Mulino, Bologna, 1993.

¹⁴ Ho l'impressione che sia nuovamente vera l'affermazione secondo la quale «la realtà del conflitto industriale nella società ad alto livello tecnologico, ancora una volta è assunta come valore negativo a cui vengono sovrapposti modelli ideologici eteronomi, che tendono a forzare il conflitto in un quadro di una statica visione del bene comune» (Giugni, 1970).

- A. R. Freitas jr., *Globalizacao, Mercosul e crise do Esyado-Nacao*, LTR, São Paulo, 1997.
- L. Gallino, *Se tremilioni vi sembran pochi*, Einaudi, Torino, 1998.
- M. G. Garofalo, «Eccedenze di personale e conflitto», *DLRI*, 1990, p. 235 ss.
- «Otto Kahn Freund. Il pluralismo e il gius-sindacalismo italiano», *DLRI*, 1982, p. 37 ss.
- voce *Statuto dei lavoratori* I) *Rapporti di lavoro privato*, in *Enc. giur. Treccani*, XXX, Roma, sd. ma 1993.
- E. Ghera, *Diritto del lavoro*, Cacucci, Bart, 1996.
- G. Ghezzi (a cura di), *La disciplina del mercato del lavoro*, Ediesse, Roma, 1996.
- M. S. Giannini, *Stato sociale: una nozione inutile*, in Scritti in onore di Costantino Mortati, Giuffrè, Milano, 1977, p. 139 ss.
- G. Giugni, *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Giuffrè, Milano, 1960.
- *Diritto del lavoro (voce per un'enciclopedia)* (1979), ora in *Lavoro legge contratti*, Il Mulino, Bologna, 1989.
- *Il diritto sindacale e i suoi interlocutori* (1970), ora in *Lavoro legge contratti*, Il Mulino, Bologna, 1989.
- *Introduzione a Lavoro legge contratti*, Il Mulino, Bologna, 1989.
- «Osservazioni sulle sentenze n. 70 e 106 della Corte costituzionale», *GC*, 1963, p. 822 ss.
- I. Gough, *L'economia politica del Welfare State* (1983), tr. it., Loffredo ed., Napoli, 1985.
- B. Hepple, *Welfare Legislation and Wage-Labour*, in Id. (ed.), *The Making of Labour Law in Europe*, Mansell, London-New York, 1986.
- P. Ichino, *Il lavoro e il mercato*, Mondadori, Milano, 1996.
- O. Kahn-Freund, *Labour and the Law*, Stevens & Sons, London, 1972.
- *Labour law* (1959), ora in *Selected Writings*, Stevens & Sons, London, 1978, p. 1 ss.
- H. Laski, *Introduction to Politics* (1931), London, 1951.
- G. Lehmbruch, *Corporativismo liberale e governo dei partiti* (1977), tr. it. in Maraffi (a cura di), *La società neocorporativa*, Il Mulino, Bologna, 1981, p. 45 ss.
- F. Liso, *La mobilità del lavoratore in azienda*, F. Angeli, Milano, 1982.
- G. Lukàcs, *Coscienza di classe* (1920), tr. it., in *Storia e coscienza di classe*, Sugarco, Milano, 1978.
- H. Maine, *Ancient Law*, London, 1906.
- G. F. Mancini, *Il recesso unilaterale e i rapporti di lavoro*, I, Giuffrè, Milano, 1962.
- T. H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale* (1950), tr. it., Utet, Torino, 1976.
- L. Martone, «Le prime leggi sociali nell'Italia liberale», *QF*, 1974-1975, 3-4, p. 103 ss.
- F. Modigliani et al., «Manifesto contro la disoccupazione nell'Unione europea», *Il Sole 24 Ore-Documenti*, 17 dicembre 1998.
- J. O' Connor, *La crisi fiscale dello Stato* (1973), tr. it., Einaudi, Torino, 1977.
- L. Ornaghi, *Stato e corporazione*, Giuffrè, Milano, 1984.
- M. Pedrazzoli, «Diritto del lavoro è bello», *DLRI*, 1997, p. 659 ss.
- *Dai lavori autonomi ai lavori subordinati*, in Aa.Vv., *Impresa e nuovi modi di organizzazione del lavoro*, Atti delle Giornate di studio Aidlass (Salerno, 22-23 maggio 1998), Giuffrè, Milano, 1959.
- M. Persiani, *Contratto di lavoro e organizzazione*, Cedam, Padova, 1966.
- T. Ramm, *Per una storia delle Costituzione del lavoro tedesca*, Giuffrè, Milano, 1989.
- J. Rifkin, *La fine del lavoro*, tr. it., Baldini & Castoldi, Milano, 1995.
- U. Romagnoli, *Eguaglianza e differenza nel diritto del lavoro*, relazione al Congresso nazionale dell'Aidriass *Lavoro e discriminazione* (1994), Giuffrè, Milano, 1996.
- E. Roppo, *Il contratto*, Il Mulino, Bologna, 1977.
- P. C. Schmitter, *Ancora il secolo del corporativismo?* (1974), tr. it. in Maraffi (a cura di), *La società neocorporativa*, Il Mulino, Bologna, 1981, p. 163 ss.
- S. Simitis, «Il diritto del lavoro ha ancora un futuro?», *DLRI*, 1997, p. 609 ss.
- G. Solari, *Socialismo e diritto privato*, 1906, edizione postuma a cura di Ungari, Giuffrè, Milano, 1980.
- G. Tarello, voce *Corporativismo*, in *Enciclopedia Feltrinelli-Fischer*, III, Scienze Politiche, I, *Stato*, Feltrinelli, Milano, 1970, ripubblicato in Vardaro (a cura di), *Diritto del lavoro e corporativismi in Europa: ieri ed oggi*, F. Angeli, Milano, 1988, p. 35 ss.
- R. Titmuss, *Social Policy*, Allen and Unwin, London, 1974.
- G. Vardaro, «Prima e dopo la persona giuridica: sindacati, imprese di gruppo e relazioni industriali», *DLRI*, 1986, p. 203 ss.
- B. Veneziani, *Stato e autonomia collettiva*, Cacucci, Bari, 1992.
- *The Evolution of the Contract of Employment*, in B. Hepple (ed.), *The Making of Labour Law in Europe*, Mansell, London-New York, 1986, p. 31 ss.
- S. e B. Webb, *La democrazia industriale* (1897), tr. it., Utet, Torino, 1912.
- W. Wedderburn, *Libertà di associazione e filosofia del diritto del lavoro: l'ideologia Thatcher* (1989), tr. it. in *I diritti del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 91 ss.
- C. Wright Mills, *Le élites del potere* (1956), tr. it., Comunità, Milano, 1959.

È discriminatoria la condotta del datore di lavoro che non adotti i “ragionevoli accomodamenti”

(Trib. Bari, sez. lav., n. 3168 del 15 settembre 2025)

di Emanuela Foggetti

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE DI BARI
SEZIONE LAVORO

Il Tribunale di Bari, in composizione monocratica, in persona della dott.ssa Emanuela Foggetti, in funzione di Giudice del Lavoro, ha pronunciato la seguente
S E N T E N Z A

nella causa iscritta al n. 12863/2024
R.G., chiamata all'udienza del
15/9/2025, promossa da:
-L. A., rappresentato e difeso da-
gli avv.ti E. Sbarra e S. Natola
Ricorrente

C O N T R O
- T. S.r.l., in persona del Presi-
dente e legale rappresentante p.t.,
rappresentata e difesa dall'avv. U.
Canetti
Resistente



Il Tribunale di Bari vanta una prestigiosa tradizione di giudici lavoristi tra cui il dott. Pietro Curzio, Primo Presidente della Corte di Cassazione fino al 2023.

Oggetto: ricorso per discriminazione ex art. 28 D.lgs. n. 150/2011

FATTO E DIRITTO

Con ricorso ex art. 28 D.lgs. n. 150/2011 depositato in data 21/10/2024, parte ricorrente, come in epigrafe indicata, conveniva in giudizio T. S.r.l., deducendo di essere alle dipendenze della stessa dal 5/4/2018, con inquadramento nel secondo livello del CCNL “Servizi di Nettezza Urbana – Aziende Private FISE”, con mansioni di operatore ecologico, addetto alla raccolta differenziata porta a porta dei rifiuti solidi urbani.

Esponendo il ricorrente che, sin dall’assunzione, aveva svolto con continuità e diligenza attività lavorativa particolarmente gravosa, consistente nella conduzione da solo di un piccolo mezzo con cassone e nella movimentazione manuale di centinaia di cassoni per la raccolta dei rifiuti, con rilevante sforzo fisico, percorrendo quotidianamente in media 40-50 km su un territorio urbano densamente abitato e commercialmente attivo; Allegava, altresì, che, in seguito all’aggravarsi delle proprie condizioni di salute e del riconoscimento di una patologia cardiaca, in ragione della quale aveva subito diversi interventi chirurgici, in data 20/2/2024, segnalava alla datrice di lavoro la necessità di una riduzione del carico di lavoro onde evitare accentuazioni delle aritmie già presenti e che, in data 16/5/2024, la Commissione Medica Provinciale lo aveva ri-

conosciuto idoneo alla mansione di autista-raccoglitore, ma con esclusione della movimentazione di carichi superiori ai 10 kg.

Lamentava che, nonostante le ripetute segnalazioni difensive e le certificazioni mediche acquisite ed esibite, la società datrice di lavoro aveva continuato ad adibire il ricorrente alle medesime mansioni che comportano quotidianamente la conduzione da solo di un mezzo piccolo con cassone e la raccolta di rifiuti porta a porta in una zona di grandi dimensioni, quale è quella n. 4, che comprende ben n. 49 strade ed aggiungeva che, con nota datata 13/6/2024, i procuratori di parte ricorrente comunicavano alla resistente che le condizioni di salute del L. avrebbero necessitato di accorgimenti tali da rendere le stesse compatibili con l’attività lavorativa, suggerendo l’adibizione a mansioni meno gravose, quali lo spazzamento e lo svuotamento di cestini urbani.

E tuttavia, deduceva che parte datoriale non aveva adottato alcun accomodamento ragionevole ai sensi della normativa vigente in materia di salute e sicurezza sul lavoro, aggravando anzi l’onerosità della prestazione lavorativa mediante l’assegnazione di ulteriori zone di raccolta e l’estensione dell’orario e delle aree di competenza, anche in supplenza di altri operatori ed evidenziava che la medesima attività di raccolta di rifiuti porta a porta veniva svolta da tutti i lavoratori dipendenti della convenuta che non si trovavano in condizioni di disabilità.

Da ultimo, affermava che, in data 18/9/2024, veniva convocato dai propri superiori per sottoscrivere un verbale di conciliazione, con cui gli veniva proposto un aumento dell’orario settimanale da 25 a 36 ore, a fronte della rinuncia a qualsivoglia pretesa economica o risarcitoria maturata; proposta che definiva unilaterale e mai condivisa.

Riteneva il ricorrente che la condotta datoriale integrasse una discriminazione fondata sul d. lgs. n. 216/2003, avendo la datrice di lavoro aggravato le condizioni di lavoro proprio a seguito della comunicazione delle patologie invalidanti, omettendo ogni forma di tutela o adattamento organizzativo. Concludeva, rassegnando le seguenti conclusioni:

“1. Dichiarare illegittimo e discriminatorio il diniego dei ragionevoli accomodamenti richiesti dal sig. L.;

2. Conseguentemente, quale rimozione del comportamento discriminatorio, adibire il ricorrente a mansioni confacenti il suo stato di salute;

3. Condannare altresì la convenuta al risarcimento del danno da discriminazione da liquidarsi sulla base dei criteri di effettività, proporzionalità e dissuasività di cui all’art. 17 della Direttiva 78/2000/CE e dell’art. 28 co.5, 6 e 7 del D.Lgs. 150/2011 nella misura minima pari ad € 9.000,00; oltre il risarcimento del danno patito sino all’effettivo ripristino di condizioni di lavoro adeguate, da liquidarsi con lo stesso criterio enunciato in ricorso; ovvero altra som-

ma maggiore o minore che il Giudice riterrà di giustizia”, con vittoria delle spese di lite da distrarsi.

Resisteva la parte convenuta, eccependo in via preliminare l’inammissibilità/improcedibilità del ricorso proposto ex art. 28 d.lgs. n. 150/2011, contestando la sussistenza di una discriminazione indiretta nell’assegnazione delle mansioni per motivi di salute; nel merito, chiedeva il rigetto del ricorso, in quanto infondato. In particolare, sosteneva che le condizioni di salute di cui il lavoratore è portatore non sarebbero tali da integrare una condizione di disabilità ai sensi della normativa antidiscriminatoria, non potendosi ritenere che la patologia da cui è affetto il L. costituisca una limitazione duratura e significativa dell’attività lavorativa, anche alla luce del provvedimento del Collegio medico provinciale dell’ASL di Bari del ... che ha ritenuto il ricorrente “idoneo alla mansione specifica di Autista Raccoglitore: Esclusione della MMC superiore a 10 KG per tre mesi, rivalutazione del caso da parte del Medico Competente allo scadere di tale periodo aa decorrere dalla data del presente provvedimento”; per converso, affermava che il L. aveva piuttosto lamentato un inadempimento contrattuale del datore di lavoro rispetto ad obblighi imposti dal giudizio di idoneità alle mansioni con limitazione e quindi in violazione dell’art. 2087 c.c. e del d.lgs. n. 81/2008.

Parte resistente, inoltre, escludeva la sussistenza di comportamenti

discriminatori diretti o indiretti, sottolineando come le mansioni assegnate al ricorrente sarebbero compatibili con il suo stato di salute e che l'organizzazione del lavoro risponde a criteri generali, non personalizzati, validi per tutti i dipendenti.

Con note depositate in data 12/3/2025, parte ricorrente depositava verbale INPS datato 3/2/2025 per il riconoscimento del collocamento mirato.

Fallito il tentativo di conciliazione, all'udienza odierna, fissata per la discussione, la causa, ritenuta matura per la decisione, è stata decisa come da sentenza con motivazione contestuale.

* * *

L'eccezione di inammissibilità/improcedibilità della domanda, in ragione della insussistenza di una discriminazione indiretta nell'assegnazione delle mansioni sollevata da parte resistente è infondata e va disattesa.

Ed invero, osserva il Tribunale che è pacifico in atti che:

1) il ricorrente è affetto da una patologia cardiaca in ragione della quale ha subito diversi interventi chirurgici (cfr. all.n. 3 ricorso);

2) con provvedimento datato 1/4/2024, l'INPS comunicava al ricorrente la liquidazione dell'assegno di invalidità cat. IO con decorrenza 1/4/2024 (cfr. all. n. 7 ricorso);

3) con provvedimento datato 16/5/2024, la Commissione Medica Provinciale lo ha ritenuto "Idoneo alla mansione specifica di Autista raccogliatore

con limitazione: esclusioni dalla MMC > a 10 Kg per tre mesi. Rivalutazione del caso da parte del Medico Competente allo scadere di tale periodo a decorrere dalla data del presente provvedimento" (cfr. all.n. 3 memoria);

4) con verbale datato 3/2/2025 veniva riconosciuto il collocamento mirato nei confronti del ricorrente (cfr. all. note 12/3/2025).

Tanto premesso, è convincimento del Tribunale che lo stato di salute del ricorrente integri la nozione eurounitaria di disabilità di cui alla direttiva 2000/78/CE e rientri nell'alveo del D. Lgs. n. 216/2003 attuativo, diretto a garantire la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro; ed invero, la situazione di "disabilità" è pacificamente attestata dall'Istituto previdenziale, con nota dell'1/4/2024 (cfr. all.n. 7 ricorso) nonché con verbale datato 3/2/2025, rilasciato dal medesimo Istituto ed allegato alle note depositate da parte ricorrente in data 12/3/2025 (cfr. allegati parte ricorrente).

In particolare, è noto come la giurisprudenza europea abbia esteso la tutela antidiscriminatoria alle situazioni di malattia, dovendosi interpretare "la nozione di handicap" di cui alla Direttiva 2000/78/CE nel senso di includervi la malattia, qualora per un periodo considerevole, costituisca una limitazione alla piena ed effettiva partecipazione del lavoratore alla vita professionale.

Orbene, non vi è chi non veda che la patologia cardiaca che afflig-

ge il ricorrente "*pregressa ablazione chirurgica per flutter – fibrillazione atriale, pregressa ablazione percutanea di via nodale lenta per tachicardia parossistica sopraventricolare, cardiopatia valvolare mitralica sottoposta a plastica valvolare*" – che integra una menomazione fisica duratura - ostacola la piena ed effettiva partecipazione del lavoratore alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri lavoratori non affetti da simili limitazioni nello svolgimento delle mansioni di operatore ecologico addetto alla raccolta porta a porta.

In tale contesto, l'art. 3, comma 3-bis, del d.lgs. n. 216/2003, attuativo della direttiva 2000/78/CE, stabilisce che "*al fine di garantire il rispetto del principio della parità di trattamento delle persone con disabilità, i datori di lavoro pubblici e privati sono tenuti ad adottare accomodamenti ragionevoli, come definiti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata ai sensi della legge 3/3/2009, n. 18, nei luoghi di lavoro, per garantire alle persone con disabilità la piena uguaglianza con gli altri lavoratori*".

Per stessa definizione normativa è, pertanto, discriminatoria la condotta del datore di lavoro che non adotti i "*ragionevoli accomodamenti*", volti a garantire al lavoratore disabile parità di trattamento rispetto agli altri lavoratori.

Ai fini della delimitazione della nozione di accomodamenti ragionevoli e degli oneri che essi implicano a ca-

rico del datore di lavoro, è bene considerare che, come opportunamente precisato dalla recente sentenza della Corte di Cassazione n. 6497/2021, per accomodamenti devono intendersi adeguamenti, *lato sensu*, organizzativi che il datore di lavoro deve porre in essere al fine di "*garantire il principio della parità di trattamento dei disabili*" e che si caratterizzano per la loro "*appropriatezza*", ovvero per la loro idoneità a consentire alla persona svantaggiata di svolgere l'attività lavorativa e ciò entro il limite, rinvenibile nella definizione della Convenzione ONU del 2006, che tale accomodamento non imponga "*un onere sproporzionato o eccessivo*", come quando richieda "*un onere finanziario sproporzionato*", ma con la precisazione che la soluzione non è sproporzionata allorché l'onere sia compensato in modo sufficiente da misure esistenti nel quadro della politica dello Stato membro a favore dei disabili.

Quanto all'ulteriore requisito della ragionevolezza, i giudici di legittimità hanno chiarito che esso è dotato di autonoma valenza letterale, atteso che se l'unica ragione per esonerare il datore di lavoro dal porre in essere l'adattamento, fosse l'onere "sproporzionato", allora non sarebbe stato necessario aggiungere il "ragionevole"; inoltre, la Suprema Corte ha evidenziato che se può sostenersi che ogni costo sproporzionato, inteso nella sua accezione più ampia di "eccessivo" rispetto alle dimensioni ed alle risorse finanzia-

rie dell'impresa, renda l'accomodamento di per sé irragionevole, non è necessariamente vero il contrario, perché non può escludersi che, anche in presenza di un costo sostenibile, circostanze di fatto rendano la modifica organizzativa priva di ragionevolezza, avuto riguardo, ad esempio, all'interesse di altri lavoratori eventualmente coinvolti.

Dalla connotazione della ragionevolezza come espressione dei più ampi doveri di buona fede e correttezza nei rapporti contrattuali, la Corte di Cassazione ha tratto indicazioni metodologiche utili per orientare prima il destinatario della norma ad individuare il comportamento dovuto e poi, eventualmente, il giudice, al fine di misurare l'esattezza dell'adempimento dell'obbligo di accomodamento nella concretezza del caso singolo e ciò ha fatto, ricorrendo a quella ricca giurisprudenza che identifica la buona fede oggettiva o correttezza come criterio di determinazione della prestazione contrattuale, costituendo fonte di integrazione del comportamento dovuto che impone a ciascuna delle parti di agire in modo da preservare gli interessi dell'altra, ponendo metodologicamente al centro dell'operazione interpretativa l'esigenza di una valutazione comparata di tutti gli interessi in gioco, al fine di un bilanciato contemperamento.

Nel caso degli accomodamenti occorre, dunque, soppesare gli interessi giuridicamente rilevanti delle

parti coinvolte: l'interesse del disabile al mantenimento di un lavoro confacente con il suo stato fisico e psichico, in una situazione di oggettiva ed incolpevole difficoltà; poi l'interesse del datore a garantirsi comunque una prestazione lavorativa utile per l'impresa, tenuto conto che l'art. 23 Cost. vieta prestazioni assistenziali, anche a carico del datore di lavoro, se non previste per legge (Cass. SS.UU. n. 7755/1998 cit.) e che la stessa direttiva 2000/78/CE, al suo considerando 17, *“non prescrive... il mantenimento dell'occupazione... di un individuo non competente, non capace o non disponibile ad effettuare le funzioni essenziali del lavoro in questione”*.

Secondo la Corte di Cassazione non può, infine, aprioristicamente escludersi che la modifica organizzativa coinvolga, in maniera diretta o indiretta, altri lavoratori, sicché, in tal caso, fermo il limite non valicabile del pregiudizio a situazioni soggettive che assumano la consistenza di diritti soggettivi altrui, occorrerà valutare comparativamente anche l'interesse di costoro. All'esito di questo complessivo apprezzamento, con la richiamata pronuncia si è, pertanto, ritenuto ragionevole ogni soluzione organizzativa praticabile che miri a salvaguardare il posto di lavoro del disabile in un'attività che sia utile per l'azienda e che imponga all'imprenditore, oltre che al personale eventualmente coinvolto, un sacrificio che non ecceda i limiti di una tollerabilità considerata accetta-

bile secondo *“la comune valutazione sociale”*.

Sotto il profilo dell'onere della prova, i Giudici di legittimità hanno stabilito che *“dal punto di vista del riparto degli oneri probatori, grava sul datore di lavoro l'onere di provare di aver adempiuto all'obbligo di “accomodamento” ovvero che l'inadempimento sia dovuto a causa non imputabile; in tale situazione di riparto non è certo sufficiente per il datore semplicemente allegare e provare che non fossero presenti in azienda posti disponibili in cui ricollocare il lavoratore, come si trattasse di un ordinario repêchage, né spetta al lavoratore, o tanto meno al giudice, individuare in giudizio quali potessero essere le possibili modifiche organizzative appropriate e ragionevoli idonee a salvaguardare il posto di lavoro”*, dovendosi in mancanza presumere il carattere discriminatorio della condotta (Cass. n. 12270/2025).

Ancora, sotto tale profilo, si richiama il principio di diritto affermato dalla Suprema Corte nella sentenza n. 23338/2018, in virtù del quale: *“il lavoratore deve provare il fattore di rischio, il trattamento che assume come meno favorevole rispetto a quello riservato a soggetti in condizioni analoghe e non portatori del fattore di rischio, deducendo una correlazione significativa fra questi elementi che rende plausibile la discriminazione; il datore di lavoro deve dedurre e provare circostanze inequivocche, idonee a escludere, per precisione, gravità e concordanza di significato, la natura discriminato-*

ria del recesso, in quanto dimostrative di una scelta che sarebbe stata operata con i medesimi parametri nei confronti di qualsiasi lavoratore privo del fattore di rischio, che si fosse trovato nella stessa posizione, (cfr. Cass. n. 14206/13 coerente con le indicazioni espresse dalla Corte di Giustizia 17.7.08, C303/06 Colemann. 10.7.08 C-54/07 Fe., 16.7.15 C- 83/14 Ch.)”.

Ed invero, nell'ambito del giudizio antidiscriminatorio l'attore ha soltanto l'onere di fornire elementi di fatto, anche di carattere statistico, idonei a far presumere l'esistenza di una discriminazione, ma non è affatto previsto che i dati statistici debbano assurgere ad autonoma fonte di prova; conseguentemente, qualora il dato statistico fornito dal ricorrente indichi una condizione di svantaggio per un gruppo di lavoratori, è onere del datore di lavoro dimostrare che le scelte sono state invece effettuate secondo criteri oggettivi e non discriminatori (cfr. art. 8 Direttiva 2000/78/CE e Paragrafo 15 dei “considerando”).

Quanto all'agevolazione probatoria in favore del soggetto che lamenta la discriminazione è stato evidenziato (cfr. Cass. 27.9.2018 n. 23338, Cass. 12.10.2018 n. 25543) che le direttive in materia (n. 2000/78, così come le nn. 2006/54 e 2000/43), come interpretate dalla Corte di Giustizia ed i decreti legislativi di recepimento impongono l'introduzione di un meccanismo di agevolazione probatoria o alleggerimento del carico probatorio gravante sull'attore *“prevedendo che questi alle-*

ghi e dimostri circostanze di fatto dalle quali possa desumersi per inferenza che la discriminazione abbia avuto luogo, per far scattare l'onere per il datore di lavoro di dimostrare l'insussistenza della discriminazione", (cfr. Cass. n. 14206 del 2013, in materia di discriminazione di genere), con l'ulteriore precisazione che *"nulla ... autorizza a ritenere il suddetto regime probatorio applicabile solo all'azione speciale e, del resto, una interpretazione in senso così limitativo confliggerebbe con i principi posti dal legislatore comunitario"*. L'agevolazione probatoria in tanto può realizzarsi in quanto l'inversione dell'onere venga a situarsi in un punto del ragionamento presuntivo anteriore rispetto alla sua completa realizzazione secondo i canoni di cui all'art. 2729 c.c., finendosi altrimenti per porre a carico di chi agisce l'onere di una prova piena del fatto discriminatorio, ancorché raggiunta per via presuntiva.

Il lavoratore deve provare il fattore di rischio, il trattamento che assume come meno favorevole rispetto a quello riservato a soggetti in condizioni analoghe e non portatori del fattore di rischio, deducendo una correlazione significativa fra questi elementi che rende plausibile la discriminazione; il datore di lavoro deve dedurre e provare circostanze inequivoche, idonee a escludere, per precisione, gravità e concordanza di significato, la natura discriminatoria del recesso, in quanto dimostrative di una scelta che sarebbe stata operata

con i medesimi parametri nei confronti di qualsiasi lavoratore privo del fattore di rischio, che si fosse trovato nella stessa posizione (cfr. Cass. n. 14206/13 coerente con le indicazioni espresse dalla Corte di Giustizia 17.7.08, C303/06 Colemann, 10.7.08 C-54/07 Fe., 16.7.15 C- 83/14 Ch.).

Quali che siano i termini in cui si declina la prova semipiena di cui è onerato il ricorrente, se prova di una porzione di fattispecie, o prova di probabilità "attenuata" del nesso causale, ciò che è significativo è che al raggiungimento della stessa si sposta sul convenuto (resistente) il rischio della mancata controprova dell'insussistenza del nesso di causalità tra la disparità ed il fattore (in aggiunta al rischio delle mancata prova della sussistenza di fatti impeditivi, come da regime ordinario). Se quest'ultimo onere non è assolto, la regola di giudizio applicabile determinerà l'accoglimento del ricorso, benché gli elementi di fatto dedotti dal ricorrente lascino un margine di incertezza circa la sussistenza di tutti i fatti costitutivi della fattispecie discriminatoria. Ciò consente di ritenere, pertanto, che, nel regime speciale applicabile nei giudizi antidiscriminatori, si configuri un'inversione, seppure parziale, dell'onere probatorio. Si ritiene che si configuri una "presunzione" di discriminazione indiretta qualora sia accertato che l'applicazione del criterio astrattamente neutro pregiudichi in percentuale molto più elevata i soggetti portatori in fattore di

rischio rispetto ai non portatori. Solo laddove questo fatto sia accertato, spetta al datore di lavoro dimostrare il contrario (cfr. CGUE C226-98 II, in materia di discriminazione per sesso). Laddove si afferma che il datore debba provare "il contrario", ci si riferisce sia alla prova contraria della sussistenza dei fatti costitutivi (ad esempio, la disparità di trattamento non è collegata al criterio o l'impatto pregiudizievole del criterio è smentito sulla base di altri dati statistici, da cui risulti "meno che particolare"), sia alla prova dei fatti impeditivi, di cui il datore è gravato in base alle regole generali. La prova della sussistenza di cause di giustificazione non può qualificarsi come prova contraria dell'insussistenza di un fatto costitutivo della fattispecie: non smentisce l'impatto pregiudizievole del criterio, lo scrimina.

Nella fattispecie in esame, la società non ha fornito alcuna prova concreta di aver tentato un adattamento della mansione alle condizioni psico-fisiche del ricorrente, né ha dimostrato l'impossibilità tecnica od organizzativa di adibire il lavoratore a compiti alternativi, quali lo spazzamento o il presidio dei cestini urbani. Il comportamento datoriale si è, pertanto, tradotto in una sistematica e crescente assegnazione di compiti incongrui rispetto allo stato di salute del lavoratore, aggravando l'esposizione a rischi e comportando un peggioramento della sua condizione fisica.

Va, inoltre, rilevato che l'assegnazione giornaliera di un numero eccessivo di cassonetti, nonché l'estensione a nuove zone e località (tra cui Q.), hanno determinato un'oggettiva forzatura dei limiti imposti dal giudizio medico-legale, con percorrenze medie giornaliere di 40-50 km e movimentazione di notevoli quantitativi di rifiuti – richiesti, si badi bene, nella stessa misura ai lavoratori non portatori del fattore di rischio – di certo superiori ai 10 kg o comunque, anche se non superiori ai 10 kg, da ritenersi comunque gravosi in considerazione della severa patologia cardiaca, in quanto provenienti da numerose attività commerciali, in aperto contrasto con le prescrizioni sanitarie.

La condotta della datrice di lavoro appare, dunque, idonea a integrare una discriminazione indiretta fondata sulla disabilità, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 216/2003, risultando la violazione della normativa antidiscriminatoria di fonte europea e nazionale.

In particolare, dall'art. 2 lett. a) dello stesso d. lgs. n. 216/2003 si ricava la nozione di discriminazione diretta che deve ritenersi esistente quando, in ragione dell'handicap, una persona è stata trattata meno favorevolmente di quanto sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga; mentre, secondo l'art. 2 lett. b), la discriminazione è indiretta, come nel caso di specie, se la condotta datoriale, apparente-

mente neutrale, abbia messo la persona disabile in una situazione di particolare svantaggio rispetto alle altre persone.

Nella nozione di discriminazione di cui in questa sede si discute, è insito, pertanto, il trattamento pregiudizievole posto in essere da un datore di lavoro verso un lavoratore in ragione del fattore di rischio di cui egli è portatore ed il concetto di discriminazione comporta la lesione del principio di parità affermato dall'art. 1 del D. lgs. n. 276/2003, perché determina sempre una differenza fra il trattamento svantaggioso che è stato riservato al lavoratore ed il trattamento che gli sarebbe stato riservato se la sua qualità personale, considerata dalla legge come un fattore discriminatorio, avesse inciso oggettivamente sulla scelta sottesa all'atto datoriale.

L'art. 3 del d. lgs. n. 216/2003 così recita: “*Il principio di parità di trattamento è suscettibile di tutela giurisdizionale secondo le forme previste dall'articolo 4, con specifico riferimento alle seguenti aree: ...b) occupazione e condizioni di lavoro, compresi gli avanzamenti di carriera, la retribuzione e le condizioni del licenziamento*”. Nel caso di specie, la società resistente, a fronte della nota datata 13/6/2024 con cui i procuratori del ricorrente sollecitavano l'adozione di mansioni meno gravose e compatibili con le limitazioni dovute alla patologia cardiaca di cui il ricorrente è portatore, non solo ha omissso ogni intervento organizzativo, ma ha ulteriormente

aggravato il carico del dipendente, assegnandogli ulteriori zone e incarichi di raccolta in aggiunta a quelli ordinari, anche in territori non rientranti nella sua area di competenza originaria, circostanza questa rimasta incontestata da parte della resistente.

Tale condotta integra una violazione degli obblighi di accomodamento ragionevole imposti dalla normativa sopra richiamata.

La giurisprudenza di legittimità ha chiarito che la mancata adozione di tali accomodamenti, in presenza di disabilità, integra una discriminazione indiretta – l'applicazione indistinta di regole e prassi – ai sensi degli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 216/2003, in quanto espone il lavoratore disabile ad un trattamento deteriore rispetto ai colleghi (Cass. Civ. sez.lav., 2 maggio 2024, n. 11731).

Non è quindi sufficiente, per il datore di lavoro, allegare le difficoltà che possono sorgere nell'operare nel senso richiesto dal ricorrente, ma occorre dimostrare che le difficoltà lamentate siano tali da determinare costi insostenibili o irragionevoli, o una destabilizzazione dell'assetto organizzativo dell'azienda, o che si tratti di andare ad incidere sull'interesse degli altri lavoratori (Cass. n. 27243/2018).

Alla luce di tali principi si ritiene che la società convenuta non abbia dato prova di avere compiuto uno sforzo adeguato, nel senso di proporre al lavoratore una mansione alternativa, adatta alla sua professionalità e diversa anche nelle modalità

dalle mansioni attualmente svolte dallo stesso. Né la parte resistente ha compiutamente argomentato sull'impossibilità di organizzare il lavoro secondo turni diversi o, in alternativa, sull'eccessiva onerosità finanziaria di tale soluzione.

In definitiva, l'aver adibito il lavoratore alle medesime mansioni di operatore ecologico, occupandosi della raccolta differenziata porta a porta dei rifiuti urbani, senza tenere in debita considerazione il quadro patologico del L., compiutamente documentato alla datrice di lavoro, rappresenta una condotta discriminatoria da parte della convenuta che non ha dimostrato di avere adottato ragionevoli accomodamenti per adibire il lavoratore a mansioni confacenti alle sue condizioni di salute. Ne discende l'accoglimento del ricorso che determina l'accertamento della condotta discriminatoria e l'ordine di sua cessazione, al quale il datore di lavoro è tenuto a dare esecuzione con condotte volte ad adottare i ragionevoli accomodamenti previsti dalla legge, per adibire il lavoratore a mansioni che siano idonee al suo stato di disabilità, anche in rapporto alla sua professionalità.

Quanto alla domanda di risarcimento del danno, si osserva.

Con il d.lgs. n. 216/2003, il legislatore ha dato attuazione alla direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro ed ai commi 5 e 6 dell'art. 4, nel testo originario, ha previsto che “*Con il provvedimento*

che accoglie il ricorso il giudice, oltre a provvedere, se richiesto, al risarcimento del danno anche non patrimoniale, ordina la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio, ove ancora sussistente, nonché la rimozione degli effetti. Al fine di impedirne la ripetizione, il giudice può ordinare, entro il termine fissato nel provvedimento, un piano di rimozione delle discriminazioni accertate. 6. Il giudice tiene conto, ai fini della liquidazione del danno di cui al comma 5, che l'atto o comportamento discriminatorio costituiscono ritorsione ad una precedente azione giudiziale ovvero ingiusta reazione ad una precedente attività del soggetto leso volta ad ottenere il rispetto del principio della parità di trattamento”; i commi surrichiamati sono stati abrogati dall'art. 34 d.lgs. n. 150/2011 di riduzione e semplificazione dei riti e contestualmente il legislatore delegato all'art. 28 ha dettato una disciplina comune delle controversie in materia di discriminazione e, quanto ai poteri del giudice da esercitare in caso di accertamento della discriminazione, ha sostanzialmente trasfuso nei commi 5 e 6 la previgente disciplina.

Sotto tale profilo, inoltre, si richiama il principio di diritto affermato di recente dai Giudici di legittimità – cui questo Giudicante intende dare continuità – in virtù del quale: “... *nell'interpretare la disposizione in parola, sia pure in fattispecie nella quale veniva in rilievo un'azione proposta dall'organizzazione sindacale non dal singolo lavoratore discriminato, le Se-*

zioni Unite (Cass. S.U. n. 20819/2021) hanno osservato che la previsione del risarcimento del danno non patrimoniale, pur non potendo essere ricondotta nell'alveo dei cosiddetti danni punitivi in senso proprio, va letta alla luce della clausola 17 della direttiva 2000/78/CE secondo cui Gli Stati membri determinano le sanzioni da irrogare in caso di violazione delle norme nazionali di attuazione della presente direttiva e prendono tutti i provvedimenti necessari per la loro applicazione. Le sanzioni, che possono prevedere un risarcimento dei danni, devono essere effettive, proporzionate e dissuasive; hanno, quindi, evidenziato che il rimedio alla discriminazione deve rispondere ai requisiti stabiliti dal diritto unionale, e deve essere effettivo, proporzionale, dissuasivo perché il principio di effettività è funzionale a garantire il raggiungimento degli scopi perseguiti dall'Unione, rafforza i diritti riconosciuti dalle direttive e ha anche la funzione di anticipare la soglia della tutela apprestata;

ne hanno tratto la conseguenza che, in tema di discriminazione, il risarcimento del danno non patrimoniale è caratterizzato da una connotazione dissuasiva, tanto che può essere riconosciuto nei casi di discriminazione collettiva, anche in assenza di un soggetto immediatamente identificabile;

4.1. si tratta di principi che si armonizzano con l'interpretazione del diritto eurounitario fornita dalla Corte di Giustizia che, sempre in tema di diritto antidiscriminatorio, nell'interpretare l'art. 15 della direttiva 2000/43,

sovrapponibile all'art. 17 della direttiva 2000/78, ha sottolineato che il sistema delle sanzioni istituito nell'ordinamento giuridico dello Stato membro deve assicurare una tutela giuridica effettiva ed efficace e «La severità delle sanzioni deve essere adeguata alla gravità delle violazioni che esse reprimono e comportare, in particolare, un effetto realmente deterrente, fermo restando il rispetto del principio generale della proporzionalità» (Corte di Giustizia 15 aprile 2021 in causa C – 30/19);

4.2. d'altro canto questa Sezione (Cass. n. 31071/2021), nel ritenere esente da errori giuridici la decisione della Corte territoriale che, in quel caso, aveva riconosciuto il danno non patrimoniale equitativamente determinato in considerazione della gravità della discriminazione subita, dopo aver evidenziato che «in materia di liquidazione del danno non patrimoniale, costituisce oramai regola di diritto vivente la ristorabilità della lesione di valori costituzionalmente garantiti, dei diritti inviolabili e dei diritti fondamentali della persona, in particolare dei diritti all'integrità psico-fisica e alla salute, all'onore e alla reputazione, all'integrità familiare, allo svolgimento della personalità ed alla dignità umana», ha aggiunto che «la non patrimonialità – per non avere il persona un prezzo- del diritto leso, comporta che, diversamente da quello patrimoniale, il ristoro pecuniario del danno non patrimoniale non può mai corrispondere alla relativa esatta commisurazione, imponendosene pertanto la valutazione equitativa (per tutte:

Cass., SS.UU. n. 26972 del 2008)» ed infine ha ritenuto che «l'atto discriminatorio è lesivo della dignità umana ed è intrinsecamente umiliante per il destinatario e ciò sorregge adeguatamente l'esercizio del potere discrezionale di valutazione equitativa»;

4.3. la sentenza impugnata, quanto al danno non patrimoniale, si limita ad affermare che «non vi è da liquidare un danno morale, non adeguatamente provato», e, pertanto, non è conforme ai principi di diritto sopra richiamati, ai quali il Collegio intende dare continuità, perché non tiene conto: della disciplina specifica dettata dall'art. 28 del d.lgs. n. 150/2011, che fa espresso riferimento al danno non patrimoniale; della risarcibilità di detto danno, da liquidare in via equitativa, nei casi in cui venga in rilievo la lesione di diritti costituzionalmente garantiti; del carattere anche dissuasivo di detto risarcimento, da riconoscere al fine di garantire l'effettività dei diritti riconosciuti dall'ordinamento eurounitario; della possibilità che il danno, seppure non in re ipsa, venga provato ricorrendo al ragionamento presuntivo, valorizzando la maggiore o minore gravità dell'atto discriminatorio e le ragioni che l'hanno determinato» (cfr. Cass. civ., n. 3488 dell'11/2/2025).

Alla stregua delle considerazioni che precedono, tenuto conto della condotta serbata dalla società ricorrente nonché del periodo nel corso del quale la stessa si colloca (con decorrenza da maggio 2024), si reputa equo condannare la società resistente al pa-

gamento nei confronti del ricorrente della somma di € 7.000,00 a titolo di risarcimento del danno non patrimoniale per la condotta discriminatoria posta in essere. In definitiva, l'inerzia datoriale, unita all'aggravamento delle condizioni di lavoro successivo alla comunicazione dello stato di salute del ricorrente, realizza un trattamento oggettivamente peggiorativo in violazione dei principi di uguaglianza e non discriminazione, da cui consegue il diritto del lavoratore alla cessazione della condotta illecita, alla sua ricollocazione in mansioni compatibili con il proprio stato di salute e al risarcimento del danno patito nella misura pari ad € 7.000,00.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e vanno liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

IL TRIBUNALE DI BARI

in composizione monocratica, in persona della dott.ssa Emanuela Foggetti, in funzione di Giudice del Lavoro, definitivamente pronunciando sul ricorso proposto con atto depositato in data 21/10/2024 da L. A. nei confronti di T. s.r.l., così provvede:

accoglie il ricorso e, per l'effetto, ordina a T. s.r.l. di cessare la condotta discriminatoria, adottando i ragionevoli accomodamenti previsti dalla legge, volti ad adibire il lavoratore a mansioni che siano idonee al suo stato di disabilità ed alla sua professionalità;

condanna parte resistente al pagamento nei confronti del ricorren-

te della somma di € 7.000,00 a titolo di risarcimento del danno non patrimoniale;

condanna parte resistente al pagamento delle spese di lite che liquida in euro 4.000,00, oltre rimborso

forfettario spese generali, iva e cap, come per legge, con distrazione.

Bari, 15/9/2025

Il Giudice

Dott.ssa Emanuela Foggetti

Reclutamento del docente e illegittimità dell'algoritmo

di Piero Francesco De Pietro (Pres.),
Stefania Basso (Cons. rel.), Anna Rita Motti (Cons.)

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

La Corte di Appello di Napoli sezione lavoro nelle persone dei Sigg. Magistrati

Dott. Piero Francesco De Pietro

Presidente

Dott. Stefania Basso

Consigliere rel.

Dott. Anna Rita Motti

Consigliere

ha pronunciato in grado di appello in funzione di Giudice del Lavoro,
all'esito dell'udienza del 15/04/2025, tenuta secondo
le modalità previste dall'art. 127 ter c.p.c., la seguente

SENTENZA

nella causa civile iscritta al numero 2444 dell'anno 2024 del Ruolo Lavoro/Previdenza

versa Maroder n. 3, Pozzuoli

Appellante

E

TRA

C. C. K. rappresentata e difesa, dall'Avv. Ferdinando Gelo con il quale elettivamente domicilia in Tra-

M. nonché U. in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore,

Appellati



La Corte d'Appello di Napoli è stata collocata, sin da epoca pre-unitaria, nella storica e prestigiosa sede di Castel Capuano (edificata a partire dal 1160 su disegno dell'architetto Buono) e vi è rimasta fino al novembre 1995, quando il settore penale è stato trasferito nella nuova sede del Centro Direzionale, seguito nel 2007 dal settore civile.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso depositato presso questa Corte in data 10.09.2024, C. ha proposto appello avverso la sentenza del giudice del lavoro di Napoli n. 1949/24 pubblicata in data 13.03.2024 con la quale il Tribunale, rigettava la sua domanda tesa ad ottenere l'accertamento del suo diritto all'assunzione a tempo determinato come insegnante di scuola dell'infanzia su posto di sostegno, classe di concorso ADAA, con decorrenza dal 10.09.2022 al 30.06.2023, nonché la condanna dell'amministrazione scolastica resistente ad assumerla in servizio con contratto avente decorrenza dal 10.09.2022 sino al 30.06.2023 su cattedra ADAA ovvero, al risarcimento del danno patrimoniale subito, da commisurarsi alle retribuzioni che le sarebbero spettate per il suddetto incarico di supplenza, con detrazione dell'*aliunde perceptum*, nonché del danno non patrimoniale alla professionalità subito per la perdita del punteggio per titoli di servizio che avrebbe maturato per l'anno scolastico 2022/2023 con conseguente riconoscimento a fini giuridici e di carriera del servizio relativo al periodo dal 10.09.2022 sino al 30.06.2023 e del relativo punteggio.

L'appellante ha lamentato: "1. Errata valutazione della documentazione depositata e delle istanze istruttorie formulate con il ricorso di primo grado - Violazione agli art. 1175 e 1375 c.c. (evidenzia, infatti, che il giudice non ha tenuto conto del fatto che era

aumentato il numero delle cattedre disponibili sebbene la P.A., negligenemente, non le avesse inserite nell'elenco); 2 - Violazione dell'art. 127 comma 4 del D.Lgs. 297/1994 (rimarca, in particolare, che "la P.a. ha provveduto ad assegnare incarichi di supplenza su cattedre di sostegno nella scuola dell'infanzia disponibili dall'inizio dell'anno scolastico a docenti privi del prescritto titolo di specializzazione, in quanto inseriti in seconda fascia, nonostante la ricorrente, munita del titolo di specializzazione, fosse disponibile all'assunzione ed avesse espresso una specifica preferenza per alcune sedi assegnate a docenti non specializzati"); 3 Errata applicazione dell'O.M. N. 112\2022 3.1 (richiamate varie pronunce di merito, sottolinea "come l'appellante non potesse essere considerata rinunciataria all'assunzione come supplente sino al termine delle attività didattiche, sicché la stessa avrebbe dovuto essere coinvolta nel secondo e nel terzo turno di nomina espletati il 27.09.2022 e il 14.10.2022, all'esito dei quali furono assegnate oltre 140 cattedre ADAA a candidati titolari di minor punteggio rispetto alla ricorrente o addirittura collocati in seconda fascia delle GPS in quanto privi del prescritto titolo di specializzazione"). Ha concluso, quindi, nei seguenti termini: "In riforma dell'appellata Sentenza

1. Accertare e dichiarare il diritto della ricorrente all'assunzione a tempo determinato alle dipendenze del M. come insegnante di scuola dell'infanzia su posto di sostegno, classe di

concorso ADAA, con decorrenza dal 10.09.2022 al 30.06.2023.

2. Emettere pronuncia costitutiva del suddetto rapporto di lavoro ai sensi dell'art. 63 comma 2 del d.lgs. 165/2001.

3. Condannare l'amministrazione scolastica resistente al risarcimento del danno patrimoniale subito dalla ricorrente, da commisurarsi alle retribuzioni che le sarebbero spettate per il suddetto incarico di supplenza, con detrazione dell'*aliunde perceptum*, il tutto da quantificarsi in eventuale separato giudizio; condannare altresì la P.A. al risarcimento del danno non patrimoniale alla professionalità subito dalla ricorrente per la perdita del punteggio per titoli di servizio che avrebbe maturato per l'anno scolastico 2022/2023; per l'effetto, condannare l'amministrazione scolastica resistente a riconoscere alla ricorrente a fini giuridici e di carriera il servizio relativo al periodo dal 10.09.2022 sino al 30.06.2023 e ad attribuire in suo favore il relativo punteggio.

Il tutto con vittoria di spese di lite da distrarsi in favore del sottoscritto procuratore che dichiara di averne fatto anticipo".

Nonostante la regolarità della notifica, gli appellati non si sono costituiti.

All'esito dell'udienza odierna, tenuta con le modalità di cui all'art. 127 ter c.p.c., lette le note ritualmente depositate da parte appellante, la Corte ha deciso la causa.

MOTIVI DELLA DECISIONE

L'appello è fondato e, pertanto, deve essere accolto.

In punto di fatto, occorre evidenziare che la C. ha allegato (e provato) di aver presentato rituale domanda di iscrizione nelle graduatorie provinciali per supplenze di cui alla Ordinanza del M. del ... (con cui era stata indetta la procedura per la costituzione di graduatorie provinciali per supplenze per il biennio - ..., c.d. GPS) per la provincia di Napoli relative alla prima fascia della classe di concorso ADAA sostegno nella scuola dell'infanzia, in quanto titolare di diploma di specializzazione per l'insegnamento del sostegno agli alunni di scuola dell'infanzia; di essere stata inserita nella graduatoria di prima fascia relativa alla classe di concorso ADAA dapprima alla posizione ... con il punteggio di punti ..., indi a seguito di ripubblicazione del ..., alla posizione ... con il punteggio di punti ...; di aver presentato, in data 13.08.2022, rituale istanza telematica di partecipazione alla procedura tramite la piattaforma informatica Polis - Istanze on line, indicando una serie di preferenze di sede specificando un preciso ordine.

Evidenziava, quindi, che, solo in data 09.09.2022, con decreto prot. ..., erano stati resi pubblici i posti disponibili ai fini del conferimento degli incarichi a tempo determinato per l'a.s. 2022/23 - per la scuola dell'infanzia; che, con provvedimento prot. ... del ..., l'U... pubblicava il primo

bollettino con l'esito delle operazioni finalizzate al conferimento di incarichi di supplenza per il corrente anno scolastico e che ella non risultava tra gli aspiranti individuati come aventi diritto all'assunzione; che, con provvedimento prot. ... del a firma del Direttore ... veniva pubblicato il secondo bollettino con l'esito delle operazioni finalizzate al conferimento di incarichi di supplenza per l'a.s. 2022/2023 e che ella, nuovamente, non risultava destinataria di alcun incarico di supplenza (sottolineando, in particolare, la P.A. aveva provveduto ad assegnare un gran numero di supplenze sino al termine delle attività didattiche su posto di sostegno nella scuola dell'infanzia a candidati con punteggio inferiore a quello riconosciute); che, con provvedimento prot. ... a firma del Direttore ... era stato pubblicato il terzo bollettino con l'esito delle operazioni finalizzate al conferimento di incarichi di supplenza e che, nuovamente, l'appellante non risultava tra gli aventi diritto all'assunzione a tempo determinato (rimarcando, ancora una volta, che la P.A. provvedeva ad assegnare un gran numero di supplenze – dettagliatamente indicate

- sino al termine delle attività didattiche su posto di sostegno nella scuola dell'infanzia a candidati inseriti nella seconda fascia della suddetta graduatoria, privi del titolo di specializzazione per il sostegno ad alunni portatori di handicap). Tanto premesso, questa Corte ritiene che

le doglianze sollevate dalla ricorrente (odierna appellante) siano assolutamente fondate.

Sul punto occorre richiamare l'O.M. 112/2022 che prevede espressamente che l'aspirante possa indicare le proprie preferenze di sede in modo analitico o in modo sintetico, specificando che in tale caso verranno prese in considerazione tutte le scuole del distretto o del Comune per cui si è manifestata la preferenza, secondo l'ordine del codice meccanografico.

Nello specifico, l'art. 12 così dispone: *“1. Le operazioni di conferimento delle supplenze di cui all'articolo 2, comma 4, lettere a) e b), sono effettuate ordinariamente con modalità informatizzata... 3. Attraverso la procedura informatizzata gli aspiranti possono indicare, con preferenza sintetica o analitica, tutte le sedi di organico relative a ciascun grado di istruzione richiesto... 4. La mancata presentazione dell'istanza di cui al presente articolo costituisce rinuncia al conferimento degli incarichi a tempo determinato di cui all'articolo 2, comma 4,*

lettere a) e b), da tutte le graduatorie cui l'aspirante abbia titolo per l'anno scolastico di riferimento. Costituisce altresì rinuncia, limitatamente alle preferenze non espresse, la mancata indicazione di talune sedi/classi di concorso/tipologie di posto. Pertanto, qualora l'aspirante alla supplenza non esprima preferenze per tutte le sedi e per tutte le classi di concorso/tipologie di posto cui abbia titolo e al proprio turno di nomina non possa essere soddisfatto in rela-

zione alle preferenze espresse, sarà considerato rinunciatario con riferimento alle sedi e alle classi di concorso/tipologie di posto per cui non abbia espresso preferenza. Ne consegue la mancata assegnazione dell'incarico a tempo determinato dalle graduatorie per le quali sia risultato in turno di nomina per l'anno scolastico di riferimento”.

La norma, in sostanza, stabilisce chiaramente che la mancata indicazione di talune sedi/classi di concorso/tipologie di posto costituisce rinuncia soltanto *“limitatamente alle preferenze non espresse”* e il richiedente che non ottenga l'assegnazione di una supplenza in relazione alle preferenze espresse va considerato rinunciatario soltanto *“con riferimento alle sedi e alle classi di concorso/tipologie di posto per cui non abbia espresso preferenza”*.

Ne consegue che, in base ad una lettura dell'ordinanza ministeriale ispirata ai principi di efficienza, buon andamento ed imparzialità della P.A., eventualmente previa disapplicazione delle contrarie disposizioni dell'ordinanza, la successiva previsione della mancata assegnazione della supplenza dalle graduatorie per le quali il docente sia risultato in turno di nomina deve intendersi limitata a ciascun turno di nomina e non anche agli eventuali successivi turni di nomina, anche per disponibilità sopraggiunte.

Invero, il comma 10 dell'art. 12 stabilisce che *“l'assegnazione dell'incarico rende le operazioni di conferimento di supplenza non soggette a rifacimento. La rinuncia all'incarico*

preclude, altresì, il rifacimento delle operazioni anche in altra classe di concorso o tipologia di posto. Le disponibilità successive che si determinano, anche per effetto di rinuncia, sono oggetto di ulteriori fasi di attribuzione di supplenze nei riguardi degli aspiranti collocati in posizione di graduatoria successiva rispetto all'ultimo dei candidati trattato dalla procedura, fatto salvo il diritto al completamento di cui al successivo comma 12”.

Quest'ultimo periodo sintattico legittima, dunque, l'Amministrazione ad assegnare le supplenze per le disponibilità successive scorrendo la graduatoria sino agli aspiranti in posizione deteriore.

Tale disposizione, in ragione della sua collocazione all'interno dello stesso capoverso e dell'uso di locuzioni (*“ulteriori fasi di attribuzione”*) riferibili a statuizioni immediatamente precedenti, deve leggersi in connessione con quelle contenute nei due periodi precedenti dello stesso comma 10, i quali enunciano le ipotesi d'impossibilità del rifacimento delle operazioni di conferimento: l'assegnazione dell'incarico; la rinuncia all'incarico. Fuori da queste ipotesi le ulteriori fasi di attribuzione, relative alle *“disponibilità successive”* devono avvenire mediante *“rifacimento”* delle *“operazioni di conferimento”* e non scorrendo la graduatoria oltre *“l'ultimo dei candidati trattato dalla procedura”*. Pertanto, fuori da quelle ipotesi, all'aspirante collocato in posizione anteriore

non può essere preferito chi si trovi in una posizione successiva. Questa interpretazione è rispettosa del criterio enunciato nel quinto comma, che prescrive un'assegnazione degli aspiranti *“nell'ordine delle classi di concorso o tipologia di posto indicato e delle preferenze espresse sulla base della posizione occupata in graduatoria”*.

La tesi seguita dal Tribunale se ne discosta, poiché ammette la possibilità – anzi la rende fisiologica nella dinamica delle operazioni di conferimento – che venga accolta la domanda di un candidato collocato in posizione deteriore, subordinandola a condizioni imponderabili ed estranee ai titoli posseduti dagli aspiranti, come il momento in cui quella posizione si sia resa disponibile. Una tale lettura della norma, inoltre, male si concilia coi principi generali che collegano la formazione della graduatoria alle esigenze di buon andamento e di efficienza della P.A. e pure con la complessità del meccanismo di assegnazione delle supplenze delineato dall'art. 12 stesso; si tratta, infatti, di un meccanismo che, per essere ricondotto a razionalità, richiede un'applicazione sistematica delle diverse disposizioni regolatrici.

Secondo il primo giudice (così come concretamente ha fatto l'Amministrazione) il sistema processa una sola volta la posizione del docente e se non attribuisce la sede in un dato turno di nomina, non riesamina la posizione dello stesso docente nei successivi turni poiché l'algorit-

mo, ad ogni elaborazione, riparte dalla posizione in graduatoria che segue quella dell'ultimo nominato nel turno precedente: ciò significa che perfino nell'ipotesi in cui il docente avesse indicato analiticamente la preferenza per una certa sede, ove non sia risultato assegnatario in primo turno, non viene ripescato nel turno successivo perché scavalcato da un docente con punteggio inferiore. Il che appare frutto di una interpretazione irragionevole: infatti, non può ritenersi la legittimità di nomine rese possibili dall'applicazione di un algoritmo che pretermette candidati con punteggio superiore rispetto a candidati con punteggio inferiore per una medesima classe di concorso per il sol fatto che questi ultimi, in ragione della sola posizione deteriore in graduatoria, partecipano a turno di nomina successivo durante il quale vi sia stata rinuncia di assegnatario del turno di nomina precedente con punteggio superiore ad entrambi. Ed infatti, alcuna norma procedimentale può essere riscontrata a sostegno della legittimità di tale operato, tale da essere idonea a giustificare, in fatto, un sovvertimento della graduatoria in ragione di una suddivisione delle nomine che, si deve, quindi, ritenere essere stata operata solo per praticità in diverse fasi.

Tornando alla fattispecie concreta, deve rimarcarsi che nei turni successivi al primo, si sono rese disponibili sedi ricomprese tra le preferenze manifestate dalla ricorrente,

non vacanti nel primo turno e, dunque, il M. avrebbe dovuto attribuire tali supplenze agli aspiranti collocati più in alto in graduatoria, che nei turni precedenti non erano risultati destinatari di proposte di assunzione (nella specie, all'appellante).

La situazione della originaria ricorrente (odierna appellante), che nei turni precedenti non ha ricevuto alcuna proposta di supplenza per il fatto che non erano disponibili sedi da lei indicate nella domanda, non può ritenersi equiparabile ad un rifiuto alla assegnazione con conseguente preclusione alla partecipazione ai turni di nomina successivi.

Una differente applicazione dell'ordinanza ministeriale comporterebbe una violazione del principio meritocratico, nonché dei richiamati principi di efficienza, buon andamento ed imparzialità della P.A.

Sicché è fondata la domanda della ricorrente di accertamento del proprio diritto ad essere destinataria di una proposta di contratto di supplenza quale insegnante di scuola dell'infanzia su posto di sostegno, classe di concorso ADAA, con decorrenza dal 27.09.2022 al 30.06.2023, a decorrere, cioè dal secondo turno di nomina, non essendo possibile sindacare le scelte della P.A. in merito ai posti disponibili da inserire nell'elenco dei posti da ricoprire tramite le supplenze annuali.

Parimenti fondate sono le domande di riconoscimento del punteggio per titoli di servizio che avrebbe ma-

turato per l'anno scolastico 2022/2023 e del risarcimento del danno.

Non può dubitarsi dell'esistenza di un nesso causale fra l'inadempimento datoriale ed il danno patrimoniale lamentato, essendo presumibile con sufficiente grado di certezza che, in assenza della condotta illegittima dell'Amministrazione, parte ricorrente avrebbe conseguito l'incarico di supplenza ambito e le relative retribuzioni, anche in considerazione del fatto che l'attribuzione del bene al quale la medesima aspirava era la risultante dell'applicazione di criteri fissi e predeterminati ai quali l'Amministrazione aveva vincolato la propria discrezionalità.

Inoltre, anche la Suprema Corte, in un caso sovrapponibile, di violazione del diritto di prelazione nell'assunzione ha affermato che l'inadempimento del debitore datore di lavoro, perfezionato con l'assunzione di soggetto diverso rispetto all'avente diritto ricorrente, costituisce fonte di responsabilità risarcitoria con conseguente obbligo di risarcire il relativo pregiudizio economico parametrabile a quanto il lavoratore avrebbe percepito ove fosse stato legittimamente assunto spettando, invece, al debitore datore di lavoro l'onere di provare i fatti riduttivi del diritto al risarcimento, ivi compresi quelli che il creditore avrebbe potuto evitare usando l'ordinaria diligenza, dal momento che tale prova, ai sensi dell'art. 2697 c.c., compete al debitore che pretende di non risarcire in tutto o in parte,

in quanto eccezione diretta a far valere un fatto idoneo a paralizzare l'azione risarcitoria del creditore (Cass. 11737/2020).

Il danno va parametrato alle retribuzioni mensili perdute dal 27.09.2022 al 30.06.2023, secondo le tabelle retributive allegate al CCNL di riferimento.

Su tali somme sono dovuti oltre interessi legali e rivalutazione monetaria nei limiti di cui all'art. 22, comma 36, l. 23 dicembre 1994 n. 724.

Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

La Corte così provvede: accoglie l'appello e, per l'effetto, in accoglimento della domanda proposta da C., accerta il suo diritto ad essere destinataria di una proposta di contratto di supplenza quale insegnante di scuola dell'infanzia su posto di sostegno, classe di concorso ADAA, con decorrenza dal 27.09.2022 al

30.06.2023; condanna le amministrazioni convenute al riconoscimento del punteggio per titoli di servizio che C. avrebbe maturato per l'anno scolastico 2022/2023 e del risarcimento del danno parametrato alle retribuzioni mensili perdute dal 10.09.2022 al 30.06.2023, secondo le tabelle retributive allegate al CCNL di riferimento oltre interessi legali e rivalutazione monetaria nei limiti di cui all'art. 22, comma 36, l. 23 dicembre 1994 n. 724. Condanna le amministrazioni appellate al pagamento delle spese di lite che si liquidano in € 2.695,00 per il primo grado ed in € 2.906,00 per il secondo grado oltre IVA, CPA e spese generali come per legge ...

Napoli 15.04.2025

Il Consigliere est.
Dott. Stefania Basso

Il Presidente
Dott. Piero Francesco De Pietro

Estratto dalla monografia *Le asimmetrie nelle asimmetrie**

di Roberta De Paolis

Capitolo III

Violenza di genere e asimmetrie di potere fisiologiche

4. Violenza di genere e luoghi di lavoro: molestie sessuali, mobbing di genere e stalking occupazionale

Gli interrogativi circa l'opportunità di criminalizzare rapporti sessuali apparentemente consensuali ma sostanzialmente indesiderati permettono di selezionare, tra i molti possibili, un ambito di indagine piuttosto rilevante (anche) dal punto di vista statistico¹, ossia quello delle molestie sul luogo



di lavoro². La significatività del tema si apprezza su di un doppio livello, ad un tempo sociologico e giuridico. Come rilevato in sede di definizione della tassonomia delle asimmetrie di potere³ il rapporto di lavoro rappresenta un caso paradigmatico delle asimmetrie di potere fisiologiche, poiché, mediante un con-

* Volume edito da Giappichelli, Torino, 2025. L'estratto va da p. 178 a p. 199 e da p. 282 a p. 288.

¹ Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), *Le molestie: vittime e contesto*, 2024: in Italia, nel periodo 2022-2023, il 13,5% delle donne tra i 15 e i 70 anni che lavorano o hanno lavorato ha subito molestie a sfondo sessuale sul posto di lavoro nel corso della vita. Per gli uomini nella stessa fascia d'età, la percentuale è del 2,4%.

² *Omissis*.

³ *Omissis*.

tratto di diritto privato, il lavoratore si obbliga a mettere a disposizione del datore di lavoro la propria forza lavoro, riconoscendogli un potere direttivo, organizzativo e disciplinare, in cambio di una retribuzione quale mezzo di sostentamento. Come è evidente, la parte più vulnerabile (il lavoratore) si determina in modo tale da inserirsi in un rapporto strutturalmente diseguale poiché tale scelta risponde all'esigenza di soddisfare interessi primari, altrimenti non realizzabili, quali il sostentamento economico e l'inserimento sociale. In questo contesto emerge dunque il problema di inquadrare tutte quelle condotte perpetuate da coloro che, sfruttando la propria posizione di dominio (datori di lavoro, superiori, ecc.), sono finalizzate a creare un clima intimidatorio e degradante attraverso comportamenti indesiderati, fisici, verbali o non verbali, eventualmente a connotazione sessuale, che ledono la dignità del lavoratore. In altre parole, e da un punto di vista strettamente giuridico, sorge il problema di determinare l'offensività di simili condotte e, di conseguenza, gli strumenti più idonei a contrastare molestie e abusi sul posto del lavoro il cui impatto lesivo sulla dignità del

lavoratore, almeno in una prima fase e in assenza di intenti evidentemente persecutori, potrebbe essere di entità tale da non richiedere l'intervento del diritto penale sul piano, per così dire, dell'*extrema ratio*.

Sul punto, vale la pena premettere che l'ordinamento italiano non ha dedicato una specifica disciplina di stampo penalistico con riferimento alle molestie e abusi sul posto di lavoro⁴, riconducendo la tutela di simili fenomeni al c.d. diritto antidiscriminatorio e, se dal caso, a specifiche fattispecie preesistenti. In particolare, per come si avrà modo di vedere nel prosieguo, i casi di *mobbing* e *stalking* occupazionale – omogenei dal punto di vista sociologico, in quanto consistenti in un processo di stigmatizzazione e marginalizzazione tramite pratiche vessatorie⁵ – sono stati qualificati alla stregua dei maltrattamenti in famiglia, ove i comportamenti vessatori avvenissero in un contesto lavorativo para-familiare⁶, ovvero nella fattispecie di atti persecutori, laddove gli atteggiamenti espressivi di ostilità verso il lavoratore, plurimi e reiterati, si estendessero, in termini di modalità e effetti, alla vita privata di quest'ultimo⁷. In altre parole, l'orientamento interpretativo in questa

materia si è consolidato nel senso di riconoscere nel sistema penale l'esistenza di numerose fattispecie capaci di garantire tutela in caso di condotte rientranti nell'ampia categoria delle molestie/molestie sessuali, come delineato dalle fonti internazionali.

In particolare, è dal 1991⁸ che grazie alla Raccomandazione 92/131/CEE si è gradualmente costruita la cornice entro cui inquadrare il problema, riconducendo il concetto di molestia a qualsiasi comportamento a connotazione sessuale, compreso quello di superiori e colleghi, che offenda la dignità delle donne e degli uomini. L'offesa in questione si ricava da alcuni indici sintomatici quali il fatto che il comportamento sia indesiderato, sveniente o offensivo per la persona che lo subisce; il suo rigetto o la sua accettazione vengono assunti esplicitamente o implicitamente dai datori di lavoro o dai dipendenti (compresi i superiori e i colleghi) a motivo di decisioni inerenti all'accesso alla formazione professionale, all'assunzione di un lavoratore, al mantenimento del posto di lavoro, alla promozione, alla retribuzione o di qualsiasi altra decisione attinente all'impiego; ovvero, infine, l'oggettiva creazione di un ambiente lavorativo intimidatorio, ostile o umiliante.

A completamento del quadro appena descritto⁹, la Direttiva 2002/73/CE, poi sostituita dalla Direttiva 2006/54/CE, ha dettagliato i termini entro cui parlare di molestie (genericamente definite e di tipo sessuale), entrambe riconosciute quali condotte lesive del principio di parità di trattamento: le prime, si sostanziano in comportamenti indesiderati connessi al sesso di una persona aventi lo scopo o l'effetto di violarne la dignità e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo; le seconde si configurano dinanzi a comportamenti indesiderati a connotazione sessuale, espressi in forma fisica, verbale o non verbale, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona, in particolare creando un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo. In questo contesto, l'adozione della Convenzione di Istanbul¹⁰ ha rappresentato un catalizzatore fondamentale nel favorire la sensibilizzazione e la responsabilizzazione intorno alla prevenzione e contrasto delle molestie sessuali sui luoghi del lavoro, obbligando gli Stati firmatari a prevedere *sanzioni penali o altre sanzioni legali*¹¹ e lasciando tuttavia discrezionalità di scelta intorno agli strumenti più idonei per implementare le azioni

⁴ *Omissis*.

⁵ *Omissis*.

⁶ Cass. Pen., Sez. VI, n. 23358/2016; Cass. Pen., Sez. VI, n. 53416/2014; Cass. Pen., Sez. VI, n. 53416/2014; Cass. Pen., Sez. VI, n. 26594/2009.

⁷ Cass. Pen., Sez. V, n.12827/2022; Cass. Pen., Sez. V, n. 31273/2020.

⁸ *Omissis*.

⁹ *Omissis*.

¹⁰ *Omissis*.

¹¹ *Omissis*.

previste. Un'ulteriore specificazione del fenomeno è stata infine delineata dalla Convenzione sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) n. 190/2019, la quale ha dettagliato l'espressione di "violenze e molestie" nel mondo del lavoro e "violenza e molestie di genere". Dal primo punto di vista, per "violenze e molestie" nel mondo del lavoro ci si riferisce ad *un insieme di pratiche e di comportamenti inaccettabili, o la minaccia di porli in essere, sia in un'unica occasione, sia ripetutamente, che si prefiggano, causino o possano comportare un danno fisico, psicologico, sessuale o economico, e include la violenza e le molestie di genere, intese come l'insieme di condotte di violenze e molestie nei confronti di persone in ragione del loro sesso o genere, o che colpiscano in modo sproporzionato persone di un sesso o genere specifico*. Sebbene queste definizioni non possano dirsi "determinate" nel senso richiesto dalla disciplina penale, esse permettono di tracciare una geometria delle violenze e degli abusi perpetuati nel mondo del lavoro, potendo immaginare dunque tre cerchi concentrici¹² che si sviluppano dalla nozione più generale

di molestie, transitando a quella intermedia di molestie di genere, sino a quelle più specifiche di molestie sessuali, comprese sia nel perimetro definitorio di molestie di genere che in quello più globale di molestie genericamente intese. Una simile vaghezza definitoria è giustificata dal fatto che la Convenzione OIL lascia sostanzialmente ai legislatori nazionali la scelta circa la natura, penale o non penale, degli strumenti sanzionatori da adottare in tali casi, motivo per cui è stato possibile utilizzare definizioni che rimandano a concetti normativi extra-giuridici (si pensi alla nozione di "comportamento inaccettabile") che si dimostrano di difficile compatibilità con il principio di legalità espresso dall'art. 25, comma 2, Cost.¹³.

Alla luce di ciò, il legislatore ha preferito rispettare gli obblighi internazionali dedicando alla questione della violenza e delle molestie sui luoghi di lavoro una tutela giuslavoristica specifica. In particolare, il d. lgs. 198/2006 (Codice delle pari opportunità), in ottemperanza degli obblighi comunitari, ha trasfuso quasi integralmente il contenuto della Direttiva 2002/73/CE e 2006/54/CE nell'art. 26, norma a

presidio delle molestie (ossia *quei comportamenti indesiderati, posti in essere per ragioni connesse al sesso, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una lavoratrice o di un lavoratore e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo*) e delle molestie sessuali (*quei comportamenti indesiderati a connotazione sessuale, espressi in forma fisica, verbale o non verbale, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una lavoratrice o di un lavoratore e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo*). In questo contesto, il legislatore ha approntato una tutela¹⁴ dinanzi al giudice del lavoro, il quale dispone il risarcimento del danno e, se del caso, la cessazione del comportamento illegittimo e la rimozione degli effetti, la cui inottemperanza conduce alla sanzione penale dell'arresto sino a sei mesi o dell'ammenda sino a 50.000 euro.

Gli strumenti a tutela del lavoratore o della lavoratrice discriminata popolano, inoltre, la fase *precedente e successiva* all'azione giudiziaria: per un verso, è stata prevista la figura del Consigliere di parità, soggetto pubblico disciplinato dal D.lgs. n. 196/2000, volta a supportare, in sede giudiziale e stragiudiziale, situazioni discriminatorie sul luogo di lavoro,

garantendo quindi l'attuazione dei principi di uguaglianza, opportunità e non discriminazione per lavoratrici e lavoratori¹⁵; per altro verso, il legislatore ha disposto il divieto e la nullità di provvedimenti ritorsivi (come, ad esempio, il licenziamento ovvero il demansionamento) nei confronti di coloro che abbiano agito per ottenere tutela in giudizio¹⁶. In definitiva, la disciplina giuslavoristica ha inteso colmare il vuoto di tutela che insisteva nello spazio "al di sotto" della rimproverabilità sul piano penale, garantendo comunque una tutela rafforzata avverso condotte la cui offensività, seppur incapace di integrare fattispecie penali, merita comunque un'attenzione specifica da parte dell'ordinamento. Tale scelta politico-legislativa si traduce nella predisposizione di strumenti giuridici *ad hoc* volti a contrastare efficacemente comportamenti discriminatori o ritorsivi che, pur non costituendo reato, ledono diritti fondamentali dei lavoratori e delle lavoratrici. In tal senso, il diritto del lavoro si configura sempre più come un diritto di garanzia, capace di intervenire in quelle zone grigie in cui il danno provocato dalla condotta vessatoria non lede la dignità personale e professionale in modo specificamente tipizzato dal diritto penale.

¹² P.F. Poli, *Molestie sul lavoro e Convenzione OIL n. 190/2019: davvero necessario un intervento del legislatore in ambito penale?*, in *Dir. pen. cont.*, 2022, 149..

¹³ Sulla questione della tendenziale vaghezza dei concetti normativi di natura extragiuridica: G. Marinucci, E. Emilio, *Corso di diritto penale*, Milano, 2001, 144 ss.; F. Bricola, *La discrezionalità nel diritto penale*, Milano, 1965, 167 ss.; M. Ronco, *Il principio di tipicità della fattispecie penale*, Torino, 1979, 231.

¹⁴ D.lgs. n. 198/2008, art. 38, Provvedimento avverso le discriminazioni.

¹⁵ Così l'art. 1 del D.lgs. n. 196/2000.

¹⁶ D.lgs. n. 198/2008, art. 26, comma 3.

4.1. La tutela penalistica delle violenze e molestie sul posto di lavoro

Come anticipato, l'ordinamento italiano non ha ritenuto di ottemperare agli obblighi internazionali – segnatamente quelli previsti dalla Convenzione OIL – introducendo nuove fattispecie incriminatrici, dal momento che l'ampia definizione offerta dalla Convenzione permetteva di ricondurre specifiche condotte contemplate dalla fonte internazionale a fattispecie già esistenti in ossequio al principio di frammentarietà¹⁷ del diritto penale. Alla luce della definizione offerta nell'art. 1 (*l'espressione "violenza e molestie" nel mondo del lavoro indica un insieme di pratiche e di comportamenti inaccettabili, o la minaccia di porli in essere, sia in un'unica occasione, sia ripetutamente, che si prefiggano, causino o possano comportare un danno fisico, psicologico, sessuale o economico, e include la violenza e le molestie di genere*), è possibile circoscrivere almeno tre aree entro cui l'ordinamento italiano appronta una tutela in sede penale¹⁸: il novero dei comportamenti verbali (unici o ripetuti) "non violenti" che si che si prefiggano, causino o possano comportare un danno psicologico o economico; di quelli verbali o non verbali (unici o ripetuti),

"violenti", che si prefiggano, causino o possano comportare un danno fisico, psicologico, sessuale o economico; infine, l'insieme dei comportamenti "strettamente fisici", che si prefiggano, causino o possano comportare un danno fisico, psicologico o sessuale o economico.

(...)

4.2. I comportamenti verbali (unici o ripetuti) "non violenti" che si prefiggano, causino o possano comportare un danno psicologico o economico

Le prime fattispecie che vengono in considerazione in questa analisi, invero residuali sul piano pratico, sono rappresentate dall'art. 660 c.p.¹⁹ (molestia o disturbo alle persone) e dall'art. 612 c.p. (minaccia). Dal primo punto di vista, la fattispecie contravvenzionale rileva in ragione della parziale coincidenza tra la condotta punita in sede domestica e quella tutelata dalle fonti internazionali. Sebbene la norma sia stata originariamente ricondotta al novero delle contravvenzioni concernenti l'ordine e la tranquillità *pubblica*, dottrina e giurisprudenza concordano nell'individuare la tranquillità *personale* quale

bene oggetto di tutela immediata²⁰, nella misura in cui la condotta rilevante rappresenta un'interferenza, *momentanea e durevole, nella sfera del soggetto passivo, che provoca disagio, fastidio o insofferenza per il proprio equilibrio fisico o psichico*²¹. In questo senso, "molestia e disturbo" rappresenterebbero un'endiadi riferita a una serie di comportamenti che, caratterizzati negativamente dalla mancanza di un'aggressione fisica, avvengano in un "luogo pubblico o aperto al pubblico". (...) Una tale chiave esegetica è del resto confermata dalla giurisprudenza di legittimità che, seppur con riferimento al furto in abitazione, ha precisato come si riconosce il carattere di luogo di privata dimora ai luoghi di lavoro esclusivamente se in essi, o in parte di essi, il soggetto compia atti della vita privata in

modo riservato e precludendo l'accesso a terzi (ad esempio: retrobottega, bagni privati o spogliatoi, area riservata di uno studio professionale o di uno stabilimento)²².

(...) Pertanto, la costruzione della fattispecie permette di ricondurla a quelle ipotesi di comportamenti (innanzi tutto verbali) che causino o possano comportare un danno psicologico derivante dal disturbo della tranquillità individuale. L'altra ipotesi residuale è invece quella prevista dall'art. 612 c.p., la quale punisce chiunque minacci ad altri un ingiusto danno. La fattispecie di pericolo è posta a tutela della tranquillità psichica²³ e della libertà morale dell'individuo²⁴, ovvero, più di recente, dell'integrità psichica della vittima²⁵. L'elemento oggettivo si sostanzia nella prospettazione di un

²⁰ In dottrina cfr. tra gli altri G.M. Flick, voce *Molestia o disturbo alle persone*, in *Enc. dir.*, XXVI, Milano, 1976, 698 ss.; G. Contento, voce *Molestie o disturbo alle persone*, in *En. giur. Treccani*, XX, Roma, 1990, 1 ss.; F. Basile, *sub art. 660 c.p.*, in Dolcini E., Gatta G.L. (a cura di), *Codice penale commentato*, Milano, 2011, 81 ss.; Nella giurisprudenza recente cfr. Cass. Pen., Sez. I, n. 18117/2014; Cass. Pen., Sez. I, n. 24510/2010; Cass. Pen., Sez. I, n. 18449/2005. *Contra*, chi ritiene che la fattispecie proteggerebbe la tranquillità personale in via solamente riflessa: Cass. Pen., Sez. I, n. 31265/2014; Cass. Pen., Sez. I, n. 19924/2014; Cass. Pen., Sez. I, n. 2597/2012.

²¹ Così F. Basile, *sub art. 660 c.p.*, cit., 81; G.M. Flick, *Molestia o disturbo alle persone*, 702. In giurisprudenza nello stesso senso, tra le altre, Cass. Pen., Sez. I, n. 46231/2008.

²² Cass. Pen., Sez. Un., n. 31345/2017.

²³ Così, ad esempio, F. Bricola, *La discrezionalità nel diritto penale*, Milano, 1965, 45.

²⁴ In termini Pisapia (1981), in part. 112 ss.; Manzini (1985), 803 ss.

²⁵ Così G.L. Gatta, *La minaccia. Contributo allo studio delle modalità della condotta penalmente rilevante*, Bologna, 2013, 63; F. Viganò, *sub art. 612 c.p.*, in Dolcini E., Gatta G.L. (a cura di), *Codice penale commentato*, Milano, 2021, 1910 ss. In giurisprudenza aderisce a questa posizione Cass. Pen., Sez. Un., n. 12228/2014.

¹⁷ T. Vormbaum, *Il diritto penale frammentario nella storia e nella dogmatica*, cit.

¹⁸ P.F. Poli, *Molestie sul lavoro e Convenzione OIL n. 190/2019: davvero necessario un intervento del legislatore in ambito penale?*, cit., 151.

¹⁹ *Omissis*.

male futuro e ingiusto che dipende dalla volontà del minacciante²⁶ ed è potenzialmente idoneo a turbare il soggetto passivo²⁷ nella misura in cui lede o mette in pericolo un bene giuridico appartenente a quest'ultimo o a persona a lui legata²⁸. (...)

4.3. I comportamenti verbali o non verbali (unici o ripetuti) "violenti" che si prefiggano, causino o possano comportare un danno fisico, psicologico, sessuale o economico

Con riferimento all'ideale progressione di gravità della condotta, verbale o non verbale, ancorché fisica, offensiva della libertà o integrità psicofisica del lavoratore, possono

ricondersi le fattispecie di violenza privata, abusi dei mezzi di correzione, maltrattamenti in famiglia. Per "violenza privata" si intende il reato previsto dall'art. 610 c.p. il quale punisce chi, con violenza o minaccia, costringe altri a fare, tollerare od omettere qualche cosa²⁹, ledendo così la libertà morale e di agire dell'individuo³⁰. (...) Così, mentre la minaccia è concepita alla stregua della prospettiva al soggetto passivo di un male ingiusto diretto o indiretto, la violenza, secondo l'orientamento maggiormente condiviso, implica non solo l'energia fisica ma altresì qualsiasi comportamento idoneo a coartare, *a piegare una contraria volontà*³¹ della vittima incidendo sulla sua capacità di autodeterminazione³². (...) In

questo contesto, la giurisprudenza di legittimità ha convenuto sulla configurabilità del reato di violenza privata con riferimento a una serie di contegni realizzati in ambito lavorativo, ed eventualmente per ragioni legate al sesso, che hanno posto la vittima nella condizione di subire situazioni indesiderate: così, sarebbe violenza privata la condotta del datore di lavoro che costringe, sotto minaccia di licenziamento, ad applicare un magnete sul cronotachigrafo digitale dei suoi dipendenti per alterare i periodi di riposo effettuati³³, che costringe una dipendente a un ambiente di lavoro fatiscente ovvero a situazioni di denigrazione e deprezzamento delle sue qualità lavorative³⁴, eventualmente al fine di ottenere l'acquiescenza dei subordinati con riguardo a iniziative contrarie alla legge³⁵. Infine, la nozione lata di violenza si apprezza proprio in considerazione della tutela da contegni sessualmente connotati, laddove, a esclusione dei casi che integrano la più grave fattispecie di cui all'art. 609-bis, è stata riconosciuta alla stregua di violenza privata la condotta che costringe il soggetto passivo a fermarsi a parlare con il proprio datore

di lavoro³⁶, ovvero ad assistere ad atti di autoerotismo o voyeurismo. Vale la pena notare che, proprio in punto di discriminare tra violenza privata e violenza sessuale, le condotte coartanti l'autodeterminazione di un soggetto che ne coinvolgono la fisicità devono essere contestualizzate in modo tale da individuarne l'effettiva connotazione sessuale³⁷: quest'ultimo è il caso del bacio sulla guancia, il quale possiede diversi significati a seconda della circostanza in cui esso si inserisce (saluto, affetto, gesto erotico, ecc.).

Per altro verso, anche l'art. 571 c.p. rappresenta un'altra fattispecie che ben si presta a tutelare alcuni comportamenti che rispondono alla definizione internazionale di molestie sul lavoro, principalmente poiché posta a tutela dell'integrità psicofisica del soggetto passivo³⁸. Segnatamente, il delitto rubricato "abuso di mezzi di correzione o disciplina", punisce chi abusa, appunto, dei propri poteri disciplinari in danno di un soggetto inserito in un rapporto di affidamento, quello stesso affidamento che legittima la prerogativa di esercitare poteri correttivi e disciplinare a

²⁶ F. Viganò, *sub art. 610 c.p.*, in Dolcini E., Gatta G.L. (a cura di), *Codice penale commentato*, Milano, 2021, 1893.

²⁷ In giurisprudenza l'orientamento è costante; di recente si vedano ad esempio Cass. pen., Sez. V, n. 11708/2019; Cass. Pen., Sez. II, n. 21684/2019; Cass. Pen., Sez. V, n. 6756/2019.

²⁸ Così Viganò, *sub art. 612 c.p.*, cit., 1893.

²⁹ Sul punto, E. Mezzetti, voce *Violenza privata e minaccia*, in *Dig. pen.*, Torino, 1998, 271 ss.: il contegno dell'autore del reato può compromettere la volontà sia nell'istante della formazione della volontà che successivamente, al momento della realizzazione del comportamento voluto.

³⁰ Così, tra gli altri, G.M. Flick, *Libertà individuale*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1974, 545; F. Viganò, *I delitti di violenza privata (artt. 610-611)*, in Dolcini E. Marinucci G. (a cura di), *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, vol. X, Padova, 2015, 595 ss.

³¹ A. Pecoraro Albani, *Il concetto di violenza nel diritto penale*, Milano, 1962, *passim*.

³² Sul punto tra gli altri V. Manzini, *Trattato di diritto penale italiano*, vol. VIII, Torino, 1987, 765; G. Fiandaca, E. Musco, *Diritto penale, Parte spec., II, I, I delitti contro la persona*, Bologna, 2021, 337; G.D. Pisapia, *Violenza, minaccia e inganno nel diritto penale*, Napoli, 1940, 15. In giurisprudenza: Cass. Pen., Sez. V, n. 3710/2018; Cass. Pen., Sez. V, n. 10498/2018; Cass. Pen., Sez. V, n. 1913/2017; Cass. Pen., Sez. V, n. 40291/2017; Cass. Pen., Sez. V, n. 48369/2017; Cass. Pen., Sez. V, n. 17794/2017.

³³ Cass. Pen., Sez. III, n. 34999/2020.

³⁴ Cass. Pen., Sez. VI, n. 44803/2010.

³⁵ Cass. Pen., Sez. VI, n. 28553/2009.

³⁶ Cass. Pen., Sez. V, n. 15138/2016.

³⁷ *Omissis*.

³⁸ Così la dottrina, si veda ad esempio M. Mazza, voce *Maltrattamenti e abuso dei mezzi di correzione*, in *Enc. giur. Treccani*, XIX, Roma, 1990, 1 ss.; G.D. Pisapia, voce *Abuso dei mezzi di correzione o di disciplina*, in *Dig. pen.*, I, Torino, 1987, 29 ss.

tutela del soggettivo passivo³⁹. Per questo motivo, la norma determina i rapporti rilevanti entro cui tale fattispecie possa dirsi integrata, vale a dire relazioni di autorità o di affidamento per ragioni di educazione, istruzione, cura, vigilanza o custodia, ovvero *per l'esercizio di una professione o di un'arte*, nei quali è possibile che l'esercizio dello *ius corrigendi*, ancorché geneticamente lecito, divenga illecito ove esercitato con modalità tali da ingenerare il pericolo di una malattia nel corpo o nella mente del soggetto passivo⁴⁰ ovvero l'effettiva lesione della sua integrità psico-fisica.

Tuttavia, questa fattispecie risulta scarsamente applicata in sede giurisprudenziale⁴¹ poiché sono invero rari i casi in cui l'esercizio eccedente i limiti connaturati ai poteri attribuiti dalla legge non si riversi in condotte del tutto ec-

centriche rispetto al perimetro di legittimità individuato dal legislatore⁴², integrando così la più grave ipotesi contemplata dalla fattispecie di cui all'art. 572 c.p. (...) L'elemento oggettivo della condotta si rinviene proprio nell'utilizzo del verbo "maltrattare", il quale, una volta calato nel contesto rilevante, acquisisce una forma capace di guidare l'interprete al significato attribuito nella fattispecie. Considerando i soggetti attivi individuati dalla fattispecie⁴³ e il ruolo sussidiario svolto dalla stessa rispetto al delitto di abuso dei mezzi di correzione, si può concludere che la condotta penalmente rilevante consiste in comportamenti reiterati di vessazione fisica o morale, non necessariamente qualificabili come reato nella loro singolarità⁴⁴, espressi mediante azioni od omissioni⁴⁵. (...) La fattispecie è impu-

tata a titolo di dolo generico⁴⁶ ed è idonea a offrire tutela rispetto a condotte maltrattanti avvenute in ambito lavorativo⁴⁷ ovvero ad episodi di mobbing, intendendo con quest'ultima formula un fenomeno complesso che si manifesta attraverso una serie di atti o comportamenti vessatori, ripetuti nel tempo, attuati nei confronti di un lavoratore da parte del gruppo in cui è inserito (mobbing orizzontale) o dal suo superiore (mobbing verticale) al fine di escludere la vittima dal contesto lavorativo⁴⁸.

Tuttavia, la casistica rilevante, indica una significativa prevalenza del ricorso alla fattispecie di atti persecutori di cui all'art. 612-bis c.p., laddove la fenomenologia del mobbing – e soprattutto di quello di genere – appare aderire con più evidenza a quelle condotte vessatorie e ricorrenti che, con volontà persecutoria, causano uno degli eventi menzionati dalla fattispecie, ossia un perdurante e grave stato di ansia o di paura, ovvero l'alterazione delle proprie abitudini di vita⁴⁹. È in questa direzione che

maltrattamenti mediante omissione, in *Dir. pen. proc.*, 1995, 207; M. Del Tufo, *Delitti contro la famiglia*, cit., 2014.

⁴⁶ In dottrina si veda per tutti Coppi (1979); in senso analogo la giurisprudenza costante che lo intende quale coscienza e volontà di sottoporre la vittima ad un'abituale situazione di sofferenza e patimento, si vedano ad esempio Cass. Pen., Sez. VI, n. 10763/2018; Cass. Pen., Sez. VI, n. 15680/2012.

⁴⁷ Cass. Pen., Sez. VI, n. 10090/2001; Cass. Pen., Sez. VI, n. 36802/2018; Cass. Pen. Sez. III, n. 16104/2015; Cass. Pen., Sez. III, n. 16104/2015.; Cass. Pen., Sez. VI, n. 24057/2014.

⁴⁸ Corte Cost., sent. 24 dicembre 2003, n. 359. In dottrina: P. Tullini, *Mobbing e rapporto di lavoro. Una fattispecie emergente di danno alla persona*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2000, 251 ss.; F. Amato, M.V. Casciano, L. Lazzeroni, A. Loffredo, *Il mobbing. Aspetti lavoristici: nozioni, responsabilità, tutele*, Milano, 2002; F. Carinci, *Il mobbing: un fantasma si aggira per le aule giudiziarie*, in *Lav. giur.*, 2003, 1097 e ss.; E. Gragnoli, voce "Mobbing", in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, Torino, 2003, 693 ss.; C. Lazzari, *Le disfunzioni dell'organizzazione del lavoro: mobbing e dintorni*, in *Dir. sic. lav.*, 2018, 1 ss. In dottrina penalistica: A. Szegö, *Mobbing e diritto penale*, Napoli, 2007; R. Bartoli, "Mobbing e diritto penale", in *Dir. pen. e proc.*, 2012, 85 ss.; F. Curi, *La tutela penale del lavoro dai rischi psicosociali: stress da lavoro correlato e mobbing*, in Castronuovo D., Curi F., Tordini Cagli S., Torre V., Valentini V. (a cura di), *Sicurezza sul lavoro. Profili penali*, Torino, 2021, 459 ss.; F. Cingari, *La repressione dei fenomeni persecutori* in De Francesco G., Gargani A., Notaro D., Vallini A. (a cura di), *La tutela della persona umana. Dignità, salute, scelte di libertà*, Torino, 2020, 105 ss.

⁴⁹ Cass. Pen., Sez. V, n. 12437/2018. così, P.F. Poli, *Molestie sul lavoro e Convenzione OIL n. 190/2019: davvero necessario un intervento del legislatore in ambito penale?*, cit., 172. Inoltre, sul punto, dottrina e giurisprudenza paiono divise: mentre la dottrina

³⁹ P. Pittaro, *Il delitto di abuso*, in *Studium Iuris*, 1998, 1330.

⁴⁰ *Omissis*.

⁴¹ Cass. Pen., Sez. VI, n. 28251/2019.

⁴² Cass. Pen., Sez. VI, n. 51591/2016.

⁴³ G. Fiandaca, E. Musco, *Diritto penale, Parte spec.*, cit., 378; M.A. Ruffo, *I soggetti nel delitto di maltrattamenti in famiglia*, in *Giur. pen.*, 1996, 596; F. Coppi, *Maltrattamenti in famiglia*, cit., 223.

⁴⁴ F. Coppi, *Maltrattamenti*, cit., 248; G.D. Pisapia, *Abuso dei mezzi di correzione o di disciplina*, cit., 76; F. Antolisei, *Manuale di Diritto Penale. Parte Speciale*, cit., 536; contra A. Pannain, *La condotta nel delitto di maltrattamenti*, cit., 68.

⁴⁵ R. Zannotti, *I reati contro la persona nei rapporti familiari, economici e ambientali*, cit., 204. Contra T. Vitarelli, *Maltrattamenti mediante omissione?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1998, 190; R. Blaiotta, *Maltrattamenti nelle istituzioni assistenziali e dovere costituzionale di solidarietà*, in *Cass. pen.*, 1996, 514; P. Pisa, *Carenze sanitario assistenziali e*

si apprezza la nozione di *stalking occupazionale*⁵⁰, ossia quella forma di stalking che, motivata dal contesto lavorativo, si esprime altresì nella vita privata della vittima⁵¹ attraverso una mirata reiterazione di plurimi atteggiamenti convergenti nell'esprimere ostilità e preordinati alla sua mortificazione e isolamento nell'ambiente di lavoro, tali da determinare un vulnus alla libera autodeterminazione della vittima⁵².

La condotta, pur potendosi manifestare sotto forme sottili e subdole, assume rilevanza penale quando incide in modo significativo sull'equilibrio psico-fisico del soggetto passivo, compromettendone la serenità, la capacità lavorativa e le relazioni sociali, fino a configurare gli estremi del reato di atti persecutori ex art. 612-bis c.p.

4.4. I comportamenti “strettamente fisici” che si prefiggano, causino o possano comportare un danno fisico, psicologico, sessuale o economico

Con riferimento a quelle condotte che coinvolgono l'integrità fisica del soggetto passivo, l'ordinamento accorda tutela al soggetto passivo la cui persona viene violentemente offesa⁵³ (reato di percosse, ex art. 581 c.p.) o la cui incolumità personale (lesioni personali, art. 582 c.p., 583 e 590 c.p.) ovvero libertà di autodeterminazione (violenza sessuale, art. 609-bis) vengono pregiudicate.

Rispetto a queste tre fattispecie, si registra in ambito lavorativo una residualità del ricorso alla fattispecie di percosse poiché, al pari alla fattispecie di minaccia⁵⁴, non solo consente l'applicazione degli strumenti deflativi previsti dal D.lgs. n. 274/2000⁵⁵

ma, soprattutto, alla luce del fatto che la violenza realizzata tramite percosse a danno del lavoratore in genere è finalizzata all'ottenimento di un ulteriore comportamento che rende possibile integrare altre e più gravi fattispecie. Una simile fenomenologia criminale permette altresì di comprendere come la stessa fattispecie di lesioni sia stata ritenuta sussistente insieme a quella di violenza privata, atti persecutori e violenza sessuale. In effetti, il reato di lesioni si struttura alla stregua di un delitto di evento a forma libera, in cui la lesione, di carattere morfologico o eventualmente non percepibile visivamente, precede causalmente la malattia⁵⁶ e non costituisce oggetto del dolo. In particolare, con “malattia del corpo”, si intende, per

quanto concerne le lesioni lievissime, quelle lesioni fisiche con prognosi inferiore a venti giorni di malattia, con riferimenti a quelle lievi, le lesioni con prognosi ricompresa tra i venti e i quaranta giorni di malattia, mentre quanto a quelle gravi e gravissime, si considerano, rispettivamente, prognosi superiore ai quaranta giorni di malattia che metta in pericolo la vita della persona offesa o l'indebolimento permanente di un senso o di un organo ovvero la verifica di una malattia certamente o probabilmente insanabile, la perdita di un senso o di un arto, una mutilazione che renda l'arto inservibile, la perdita dell'uso di un organo o della capacità di procreare oppure, infine, una permanente e grave difficoltà nella favella⁵⁷. Con

propende per l'integrazione di uno stato patologico (Cfr. S. Bonini, *Lo stalking come reato: il nuovo art. 612-bis c.p. e le fattispecie penali previgenti, anche in prospettiva comparata*, Trento, 2011, 21 ss.; R. Bricchetti, L. Pistorelli, *Entra nel codice la molestia reiterata*, in *Guida dir.*, 2009, 58; G. De Simone, *Le molestie di genere e le molestie sessuali dopo la direttiva CE 2002/73*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2004, 399 ss.; A.M. Maugeri, *Lo stalking tra necessità politico-criminale e promozione mediatica*, 104-106.

⁵⁰ Cass. Pen., Sez. V, n. 31273/2020.

⁵¹ Sul punto cfr. A.M. Maugeri, *Lo stalking tra necessità politico-criminale e promozione mediatica*, Torino, 2010, 202 ss.

⁵² Cass. Pen., Sez. V, n. 31273/2020.

⁵³ F. Basile, *sub art. 581 c.p.*, in Dolcini E., Gatta G.L. (a cura di), *Codice penale commentato*, Milano, 2011, 920.

⁵⁴ *Omissis*.

⁵⁵ D.lgs. 28 agosto 2000, n. 274.

⁵⁶ G. Zagrebelsky, *Lesioni personali e percosse*, Roma, 1990, 2; *contra*, F. Antolisei, *Manuale di Diritto Penale. Parte Speciale*, cit., 77; F. Mantovani, G. Flora, *Diritto penale*, cit., 137 (l'A. sostiene che la lesione esprime soltanto il *nomen iuris* del delitto). Di recente cfr. *ex multis* Cass. Pen., Sez. I, n. 31008/2020; Cass. Pen., Sez. V, n. 54005/2017; Cass. Pen., Sez. V, n. 34287/2015. Critici rispetto a quest'ultima impostazione, poiché ritenuta contrastante con il concetto di malattia adottato in ambito medico, cfr., nella dottrina medico-legale, A. Fiori, *Il concetto di malattia in sede penale: riconsiderazioni della Cassazione e considerazioni medico legali*, in *Riv. it. med. leg.*, 2009, 519 ss.; M. Barni, S. Fucci, E. Turillazzi, *Consenso informato e malattia: concetti di cui i medici legali vorrebbero tener 'ambo le chiavi del cor' della Suprema Corte*, in *Riv. it. med. leg.*, 2011, 262 ss. Nella dottrina del diritto penale, sia a causa della discrepanza rispetto alla definizione medica, sia per ragioni di carattere logico-giuridico, si tende a considerare la malattia come un *processo che implica necessariamente una alterazione funzionale dell'organismo*: Cfr. F. Antolisei, *Manuale di Diritto Penale. Parte Speciale*, cit., 79; F. Basile, *sub art. 582 c.p.*, in Dolcini E., Gatta G.L. (a cura di), *Codice penale commentato*, Milano, 2011, 981; M. Ubertone, *L'evoluzione del concetto di malattia e l'art. 582 del codice penale italiano*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2014, 157 ss.

⁵⁷ F. Basile, *sub art. 582 c.p.*, cit., 977.

riguardo alla malattia della mente⁵⁸, quest'ultima è stata intesa dalla giurisprudenza come *quella che comporta non soltanto offuscamento o disordine, ma anche indebolimento, eccitamento, depressione o inerzia dell'attività psichica, con effetto permanente o temporaneo*⁵⁹ potendo ricomprendere tutti quegli stati ansiosi depressivi, eventualmente manifestati in tachicardia e stress emotivo⁶⁰. In questo senso, la Suprema Corte ha confermato la condanna per violenza privata e lesioni con riferimento allo stato di depressione patito dalla persona offesa in conseguenza di molteplici contegni di corteggiamento molesto, minacce e percosse perpetrati dal datore di lavoro⁶¹; ha inoltre confermato, sebbene ai soli effetti civili in quanto intervenuta la prescrizione del reato, la condanna per il reato di lesioni personali in considerazione di una serie di condotte vessatorie e persecutorie, nonché frequenti e ripetute contestazioni disciplinari spesso prive

di fondamento, assunte da un datore di lavoro nei confronti di un proprio dipendente, il quale aveva sofferto di una sindrome ansioso-depressiva reattiva sfociata in un disturbo depressivo maggiore⁶². Tuttavia, nella progressione dell'offensività delle molestie sul lavoro, e con particolare riferimento a quelle strettamente di genere, è la fattispecie di violenza sessuale *ex art. 609-bis* a trovare più frequentemente applicazione in tutti quei casi di contegni indesiderati, posti in essere sul luogo del lavoro, che coinvolgono zone erogene del corpo della vittima. Tale conclusione si apprezza alla luce dell'ampiezza – testuale e interpretativa – della nozione di “atti sessuali” combinata alla presenza dell'abuso di autorità, oltre che in forza del cambio di prospettiva maturato in sede giurisprudenziale nel senso di passare dal richiedere la sussistenza del dissenso – implicitamente richiesto dalla norma – alla necessità di un consenso espresso⁶³.

A corredo di questa definizione, vale la pena notare, allo scopo di determinare con precisione tutti gli elementi necessari per dirsi integrata la fattispecie di violenza sessuale, che la giurisprudenza oramai consolidata non ritiene necessario che la volontà del soggetto passivo sia annullata completamente né che l'uso della violenza o minaccia sia contestuale e permanga per tutto il rapporto sessuale, essendo sufficiente, per converso, che il rapporto non voluto sia consumato anche solo approfittando dello stato di *prostrazione, angoscia o diminuita resistenza in cui la vittima è ridotta*⁶⁴.

Infine, la tutela sui luoghi di lavoro è particolarmente rafforzata dalla recente risoluzione di un contrasto giurisprudenziale circa la natura, se solo pubblica o anche privata, dell'autorità il cui abuso vale ad integrare la fattispecie di cui all'art. 609-bis codice penale: anche l'abuso di autorità privata, alla stregua di una strumentalizzazione della propria posizione di potere

sul soggetto passivo, risulta idoneo a configurare l'ipotesi delittuosa della violenza sessuale con abuso di autorità, nella misura in cui il contesto relazionale di soggezione tra l'autore in posizione autoritativa e la vittima crea le condizioni per cui alla seconda non residuano valide alternative di scelta rispetto al compimento o all'accettazione dell'atto sessuale che consegue, dunque, alla strumentalizzazione di una posizione di supremazia⁶⁵. Alla luce di questa analisi, è dunque comprensibile la ricca giurisprudenza di legittimità a tutela della libertà di autodeterminazione in contesti lavorativi, ove è stata confermata la condanna per violenza sessuale nei casi in cui il datore di lavoro abbia palpeggiato⁶⁶ o tentato di baciare la vittima⁶⁷, eventualmente sfruttando il suo stato di vulnerabilità, minacciando di negare la retribuzione o di procedere a licenziamento, così da non poter più rinnovare il permesso di soggiorno⁶⁸, ovvero inducendola a licenziarsi⁶⁹.

⁵⁸ Sul tema cfr. A. Nisco, *La tutela penale dell'integrità psichica*, Torino, 2012; 201 ss.; M. Bertolino, *L'imputabilità e il vizio di mente nel sistema penale*, Milano, 1990, 435.

⁵⁹ Cass. Pen., Sez. IV, n. 23923/2009; Cass. Pen., Sez. V, n. 25033/2006.

⁶⁰ Cfr. R. Catanesi, G. Di Vella, T. Bandini, P. Ziviz, V. Volterra, *Valutazione medico legale del danno alla persona*, in Volterra V. (a cura di), *Psichiatria forense, criminologia ed etica psichiatrica*, Amsterdam, 2010, 750 ss.; R. Demontis, G. Celani, G. Donati, E. D'Aloja, *I delitti contro la vita e l'incolumità individuale*, in Oliva A., Caputo M. (a cura di), *Itinerari di medicina legale e delle responsabilità in campo sanitario*, Torino, 2020, 260 ss.

⁶¹ Cass. Pen., Sez. I, n. 15138/2016.

⁶² Cass. Pen. Sez. IV, n. 44890/2018.

⁶³ Così F. Macri, *La violenza sessuale (art. 609 bis c.p.) nella giurisprudenza della Suprema Corte*, in *Dir. pen. cont.*, 2016, 167 ss.

⁶⁴ Cass. Pen., Sez. III, n. 16609/2017; conformemente: Cass. Pen., Sez. IV, n. 7279/2021; Cass. Pen., Sez. III, n. 8337/2020; Cass. Pen., Sez. III, n. 3326/2021; Cass. Pen., Sez. III, n. 14958/2022; Cass. Pen. Sez., III, n. 29344/2020.

⁶⁵ Cass. Pen., Sez. Un., n. 2736/2020.

⁶⁶ Cass. Pen., Sez. III, n. 22287/2017; Cass. Pen., Sez. III, n. 16104/2015.

⁶⁷ Cass. Pen., Sez. III, n. 30693/2022.

⁶⁸ Cass. Pen., Sez. III, sent. n. 37385/2021.

⁶⁹ Cass. Pen., Sez. III, sent. 14743/2008.

Capitolo V

Dogmatica, politica-criminale e prassi delle disuguaglianze di genere nelle asimmetrie di potere

(...)

2.2. Best practices e prospettive evolutive delle scelte politico-criminali nel contrasto alle disuguaglianze di genere nelle asimmetrie di potere fisiologiche

Nelle asimmetrie di potere fisiologiche, si presenta il problema di condotte che interrogano sulla libertà, legittimità ed efficacia del consenso, la cui offensività non risulta richiedere immediatamente una tutela *penale*, soprattutto in ragione del fatto che le condotte inequivocabilmente lesive dei beni giuridici che l'ordinamento penale pone a tutela della persona sono già oggetto di protezione. Quest'ultimo è il caso delle molestie sul lavoro, le quali, seppur criminalizzate nella forma di molestie, minacce, abusi dei mezzi di correzione, maltrattamenti in famiglia, percosse, lesioni personali, violenza sessuale⁷⁰, quando si tenta di tipizzarle come reato autonomo sollevano non pochi problemi in punto di determinatezza. A ben vedere, sembrerebbe che, a fronte di una tutela penale supportata da un'interpretazione giurisprudenziale estensiva

e inclusiva dei luoghi di lavoro alla stregua di luoghi pubblici o aperti al pubblico, il vero problema riguardi l'ineffettività delle norme, vale a dire la loro concreta capacità di guidare la condotta sociale in conformità al principio che le sottende. Difatti, l'esame delle evidenze empiriche⁷¹ induce a ritenere che la principale criticità non risieda tanto nell'assenza di un adeguato presidio normativo sul piano della tipizzazione penale, quanto nella persistente e strutturale difficoltà di accesso delle vittime alla tutela giurisdizionale. Tale difficoltà si manifesta, in primo luogo, attraverso un tasso di "illegalità sommersa" particolarmente elevato, che – secondo quanto rilevato – supera l'80% dei casi. Tra le motivazioni che conducono a non denunciare vi è la percezione della scarsa gravità dell'episodio, la sfiducia nella reattività e nell'efficacia delle forze dell'ordine, il timore di ritorsioni o conseguenze sul piano lavorativo e personale, la scelta di abbandonare il posto di lavoro come forma di autodifesa, nonché il timore di essere esposte a giudizi svalutativi o trattamenti osti-

li nel momento della formalizzazione della denuncia⁷².

In questo contesto, le difficoltà riscontrate non sembrano derivare prioritariamente da un vuoto normativo, bensì da una scarsa effettività delle disposizioni esistenti di cui la cosiddetta propensione alla denuncia rappresenta un indicatore fondamentale dell'efficacia reale di una norma penale: fattispecie prive di concreta applicazione sociale risultano destinate, in assenza di interventi strutturali, a una sostanziale irrilevanza operativa⁷³. Il ricorso alla legislazione penale, se non accompagnato da un rafforzamento della fiducia nei confronti delle istituzioni e da un potenziamento della capacità istituzionale di ascolto, accoglienza e presa in carico, rischia dunque di produrre un effetto prevalentemente simbolico, se non addirittura controproducente. In altre parole, sul punto, si tratta di rimuovere le barriere – ancora una volta prima di tutto di natura culturale e istituzionale – che ostacolano l'accesso effettivo alla giustizia.

La persistente sfiducia verso le forze dell'ordine, la paura della stigmatizzazione e la carenza di risposte adeguate da parte degli operatori del sistema giudiziario costituiscono ostacoli che nessuna riforma penale, intesa in senso stretto, è in grado di superare⁷⁴.

L'assenza di una norma incriminatrice specificamente dedicata alle molestie sessuali sui luoghi di lavoro non rappresenta, quindi, l'ostacolo principale alla prevenzione e repressione penale di tali condotte. Peraltro, questo "scollamento" tra norma astratta e applicazione concreta ben è rappresentato dalla persistenza di certi stereotipi e pregiudizi nel *linguaggio*⁷⁵ – e quindi ragionamento, ordinario e giuridico – stesso della giurisprudenza. Si pensi al caso emblematico del sindacalista assolto dall'accusa di violenza sessuale sul posto di lavoro con la motivazione che mancasse l'elemento soggettivo del reato, ovvero il dolo, dal momento che la vittima non avrebbe manifestato un dissenso immediato⁷⁶. La donna, assistente di

⁷² We World, *Non staremo al nostro posto. Per il diritto a un lavoro libero da molestie e violenze*, 2024.

⁷³ C.E. Paliero, *Il principio di effettività nel diritto penale*, cit.

⁷⁴ Vd. I. Benevieri, *Cosa indossavi? Le parole nei processi penali per violenza di genere*, Roma, 2022; S. Ehrlich, *Representing Rape. Language and sexual consent*, New York, 2001; M. Garcia, *La Conversation des Sexes: Philosophie du Consentement*, Paris, 2021; R. O'Byrne, M. Rapley, S. Hansen, *You couldn't say 'no', could you?: Young men's understandings of sexual refusal*, in *Feminism and Psychology*, 2006, 133-154.

⁷⁵ E. Volta, *La misoginia in atto nel discorso giuridico: victim blaming e riduzione al silenzio*, in *Versus*, 2023, 222; K. Manne, *Down Girl: The Logic of Misogyny*, Oxford, 2017, 70; S. Haslanger, *Political Epistemology and Social Critique*, in *Oxford Studies in Political Philosophy*, 2021, 23-65.

⁷⁶ A.N. Pinna, *Violenza sessuale e ricerca del dissenso della vittima: la difficoltà dei giudici*

⁷⁰ Vd. *infra*: capitolo III, 4: *Violenza di genere e luoghi di lavoro: molestie sessuali, mobbing di genere e stalking occupazionale*.

⁷¹ Cfr. Report dell'Istat sulle molestie sessuali sui luoghi di lavoro del 13 febbraio 2018.

volò, si era rivolta a lui per motivi professionali; secondo quanto riportato nella sentenza, mentre spiegava i suoi problemi, l'uomo chiudeva la porta, le metteva le mani sul collo, la invitava a "rilassarsi", e la baciava, arrivando infine a toccarla nelle parti intime. Solo dopo qualche secondo, la donna reagiva verbalmente e si allontanava. Nonostante la fondatezza delle sue dichiarazioni – corroborate anche da testimonianze di colleghe che avevano subito comportamenti simili – l'uomo è stato assolto per assenza di dolo. In altri casi, l'esito assolutorio deriva non da dubbi sulla colpevolezza, ma da un giudizio negativo sull'attendibilità della persona offesa, spesso fondato su argomentazioni intrinse di ignoranza rispetto alla dinamica delle violenze di genere e alle reazioni psicologiche delle vittime⁷⁷.

Del resto, recentemente, si è registrato un crescente numero di interventi da parte della Corte Europea dei Diritti Umani relativi a procedimenti, sia civili⁷⁸ che penali, aventi ad oggetto episodi di violenza di genere verifica-

tisi in Italia. In diverse pronunce, la Corte ha ravvisato profili di responsabilità dello Stato italiano, evidenziando come il trattamento riservato alle vittime nei contesti giudiziari abbia prodotto effetti di vittimizzazione secondaria, compromettendo il rispetto dei diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione. In particolare, la Corte di Strasburgo ha censurato l'adozione, da parte dei giudici nazionali, di un linguaggio intriso di giudizi morali e colpevolizzanti nei confronti delle donne, sottolineando come tali modalità argomentative non solo scoraggino la fiducia delle vittime nel sistema giudiziario, ma finiscano per riflettere e rafforzare stereotipi di genere profondamente radicati nel tessuto sociale italiano⁷⁹.

Secondo la Corte, simili pregiudizi compromettono gravemente l'effettività della tutela dei diritti riconosciuti alle vittime di violenza, vanificando – di fatto – la portata di un quadro normativo che, almeno sul piano formale, risulta adeguato⁸⁰. A tale riguardo, anche

il Comitato CEDAW ha richiamato l'attenzione sul rischio concreto che giudizi condizionati da visioni stereotipate possano condurre a una distorta applicazione delle norme giuridiche, minando l'imparzialità del sistema giudiziario e determinando esiti profondamente ingiusti, tra cui la rivittimizzazione di chi denuncia⁸¹. In questo contesto, sembrerebbe dunque necessario in via preliminare adottare una prospettiva di prevenzione effettiva e sostanziale da parte prima di tutto del diritto *vivente*, adottando misure di formazione obbligatoria, continuativa e specialistica rivolte agli operatori istituzionali, specialmente alla magistratura, finalizzate ad inquadrare in primordine le condizioni di libertà di scelta – di cui la possibilità di esprimere un consenso genuino ad un rapporto sessuale ne rappresenta una declinazione – di soggetti in qualche modo dipendenti economicamente da altri. Questo punto di partenza favorirebbe un ragionamento più aderente alla realtà con riferimento alla valutazione dell'elemento soggettivo del reato, la

capacità di manifestare un dissenso immediato da parte della vittima e la credibilità di quest'ultima.

Dal primo punto di vista, e fermo restando il doveroso *favor rei* che si impone nella riflessione penale, non si può non considerare che, se nella maggior parte dei casi di violenza di genere – e più di tutti di violenza sessuale – uno stereotipo riguarda se l'atto a connotazione sessuale o sessuale è conforme allo stile di vita della vittima piuttosto se quest'ultima è consenziente o meno, ciò non sembra applicabile per i fatti che avvengono nei contesti lavorativi in cui, *per definizione*, il preciso ordine relazionale simmetrico che impone il consenso⁸² viene meno in ragione del rapporto di dipendenza che lega il soggetto passivo a quello attivo che rende di gran lunga più difficoltoso il proferimento di un rifiuto a causa della mancanza di mezzi ovvero per evitare conseguenze che si considerano più gravi⁸³. Tali elementi corroborano quella presunzione di dissenso così ben delineata dalla giurisprudenza⁸⁴ la quale, all'interno di un rapporto di lavoro, si arricchisce di fattori oggettivi che, se da

di merito a recepire gli insegnamenti della Corte di cassazione, in *Sist. pen.*, 2022; D. Bartolucci, C. Parziale, *La violenza sessuale tra le avances e le molestie*, Milano, 2020.

⁷⁷ C. Pecorella, *La risposta dell'ordinamento alle molestie sessuali, nell'attesa di una nuova norma incriminatrice*, in Volpato C. (a cura di), *Raccontare le molestie sessuali. Un'indagine empirica 2023*, Milano, 2023, 172-192.

⁷⁸ M. Feresin, M. Santonocito, P. Romito, *La valutazione delle competenze genitoriali da parte dei CTU in situazioni di violenza domestica: un'indagine empirica*, in *Sist. pen.*, 2021.

⁷⁹ E. Volta, *La misoginia in atto nel discorso giuridico: victim blaming e riduzione al silenzio*, cit., 224; S. Haslanger, *Political Epistemology and Social Critique*, in *Oxford Studies in Political Philosophy*, 2021, 23-65.

⁸⁰ *Omissis*.

⁸¹ Così Comitato CEDAW, 20 giugno 2022, cit., § 7.5. Sul tema, P. Di Nicola Travigliani, *La mia parola contro la sua. Quando il pregiudizio è più importante del giudizio*, Milano, 2018.

⁸² M. Borrello, *Consenso e violenza sessuale: tra normatività e problematicità*, cit., 3; G.E.A. Anscombe, *L'intention*, Parigi, 1957; D.T. Meyers, *Self, Society and Personal Choice*, New York, 1989; C. Emcke, *When I Say Yes*, Cambridge, 2020.

⁸³ C. HAY, *The obligation to resist oppression*, in *Journal of social philosophy*, n. 1/2011, 29-31.

⁸⁴ Cass. Pen., Sez. III, n. 19599/2023.

una parte incoraggiano l'onere di accertarsi del consenso all'atto sessuale, dall'altro, impongono una riflessione più consapevole circa la reale libertà di autodeterminazione della persona coinvolta, soprattutto in presenza di un'asimmetria di potere a conoscenza di entrambi le parti. Difatti, nella relazione di lavoro è oggettivamente più plausibile che la mancanza del dissenso sia dovuta allo scollamento tra il ruolo a cui ci si è volontariamente sottoposti in ragione del contratto di diritto privato e l'effettiva possibilità di esercitare un rifiuto pienamente libero, in un contesto nel quale le conseguenze di tale dissenso possono tradursi in ripercussioni sul piano occupazionale, retributivo o relazionale. In questo senso, la particolare vulnerabilità derivante dal contesto lavorativo non è solo una condizione soggettiva, ma un fattore strutturale che incide direttamente sulla libertà di autodeterminazione sessuale e, pertanto, deve essere considerato con attenzione nella valutazione della condotta penalmente rilevante. Infine, anche la questione sulla credibilità della vittima risulta più facilmente districabile alla luce della netta distinzione che insiste tra la vita privata e quella lavorativa, poiché specialmente nel secondo ambito è più comprensibile l'adozione di comportamenti di adattamento, silenzio o mancato dissenso esplicito anche e soprattutto a fronte del timore di ritorsioni professionali o sociali, i quali non hanno niente a che fare – non *comunicano*

– con eventuali condotte sessuali ovvero a connotazione sessuale, perpetuate nella vita privata, dove le condizioni di libertà sono, in teoria, infinite ed infinitamente disponibili.

In definitiva, è dunque imprescindibile un cambio di paradigma interpretativo che riconosca esplicitamente come il contesto lavorativo, con le sue dinamiche gerarchiche e le sue interdipendenze funzionali, condizioni in maniera profonda e sistemica la possibilità per la persona offesa di esprimere un dissenso autentico e, specularmente, un consenso realmente libero.

La relazione di potere insita nei rapporti professionali, infatti, non solo altera l'equilibrio tra le parti, ma incide direttamente sulla capacità della persona in posizione subordinata di autodeterminarsi senza timore di ritorsioni, marginalizzazioni o conseguenze negative. Diversamente, il rischio è quello di trasporre, in maniera impropria, criteri di valutazione propri della sfera privata – nella quale si presume, tra l'altro spesso erroneamente, una parità relazionale tra i soggetti coinvolti – a contesti strutturalmente diseguali, come quello lavorativo. Proprio tale presunzione di simmetria, tipica della vita privata, è alla base di molte visioni stereotipate circa i comportamenti attesi, in particolare da parte delle donne, che si trovano così doppiamente soggette a giudizi normativi: da un lato, come soggetti teoricamente liberi e capaci di dire “no”;

dall'altro, come detentrici di uno specifico ruolo sociale da cui ci si attende coerenza, pudore o disponibilità, a seconda dei casi⁸⁵. Trasporre questa logica nella dimensione lavorativa significa perpetuare una forma di giustizia cieca alle reali asimmetrie di potere, ancorata a schemi culturali che ignorano le condizioni materiali della relazione. È proprio questo scarto – tra una dimensione privata idealizzata e una realtà lavorativa *fisiologicamente* segnata da gerarchie e vulnerabilità – che contraddice *ab origine* la possibilità per l'individuo di determinarsi liberamente nel tracciare i propri percorsi esistenziali, inclusi quelli affettivi e sessuali. Una simile consapevolezza impone, sul piano interpretativo, l'adozione di un principio ermeneutico che obblighi a una valutazione concreta e contestuale della relazione tra le parti, tenendo conto delle effettive condizioni di libertà e del posizionamento della persona offesa all'interno del contesto professionale. Ciò significa abbandonare sia gli schemi astratti che ignorano le disuguaglianze reali, sia i modelli comportamentali stere-

otipati – resi culturalmente legittimi da contesti solo apparentemente simmetrici – che spesso tendono a giustificare o attenuare la responsabilità dell'uomo. In questa prospettiva, il diritto penale non può limitarsi a registrare l'evento lesivo come fatto isolato, ma deve attrezzarsi per coglierne la genesi strutturale, ossia il modo in cui le condizioni sociali, economiche e relazionali concorrono a determinare – o a impedire – l'effettiva espressione del consenso o del dissenso. Ne deriva, in ultima istanza, la necessità di ripensare radicalmente la nozione stessa di libertà sessuale in condizioni di dipendenza materiale, laddove il consenso necessita di essere analizzato alla luce del contesto di potere in cui si esprime, delle pressioni implicite o esplicite che lo condizionano e delle conseguenze, anche non dette, che ne possono derivare, scongiurando che la vulnerabilità, la dipendenza e l'asimmetria relazionale ne svuotino la portata reale e la possibilità che questo possa effettivamente rappresentare un criterio discrezionale di liceità/illiceità delle condotte.

⁸⁵ E. Biaggioni, *La difficile posizione delle vittime di violenza sessuale: l'insostenibile confronto con il pregiudizio sulla scarsa attendibilità della persona offesa e lo stereotipo dello stupratore modello*, in *Sist. pen.*, 2022; P. Parolari, *Stereotipi di genere, discriminazioni contro le donne e vulnerabilità come disempowerment. Riflessioni sul ruolo del diritto*, in *International Journal of Gender Studies*, 2019, 90-117; B. Riva, *Insufficienza di prove e stereotipi di genere: per un'indagine sulla prassi giudiziarie in tema di violenza sessuale negli anni settanta del novecento*, in *Italian Review of Legal History*, 2024, 41-72.

Impresa, profitti, salari tra legalità e illegalità

di Sergio Bologna



Sergio Bologna ha insegnato Storia del movimento operaio e della società industriale in diversi atenei in Italia e all'estero dal 1966 al 1983. Ha fondato le riviste «La Classe», «Classe operaia» e «Primo Maggio», di cui è stato anche direttore. È autore di numerose pubblicazioni storiche e sociologiche sul lavoro.

La complessa situazione del mercato del lavoro nell'attuale sistema economico – e in particolare nella specifica situazione italiana – hanno determinato iniziative della Procura milanese nei confronti di determinati gruppi d'impresa, che suscitano un dibattito al quale si sentono sollecitati a partecipare non solo gli operatori del diritto ma anche, come l'autore di queste note, chi ha dedicato le proprie competenze all'analisi delle trasformazioni del lavoro sia subordinato che autonomo¹.

Da Reagan a Clinton

È opinione comune che il quadro istituzionale in cui si muove il sistema capitalistico vigente sia quello creato dalla cosiddetta Reaganomics agli inizi degli anni 80². Ma

¹ Tra le varie letture, che sollecitano una riflessione sul rapporto tra capitale e lavoro in Italia, sottolineo quella della *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2024* della Presidente della Corte di Cassazione Margherita Cassano, Roma 24 gennaio 2025; in particolare il capitolo 6.

² Dal nome del Presidente USA Ronald Reagan, che consiste nel limitare il più possibile l'intervento regolatore del pubblico nell'economia sia per quanto riguarda l'attività dei soggetti finanziari che quella dei soggetti privati in settori come l'industria, le telecomunicazioni, i media ecc., riducendo al tempo stesso i trasferimenti pubblici intesi a riequilibrare le forti differenze di reddito, cioè rinunciando ad esercitare una "giustizia distributiva". In Europa ebbe il suo corrispettivo nel governo di Margaret Thatcher in Gran Bretagna. Erano modelli fortemente contrari a quella che era la civiltà dello "stato

questo è vero solo in parte, nel senso che la tendenza di fondo dello sviluppo capitalistico è quella inaugurata dal modello neoliberale (o neoliberista) della Reaganomics, ma l'esasperazione di alcuni suoi aspetti, che vediamo apparire oggi, è riconducibile alla serie di misure di deregolamentazione/liberalizzazione dei mercati finanziari e delle nuove tecnologie, introdotte dal Presidente democratico Bill Clinton negli Anni 90³.

La portata di queste misure forse solo oggi a tutti è chiara, basti pensare alla deregulation del mercato finanziario, che ha portato alla creazione di *un universo parallelo di asset finanziari non sottoposto ad alcuna disciplina imposta da uno stato di diritto*. È un universo a parte. La ricchezza accumulata in quell'universo parallelo sembra sia superiore al PIL mondiale. Oppure si pensi alle cosiddette criptovalute. Le banche centrali hanno perduto il monopolio della creazione di moneta. Una volta, per stampare moneta, bastava una tipografia, cioè una tecnologia inventata da Gutenberg nel XV secolo. Oggi per produrre una criptovaluta occorre possedere specifiche tecnologie, come la tecnologia del Blockchain, impiegata per la produzione del bitcoin. Ammesso che le Banche centrali decidano di piegarsi all'innovazione e di battere anch'esse moneta digitale, chi avrà il dominio della creazione di moneta, la Banca centrale o il proprietario della specifica tecnologia? Gli effetti di questo cataclisma non sarebbero inferiori a quelli prodotti da un'eventuale creazione di una valuta alternativa al dollaro da parte dei paesi del BRICS.

Sul piano delle tecnologie stesso discorso. Se oggi esistono realtà come Google, Microsoft, Amazon, cioè entità che possono sottrarsi a ogni controllo statale, in quanto lo stato stesso dipende dai loro servizi, dalla loro capacità di trattare i Big Data, esse sono il prodotto di quelle misure di deregulation della

nascente tecnologia digitale⁴. Donald Trump e Elon Musk, più che dei rivoluzionari sembrano piuttosto gli epigoni di quella generazione di attori prodotta dalle misure di Clinton (e poi di Obama, che ne ha proseguito l'opera).

Questa breve premessa per sottolineare come nel sistema economico attuale la nozione di diritto – nazionale o internazionale – sia alquanto indefinita. Di fatto i grandi detentori di asset finanziari e di nuove tecnologie non si trovano di fronte nessun ente con poteri tali da imporre loro il rispetto dei principi della libera concorrenza, il rispetto dell'ambiente, il rispetto dei diritti civili e sociali, il rispetto dei principi della trasparenza sui processi produttivi, il rispetto dello spazio extra-atmosferico e così via. Secondo le parole di un noto manager italiano di grandi gruppi industriali

Le imprese, grazie alla libertà di movimento di capitali e merci ottenuta con le liberalizzazioni degli anni Novanta e Duemila, possono scegliersi il sistema giuridico che meglio ne tuteli gli interessi, il sistema fiscale che ne minimizzi gli oneri fiscali, il sistema finanziario che le valorizzi al meglio, il sistema di norme sul lavoro che consenta di disporre della manodopera a proprio piacimento, il modello di presidi ambientali più lasco e quando la politica all'interno di un paese decide di cambiare le norme in senso sfavorevole non c'è nessun sentimento patriottico che ne ispiri i comportamenti e nessuna remora ad abbandonare il Paese chiudendo i propri insediamenti produttivi⁵.

E aggiunge che lo stato moderno e gli organismi comunitari di cui si è dotato, non sono in grado di esercitare nemmeno il *countervailing power* di settecentesca memoria e allora si rivalgono – in Europa particolarmente – oberando questi soggetti economici di una valanga di adempimenti burocratici, sotto i quali rischiano di soccombere soltanto le piccole-medie im-

assistenziale” nell'Europa continentale. Una civiltà che si era sviluppata negli ultimi decenni dell'Ottocento con l'affermarsi del movimento operaio e sindacale, estendendosi anche ai paesi anglosassoni (Stati Uniti, Gran Bretagna). Aveva raggiunto il suo apice dopo la seconda guerra mondiale e poteva esser classificata come un riconoscimento tra capitale e lavoro dei reciproci interessi, secondo quello che fu chiamato “il compromesso socialdemocratico” di democrazia avanzata.

³ È l'opinione espressa da un manager delle telecomunicazioni dell'esperienza di Franco Bernabé, intervistato da Paolo Pagliaro nel libro *In trappola. Ascesa e caduta delle democrazie occidentali (e come possiamo evitare la terza guerra mondiale)*, Solferino Editore, Milano, ottobre 2024. In realtà già Toni Negri nel nuovo secolo aveva intuito che la riduzione dello stato a “stato minimo” significava la negazione del contratto sociale su cui si sono costruite le costituzioni della democrazia borghese. E proponeva una nuova stipula di quel contratto attorno a dei “beni comuni” più che a un rapporto tra classi, per non ripetere il modello del “compromesso socialdemocratico”.

⁴ Alla stessa categoria appartengono le grandi piattaforme che controllano il mercato globale dell'audiovisivo, come Netflix, Amazon prime e altre; su questo mondo e sulle persone che vi lavorano rimando alla ricerca pubblicata dalla Fondazione Brodolini *Dietro le quinte. Indagine sul lavoro autonomo nell'audiovisivo e nell'editoria libraria*, a cura mia e di Anna Soru, maggio 2022, nel quadro delle attività di ACTA, l'Associazione dei freelance (www.actainrete.it), sister organisation della Freelancers Union degli Stati Uniti (www.freelancersunion.org), di cui Anna Soru è stata a lungo Presidente. La ricerca per la Fondazione Brodolini ha messo in luce con anticipo alcune tematiche che sono state al centro del grande sciopero (148 giorni) degli sceneggiatori di Hollywood gestito dalla Writers Guild of America (WGA) da maggio a settembre 2023 (v. “Los Angeles Times”, 16.10.23).

⁵ Bernabé, Pagliaro, *In trappola*, cit., p. 141. La vicenda Stellantis sembra confermare perfettamente questo giudizio.

prese. Mentre sui soggetti più potenti gli oneri burocratici hanno, a nostro avviso, l'effetto che per un individuo può avere la puntura di una zanzara.

Un altro elemento essenziale è il sempre maggiore distacco dell'andamento dell'economia reale da quello della finanza. Mentre in Europa ci sono segni di recessione, in particolare in paesi come la Germania, la Borsa di New York ha continuato a battere giorno dopo giorno nuovi record nei titoli trattati, ma anche le grandi banche tedesche o italiane hanno chiuso i bilanci con guadagni poche volte o mai raggiunti nella storia, come scrive dal gennaio 2025 la Newsletter quotidiana di "Handelsblatt", il maggior organo finanziario tedesco. Soltanto negli ultimi mesi, a seguito delle misure protezionistiche della seconda amministrazione Trump, ci sono segnali di un rallentamento e di un leggero indebolimento del dollaro, che non ostacolano però minimamente l'accumulo di vertiginose ricchezze⁶.

Da Prodi a Meloni

Come l'Italia ha affrontato questo passaggio decisivo del capitalismo contemporaneo è abbastanza noto. È stato anticipato da un'azione senza precedenti della magistratura, la nota operazione "Mani Pulite", su cui è inutile soffermarsi. Merita invece sottolineare la "sostanza sistemica" di quel passaggio, consistito nello smantellamento dell'assetto di economia mista pubblico-privata, che durava dagli anni 30. Non a caso il periodo che quel passaggio ha inaugurato è stato chiamato Seconda Repubblica. Da allora trent'anni sono passati e sempre più frequenti sono le voci critiche sugli effetti che quei cambiamenti hanno avuto sul destino del Paese.⁷ Incontestabili sono gli effetti negativi sulla condizione di chi lavora, sia quelli prodotti dalle dinamiche spontanee di mercato a seguito delle privatizzazioni, sia quelli prodotti dalle reiterate misure di flessibilizzazione della forza-lavoro, messe in atto dai governi di tutti i colori, che hanno indebolito il sistema di tutele impostato dallo Statuto dei Lavoratori e rafforzato dalla contrattazione sindacale degli Anni 70. Inaugurate con il cosiddetto "pacchetto Treu" del primo governo Prodi con l'intenzione di rendere meno rigido il mercato del lavoro, nel corso degli anni tali misure si

sono trasformate in una vera e propria crociata all'insegna della precarizzazione dei rapporti di lavoro e della subalternità del sindacato confederale. Fino ad arrivare a quest'ultima fase (2020-2025), caratterizzata dagli shock esogeni della pandemia e delle guerre, dove sono gli stessi rappresentanti del capitalismo a chiedersi ormai se non sia il caso di riscoprire il valore della "giustizia retributiva",⁸ ovvero *la centralità dei diritti sociali che i partiti di sinistra hanno via via trascurato*, preferendo concentrarsi sui diritti civili e ambientali. E che cosa va inteso con il termine "diritti sociali" si evince chiaramente dalla sentenza della Cassazione n. 27711 del 2 ottobre 2023 sulla giusta retribuzione.

Occupazione in crescita, ma quale?

A maggio del 2024 il governatore della Banca d'Italia, Panetta, nelle sue "Considerazioni finali" così si esprimeva:

Nell'area dell'euro, l'economia italiana è quella con la minore crescita del prodotto per abitante nell'ultimo quarto di secolo. La produttività del lavoro è rimasta ferma (...) L'evoluzione dei salari ha riflesso il ristagno della produttività: i redditi orari dei lavoratori dipendenti sono oggi inferiori di un quarto a quelli di Francia e Germania. In termini pro capite, il reddito reale disponibile per le famiglie è fermo al 2000, mentre in Francia e in Germania da allora è aumentato per oltre un quinto⁹.

Il 3 gennaio 2025, riferendosi ai dati sulla crescita dell'occupazione comunicati il 12 dicembre 2024 dall'ISTAT, la premier Giorgia Meloni affermava sui social:

C'è una grandissima e ritrovata fiducia da parte degli investitori e dei mercati nei confronti del Sistema Italia. Abbiamo registrato il record nella richiesta per i nostri titoli di Stato, lo spread è nettamente inferiore rispetto a quando ci siamo insediati, la Borsa Italiana ha toccato il record e le agenzie di rating hanno migliorato il loro giudizio. Quelli che qualcuno

⁶ Com'è il caso di Larry Ellison, Presidente di Oracle (v. *Forbes Italia*, 11.09.2025)

⁷ Le critiche più pertinenti sono quelle che provengono dall'ambiente della finanza, da uomini che hanno vissuto in prima persona, dall'interno, le privatizzazioni, come Pietro Modiano e Marco Onado, *Illusioni perdute. Banche, imprese, classe dirigente in Italia dopo le privatizzazioni*, Il Mulino, Bologna 2023.

⁸ V. le varie iniziative di presa di parola di esponenti dell'élite finanziaria mondiale che chiedono di essere tassati di più, come l'appello firmato da 370 miliardari in occasione del World Economic Forum di Davos (20-24 gennaio 2025) *We Must Draw The Line*, <https://www.businesspeople.it/business/economia/fateci-pagare-piu-tasse-distribuite-la-ricchezza-lappello-di-370-miliardari/>.

⁹ Banca d'Italia, *Considerazioni finali del Governatore*, 31 maggio 2024.

sperava fossero i punti deboli di questo governo sono diventati dei punti di forza. Certo, questo non significa che in Italia vada tutto bene e che la totalità dei problemi sia stata risolta, ma l'inversione di rotta c'è¹⁰.

L'ISTAT infatti nella sua mensile "Nota sull'andamento dell'economia italiana, novembre-dicembre 2024" aveva scritto che:

Nei primi dieci mesi del 2024 è in forte miglioramento il saldo commerciale (oltre 45 miliardi di euro)... Il tasso di disoccupazione dell'Italia (5,7%) risulta inferiore a quello dell'area euro (6,3%)... si riducono gli uomini, i dipendenti a termine e i 15-34enni mentre crescono le donne, i dipendenti permanenti e chi ha almeno 35 anni di età.

Passano alcuni mesi e l'edizione della "Nota" resa pubblica il 10 settembre 2025 ha un tono tutto diverso:

Le prospettive per l'economia mondiale restano molto incerte e segnali negativi emergono dagli indicatori anticipatori del commercio internazionale. In Italia, il Pil nel secondo trimestre ha mostrato una lieve flessione (-0,1% su base congiunturale): a fronte di un calo dell'export e di un accumulo di scorte, i consumi privati sono risultati stabili mentre la dinamica degli investimenti, seppure in rallentamento, è stata positiva. L'interscambio commerciale italiano tra aprile e giugno, in media, ha evidenziato una decelerazione, guidata dal calo delle esportazioni verso i mercati extra-Ue: al rallentamento dell'export verso gli Stati Uniti si sono associate forti flessioni verso Regno Unito, Cina, Russia e Turchia. La produzione industriale cresce in luglio su base congiunturale per il secondo mese consecutivo ma cala la fiducia delle imprese manifatturiere in agosto a fronte di un miglioramento nei servizi. Il mercato del lavoro continua a mostrarsi solido, con un ulteriore incremento in luglio sia del numero di occupati rispetto al mese precedente (+0,1%, +13mila unità), sia del tasso di occupazione (62,8%, +0,1 punti percentuali). Per posizione professionale, l'occupazione aumenta sia tra i dipendenti permanenti, sia tra quelli a termine mentre cala tra gli autonomi¹¹.

Ciononostante la premier italiana continua ad ostentare ottimismo e a vantare i successi del suo governo sulla base dei dati sull'occupazione.¹²

¹⁰ Ansa, Ultima Ora, 3 gennaio 2025.

¹¹ <https://www.istat.it/comunicato-stampa/nota-sullandamento-delleconomia-italiana-luglio-agosto-2025/>

¹² Si veda ad esempio il suo intervento al Festival di Rimini di Comunione e Libe-

I numeri, si dice spesso, sono numeri, dicono più di tante chiacchiere, sono inconfutabili. Invece non è così. Bisogna vedere almeno a) come sono prodotti questi numeri, b) quale arco di tempo prendono in considerazione, c) quali correlazioni esistono tra le grandezze considerate. Se dovessimo limitarci per ora solo ai dati su occupazione e salari, le fonti cui fare affidamento sono molteplici e non sempre adottano le stesse metodologie. Le due fonti principali per l'occupazione sono l'ISTAT e l'INPS, il primo conduce analisi campionate, il secondo si fonda su dati amministrativi che permettono d'individuare sia i flussi che gli stock di mano d'opera. La *Rilevazione trimestrale delle forze di lavoro* dell'ISTAT è un'indagine campionaria condotta mediante interviste alle famiglie. La popolazione di riferimento è costituita dagli individui tra i 15 e gli 89 anni, ogni anno vengono intervistate complessivamente circa 250mila famiglie per un totale di circa 600mila individui¹³. L'INPS è naturalmente una fonte estremamente affidabile perché dispone di una massa enorme di dati amministrativi, relativi alle retribuzioni, ai versamenti dei contributi previdenziali, al numero di ore di Cassa Integrazione autorizzate, alle agevolazioni fruitive, alle prestazioni assistenziali ecc.¹⁴. Una terza fonte importante sono i dati ISTAT della *Contabilità Nazionale*. Con queste fonti si può seguire l'evoluzione del mercato del lavoro (variazioni tra diversi periodi), per occupati, disoccupati, inattivi, per genere, per tipo di contratti (tempo indeterminato, determinato, apprendistato, part-time, somministrazione), per retribuzioni, per ambito territoriale, per soli dipendenti senza gli autonomi o per tutto l'universo, con o senza dati stimati del sommerso, con dati grezzi o destagionalizzati. Un esercizio dunque molto complesso, al quale offrono un utilissimo supporto alcuni Osservatori che dipendono dalle Regioni. Questi brevi accenni al fine di mettere in guardia i lettori da certe "narrazioni" giornalistiche, le quali, anche se citano la fonte, raramente specificano con quali criteri è stato costruito il dato¹⁵.

razione (<https://www.governo.it/it/articolo/intervento-del-presidente-meloni-al-meeting-di-rimini-2025/29604>).

¹³ Traggio tutte le informazioni relative alle fonti statistiche da <https://www.lavorowelfare.it/wp/wp-content/uploads/2024/10/LW-mercato-lavoro-report-2-settembre24.pdf>.

¹⁴ Questi dati vengono pubblicati su diversi "Osservatori" (sul lavoro dipendente, sul lavoro agricolo, sul lavoro domestico ecc.) in genere annuali. Con riferimento specifico al mercato del lavoro, INPS mette a disposizione l'*Osservatorio sul mercato del lavoro*, con cadenza trimestrale (fino a pochi mesi fa era denominato banca dati Uniemens/Osservatorio Precariato ed era a cadenza mensile).

¹⁵ Per quanto riguarda le retribuzioni, è sufficiente che una persona riceva un compenso

La *Rilevazione trimestrale delle forze di lavoro* dell'ISTAT è la fonte più tempestiva, quella da cui risulta meglio l'andamento congiunturale, ma per capire gli effetti strutturali di quello che sta accadendo occorre considerare un orizzonte temporale più ampio, di almeno cinque-dieci anni. Pertanto nella lettura dei cosiddetti “numeri” vanno osservate tutte queste cautele.

Proviamo dunque a leggere i dati sull'occupazione partendo da uno sguardo europeo un po' retrospettivo e leggiamo quanto scrive la Banca Centrale Europea nel suo “Bollettino” n. 8 del 2024¹⁶:

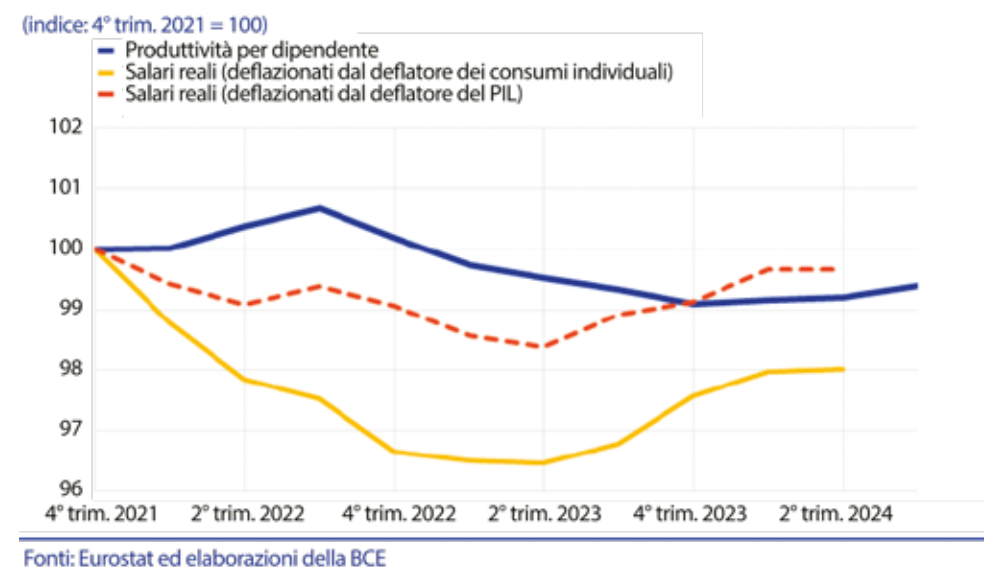
Il calo dei salari reali all'inizio della crisi energetica ha contribuito allo scollamento tra la crescita dell'occupazione e quella del prodotto. L'aumento dell'inflazione durante la recente crisi energetica ha determinato un calo dei salari reali in quanto l'adeguamento dei salari nominali si è verificato con un certo ritardo. Inizialmente, inoltre, la flessione dei salari reali ha sopravanzato quella della produttività. Questo divario tra salari reali e produttività ha favorito la creazione di posti di lavoro incentivando le imprese ad assumere, o a trattenere, un numero maggiore di lavoratori, dato che l'input di lavoro era percepito come meno costoso rispetto ad altri input.

In questo studio della BCE si dimostra che, malgrado la pandemia, *in tutta l'area dell'euro l'occupazione ha tenuto in maniera sorprendente nonostante le difficoltà congiunturali*, la stagnazione della produzione, l'aumento dei prezzi dell'energia, persino le guerre, perché le aziende hanno preferito tenersi la forza lavoro per varie ragioni (difficoltà di reperimento di lavoratori, fiducia in una ripresa sostenuta dai massicci contributi europei) ma in particolare perché i salari reali sono rimasti bassi, se si tiene conto dell'inflazione. Quindi le imprese italiane hanno fatto altrettanto, *l'aumento dell'occupazione rivendicato dal governo italiano come particolarmente significativo non è un'eccezione, rientra in questo quadro europeo* ed è dovuto

da un'azienda per un'ora di lavoro perché venga classificata dall'ISTAT come salariata. I cassaintegrati sono considerati inattivi solo dopo il terzo mese consecutivo che ricevono il sussidio. Una cosa sono le ore di CIG autorizzate, altra cosa quelle effettivamente utilizzate. Una cosa sono gli occupati (come numero di teste), altra cosa sono gli avviamenti (quante volte un'impresa ha segnalato una nuova assunzione), perché l'impresa può aver assunto nel corso dell'anno più volte la stessa persona, es. nei contratti a chiamata.

¹⁶ *Le ragioni alla base della tenuta del mercato del lavoro nell'area dell'euro tra il 2022 e il 2024*, a cura di C. Berson, V. Botelho, A. Dias da Silva, C. Foroni, M. Mohr, C. Schroeder, M. Weissler, pp. 99-107.

essenzialmente al fatto che la mano d'opera costa poco.¹⁷ Come si evince da questa tabella:



Questo studio della BCE non è sfuggito agli esperti del Centro Studi ‘Marco Biagi’ di Modena che nel loro Bollettino 2025, n. 2, del 13 gennaio, ricordano come già la Banca d'Italia nella sua “Relazione Annuale” del 2023 sottolineava come

la crescita dell'occupazione, superiore a quella del prodotto, fosse stata sostenuta dalla crescita moderata delle retribuzioni. Questa circostanza ha contribuito a una ricomposizione della produzione a favore delle imprese a maggiore intensità di lavoro, che però tendono ad avere una produttività generalmente bassa.

La stessa fonte, commentando i dati positivi dell'occupazione, di cui il governo Meloni va fiero, non mancava di sottolineare il preoccupante aumento del numero degli “inattivi”, tra i quali vanno annoverati non solo coloro che non cercano un'occupazione ma anche i cassaintegrati

Un indicatore che ci vede al primo posto in Europa, con il 33,7% di per-

¹⁷ Invece una differenza dall'Europa, che qualcuno ha definito “abissale”, a scapito dell'Italia, è il tasso di occupazione dei giovani tra 15 e 24 anni, dovuto in gran parte alla “questione meridionale”, come analizzato dal sito dell'Associazione Lavoro&Welfare, v. nota 10.

sone inattive tra i 15 e i 64 anni rispetto a una media del 24,4%. Troppo spesso tendiamo a considerare il dato sulla disoccupazione senza metterlo in relazione con l'inattività e, così facendo, dimentichiamo che i disoccupati possono diminuire anche se diventano inattivi, non solo se trovano un lavoro (...) Nello specifico, poi, quello che preoccupa è soprattutto l'andamento della fascia d'età 25-34 anni. Considerando, infatti, gli ultimi dodici mesi vediamo come il numero di occupati sia diminuito di 38 mila unità, quello dei disoccupati di 76 mila ma quello degli inattivi è invece aumentato di ben 156 mila persone¹⁸.

Questi dati vanno letti anche con uno sguardo alle crisi aziendali, che sembrano in pericoloso aumento, anche per diverse cause esogene. Secondo i dati di Unioncamere, presentati a dicembre 2024, sarebbero 105.974 le lavoratrici e i lavoratori a rischio a seguito delle crisi aziendali così suddivise: 34 i tavoli aperti al Ministero, 1.963 le istanze di composizione negoziata presso le Camere di Commercio¹⁹. Trattandosi di marchi importanti, come Piaggio Aero Industries (ceduta alla turca Baykar), Almagora (quasi 500 licenziamenti), Acciaierie d'Italia, La Perla, si tratta perlopiù di lavoratori con contratti stabili e retribuzioni che non sono certo da *working poor*. In questo calcolo la CGIL ritiene che non sono compresi altri 12.336 addetti di piccole e medie aziende in crisi ma soprattutto – questa è un'osservazione molto importante:

Regioni e Governo affrontano le crisi solo del sito industriale dell'azienda 'madre' e non dell'intera filiera produttiva, che spesso vede un numero di addetti altrettanto elevato, o superiore, rispetto ai /dipendenti/ diretti; si tratta di lavoratori in somministrazione e in appalto, nei servizi logistici, nelle mense, addetti alle pulizie civili industriali e anche manutentori meccanici²⁰.

Questa osservazione tocca uno dei problemi fondamentali della gestione dell'azienda capitalistica odierna, che *si presenta come una specie di grappolo di aziende interconnesse*. La riduzione dei costi, perseguita ossessivamente, viene ottenuta esternalizzando diverse funzioni con una serie di gare d'appalto dove se proprio non regna la legge del massimo ribasso – che sta

devastando il settore pubblico – vige la filosofia di “strozzare il fornitore”, soprattutto se si tratta di servizi non strategici ma ad alta intensità di lavoro. Quando l'azienda committente (o azienda “madre”) chiude e licenzia, a cascata possono trovarsi nella condizione di chiudere anche alcune delle aziende fornitrici e talvolta la somma di questi posti di lavoro perduti è maggiore del numero di licenziati dell'azienda “madre”²¹.

Quanto pesano le crisi aziendali che, a macchia di leopardo, si stanno estendendo a tutta l'Italia può essere in parte illustrato dal numero di ore di Cassa Integrazione autorizzate:²²

Anno	2023	2024
Tipo intervento	Totale ore autorizzate	Totale ore autorizzate
+ Ordinaria	229.497.526	327.771.774
+ Straordinaria	177.920.448	165.530.017
+ Deroga	1.666.390	2.216.477
+ Totale:	409.084.364	495.518.268

fonte: INPS, Osservatorio CIG

Gli ultimi dati consultati, quelli di giugno 2025, davano un numero di ore autorizzate superiore del 30,4% rispetto a giugno 2024.

Potremmo tentare di riassumere la situazione con le parole di uno dei massimi esperti del mercato del lavoro italiano, per lungo tempo responsabile dell'Osservatorio veneto:

Se la demografia è il problema del futuro (annunciato), il problema del presente è il salario.

Analizzando i dati degli ultimi Rapporti INPS così sintetizza la situazione:

²¹ Ivi. Che riporta il caso concreto della Beko, elettrodomestici, con vari siti in Italia.

²² Il 29 gennaio 2025 l'INPS dava il seguente comunicato: “Durante l'intero 2024 sono state autorizzate oltre 507 milioni di ore, a fronte di un effettivo utilizzo che, da gennaio a ottobre 2024, è stato di 103,4 milioni di ore, pari al 24,6%”. Ha diritto alla Cassa Integrazione anche chi è assunto a part time. A seguito della legge 203/2024 si può svolgere un altro lavoro nel periodo di godimento della CIG, purché venga data immediata comunicazione all'INPS. Il reddito previsto da questa attività verrà dedotto dall'importo percepito come CIG. Nel 2005 è stata introdotta la CIG in deroga, gli interventi più significativi sono stati però effettuati dalla Riforma degli Ammortizzatori Sociali nella Legge di Bilancio 2022 (Legge 30 dicembre 2021, n. 234, art. 1, commi 191-216).

¹⁸ Bollettino ADAPT, 13 gennaio 2025.

¹⁹ Una modalità per risolvere la crisi con una procedura volontaria e stragiudiziale che ha visto un aumento del 60% in un anno, istituita dal decreto legislativo 12.01.2021 n. 14, Codice della Crisi e dell'Insolvenza. Possono farne richiesta gli imprenditori commerciali ed agricoli in condizioni di squilibrio patrimoniale o economico-finanziario.

²⁰ Collettiva.it, 2 gennaio 2025, *Crisi industriali: 118 mila i lavoratori a rischio*.

le retribuzioni lorde effettive dei dipendenti pubblici e privati (al netto domestici e operai agricoli) sono cresciute in media, tra il 2019 e il 2023, attorno al 6-7%; si tratta di una dinamica superiore di uno-due punti a quella delle retribuzioni contrattuali orarie, che hanno evidenziato un incremento appena superiore al 5%; le retribuzioni nette sono mediamente aumentate in misura maggiore delle retribuzioni lorde per effetto soprattutto della decontribuzione e marginalmente delle riforme fiscali (modifiche alle aliquote e alle detrazioni): si può stimare un incremento medio ulteriore, rispetto a quello sotteso alla variazione della retribuzione lorda, di circa 3 punti (differenziato in base al livello del salario: più significativo per i redditi bassi e tendente ad annullarsi per i salari medio-alti); comunque misurata (con qualsiasi indice: Ipca, Foi o Nic), l'inflazione nel medesimo periodo si è attestata attorno al 17-18%, superiore dunque di circa nove-dieci punti alla variazione del salario medio lordo e di sette punti alla variazione del salario medio netto. Se anziché agli indici generali dell'inflazione facciamo riferimento alla variazione dei prezzi dei soli prodotti alimentari, *proxy* dei beni che più contano per i lavoratori con basse retribuzioni, l'inflazione complessiva del periodo risulta ben più significativa – pari a circa il 25% – e il confronto con la dinamica salariale diventa più triste²³.

Azionisti sanguisuga

L'impennata dei costi energetici, le guerre, le difficoltà negli approvvigionamenti, il brusco calo della domanda, sono tra le cause addotte per spiegare queste crisi. Ma se invece la ragione fosse un'altra?

Come ogni anno, anche nell'ottobre 2024 Mediobanca ha pubblicato i risultati del suo studio annuale sui bilanci di 1900 imprese italiane, un campione abbastanza rappresentativo (circa il 45% del fatturato totale) in cui sono incluse tutte le imprese con più di 500 dipendenti. Dunque, in un certo senso, la "crema" del nostro assetto imprenditoriale.

Lo studio è molto complesso, ne riportiamo i risultati principali:

- nel periodo considerato (2014-2023) il fatturato è cresciuto complessivamente del 45.8%, ad un tasso medio annuo del 4.3%;
- il valore aggiunto è aumentato del 53.3%, ad un tasso medio annuo del 4.9%;

- il costo del lavoro è quello, tra le principali voci del bilancio, che evidenzia la crescita più bassa, sia in assoluto (+29.9%), sia medio annua (+2.9%);
- di contro i profitti sono decisamente aumentati: +241.9%, con un tasso medio annuo del 14.6%!!

Su questi dati di Mediobanca l'Osservatorio delle Imprese della Facoltà di Ingegneria Civile e Industriale dell'Università La Sapienza di Roma ha condotto una ricerca diretta dal prof. Riccardo Gallo ²⁴, svolta per capire *come sono stati distribuiti gli utili* che le imprese hanno realizzato nel periodo esaminato. La conclusione è sintetizzata in queste parole:

L'utile netto è aumentato di ben 14 punti percentuali nel 2023 rispetto al 2020 (quasi esattamente pari ai 12 punti in meno del lavoro). L'inflazione (da domanda prima e da costi dopo) ha penalizzato quindi il lavoro dei dipendenti dell'azienda a tutto vantaggio del capitale dei soci. Poiché questa distorsione è nata con la politica espansiva mirata a sostenere l'occupazione, ci si chiede se si possa concludere che è stata sì salvata l'occupazione ma a danno della remunerazione del lavoro dipendente (...). Tra il 2020 e il 2023, gli azionisti delle società industriali censite /da Mediobanca/ si sono distribuiti ogni anno in media l'80% degli utili così gonfiati, lasciando appena il 20% a disposizione della gestione come contributo all'autofinanziamento di nuovi investimenti. Le elaborazioni sono riportate nella tabella seguente:

Totale Società Industriali	2020	2021	2022	2023	2020-23
Valore aggiunto su Fatturato netto, %	21%	20%	16%	20%	
Costo del lavoro su Valore aggiunto netto, %	54%	47%	44%	42%	-12%
Ammortamenti su Valore aggiunto netto, %	20%	18%	17%	16%	-5%
Oneri finanziari su Valore aggiunto netto, %	5%	4%	5%	7%	+2%
Oneri fiscali su Valore aggiunto netto, %	6%	6%	8%	8%	+1%
Risultato netto su Valore aggiunto netto, %	14%	25%	26%	27%	+14%
Dividendi su Risultato netto, %	127%	72%	66%	47%	
Età Immobilizzazioni tecniche, anni	19	18	19	19	
Investimenti finanziari su Investimenti materiali annui	1,0	1,9	1,5	1,4	
Indice di indebitamento	0,7	0,7	0,7	0,7	
Indice secco di liquidità	0,93	0,90	0,85	0,85	
Indice di copertura delle scorte, giorni	89,0	74,2	64,0	80,9	
Indice di dilazione ai clienti, giorni	70,7	62,6	56,3	64,1	
Indice di dilazione dai fornitori, giorni	91,6	78,8	68,2	82,5	

Tavola 1 – ns elaborazioni su Dati cumulativi Area Studi Mediobanca

²⁴ *Dinamica dei redditi, recenti squilibri nell'industria italiana*, ottobre 2024. Riccardo Gallo è stato non solo docente e ricercatore ma anche vicepresidente dell'IRI e membro del Comitato per le privatizzazioni; ha partecipato in qualità di amministratore straordinario al risanamento di gruppi industriali.

²³ Bruno Anastasia, *L'occupazione tiene, ma i salari sono in affanno*, su <https://lavoce.info>, 06.12.2024

E ancora:

L'età media delle immobilizzazioni materiali è rimasta costante e pari a 19 anni, segno che sono stati fatti investimenti di puro mantenimento, non di potenziamento o ammodernamento, nel qual caso l'età media sarebbe diminuita.

E ancora:

Si coglie qui l'occasione per sfatare altre dicerie. La quota di fatturato esportato dalle società industriali è rimasta negli ultimi dieci anni sempre costante e inchiodata al 39%. Ciò da un lato smentisce trionfalismi, dall'altro attesta la bravura organizzativa e gestionale delle imprese a superare l'ostacolo creato dalla perdita di competitività della nazione e dalla non svalutabilità della moneta.

Lo sappiamo, l'arte di arrangiarsi non manca in questo paese, quello che sembra mancare è l'interesse a far crescere le imprese, ad investire in innovazione tecnologica e risorse umane. L'immagine che esce da questi dati è di una proprietà e un management con culture e comportamenti da "capitalismo estrattivo", peraltro praticati spudoratamente, quasi esibiti al pubblico, come la vicenda Stellantis c'insegna ogni giorno. Dopo aver ricevuto durante tutta la sua storia finanziamenti pubblici e incentivi in larga misura, la proprietà chiude una serie di stabilimenti italiani ma continua a pretendere sussidi dal governo. Praticamente l'Italia rischia di non avere più un settore automotive, dove aveva raggiunto un prestigio mondiale, sia per quanto riguarda il marchio che per quanto riguarda la componentistica, se si tiene conto anche della gravissima crisi dell'industria tedesca, di cui siamo fornitori di primo livello.²⁵ Di fronte a queste evidenze si rimane di stucco quando le associazioni datoriali ripetono la cantilena – con i dati dell'ineffabile "Sistema Excelsior" – che le imprese non trovano personale adatto alle loro esigenze, in particolare nei settori più qualificati e a contatto con le nuove tecnologie. Come se l'Università italiana e gli istituti tecnici non fossero in grado di formarli. O come se l'esigenza di conciliazione vita-lavoro, che, si dice, i candidati pongono

²⁵ Purtroppo non è questa la sede per farlo, ma sarebbe estremamente istruttivo, anche per capire meglio a che punto è la "questione salariale" oggi in Italia, seguire nei dettagli la vicenda del rinnovo del contratto dei metalmeccanici, che al momento in cui questo articolo viene scritto, non si è ancora conclusa dopo un anno dalla scadenza. Storicamente quello dei metalmeccanici è il contratto "pivot" per tutta l'industria.

sempre più spesso come condizione, fosse una "pretesa" eccessiva. Quando le imprese dicono di non trovare giovani preparati alle nuove tecnologie forse la verità è un'altra: *che le nuove tecnologie non ci sono o non sono presenti in misura adeguata* nelle nostre imprese se, come specifica la ricerca della Sapienza, su quel magro 20% di utili che le imprese destinano all'azienda solo il 40% viene investito in macchine e lavoro. Il resto sono operazioni finanziarie.²⁶ E sembra di assistere talvolta a una commedia di Pirandello quando in tante assemblee di imprenditori e manager si sente rimbombare la domanda: "come possiamo aumentare l'attrattività delle nostre imprese?", che qualcuno traduce in "come possiamo aumentare il nostro sex appeal?". E mai una volta che la risposta sia: "proviamo a pagare meglio la gente". Si parla di formazione (finanziata in genere da risorse pubbliche) e di buona comunicazione, di accattivante immagine dell'azienda, che sarebbero sufficienti ad attrarre i cosiddetti "talenti".

Le conclusioni di questa ricerca della Sapienza dovrebbero farci riflettere e meriterebbero una pubblica discussione, perché, come scrive chi l'ha diretta:

Nessun governo ha mai indicato questa penalizzazione del lavoro, nessuna associazione imprenditoriale, nessun sindacato dei lavoratori l'ha denunciato per tempo e numeri alla mano²⁷.

Manca dunque una presa di coscienza di una realtà che sembra molto lontana da quella che dovrebbe essere la missione dell'impresa e che la Prima Presidente della Corte di Cassazione, nel suo *Rapporto*, ha ricordato in questi termini:

se la realizzazione di un profitto resta il fine naturale dell'attività di impresa, già la Costituzione repubblicana – la cui straordinaria attualità merita di essere sottolineata anche sotto questo profilo – ha attribuito ad essa compiti ulteriori e una responsabilità sociale complessa, declinata anche in relazione alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità delle

²⁶ Capita spesso che qualche azienda, per dimostrare la presenza al suo interno delle nuove tecnologie, fornisca l'elenco dei robot installati. Ma la robotica ha quasi 50 anni di vita! La Fiat nel 1977/78 già inseriva i robot nel suo reparto verniciatura. Non tutti i robot oggi ancora perfettamente funzionanti hanno dei sistemi di regolazione basati sull'intelligenza artificiale, nel qual caso sarebbe giustificato parlare di "nuove tecnologie".

²⁷ Riccardo Gallo, *Distribuzione distorta della ricchezza prodotta*, in Università Sapienza di Roma, *Dinamica dei redditi* ecc. cit., p. 5.

persone (...) in questa prospettiva, la remunerazione dei soci e del capitale non è più sufficiente: l'impresa è chiamata non solo a produrre valore, ma anche valori. (...) Deve "remunerare" capitali diversi dagli apporti dei soci e proiettare nel futuro le forme della sua organizzazione e i suoi modi di funzionamento. Molteplici fonti internazionali, eurounitarie e interne hanno dato impulso a questa evoluzione ed hanno inserito a pieno titolo il mondo dell'impresa nella sfida globale dello sviluppo sostenibile, fatta insieme di sostenibilità ambientale, sociale e di governance (cosiddetti indicatori ESG: *Environmental, Social and Governance*), pp. 125-126.

A parte l'ingiustizia distributiva, ciò che colpisce in questi dati non è solo, come dice la ricerca della Sapienza, la "disaffezione imprenditoriale", ma *la visione di breve termine nella gestione aziendale*, propria ormai di un mondo della finanza caratterizzato dalla presenza sempre più invasiva di fondi d'investimento ai quali interessa *guadagnare il massimo nel più breve tempo possibile*.

Qual è l'incidenza dei fondi nel capitale delle imprese italiane? Non parliamo tanto di grandi istituzioni finanziarie come la Cassa Depositi e Prestiti, di grandi banche o di grandi imprese pubbliche – dove negli ultimi tempi si è sentita sempre più forte la presenza di Blackrock, il maggior gestore di patrimoni al mondo – quanto del tessuto delle piccole-medie imprese che, in seguito alle restrizioni adottate nel credito o alle difficoltà di mercato dovute a fattori geopolitici o all'impennata di certi prezzi delle materie prime e dell'energia o a problemi di successione tipici delle imprese familiari, accolgono volentieri le proposte dei fondi d'investimento, che sembrano aver avuto una notevole crescita dal 2020 al 2022, passando da 6,5 a 26,3 miliardi di euro investiti, per poi calare bruscamente²⁸.

Un paese sempre meno industriale

Le correlazioni tra le tre variabili occupazione-salari-produttività lette su dati complessivi non ci dicono molto perché le differenze tra i settori sono molto grandi e altrettanto quelle tra imprese di differenti dimensioni. I dati di cui disponiamo con un sufficiente dettaglio per trarne conclusioni di carattere strutturale, non congiunturale, riguardano in sostanza la manifat-

tura. Ma non è quella che cresce, anzi, i dati che l'ISTAT ha comunicato il 12 febbraio 2025 per la produzione industriale sulla base dell'ultima rilevazione (dicembre 2024), fatta base 100 il 2021, sono inquietanti:

a dicembre 2024 l'indice complessivo diminuisce in termini tendenziali del 7,1% (i giorni lavorativi di calendario sono stati 20 contro i 18 di dicembre 2023)... Flessioni particolarmente marcate si rilevano, nella fabbricazione di mezzi di trasporto (-23,6%), nelle industrie tessili, abbigliamento, pelli e accessori (-18,3%) e nella metallurgia e fabbricazione di prodotti in metallo (-14,6%).

Ultimi dati, da noi consultati, quelli di giugno 2025; ecco il commento dell'ISTAT:

In termini tendenziali, al netto degli effetti di calendario, a giugno l'indice generale è in flessione. La dinamica tendenziale è negativa per tutti i principali raggruppamenti di industrie, con l'eccezione dell'energia. Il calo della produzione si estende anche al primo semestre dell'anno con una riduzione tendenziale del -1,1%.

Ormai sono quasi due anni che la produzione industriale è in costante calo e il ritmo con cui diminuisce sta accelerando. Letti alla luce di questi numeri, i dati sulla distribuzione degli utili delle imprese danno la netta *sensazione di un capitalismo che si porta via più soldi che può più in fretta che può, prima che arrivi il crollo*.²⁹ La netta sensazione, se leggiamo questi numeri nel contesto dei dati - a) sull'occupazione, b) sulle crisi aziendali, c) sulla ricerca di mano d'opera da parte delle imprese – è quella di un paese che abbandona una progettualità che lo aveva portato, in alcuni settori, ai vertici mondiali, per imboccare una strada che lo porterà a diventare mera metà turistica. Un paese di ingegneri, tecnici e creativi di altissimo livello, che diventa un paese di camerieri, i quali, tra l'altro, sono richiesti solo se hanno livelli di istruzione paragonabili a quelli dei tecnici (es. conoscenza delle lingue), solo se sono disposti alla flessibilità più selvaggia e alla mobilità territoriale, non potendo lavorare in smart working in un ambiente dove le possibilità di carriera, oltretutto, sono piuttosto limitate. Come se non bastasse, mentre un tecnico o un ingegnere o un creativo possono avere un

²⁸ Dati ricavati da uno studio di Pricewaterhouse&Cooper per l'AIFI, l'Associazione Italiana del Private Equity, Venture Capital e Privat Debt: *Il mercato italiano del Private Equity e del Venture Capital*, 16.09.2024, che si ferma al primo semestre del 2024.

²⁹ Sotto questo profilo sembra un po' fuori tempo la proposta della CISL di partecipazione dei lavoratori "organizzativa, gestionale, economico-finanziaria e consultiva" alla gestione dell'impresa.

peissimo carattere senza subire pesanti conseguenze sul piano professionale, un cameriere deve essere dotato di particolari doti di empatia, di socievolezza, verso i clienti. Cioé si richiede a un cameriere una particolare tensione/partecipazione emotiva che al tecnico non è richiesta. Vedremo quindi che alla fuga dall'Italia di medici, di tecnici e di creativi si aggiungerà anche la fuga di aspiranti camerieri.

Molto spesso più dei dati complessivi a livello nazionale, ci danno un'immagine più vicina alla realtà certi dati regionali, in particolare se si tratta di territori strategici per la nostra economia. Qui riportiamo un esempio fornito dall'Osservatorio Regionale del lavoro del Veneto, che giustificano i timori di molti osservatori (condivisi dall'autore di queste note) che il declino dell'Italia industriale, iniziato ai primi del nuovo secolo, abbia imboccato un cammino difficilmente reversibile³⁰.

Tab. 1 – Veneto. Posizioni di lavoro dipendente* nel comparto industriale. Saldi occupazionali 2019-2024

	Industria (senza costruzioni)	Metal-meccanico	Auto-motive	Made in Italy	Tessile-abb.	Concia, calzature
2019	6.856	3.884	55	1.757	-460	98
2020	-2.022	-514	-59	-1.972	-900	-628
2021	9.185	6.301	98	985	-397	46
2022	11.847	6.776	212	3.395	630	965
2023	5.791	3.703	22	1.803	545	-477
2024	481	232	115	670	1.151	1.022
Dicembre						
2019	-5.377	-1.632	-62	-3.246	401	-225
2020	-3.651	-1.197	-13	-2.206	-256	-152
2021	-4.047	-1.023	-43	-2.596	-164	-185
2022	-4.867	-1.797	-77	-2.466	-201	-195
2023	-5.183	-1.739	-60	-2.865	-290	-312
2024	-4.667	-1.734	-56	-2.483	-231	-148

* Rapporti di lavoro a tempo indeterminato, determinato e apprendistato.
* Fonte: ns. elab. su dati Silv, aggiornamento all'8 gennaio 2025

Non sono compresi in questa tabella i contratti di somministrazione. Sono dati di una sola regione ma mettono perfettamente in luce le tendenze di fondo di un paese che proprio sta cambiando pelle, dove il lavoro

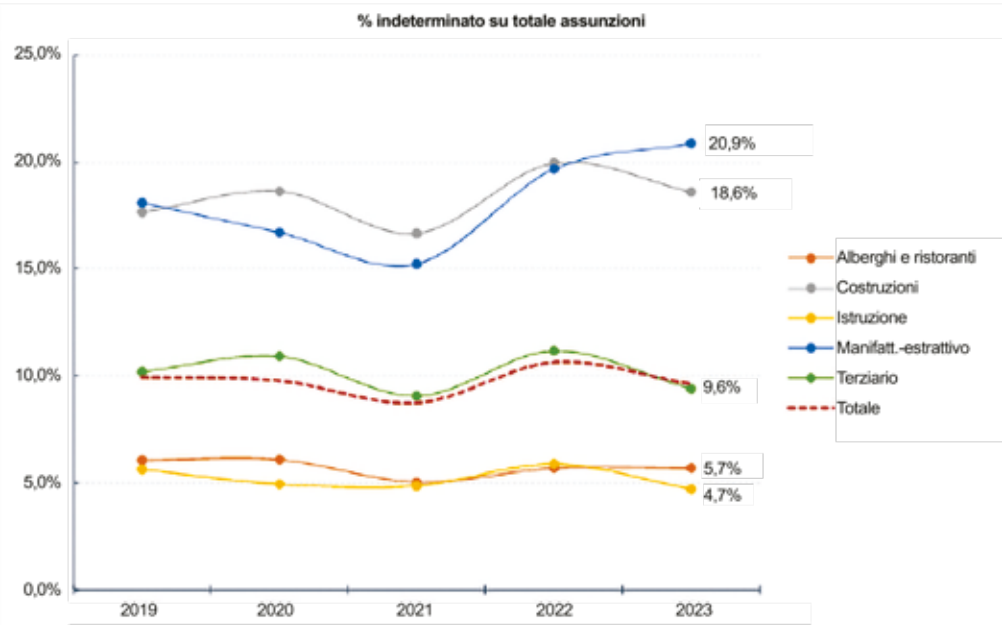
³⁰ È d'obbligo a questo punto ricordare il libro dell'eminente sociologo Luciano Gallino, *La scomparsa dell'Italia industriale*, Einaudi, Torino, 2003, che fece molto scalpore. Rispetto ad allora, molti hanno la sensazione che l'attuale salto tecnologico, spinto dai progressi dell'intelligenza artificiale, rappresenti un vero e proprio "cambio d'epoca" che rende molto più difficile per un Paese la riconversione da un modello industriale a un altro. Il tema si pone non solo per l'Italia ma anche per Paesi come la Germania, dove il superamento della crisi dell'automotive sembra possibile proprio cambiando il modello industriale, per esempio passando da un modello fondato sulla produzione di beni di consumo durevoli a un modello fondato sul complesso industrial-militare.

è sempre più precario, con sempre minore richiesta di forza lavoro ad alta scolarizzazione e quindi con dei salari reali medi in diminuzione³¹.

Quindi il settore sul quale abbiamo a disposizione l'apparato statistico più completo è ancora il settore industriale. Ma quello ormai non è più l'Italia del lavoro di oggi né di domani. È il settore dei servizi privati quello che assorbe sempre più mano d'opera, in particolare il cosiddetto ho-re-ca, la ristorazione, l'accoglienza alberghiera, i caffè, un settore che rimane indefinito, persino nel linguaggio. Il Censis, in una sua ricerca del 2022, limitata ai distributori di cibi e bevande, adotta la definizione di *out of home*, il settore del "fuori casa"³². Con la crescita del turismo e i fenomeni patologici del cosiddetto *overtourism*, incentivati dai viaggi aerei low cost, dalla navigazione delle crociere e dalle linee ferroviarie ad alta velocità, il settore ho-re-ca è in crescita. È un settore fondamentale per capire il grado di precarietà del mercato del lavoro italiano. Secondo stime della Società di Business Information Cribis e della sua piattaforma dedicata Margò, il settore occupava 1 milione 150 mila persone nel 2021 e ne ha occupate 1 milione 362 mila nel 2023³³. Il numero delle imprese sarebbe di 725 mila, di cui il 45.8% sarebbero imprese individuali, il 22.8% società di persone e solo il 30.9% società di capitali³⁴. L'impossibilità di disporre di dati statistici solidi dipende dal fatto che il perimetro del settore ho-re-ca è molto indefinito e quindi è necessario mettere insieme diversi codici ATECO (i quali, tra l'altro, sono stati modificati a partire da gennaio 2025). *Quindi è la scelta soggettiva del ricercatore a definirne il perimetro*. Altrettanto complesso è il panorama delle associazioni di rappresentanza, in parte aderenti a Confindustria, in parte a Confcommercio³⁵. Dati statistici più precisi si possono tro-

³¹ Fedele De Novellis, *Il triennio peggiore per i salari italiani*, lavoce.info, 30.04.2024.
³² Censis, *Il valore economico e sociale della distribuzione horeca nel post-Covid 2019*.
³³ Non avendo riscontrato altre precisazioni, supponiamo che, trattandosi di un settore con alta presenza di stagionali, di contratti a termine e di contratti a chiamata, quelle cifre sono valide in termini di avviamenti ma non di occupati, una persona può aver avuto diversi avviamenti ma alla fine dell'anno l'occupazione è aumentata di una sola unità.
³⁴ Abbiamo consultato la pagina agli inizi di febbraio <https://www.fipe.it/wp-content/uploads/2024/12/nota-informativa-ind-congiunturale-III-trim-2024.pdf>.
³⁵ Tra queste assume un certo rilievo la FIPE, Federazione Italiana Pubblici Esercizi che dispone di un ufficio studi che periodicamente svolge inchieste a campione sui soci per saggiare il *sentiment*, lo stato d'animo delle imprese, la loro fiducia o sfiducia nel futuro; si focalizza sulle attività d'impresa, fatturati, consumi, ma non sugli occupati. Traggio dalla loro indagine sui prezzi nei pubblici esercizi questi dati (luglio 2025): "nei ristoranti tradizionali gli aumenti su luglio 2024 si attestano sul +2,9% mentre per le pizzerie sul +3,5%. I prezzi della gastronomia registrano +3,0% e il delivery +2,3% rispetto all'anno precedente" (https://www.fipe.it/wp-content/uploads/2025/09/NOTAINFO_prezzi_luglio-2025.pdf).

vare presso gli Osservatori regionali del mercato del lavoro, che li mettono in rete con frequenza talvolta mensile; spesso queste informazioni permettono di vedere alcuni “scorci” dell’andamento complessivo, che sono illuminanti. Qui un piccolo esempio tratto dal sito dell’Osservatorio regionale sul mercato e le politiche del lavoro della Regione Friuli Venezia Giulia, che mette bene in luce la precarietà del lavoro nel settore ho-re-ca e che non è nemmeno il più basso gradino della sicurezza, se pensiamo alla presenza diffusa del lavoro nero, che ha sempre contraddistinto questo settore.



In un arco di tempo di cinque anni, pur caratterizzati dalla presenza della pandemia, l’occupazione a tempo indeterminato nel settore ho-re-ca è rimasta sempre inferiore al 6% del totale e non è aumentata nemmeno dopo l’uscita dalla pandemia, che ha visto un forte aumento delle presenze turistiche testimoniato dall’incremento degli introiti della tassa di soggiorno. È un settore dove la frequenza dei contratti stagionali e dei contratti a chiamata è molto alta³⁶.

³⁶ Il 2 febbraio 2025 lo stesso Osservatorio comunicava il bilancio dei dati relativi a tutti i settori per il 2024, le assunzioni a tempo indeterminato erano calate del 5,1% rispetto al 2023; il settore alberghi e ristoranti ha avuto un incremento degli occupati

Anche con questi dati parziali risulta evidente la drammatica frammentazione del sistema-impresa in Italia, che ci fa venire in mente i giudizi sconsolati di uomini di finanza, che conoscono il capitalismo italiano dall’interno e ci hanno messi in guardia dal leggere il sistema-Italia a partire dalle imprese medio-grandi. *L’Italia “vera” sarebbe quella delle microimprese*, dove ci troviamo di fronte una situazione “grigia”, spesso all’insegna dell’irregolarità e dell’illegalità³⁷. Il problema, come ora vedremo con il caso della cosiddetta “logistica”, è che l’irregolarità e l’illegalità *non sono specifiche di una determinata classe dimensionale ma nascono dal connubio tra grande impresa e microimpresa*.

Ma prima di affrontare il tema specifico della logistica vale la pena soffermarsi ancora su un dato regionale molto significativo, quello del Veneto, che tra l’altro dispone di uno dei più efficienti e precisi servizi di Osservazione del mercato del lavoro³⁸.

Posizioni di lavoro dipendente settore privato
saldo contratti gennaio-dicembre 2024

	indeterminato	determinato	apprendistato
2023	+ 34.563	+ 1.628	+ 871
2024	+ 29.053	+ 2.217	- 2735

(del 25,8% tra il 2019 e il 2024, mentre la manifattura nello stesso periodo ha visto una diminuzione del 9,6%). Va precisato che la condizione dei lavoratori stagionali, se provvisti di regolare contratto, non è poi così svantaggiosa, se si tiene conto che, terminata la stagione, diventano percettori del sussidio di disoccupazione, la cosiddetta Naspi (Nuova Assicurazione Sociale per l’Impiego).

³⁷ Vedi il già citato Pietro Modiano, Marco Onado, *Illusioni perdute. Banche, imprese, classe dirigente in Italia dopo le privatizzazioni*, Il Mulino, Bologna 2023 e l’articolo di Pierluigi Ciocca, già responsabile dell’Ufficio Studi di Bankitalia e uomo molto vicino all’ex Governatore Ciampi: *Sulle cause economiche dell’involuzione della democrazia*, in “Nuova Antologia”, n. 8, gennaio-marzo 2023, dove tra l’altro esprime un giudizio durissimo sul governo Draghi: “Quel governo, detto ‘tecnico’ ha lasciato al Paese un’eredità costituita da estrema destra al potere, inflazione a due cifre, recessione alle porte, debito pubblico da primato, ritardi gravi nelle riforme e soprattutto negli investimenti finanziati dall’Europa, coinvolgimento anche militare della pacifica Italia (l’Italia dell’art. 11 della Costituzione repubblicana e antifascista) in un conflitto Russia-Ucraina che può diventare nucleare”.

³⁸ www.venetolavoro.it.

% variazioni delle assunzioni 2023/2024

made in Italy	metalmec- canico	edilizia	agricoltura	turismo	logistica
- 10,5%	- 14%	+ 4,1%	+ 12,7%	- 0,5%	+ 2,1%

saldo assunzioni 2023/2024

	made Italy	metal- mecc.	edilizia	agricol- tura	turismo	logistica
2023	48.337	49.645	44.362	70.962	165.142	39.379
2024	43.259	42.695	46.202	79.973	164.352	40.200

Da questi dati il saldo occupazionale risulta in complesso positivo ma appare in tutta evidenza un forte rallentamento rispetto al 2023, soprattutto nel settore industriale dove le assunzioni sono diminuite del 7% ma nel comparto metalmeccanico sono diminuite del 14% e forti contrazioni si hanno anche nel made in Italy, nel sistema moda, nell’industria conciaria e nel legno mobilio. Il ricorso alla CIG è aumentato del 21% (dati del terzo trimestre), il tempo indeterminato cala del 15,9%. In contrazione sono anche i contratti di apprendistato, mentre aumentano i contratti a tempo determinato e i parasubordinati. I contratti a part time costituiscono il 35% del totale delle assunzioni (!) Persino il turismo è in leggera diminuzione. L’unico settore con un saldo positivo è quello della cosiddetta logistica, +2%. Ovviamente l’alto numero di assunzioni nel turismo dipende dal tipo di contratti (stagionali e a chiamata), che in quel settore prevalgono, ma questo non può essere un argomento per negare la tendenza inarrestabile verso la precarizzazione di tutto il mercato del lavoro³⁹.

Andiamo a vedere allora gli ultimi dati, resi pubblici nel luglio 2025⁴⁰.

³⁹ <https://www.venetolavoro.it/-/il-mercato-del-lavoro-veneto-nel-2024>. Il lavoro dipendente, secondo la definizione adottata dall’Osservatorio, include tutti i rapporti instaurati da imprese localizzate nel territorio regionale con contratti a tempo indeterminato, determinato, di apprendistato o in somministrazione.
⁴⁰ https://www.venetolavoro.it/documents/10180/0/2025_1T_Sestante/aob1688e-84e8-05ea-59ff-d53d1707cd68.

Il 2025 si apre all’insegna di un nuovo rallentamento che coinvolge sia il flusso delle nuove attivazioni contrattuali che il complessivo bilancio delle posizioni di lavoro in essere. Nel primo trimestre si sono registrate 207mila assunzioni, in calo sia rispetto allo stesso periodo del 2024 (-3,5%), che nel confronto con il biennio precedente. Pur in presenza di un contestuale calo anche delle cessazioni (-2%), il saldo di fine anno, è risultato positivo per +26.400 nuovi posti di lavoro, collocandosi al di sotto sia di quello rilevato nello stesso periodo del 2024, sia di quello degli anni precedenti (...). Il rallentamento osservato nella domanda di lavoro è più marcato tra le donne, per la componente nazionale e tra gli adulti nella fascia d’età tra i 30 e i 54 anni. Per quanto riguarda i principali gruppi professionali, i saldi del primo trimestre, pressoché ovunque positivi, mostrano una significativa flessione rispetto allo stesso trimestre dell’anno precedente soprattutto in corrispondenza delle professioni qualificate dei servizi dove, coerentemente con il quadro delineato, si registra un calo delle assunzioni e una sostanziale stabilità delle cessazioni.

“Attenti ai numeri!” abbiamo scritto, attenti a come vengono comunicati. Sembra che i dati sull’occupazione continuino a segnare nuovi record (disoccupazione è diminuita, diminuiti gli inattivi, aumentati i contratti a tempo indeterminato). Ma ormai non ci casca più nessuno davanti a questi trionfalismi, nemmeno certi organi piuttosto lontani da posizioni di centro-sinistra ⁴¹. Per citare una di queste analisi critiche:

Su 513mila occupati guadagnati in un anno, 481mila hanno più di cinquant’anni. E solo settantamila si trovano nella fascia tra i venticinque e i trentaquattro anni. Mentre i giovanissimi perdono addirittura ventiduemila occupati. Stesso discorso per le donne⁴².

Altro punto da mettere in rilievo: l’aumento dei contratti a tempo indeterminato è incentivato da quelli “agevolati” ⁴³. In alcuni casi le agevolazioni (in forma di crediti d’imposta o di bonus) potrebbero essere talmente

⁴¹ V. “Il foglio”, editoriale del 5.03.2025, *Cosa si nasconde dietro i dati sul pil e occupazione in Italia; Come interpretare i record del mercato del lavoro italiano* (<https://www.ilpost.it/2025/03/04/record-mercato-lavoro-italiano/>); v. anche i commenti della Fondazione e del Centro Studi Adapt <https://www.adapt.it/>.
⁴² <https://www.linkiesta.it/2025/03/lavoro-italia-uomini-over-50/>.
⁴³ INAPP, *Rapporto annuale 2024* (<https://www.inapp.gov.it/pubblicazioni/rapporto-edizioni-pubblicate/rapporto-inapp-2024>). Un elenco di tutte le agevolazioni in vigore per le assunzioni in <https://factorial.it/blog/quali-sono-le-agevolazioni-per-le-assunzioni/> a cura di Giulia Polidoro.

convenienti che un imprenditore potrebbe essere indotto a licenziare un lavoratore assunto prima dell'introduzione delle agevolazioni e sostituirlo con uno che ne è beneficiario.

Chiusa questa parentesi, possiamo passare all'argomento da cui ha preso le mosse questo scritto: l'azione della Procura milanese per contrastare l'illegalità in alcuni settori merceologici.

La logistica tra legalità e illegalità

Chi si occupa da quarant'anni di logistica, come l'autore di queste note, ha una certa difficoltà ad accettare che il settore che nella narrazione quotidiana viene chiamato "logistica", e include anche la consegna dei cibi a domicilio da parte dei *rider*, sia veramente tale. La logistica "vera" è una tecnica di management che si è affermata alla metà degli anni 70 in correlazione stretta con la *lean production*, è diventata pian piano una funzione strategica dell'impresa manifatturiera multinazionale, con il compito di organizzare al meglio i flussi *inbound* dei fornitori e quelli *outbound* dei clienti finali. Con il procedere della globalizzazione, un po' alla volta al posto del termine "logistica" si è preferito parlare di *supply chain*, tradotto in italiano con "catene di fornitura", intendendo con questo la parte operativa delle "catene globali del valore". Le esperienze di logistica più avanzate sono state quindi compiute nei sistemi dove domina la grande impresa (Germania, Giappone e Stati Uniti). In sistemi come quello italiano, caratterizzati da imprese medio-piccole, è invalso l'uso di esternalizzare questa funzione aziendale, affidandone a terzi specializzati l'esecuzione, in particolare le fasi del trasporto e magazzinaggio⁴⁴. Una svolta epocale è avvenuta tra la fine degli anni 80 e l'inizio degli anni 90 con l'ingresso nel mercato della logistica conto terzi (la cosiddetta *contract logistics*, la logistica esternalizzata che si basa su contratti a lungo termine) delle grandi società di servizi espresso, DHL, TNT, Federal Express, UPS⁴⁵. Perché? Perché con la globalizzazio-

ne le catene di fornitura sono diventate sempre più "lunghe", un'azienda localizzata in Italia poteva avere dei fornitori di materie prime o di componenti localizzati in Patagonia o in Kazakistan. Per trasportare velocemente le forniture non bastavano i camion o le navi, ci volevano gli aerei. Queste società disponevano di flotte di aerei cargo e poterono iniziare a controllare il mercato delle grandi catene del valore. Ma un'altra condizione ha permesso il loro sviluppo: la privatizzazione dei servizi postali. Da qui è nato il grande mercato dello *home delivery*, letteralmente esploso quando è incominciato l'e-commerce. Le poste europee, dove la liberalizzazione postale è avvenuta dopo rispetto agli Stati Uniti, hanno capito che avrebbero rischiato di scomparire, soppiantate da questi colossi e allora, intelligentemente, invece di porre dei vincoli normativi, le hanno acquisite: le poste olandesi hanno acquisito TNT (1997) e quelle tedesche DHL (1998-2001). Altre poste europee, che erano rimaste all'asciutto, si sono affrettate a costituire gruppi di società per la logistica e le consegne a domicilio di pacchi (*parcel*). La Poste francese ha formato una joint venture con la svizzera Swiss Post denominata Asendia (2012), per le attività internazionali, ma ha costituito anche varie altre società a seconda dei mercati specifici, come Colissimo (*colis* in francese è l'equivalente di *parcel*), come Geopost, come Geodis, acquisendo anche l'italiana Bartolini (BRT). Invece la britannica Royal Mail che controlla GLS, assunto il nome di International Distribution Services dopo la privatizzazione, sta per passare totalmente sotto il controllo del miliardario ceco Daniel Kretinski⁴⁶. Ma la grande novità in questo mercato del *home delivery* è stata l'apparizione di Amazon, una società che dispone di tecnologie di trattamento dei Big Data di cui gli altri – anche quelli che sono sotto il controllo delle poste nazionali – non dispongono.⁴⁷ Si può dire che tutto questo fiorire di società di consegne a domicilio e di logistica conto terzi, cui appartengono Geodis, GLS, BRT e simili, ma comprese anche Federal Express e UPS rimaste indipendenti, alla fine è destinato a diventare un mercato di fornitori di Amazon, la cui capacità di controllo dell'e-commerce non ha eguali.

⁴⁴ Sergio Bologna, Sergio Curi, *Relazioni industriali e servizi di logistica: uno studio preliminare*, in "Giornale del lavoro e delle relazioni industriali", n. 161, 2019.

⁴⁵ Questa svolta è stata intuita e analizzata da un gruppo di ricercatori di vari paesi europei (per l'Italia l'autore di queste note), che hanno presentato i risultati della loro indagine congiunta multipaese alla Conferenza Mondiale della Ricerca sui Trasporti (World Conference on Transport Research, www.wctr.org), svoltasi a Lione nel 1992. Di fatto questa ricerca aveva anticipato di vent'anni la logica del sistema Amazon. Tradizionalmente nel trasporto merci il *pricing* era calcolato sul rapporto tra peso della

merce e distanza da percorrere oppure sul valore della merce. I grandi protagonisti del trasporto espresso hanno cominciato ad applicare il prezzo in base alla velocità di consegna (12h-24h-48h...).

⁴⁶ <https://www.independent.co.uk/business/royal-mail-sees-parcel-boost-over-christmas-as-ps3-6bn-takeover-ne-ars-completion-b2679874.html>

⁴⁷ Charmaine Chua, Spencer Cox, Marco Veruggio, *Da New York a Passo Corese. Conflitto di classe e sindacato in Amazon*, Associazione PuntoCritico, 2024.

Domanda finale

A questo punto sorge la domanda che ci interessa: come mai in questo mercato, riservato a chi dispone di grandi mezzi finanziari e tecnologici, si incontrano tante situazioni d'illegalità, come testimoniato dalle inchieste della Procura milanese per intermediazione illecita di mano d'opera, finti contratti d'appalto, evasione dell'IVA ecc.? Alcuni nomi di gruppi che abbiamo citato s'incontrano anche nelle inchieste, GLS, Geodis, la stessa Amazon e altre. Evidentemente il livello di competizione nel mercato delle consegne a domicilio, sia al consumatore individuale, b2c (*business to client*), sia a un'azienda, b2b (*business to business*), è tale che la riduzione dei costi si ottiene con un'esasperata pressione sul costo della mano d'opera, ottenuta mediante il subappalto a società di comodo – in genere cooperative – delle operazioni ad alta intensità di mano d'opera. Il fenomeno però non avrebbe assunto l'estensione e la pervasività che lo caratterizza, se non avesse potuto sfruttare due condizioni favorevoli: a) la debolezza dell'azione di contrattazione sindacale da parte degli organismi confederali, b) il totale disinteresse delle associazioni di categoria e della maggior parte della stampa di settore verso il fenomeno dell'illegalità⁴⁸. Il 90% della forza lavoro di questo settore è ancora composta da immigrati, non di rado reclutati direttamente presso i centri di accoglienza da un esercito di “caporali” che costantemente si rinnova.

La debolezza dell'azione sindacale è dovuta a molteplici cause, ci limitiamo a citarne alcune: a) il perimetro contrattuale del settore (CCNL trasporti e logistica) è stato definito molto recentemente e le rappresentanze

⁴⁸ Sulle riviste tecniche di settore, come “Logistica” (<https://www.logisticnews.it/>) o “Logistica management” (<https://www.logisticmanagement.it/it/index.do>) o “Il Giornale della Logistica” (<https://ilgiornaledellalogistica.it/>), anche quando vengono trattati problemi della sostenibilità o dei criteri ESG (environmental, social, governance) da rispettare, non ricordiamo di aver visto trattato coerentemente il tema dell'intermediazione illecita di mano d'opera e di aver letto qualcosa sulle iniziative della magistratura. Altre pubblicazioni di settore, p. es. “Trasporto Europa”, più legate alla cronaca giorno per giorno, ne danno invece puntualmente notizia. Uno degli appuntamenti più importanti dell'imprenditoria e del management della logistica è l'incontro annuale promosso dall'Osservatorio sulla Contract Logistics ‘Gino Marchet’ del Politecnico di Milano. Anche nel corso dell'ultima edizione il tema “legalità” non è stato nemmeno sfiorato, mentre in alcune edizioni precedenti aveva fatto capolino. V. la pubblicazione a cura dell'Osservatorio, *La logistica al centro della transizione della domanda*, novembre 2024. Eppure il problema del rapporto coi dipendenti è stato toccato, per le preoccupazioni riguardanti tassi di assenteismo e di conflittualità sempre crescenti e difficoltà a reperire forza lavoro in certi comparti, come l'autotrasporto.

datoriali sono molto frammentate, b) i sindacati confederali si sono limitati per molto tempo a rappresentare solo i dipendenti diretti e non quelli degli appalti o i lavoratori autonomi (in buona parte concentrati tra i *driver*, cioè gli autisti delle consegne), c) il mondo della cooperazione per troppo tempo non ha contrastato il fenomeno delle cosiddette “cooperative spurie”, d) le caratteristiche etnico-sociali della forza-lavoro, l'altissima mobilità e precarietà, non favoriscono certo dei comportamenti conflittuali per la rivendicazione dei propri diritti, e) le carenze del sistema di controlli.

Tuttavia, dal 2010-II, si sono manifestate alcune controtendenze. Hanno cominciato a prendere piede, proprio presso la forza lavoro più sfruttata, dei *sindacati di base che*, con la loro opera di agitazione e di formazione, *sono riusciti a instillare una mentalità conflittuale e una coscienza dei propri diritti in persone che a malapena parlano l'italiano*. Il fatto che queste pratiche si siano estese a macchia d'olio e che i sindacati di base nella “logistica” oggi siano numerosi (e in competizione tra loro) ha fatto sì che le condizioni di lavoro di certi strati di lavoratori hanno subito un miglioramento, sia in termini retributivi e normativi che in termini di stabilità dell'impiego⁴⁹. Ovviamente, in una situazione generalizzata di dispotismo padronale i sindacati di base, per farsi ascoltare, hanno adottato forme di lotta che erano consuetudine dei confederali durante gli anni 70 ma che l'involuzione subita dalle relazioni industriali in questo paese, dopo la svolta neoliberale degli anni 80 e 90, ha finito per considerare non legali. Questo ha fatto sì che le organizzazioni padronali, quando parlano d'illegalità, ignorano totalmente quelle commesse sistematicamente dai loro associati ma denunciano come sopruso intollerabile le pratiche conflittuali dei Cobas.

Il settore della logistica distributiva e delle consegne a domicilio è letteralmente eplosa con l'avvento dell'e-commerce. A livello globale, si stima che nel solo mese di novembre 2024 sono stati spediti circa 10 miliardi di pacchi. Per avere un'idea della dimensione del mercato in Germania – un paese che alla logistica in senso lato ha affidato un ruolo strategico nel suo sistema economico e commerciale – secondo i dati dell'associazione di categoria il numero di pacchi consegnato nel 2024 si aggira sui 4,2/4,3 miliardi, con una previsione di crescita che al 2028 potrebbe portare, nella stima più prudente, a 4,7 miliardi di consegne⁵⁰.

⁴⁹ V. l'intervista a uno dei fondatori di AdL Cobas, <https://www.officinaprimomaggio.eu/category/storia-e-memoria/>

⁵⁰ <https://bpex-ev.de/kep-branchen/zahlen-und-fakten.html>. Secondo la stessa fonte, gli occupati del settore in Germania sono 260.500. Per crescita, in termini di fatturato,

Per l'Italia l'Osservatorio delle Comunicazioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato rappresenta una fonte affidabile per avere degli ordini di grandezza, poiché dati precisi sul proprio business vengono comunicati solo dalle Poste (143 milioni di pacchi consegnati nel primo semestre 2024):

OSSERVATORIO DELLE COMUNICAZIONI DELL'AGCOM (TAB. 35)

Servizi postali: andamento dei volumi del servizio di consegna pacchi milioni di invii

nazionali:	217	gennaio marzo 2023
	234	gennaio-marzo 2024
internazionali:	36	gennaio-marzo 2023
	36	gennaio-marzo 2024
Variazione %		+ 6,6%

Se nel primo trimestre 2024 le consegne totali, nazionali e internazionali, sono state di 270 milioni, alla fine dell'anno potranno aver raggiunto il miliardo⁵¹.

Qui di seguito gli ultimi dati dell'Osservatorio (7 luglio 2025):

i ricavi da servizi di consegna di pacchi sfiorano nel complesso l'80% (79,9%) delle risorse complessive mentre continua la lenta riduzione dei servizi di corrispondenza compresi nel Servizio Universale (scesi al 6,9%). Dal lato dei volumi, nel corso del primo trimestre 2025 i pacchi consegnati hanno superato 280 milioni di consegne (+5,7% rispetto al 2024) di cui l'85,5% con mittente e destinatario nazionali in crescita del 4,5% su base annua e quelli transfrontalieri in crescita del 14%. Il segmento dei pacchi si caratterizza per una più accentuata dinamica concorrenziale: i principali operatori risultano Amazon ed il Gruppo Poste Italiane, il primo con una quota del 19,6% (in crescita di 1,8 punti percentuali su base annua), il secondo con il 16,7%, e sono seguiti da BRT con il 16,2%, DHL (12,8%), GLS (11,6%) e UPS (11,4%)⁵².

è superato solo dall'edilizia.

⁵¹ https://www.agcom.it/sites/default/files/documenti/osservatorio/2024%2007%2023%20-%20AGCOM_Osservatorio%20n.2-2024.pdf.

⁵² <https://www.agcom.it/comunicazione/comunicati-stampa/osservatorio-sulle-comunicazioni-2-2025>.

Si può intuire da questi numeri quale inquinamento atmosferico produce questo settore, utilizzando quasi esclusivamente trasporto su strada di breve distanza, quale carico di traffico riversa sulle infrastrutture e quale consumo di suolo richiedono le piattaforme logistiche che spuntano ormai come funghi in certe aree del paese. Secondo l'Osservatorio della Libera Università di Castellanza, che da tempo monitora la diffusione di queste piattaforme, sarebbe di 41 milioni di metri quadri la superficie coperta dalle piattaforme di dimensione superiore ai 5.000 mq. Dopo aver lasciato a se stessa l'espansione di questi manufatti, con gravi conseguenze sulla sostenibilità dei territori, alcune Regioni oggi iniziano a porre dei vincoli al loro insediamento, il quale ha potuto contare su due condizioni di favore: il basso costo dei terreni agricoli e la disponibilità dei piccoli Comuni a fare ogni tipo di agevolazioni all'insediamento di queste piattaforme in vista della creazione di posti di lavoro.

E con questo speriamo di aver dato qualche elemento in più per la conoscenza di un settore dove si manifestano alcune delle più gravi violazioni dei diritti dei lavoratori. Nella speranza che il mondo delle imprese operanti in esso non si limiti a "sopportare" l'intervento della magistratura, patteggiando più in fretta possibile per evitare danni reputazionali, ma diventi parte attiva di un processo di "sanificazione"⁵³. A maggior ragione dopo l'emanazione della Direttiva UE 2024/1760 sulla Corporate Sustainability Due Diligence (CSDDD), detta anche supply chain Directive⁵⁴.

⁵³ In tal senso vanno segnalate con soddisfazione alcune iniziative di "logistica etica", come quella avviata dall'Interporto di Bologna, <https://www.interporto.it/un-secondo-gruppo-di-aziende-di-interporto-ha-sottoscritto-la-carta-metropolitana-per-la-logistica-etica-ato05>.

⁵⁴ https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/sustainability-due-diligence-responsible-business/corporate-sustainability-due-diligence_en. Ne parla anche la *Relazione* della prima Presidente della Cassazione a pag. 127. Tuttavia, in una lettera inviata a U. von der Leyen a firma dei presidenti delle organizzazioni imprenditoriali di Germania (Bdi), Italia (Confindustria) e Francia (Medef), le aziende chiedono di rendere meno stringente questa Direttiva e la sua sospensione per due anni, v. *Newsletter AIOM*, Trieste, febbraio 2025, p.5.

Un reformismo difícil y complicado en materia laboral: la experiencia española (Un riformismo difficile e complicato in materia lavoristica: l'esperienza spagnola)*

di Antonio Baylos Grau¹

Sumario: 1. Cambios legislativos en la emergencia sanitaria de la pandemia. 2. Refuerzo de la norma internacional y aumento del salario mínimo. 3. La regulación de los derechos digitales. 4. La reforma laboral del 2021. 5. Emergencia climática y relaciones de trabajo. 6. La fallida reducción de la jornada de trabajo. 7. ¿Un modelo de éxito?



Antonio Baylos Grau: Catedrático Emérito de Derecho del Trabajo. Universidad de Castilla La Mancha (España)

Sommario: 1. Cambiamenti legislativi nell'emergenza sanitaria della pandemia. 2. Rafforzamento degli standard internazionali e aumento del salario minimo. 3. La regolamentazione dei diritti digitali. 4. La riforma del lavoro del 2021. 5. Emergenza climatica e relazioni industriali. 6. La riduzione fallita della giornata lavorativa. 7. Un modello di successo?

1. Cambios legislativos en la emergencia sanitaria de la pandemia

Es siempre complejo narrar para un lector ajeno a los acontecimientos de la experiencia histórica reciente en España lo que ha significado la acción reformista en materia laboral. Desde el punto

1. Cambiamenti legislativi nell'emergenza sanitaria della pandemia

È sempre difficile raccontare, per un lettore che non ha familiarità con gli eventi dell'esperienza storica recente in Spagna, cosa abbia significato l'azione riformista in materia di diritto del lavoro. Dal punto di

* Traduzione curata da Alessandro Giuliani e Michele Giaccaglia.

¹ Professore Emerito di Diritto del Lavoro, Università di Castilla La Mancha (Spagna).

de vista político, habría que arrancar desde 2015 como punto de partida de un proceso destituyente² de la política de austeridad y sus negativas consecuencias laborales y sociales en el que surgen nuevos sujetos políticos en la izquierda del partido socialista con gran implantación y que consiguen un vuelco electoral en los municipios, se prolonga en una crisis territorial sin precedentes respecto de la posible independencia de Catalunya a través de un referéndum no reconocido por el Estado, prontamente reprimida y criminalizados sus líderes, y culmina, tras varias turbulencias electorales, con la moción de censura en junio de 2018 que expulsa al presidente del gobierno del PP y lo sustituye por quien aún ahora sigue siéndolo. A partir de este momento, y de nuevo con varias peripecias que dificultaron la gobernabilidad del país, las elecciones de finales de noviembre de 2019 permitieron la formación del primer gobierno de coalición en España de toda su reciente historia constitucio-

vista politico, sarebbe necessario partire dal 2015 come punto di partenza di un processo di delegittimazione² della politica di austerità e delle sue conseguenze negative sul lavoro e sociali, in cui emergono nuovi soggetti politici a sinistra del partito socialista con forte radicamento sociale e che ottengono un ribaltamento elettorale nei comuni, proseguita poi in una crisi territoriale senza precedenti riguardo alla possibile indipendenza della Catalogna tramite un *referendum* non riconosciuto dallo Stato, prontamente repressa e i cui leader sono stati criminalizzati, e culmina, dopo diverse turbolenze elettorali, con la mozione di censura del giugno 2018 che espelle il presidente del governo del PP e lo sostituisce con quello che attualmente ancora lo è. Da quel momento in poi, e ancora con diverse vicissitudini che hanno reso difficile governare il paese, le elezioni della fine di novembre 2019 hanno permesso la formazione del primo governo di coalizione in Spagna nella sua recente storia costituzio-

nal, entre el centro izquierda y la izquierda, que asignó la cartera de Ministra de Trabajo a Yolanda Díaz, de la coalición Unidas Podemos.

Apenas asumido el nuevo gobierno en enero del 2020, tan solo dos meses después, se había de declarar el estado de alarma tras la irrupción de la pandemia causada por el Covid-19. Una profunda crisis económica que produjo un derrumbe del empleo causado por la paralización de la actividad productiva y de servicios³, y en el que la legislación social se percibió inmediatamente como un elemento central en la regulación y ordenación de esta situación de excepcionalidad social y económica originada por la pandemia. La crisis sanitaria causada por el Covid 19 que irrumpe en el mundo a partir de febrero del 2020, acentúa de manera exponencial el sentimiento de incertidumbre y de fragilidad de las sociedades occidentales desarrolladas, especialmente en Europa y en las Américas. La tecnología y los avances científicos proporcionaban seguridad, como también la idea de una recuperación económica ineludible basada en la competitividad de los mercados globales.

nale, tra centrosinistra e sinistra, che ha assegnato il portafoglio di Ministro del Lavoro a Yolanda Díaz, della coalizione Unidas Podemos.

Non appena il nuovo governo è entrato in carica nel gennaio 2020, appena due mesi dopo, è stato dichiarato uno stato di emergenza dopo lo scoppio della pandemia causato dal Covid-19. Una profonda crisi economica che produsse un crollo dell'occupazione causato dalla paralisi delle attività produttive e dei servizi³, e in cui la legislazione sociale è stata immediatamente percepita come elemento centrale nella regolamentazione e organizzazione di questa situazione di eccezionalità sociale ed economica causata dalla pandemia. La crisi sanitaria causata dal Covid-19, che si sta scatenando nel mondo dal febbraio 2020, accentua esponenzialmente il sentimento di incertezza e fragilità delle società occidentali sviluppate, specialmente in Europa e nelle Americhe. La tecnologia e i progressi scientifici fornirono sicurezza, oltre all'idea di una ripresa economica ineluttabile basata sulla competitività dei mercati globali. Ma la crisi del Covid-19

² Aunque la literatura de aquel momento, muy focalizada sobre el estallido social que había constituido la acampada en la Puerta del Sol de Madrid de los “indignados” del 15M, prefiriera hablar de un “momento constituyente” en la pretensión de un cambio trascendental de las formas políticas y de a propia conformación territorial del Estado español. Cfr. Pisarello, G., *Procesos constituyentes. Caminos para la ruptura democrática*, Trotta, Madrid, 2016, pp. 135 ss.

² Sebbene la letteratura di quel tempo, molto focalizzata sulla tensione sociale che aveva provocato la mobilitazione nella Puerta del Sol di Madrid degli “indignati” del 15M, preferisse parlare di un “momento costituente” nella pretesa di un cambiamento trascendentale nelle forme politiche e della conformazione territoriale dello Stato spagnolo stesso. Cfr. Pisarello, G., *Processi costituenti. Caminos para la ruptura democrática*, Trotta, Madrid, 2016, pp. 135 e seguenti.

³ El punto más alto se alcanzó en el mes de abril del 2020, con 3,6 millones de personas acogidas a la regulación temporal de empleo, se estabilizaría en junio en torno a los dos millones, y descendería otro millón más en el mes de julio. El año 2020 se cerró con 750.000 trabajadores en la regulación temporal de empleo.

³ Il punto più alto è stato raggiunto nell'aprile 2020, con 3,6 milioni di persone in cassa integrazione guadagni; si sarebbe stabilizzato a giugno intorno ai due milioni e sarebbe diminuito un altro milione a luglio. L'anno 2020 si è concluso con 750.000 lavoratori in cassa integrazione guadagni.

Pero la crisi del Covid-19 no sólo actúa sobre la desigualdad de clase, sino que funciona de manera aleatoria, poniendo en crisis la naturaleza de la estructura productiva y social, que es de una enorme complejidad y sofisticación, con avanzado desarrollo tecnológico, pero con gran potencial de desestabilización, de parálisis e inflexibilidad frente a estos acontecimientos imprevistos, que disparan la incertidumbre y la inseguridad.

Ahora bien, la crisis sanitaria originada por la pandemia a nivel global y la subsiguiente crisis económica a lo largo del 2020 tiene un efecto divergente respecto de la crisis anterior que propició el derrumbe primero y el salvamento posterior del sistema financiero global en el ciclo 2009-2013. La reivindicación de la actuación pública y de la figura del Estado Social que intervenga en la conducción del proceso de resistencia y reactivación económica manteniendo los servicios sanitarios y socio-sanitarios, educativos, de limpieza, alimentación, transporte y otros semejantes, así como, en paralelo, la restricción de un mercado del que se constata la incorrecta asignación de valor a los trabajos realmente necesarios y su incontinenza, desembocan en la adopción de una serie de medidas de emergencia o de excepción que tienden, también ellas a devenir reglas generales de un proyecto de futuro. Una hermenéutica de mantenimiento del empleo como criterio regulador del ajuste económico, el control de las facultades em-

non agisce solo sulle disuguaglianze di classe, ma agisce anche in modo casuale, mettendo in crisi la natura della struttura produttiva e sociale, di enorme complessità e sofisticazione, con uno sviluppo tecnologico avanzato, ma con grande potenziale di destabilizzazione, paralisi e inflessibilità di fronte a questi eventi imprevisti, che scatenano incertezza e insicurezza.

Tuttavia, la crisi sanitaria causata dalla pandemia globale e la successiva crisi economica nel corso del 2020 hanno un effetto divergente rispetto alla crisi precedente che ha portato al collasso e al successivo salvataggio del sistema finanziario globale nel periodo 2009-2013. La richiesta di intervento pubblico e della figura dello Stato Sociale nella conduzione del processo di resilienza e riattivazione economica mantenendo i servizi sanitari e socio-sanitari, educativi, di pulizia, alimentazione, trasporti e altri simili, così come, parallelamente, la restrizione di un mercato di cui la constatazione dell'errata attribuzione di valore ai lavori realmente necessari e dell'incontinenza del mercato, portano all'adozione di una serie di misure di emergenza o eccezionali che tendono anch'esse a diventare regole generali per un progetto futuro. Una lettura orientata al mantenimento dell'occupazione come criterio regolatorio della ripresa economica, il controllo dei poteri dei datori di lavoro di organizzare e modificare

presariales de organización y modificación de las relaciones laborales, la relegitimación del diálogo social tripartito y de la negociación colectiva como tendencia de los ordenamientos nacionales, unido a la emanación de prestaciones sociales generalizadas, tutela frente a la pobreza y el desempleo, protección frente al riesgo de la vivienda y el suministro de agua, gas o electricidad, son todas ellas políticas que por el momento aparecen como fórmulas de excepción frente a la crisis, pero que deben consolidarse de manera permanente en el futuro.

De alguna manera el derecho del trabajo surgido de la emergencia no sólo se limitaría a establecer una suerte de paréntesis excepcional sin modificar hacia el futuro ninguna norma jurídico-laboral de importancia, de manera que funcionara, como expresivamente se ha señalado, como “una inmensa disposición transitoria”⁴. Era imprescindible un cambio normativo. Que se había iniciado ya, pero que a partir de la irrupción de la pandemia habría de incorporar otros elementos.

A comienzos del 2020 se derogó

i rapporti di lavoro, la rilegittimazione del dialogo sociale tripartito e della contrattazione collettiva come tendenza nella legislazione nazionale, insieme alla fornitura di benefici sociali generalizzati, protezione contro la povertà e la disoccupazione, protezione contro il rischio abitativo e l'approvvigionamento di acqua, gas o elettricità sono tutte politiche che per il momento appaiono come formule eccezionali di fronte alla crisi, ma che devono essere consolidate in modo permanente in futuro.

In qualche modo, la legge sul lavoro emersa dall'emergenza non si sarebbe limitata solo a stabilire una sorta di parentesi eccezionale senza modificare in futuro alcuna importante norma giuslavoristica, in modo da funzionare, come è stato espressamente sottolineato, in modo che funzionasse come “una immensa disposizione transitoria”⁴. Era imprescindibile un cambiamento normativo. Che era già iniziato, ma che dallo scoppio della pandemia avrebbe dovuto incorporare altri elementi.

All'inizio del 2020, il licenziamen-

⁴ Casas Baamonde, M^a E. y Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, M., “Un nuevo derecho del trabajo en la emergencia. Las medidas laborales y de seguridad social excepcionales en el estado de alarma declarado por la crisis sanitaria del Covid-19”, *Derecho de las Relaciones Laborales* n° 4 (2020), Monográfico sobre El derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la pandemia de Covid-19, pp. 333-334.

⁴ Casas Baamonde, M^a E. e Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, M., “Un nuevo derecho del trabajo en la emergencia. Las medidas laborales y de seguridad social excepcionales en el estado de alarma declarado por la crisis sanitaria del Covid-19”, *Derecho de las Relaciones Laborales* n° 4 (2020), Monográfico sobre El derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la pandemia de Covid-19, pp. 333-334.

el despido por absentismo, una de las normas que venían de la reforma del 2012, pero ante la crisis de empleo se decidió un cambio de orientación importante, que se centró en la introducción de los ERTes – instrumentos de regulación temporal de empleo – como elemento estratégico en la gestión de la crisis y como mecanismo de ajuste ante caídas de actividad o cambios de ciclo económico, que anticipa una regulación en la que el ERTE debe ser priorizado sobre los despidos colectivos, como indicación legislativa plenamente opuesta a la que la norma española había incluido en el texto legal del 2012, la facilitación de los despidos económicos como forma prioritaria de reaccionar ante la crisis económica, que son sustituidos por la generalización de estos mecanismos de amortiguación social y de encauzamiento del ajuste de empleo. Se establecía además una doble garantía de empleo, se aseguraba un período mínimo de seis meses durante el cual no podían ser despedidos las personas que son recuperadas por la empresa para la reanudación total o parcial de su actividad, y de otro, declaraba que no era causa o motivo legal de despido las circunstancias impeditivas u obstaculizadoras de la actividad de la empresa derivadas del Covid19, que necesariamente debían reconducirse a las medidas extraordinarias previstas de ajuste temporal de empleo para evitar estos despidos.

Se articulaban también un conjunto de medidas que se dirigieron a

to per assenteismo, una delle regole derivanti dalla riforma del 2012, è stato abrogato, ma di fronte alla crisi occupazionale è stato deciso un importante cambiamento di rotta, che si è concentrato sull'introduzione degli ERTE – strumenti temporanei di regolamentazione del rapporto di lavoro – come elemento strategico nella gestione della crisi e come meccanismo di aggiustamento in caso di cali di attività o cambiamenti nel ciclo economico, che anticipa una regolamentazione in cui l'ERTE deve essere prioritario rispetto ai licenziamenti collettivi, in totale contraddizione con la regola introdotta nel 2012 che facilitava i licenziamenti economici come risposta principale alla crisi economica, che vengono sostituiti dalla generalizzazione di questi meccanismi di ammortizzatori sociale e canalizzazione dell'adattamento all'occupazione. Si stabiliva inoltre una doppia garanzia di impiego, si assicurava un periodo minimo di sei mesi durante il quale non potevano essere licenziate le persone richiamate dall'impresa per la ripresa totale o parziale della loro attività e, d'altra parte, si dichiarava che non erano causa o motivo legale di licenziamento le circostanze che hanno impedito o ostacolato l'attività dell'azienda derivante dal Covid19, che necessariamente dovevano essere ricondotte alle misure straordinarie pianificate di aggiustamento temporaneo dell'impiego per evitare tali licenziamenti.

È stato inoltre elaborato un in-

garantizar la suficiencia de rentas durante la emergencia ante la reducción o pérdida de recursos personales debido a la paralización de actividades y a la situación económica, y que se inscriben en su ejemplo más vistoso en las iniciativas que combaten la exclusión social y la pobreza, el llamado ingreso mínimo vital, lo que se llamó de manera pretenciosa “el escudo social” y que se desplegaba junto a una progresiva y detallista regulación de supuestos que se inscriben en una fragmentada y casuística atención a la vertiente asistencial que cubre la prestación de desempleo para colectivos particulares, desde trabajadores autónomos y trabajadoras al servicio del hogar familiar, hasta artistas o gentes del sector de la cultura.

Pero lo interesante de la defensa del empleo que se lleva a cabo a través de los ERTE es que no se trata sólo de una medida de excepción que utiliza una institución ya dada en el sistema jurídico – la suspensión colectiva de contratos de trabajo del art. 47 ET – para asignarle nuevos e importantes cometidos de ajuste temporal de empleo en evitación de los despidos, sino que este mecanismo se inserta en un proceso de negociación política de carácter tripartito que pretende recomponer el marco institucional de la regulación del empleo, con un alcance mayor y diferente del que marca la situación de excepcionalidad originada por la emergencia sanitaria. Este es otro elemento central del proceso de cambio legislativo

sieme di misure volte a garantire l'adeguatezza del reddito durante l'emergenza di fronte alla riduzione o perdita delle risorse personali dovuta alla paralisi delle attività e della situazione economica, e che rappresentano l'esempio più evidente tra le iniziative che combattono l'esclusione sociale e la povertà, il cosiddetto reddito minimo vitale, che veniva pretenziosamente chiamato “lo scudo sociale” e che si dispiegava, insieme a una regolamentazione progressiva e dettagliata dei presupposti, in una frammentata casistica con attenzione all'aspetto sociale che copre l'indennità di disoccupazione per gruppi particolari, dai lavoratori autonomi al servizio della casa familiare, ad artisti o persone del settore culturale.

Ma ciò che interessa la difesa del lavoro perseguita tramite gli ERTE è che non si tratta solo di una misura eccezionale che utilizza un istituto già previsto nel sistema giuridico – la sospensione collettiva dei contratti di lavoro ai sensi dell'art. 47 ET – per assegnarle nuovi e importanti compiti di aggiustamento temporaneo del lavoro al fine di evitare licenziamenti, piuttosto che questo meccanismo fa parte di un processo di negoziazione politica tripartito che mira a ricomporre il quadro istituzionale della regolamentazione del lavoro, con un ambito più ampio e diverso rispetto a quello segnato dalla situazione eccezionale causata dall'emergenza sanitaria. Questo è un altro elemento centrale del processo di cambiamen-

que implica la corresponsabilización de los actores sociales en el campo de la regulación de empleo manifestada en una larga serie de acuerdos – Acuerdos sociales de defensa del empleo (ASDE) – desde el primero en mayo del 2020, que dio lugar al RDL 18/2020, de 12 de mayo, hasta el sexto recogido en el RDL 18/2021, de 28 de septiembre – que formaliza una cooperación atípica entre el campo de lo económico-social y el interés público que no puede tipificarse entre las figuras de la participación institucional⁵ ni entre las figuras de negociación colectiva que prevé el Título III ET, en especial la del acuerdo interprofesional que diseña el art. 83 sin la presencia del Gobierno como parte contratante⁶.

to legislativo che coinvolge la co-responsabilità degli attori sociali nel campo della regolamentazione del lavoro, manifestata in una lunga serie di accordi – Accordi Sociali per la Difesa dell'Occupazione (ASDE) – dal primo di maggio 2020, che hanno dato origine alla RDL 18/2020, del 12 maggio, fino al sesto contenuto nella RDL 18/2021, del 28 settembre – che formalizza una cooperazione atipica tra il campo dell'interesse economico-sociale e pubblico che non può essere tipificata tra le figure della partecipazione istituzionale⁵ o tra le figure della contrattazione collettiva previste dal Titolo III ET, in particolare quella dell'accordo interprofessionale previsto dall'art. 83 senza la presenza del Governo come parte contraente⁶.

⁵ Mora Cabello de Alba, L., *La participación institucional del sindicato*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2008, especialmente pp. 72-151.

⁵ Mora Cabello de Alba, L., *La participación institucional del sindicato*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2008, in particolare pp. 72-151.

⁶ El contenido de los acuerdos es un texto legislativo que se plasma directamente en la norma de urgente necesidad. Es una manifestación literal del concepto de legislación negociada, que establece una conexión muy llamativa entre acuerdo social y legislación de urgencia, en la que el consenso de los interlocutores sociales parece configurarse como un requisito suficiente para legitimar democráticamente la acción legislativa del gobierno, sustituyendo la iniciativa legislativa del Parlamento. La intervención de éste se produce a posteriori, no sólo mediante la convalidación del Decreto-Ley, sino a través de la conversión de éste en proyecto de ley, como ha sucedido en la mayoría de estos supuestos.

⁶ Il contenuto degli accordi è un testo legislativo che si riflette direttamente nella regolamentazione delle necessità urgenti. È una manifestazione letterale del concetto di legislazione negoziata, che stabilisce un legame molto marcato tra accordo sociale e legislazione d'emergenza, in cui il consenso dei partner sociali sembra essere un requisito sufficiente per legittimare democraticamente l'azione legislativa del governo, sostituendo l'iniziativa legislativa del Parlamento. L'intervento di quest'ultimo avviene a posteriori, non solo attraverso la convalida del Decreto-Legge, ma anche attraverso la trasformazione di quest'ultimo in un progetto di legge, come è avvenuto nella maggior parte di questi casi.

2. Refuerzo de la norma internacional y aumento del salario mínimo

La atención a la vertiente internacional, entendida como una dimensión adicional necesaria a la que estaba construyéndose en desarrollo del Pilar Europeo de Derechos Sociales⁷, era una de las propuestas que el Ministerio de Trabajo, en sintonía con el sindicalismo representativo español, pretendía consolidar como una forma de ampliar derechos laborales tanto en su contenido como en sus garantías. De esta manera, se procedió a la ratificación de convenios internacionales de la OIT muy importantes y significativos, como lo son especialmente el Convenio 189 sobre trabajo doméstico y el 190, sobre la violencia en el mundo del trabajo, junto con otros más de menor intensidad. Hay que tener en cuenta que la ratificación del Convenio 189 implicaba necesariamente la modificación de la regulación española sobre el trabajo al servicio del hogar familiar, lo que en efecto ha sucedido a través de un RDL 16/2022 de 6 de

2. Rafforzamento degli standard internazionali e aumento del salario minimo

L'attenzione all'aspetto internazionale, intesa come una dimensione aggiuntiva necessaria a quella che si stava costruendo nello sviluppo del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali⁷, era una delle proposte che il Ministero del Lavoro, in linea con il sindacalismo rappresentativo spagnolo, intendeva consolidare come strumento per ampliare i diritti dei lavoratori sia nel loro contenuto che nelle loro garanzie. In questo modo, furono ratificate convenzioni dell'OIL molto importanti e significative, come la Convenzione 189 sul lavoro interno e la Convenzione 190 sulla violenza nel mondo del lavoro, insieme ad altre di minore rilevanza. Va tenuto presente che la ratifica della Convenzione 189 ha necessariamente implicato la modifica della normativa spagnola sul lavoro domestico, cosa che è effettivamente avvenuta con la RDL 16/2022 del 6 settembre, che contiene miglio-

⁷ Y en la que había también algunas propuestas que anticipaban la norma comunitaria, como sucede con los decretos sobre transparencia retributiva y planes de igualdad del 2020 que adelantan elementos importantes que recogerá la Directiva 2023/970. Cfr. Ballester Pastor, M.A., “Desentrañando la Directiva 2023/970 de transparencia retributiva”, *Revisita de Derecho Social* III (2025), pp. 13 ss.

⁷ E in cui sono state presentate anche alcune proposte che anticipavano il regolamento comunitario, come avviene per i decreti sulla trasparenza salariale e i piani di uguaglianza del 2020 che promuovono elementi importanti che la Direttiva 2023/970 includerà. Cfr. Ballester Pastor, M.A., “Desentrañando la Directiva 2023/970 de transparencia retributiva”, *Revisita de Derecho Social* III (2025), pp. 13 ss.

septiembre, que contiene importantes mejoras de sus condiciones de trabajo, y que el Convenio 190 ha dado lugar al fortalecimiento de políticas para erradicar la violencia y el acoso laboral, incluyendo la violencia de género y la elaboración de protocolos en la negociación colectiva.

Pero además, y esto constituía una reivindicación sindical muy reiterada, se procedió a ratificar la Carta Social Europea revisada y el protocolo de reclamaciones colectivas. La ratificación de la CSEr se conectó de manera directa con el incremento del salario mínimo legal, puesto que se había constituido en la referencia fundamental del mismo, que debía situarse como mantenía el CEDS en el 60% del salario medio en el país. Este había sido uno de los compromisos electorales del programa de gobierno de coalición y en efecto se llevó a cabo con subidas muy relevantes. El Salario Mínimo Interprofesional (SMI) ha experimentado un incremento acumulado del 61% entre 2018 y 2025. Esta subida ha pasado de 736 € en 2018 a 1.184 € mensuales en 14 pagas en 2025, lo que supone un aumento total de 6.273 € en el periodo contemplado.

Este incremento vino a compensar la intensa devaluación salarial que las políticas de austeridad habían impuesto entre el 2012 y el 2015 que habían repercutido de manera negativa especialmente sobre los niveles salariales más bajos y que la negociación colectiva posterior, intervenida restrictivamente hasta la reforma laboral

mentí significativi nelle condizioni di lavoro, e che la Convenzione 190 ha portato al rafforzamento delle politiche per eradicare la violenza e le molestie sul posto di lavoro, inclusa la violenza di genere e lo sviluppo di protocolli nella contrattazione collettiva.

Ma inoltre, e questa era una richiesta sindacale più volte rinnovata, si procedette a ratificare la Carta Sociale Europea rivista e il protocollo sui reclami collettivi. La ratifica del CSEr era direttamente collegata all'aumento del salario minimo legale, poiché era diventato il suo riferimento normativo fondamentale, che doveva essere collocato, come sosteneva il CEDS, al 60% del salario medio del paese. Questo era stato uno degli impegni elettorali del programma di governo di coalizione e, di fatto, fu realizzato con aumenti molto significativi. Il salario interprofessionale minimo (SMI) ha registrato un aumento cumulativo del 61% tra il 2018 e il 2025. Questo aumento è passato da 736 € nel 2018 a 1.184 € mensili per 14 mensilità nel 2025, pari a un incremento totale di 6.273 € nel periodo previsto.

Questo aumento è venuto a compensare la forte svalutazione salariale imposta dalle politiche di austerità tra il 2012 e il 2015, che aveva avuto un impatto negativo soprattutto sui livelli salariali più bassi e che la successiva contrattazione collettiva, intervenuta in modo restrittivo fino alla riforma del lavoro del 2021,

del 2021 a la que luego se hará referencia, no habían logrado revertir. El gobierno encomendó a una comisión de expertos un parecer sobre la “horquilla” dentro de la cual la subida del salario mínimo puede tener lugar en relación con las circunstancias socioeconómicas de cada año, y la decisión final se toma tras la consulta y negociación con la asociación empresarial y los sindicatos confederales. La subida del SMI ha estimulado la recuperación económica y ha impulsado al alza la negociación salarial en los convenios colectivos. La Directiva europea sobre salarios mínimos adecuados 2022/2041 se recibió como un acto de confirmación de esta tendencia, que por otra parte ha impulsado hacia arriba la tasa de cobertura de la negociación colectiva, que se estima actualmente en un 92%⁸.

La experiencia española compatibiliza los incrementos del salario mínimo legal con un mayor dinamismo de la negociación colectiva, en donde se va a plantear, como sucedió en el acuerdo interprofesional del 2016, un salario mínimo de convenio para todos los sectores superior al SMI, puesto que los niveles salariales más bajos han sido ya “alcanzados” por el mínimo le-

a cui si farà riferimento più avanti, non era riuscita a invertire. Il governo ha affidato a una commissione di esperti un parere sull’“intervallo” entro cui può avvenire l’aumento del salario minimo in relazione alle circostanze socio-economiche di ogni anno, e la decisione finale viene presa dopo consultazione e negoziazione con l’associazione dei datori di lavoro e i sindacati federali. L’aumento del salario minimo ha stimolato la ripresa economica e ha incrementato la contrattazione salariale nei contratti collettivi. La Direttiva Europea sui salari minimi adeguati 2022/2041 è stata accolta come una conferma di questa tendenza, che ha anche aumentato il tasso di copertura della contrattazione collettiva, attualmente stimato al 92%⁸.

L’esperienza spagnola rende compatibili gli aumenti del salario minimo legale con un maggiore dinamismo della contrattazione collettiva, come accaduto nell’accordo interprofessionale del 2016, un salario minimo contrattuale per tutti i settori superiore al SMI, poiché i livelli salariali più bassi sono già stati “raggiunti” dal minimo legale, che ha avuto un impatto positivo signi-

⁸ Baylos Grau, A., Garcia-Muñoz Alhambra, A., Trillo Párraga, F.J., “Algunas anotaciones sobre salario mínimo y negociación colectiva”, *Revista de Derecho Social* 109 (2025), pp. 15 ss.

⁸ Baylos Grau, A., Garcia-Muñoz Alhambra, A., Trillo Párraga, F.J., “Algunas anotaciones sobre salario mínimo y negociación colectiva”, *Revista de Derecho Social* 109 (2025), pp. 15 ss.

gal, que por lo demás ha tenido efectos positivos importantes en mujeres y jóvenes con trabajo a tiempo parcial.

Por su parte, la ratificación del procedimiento de reclamaciones colectivas permitió a los sindicatos UGT y CCOO presentar sendas reclamaciones ante el Comité Europeo de Derechos Sociales al entender que el sistema español de indemnización por despido ilegítimo calculada exclusivamente sobre la base de la antigüedad del trabajador incumplía el art. 24 de la CSEr al no proporcionar un resarcimiento adecuado ni disuasorio⁹. Con ello se abriría un espacio de disputa en la interpretación de estas decisiones del CEDS y asimismo sobre la conveniencia de proceder a una reforma legislativa en este punto que actualmente se está debatiendo en el marco del diálogo social con escasas posibilidades de éxito al oponerse radicalmente el empresariado español a una reforma de este tipo.

3. La regulación de los derechos digitales

La economía digital ha transformado el marco en el que se desenvuelve la relación de trabajo y la lla-

ficativo su donne e giovani che lavorano part-time.

Da parte sua, la ratifica della procedura di reclami collettivi ha permesso ai sindacati UGT e CCOO di presentare reclami al Comitato Europeo dei Diritti Sociali, sostenendo che il sistema spagnolo di compensazione per licenziamento illegittimo, calcolato esclusivamente sulla base dell'anzianità del lavoratore, violava l'articolo 24 del CSEr non prevedendo un risarcimento adeguato o dissuasivo⁹. Questo aprirebbe uno spazio di controversia nell'interpretazione di queste decisioni del CEDS e anche sulla convenienza di procedere con una riforma legislativa su questo punto, attualmente dibattuto nell'ambito del dialogo sociale, con poche possibilità di successo poiché la comunità imprenditoriale spagnola si oppone radicalmente a una riforma di questo tipo.

3. La regolamentazione dei diritti digitali

L'economia digitale ha trasformato il quadro in cui avviene il rapporto di lavoro e la cosiddetta

mada transición digital y el empleo de la Inteligencia Artificial es hoy un tema de debate cotidiano en la narrativa sindical y empresarial. La regulación de su impacto en las relaciones de trabajo se llevó a cabo de manera simplemente indicativa y muy limitada en el 2018, a partir del desarrollo de la Ley Orgánica de Protección de Datos, pero fue a partir de la emergencia de la crisis de la pandemia cuando se abordaron de manera extensa dos manifestaciones concretas de lo que podría denominarse la influencia de las tecnologías de la información y comunicación y digitales en la conformación del sistema de relaciones laborales.

Este es el caso del trabajo a distancia, que tiene su origen en efecto en una medida urgente por la necesidad de considerar el "carácter preferente" del mismo como forma de asegurar la continuidad de las actividades en la situación de excepcionalidad sanitaria pero que posteriormente se traduce en una regulación completa de esta modalidad de la organización del trabajo que se desarrolla también en el marco del diálogo social y que se ha plasmado en la Ley 10/2021 como norma especial, seguida de la implantación en el ámbito del empleo público a partir de una norma de urgencia de finales del año 2020¹⁰.

Pero posiblemente la regulación más conocida es la que se produce, también en el marco del diálogo social tripartito, respecto de los trabajadores al servicio de las plataformas

transizione digitale e l'uso dell'Intelligenza Artificiale sono oggi un argomento di dibattito quotidiano nella narrazione sindacale e imprenditoriale. La regolamentazione del suo impatto sulle relazioni di lavoro è stata attuata in modo meramente indicativo e molto limitato nel 2018, a partire dallo sviluppo della Legge Organica sulla Protezione dei Dati, ma è stato dall'emergere della crisi pandemica che sono state ampiamente affrontate due manifestazioni specifiche di quella che si potrebbe definire l'influenza delle tecnologie dell'informazione, della comunicazione e delle tecnologie digitali nella conformazione del sistema delle relazioni di lavoro.

Questo è il caso del lavoro a distanza, che ha origine in parte dalla necessità di considerare la sua "natura preferenziale" come modo per garantire la continuità delle attività in condizioni di eccezionalità sanitaria, ma che successivamente si è tradotto in una regolamentazione completa di questa modalità di organizzazione del lavoro, anch'essa sviluppata nell'ambito del dialogo sociale e che è stata plasmata nella Legge 10/2021 come norma speciale, seguida dall'implementazione nel campo dell'impiego pubblico partendo da una norma di emergenza alla fine del 2020¹⁰.

Ma forse la regolamentazione più conosciuta è quella che riguarda, anche nell'ambito del dialogo sociale tripartito, i lavoratori al servizio delle piattaforme digitali, su

⁹ Gualda Alcalá, F., "Despido improcedente y estándares europeos: la fractura entre la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la Carta Social Europea revisada", *Revista de Derecho Social* III (2025), pp. 109 ss.

¹⁰ Gualda Alcalá, F., "Despido improcedente y estándares europeos: la fractura entre la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la Carta Social Europea revisada", *Revista de Derecho Social* III (2025), pp. 109 ss.

de reparto, sobre los que se había desplegado un gran debate respecto de su consideración como trabajadores por cuenta ajena, o su exclusión de este concepto, negando su laboralidad. La posibilidad de crear una especie intermedia entre el trabajo autónomo y el subordinado, que constituyó durante un tiempo el eje vertebrador de las discusiones sobre la incapacidad de las nociones básicas de inclusión de las actividades de servicios en el ámbito de aplicación del Derecho del Trabajo, ha quedado también superado, al menos en la esfera europea, a partir de la vicisitud que rodeó la Ley 12/2021 española sobre los *riders* y la posterior y trascendente Directiva 2024/2831 sobre el trabajo en plataformas sobre la cual es patente la influencia de la norma española. La presunción de laboralidad que estableció la ley española fue en este sentido una toma de posición que originó posteriormente un largo contencioso con alguna plataforma multinacional que se resistía a cumplir la ley, lo que a su vez culminó con una reforma del Código Penal que sancionaba como delito este incumplimiento¹⁰.

Pero, resuelto el tema de la presunción de laboralidad de los trabajadores de plataformas de reparto – y sin perjuicio de la problemática de la

cui si era sviluppato un grande dibattito riguardo alla loro natura di dipendenti, o alla loro esclusione da questo ambito, negando loro la subordinazione. La possibilità di creare una specie intermedia tra lavoro autonomo e subordinato, che per un periodo costituì la spina dorsale delle discussioni sull'incapacità delle nozioni fondamentali di inclusione delle attività di servizio nell'ambito di applicazione del diritto del lavoro, è stata anch'essa superata, almeno a livello europeo, a partire dalla vicissitudine che circonda la Legge spagnola 12/2021 sui *riders* e la successiva e trascendente Direttiva 2024/2831 sul lavoro sulle piattaforme digitali, su cui è evidente l'influenza della regolamentazione spagnola. La presunzione di subordinazione stabilita dalla legge spagnola fu in questo senso una presa di posizione che in seguito diede origine a una lunga disputa con una piattaforma multinazionale che si opponeva al rispetto della legge, che a sua volta culminò in una riforma del Codice Penale che punì tale inadempimento come reato¹¹.

Tuttavia, una volta risolta la questione della presunzione di subordinazione dei lavoratori delle piattaforme di consegna – e senza pregiudizio

trasposición de la Directiva – donde se desplaza el centro del debate en estos momentos es al terreno de la organización del trabajo en cuya concreción incide la llamada gestión algorítmica, con repercusión inmediata sobre las condiciones de trabajo. El algoritmo se presenta como un instrumento efectivo, seguro y neutral en la determinación de la totalidad de las situaciones que se despliegan en el trabajo efectivo, y da lugar a un control pleno y reforzado de la actividad de la persona trabajadora. A ello se une la irrupción cotidiana del uso de Inteligencia Artificial en todos los ámbitos productivos y culturales en una multifuncionalidad exuberante.

La ley española garantiza un derecho de información de los representantes de los trabajadores en la empresa sobre la gestión algorítmica del personal. Pero la instalación de un verdadero derecho a la transparencia algorítmica implica el reforzamiento

del problema del recepimento della Direttiva – il centro del dibattito si sta attualmente spostando sul campo dell'organizzazione del lavoro, la cui attuazione è influenzata dalla cosiddetta gestione algoritmica, che incide immediatamente sulle condizioni di lavoro. L'algoritmo è presentato come uno strumento efficace, sicuro e neutrale per determinare tutte le situazioni che si sviluppano nel lavoro, e dà origine a un controllo completo e rafforzato dell'attività del lavoratore. A questo si aggiunge l'irruzione quotidiana dell'uso dell'Intelligenza Artificiale in tutte le aree produttive e culturali, in una multifunzionalità esuberante.

La legge spagnola garantisce il diritto all'informazione per i rappresentanti dei lavoratori all'interno dell'azienda sulla gestione algoritmica del personale e dell'attività lavorativa. Ma la previsione di un vero diritto alla trasparenza algoritmica

¹⁰ Una descripción del proceso que llevó a la adopción de la Ley 12/2021, en Baylos, A., “La larga marcha hacia el trabajo formal: el caso de los *riders* y la ley 12/2021”, *Cuadernos de Relaciones Laborales* 40(1), 2022, pp. 95-113. Sobre la reforma penal, Baylos Grau, A., “Una norma penal para castigar la resistencia a aplicar la laboralidad de las personas trabajadoras al servicio de plataformas digitales”, *NET21* 02.02.2023, en <https://www.net21.org/una-norma-penal-para-castigar-la-resistencia-a-aplicar-la-laboralidad-de-las-personas-trabajadoras-al-servicio-de-plataformas-digitales/>.

¹¹ Una descrizione del processo che ha portato all'adozione della Legge 12/2021, in Baylos, A., “La larga marcha hacia el trabajo formal: el caso de los *riders* y la ley 12/2021”, *Cuadernos de Relaciones Laborales* 40(1), 2022, pp. 95-113. Sulla riforma penale, Baylos Grau, A., “Una norma penal para castigar la resistencia a aplicar la laboralidad de las personas trabajadoras al servicio de plataformas digitales”, *NET21* 02.02.2023, in <https://www.net21.org/una-norma-penal-para-castigar-la-resistencia-a-aplicar-la-laboralidad-de-las-personas-trabajadoras-al-servicio-de-plataformas-digitales/>.

¹⁰ Trillo Párraga, F.J., *Derecho del trabajo digital: trabajo a distancia y teletrabajo*, Bo-marzo, Albacete, 2023.

¹¹ Trillo Párraga, F.J., *Derecho del trabajo digital: trabajo a distancia y teletrabajo*, Bo-marzo, Albacete, 2023.

to de los derechos de información y consulta en el plano colectivo, siempre considerado subsidiario y extraño a las manifestaciones primeras de regulación de esos aspectos. De ahí la urgencia de una aproximación seria por parte de la negociación colectiva a esta problemática. Pactar la introducción de mecanismos de automatización y predictibilidad a través de IA y el desarrollo de los derechos digitales – modalidades de trabajo híbrido, control de los medios audiovisuales y de los datos extraídos en el marco de las facultades de dirección y control empresarial, límites a la geolocalización, regulación de la desconexión – es algo que tiene que entrar en el tejido cotidiano de los derechos negociados colectivamente y no solo a nivel de empresa, sino como reglas vinculantes en todo el sector profesional.

4. La reforma laboral del 2021

Sin duda el producto normativo más conocido y en el que se encarna una buena parte del éxito del proyecto reformista en materia laboral, es la llamada reforma laboral que cobra cuerpo en el RDL 32/2021 y que es el fruto de un acuerdo social tripartito en el marco del plan de recuperación y resiliencia amparado por *Next Generation*. La reforma que lleva a cabo esta norma aborda cinco grandes bloques normativos que se enuncian sintéticamente a continuación.

implica il rafforzamento dei diritti all'informazione e alla consultazione a livello collettivo, sempre considerati sussidiari ed estranei alle prime manifestazioni di regolamentazione di questi aspetti. Da qui l'urgenza di un approccio serio da parte della contrattazione collettiva a questo problema. Concordare sull'introduzione di meccanismi di automazione e prevedibilità tramite l'IA e lo sviluppo dei diritti digitali – modalità di lavoro ibride, controllo dei media audiovisivi e dei dati estratti nell'ambito dei poteri di gestione e controllo aziendale, limiti alla geolocalizzazione, regolamentazione della disconnessione – è qualcosa che deve entrare nel tessuto quotidiano dei diritti negoziati collettivamente e non solo a livello aziendale, ma come regole vincolanti in tutto il settore professionale.

4. La riforma del lavoro del 2021

Senza dubbio, il prodotto regolatorio più noto e quello in cui si incarna gran parte del successo del progetto riformista in materia di lavoro, è la cosiddetta riforma del lavoro, che prende forma nell'RDL 32/2021 ed è il risultato di un accordo sociale tripartito nell'ambito del piano di ripresa e resilienza sostenuto da *Next Generation*. La riforma attuata da questo regolamento affronta cinque principali blocchi normativi riassunti di seguito.

El primero, una nueva regulación de los contratos formativos en la que se pretende preservar el elemento formativo de la inserción laboral y garantizar los derechos de las personas jóvenes en la realización del trabajo. El segundo gran bloque es el relativo a la modificación de la contratación temporal, en una actuación combinada de remodelación profunda de los arts. 15 y 16 ET. El eje de la reforma en esta materia se sostiene sobre cuatro grandes principios: La presunción de que el contrato de trabajo se concierta por tiempo indefinido, recuperando la fórmula que se modificó en la reforma de 1994 de forma que las actividades permanentes y estables de la empresa se deben cubrir por un contrato indefinido. En segundo término, la consideración del carácter temporal del contrato como algo excepcional conectado necesariamente a una causa justificada de temporalidad que se limita a dos supuestos: por circunstancias de la producción o por sustitución de persona trabajadora, lo que implica la desaparición de la figura del contrato para obra o servicio determinado, que era la modalidad con arreglo a la cual se concertaban más contratos temporales, en especial en los supuestos de descentralización productiva y de subcontratación. En tercer lugar, la conversión en fijos de los contratos temporales sin causa suficiente, sin cumplir las obligaciones de seguridad social, o tras el encadenamiento

Il primo, una nuova regolamentazione dei contratti di formazione in cui si intende preservare l'elemento formativo dell'inserimento nel lavoro e garantire i diritti dei giovani nell'esecuzione del rapporto. Il secondo grande blocco riguarda la modifica dei contratti a tempo determinato, in un'azione congiunta di profonda ristrutturazione degli articoli 15 e 16 ET. L'asse della riforma in questo ambito si basa su quattro principi fondamentali: la presunzione che il contratto di lavoro sia concluso per un periodo indeterminato, recuperando la formula modificata nella riforma del 1994 in modo che le attività permanenti e stabili della società siano coperte da un contratto a tempo indeterminato. In secondo luogo, la considerazione della natura temporanea del contratto come qualcosa di eccezionale necessariamente collegato a una causa giustificata di lavoro temporaneo che si limita a due ipotesi: per ragioni di produzione o per la sostituzione di un lavoratore, ciò che implica la abrogazione della figura del contratto per un'opera o servizio specifico, che era la modalità secondo cui venivano conclusi più contratti a tempo determinato, soprattutto in caso di decentralizzazione produttiva e subappalto. In terzo luogo, la conversione di contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato in caso di assenza di causa giustificativa, nel caso di inadempimento agli obblighi

de contratos “para el mismo o diferente puesto de trabajo con la misma empresa o grupo de empresas” durante más de dieciocho meses en un período de veinticuatro. Por último, el desplazamiento del centro de gravedad de la respuesta a la infracción legal sobre el principio de causalidad de la contratación temporal al ámbito de la sanción administrativa, mediante la consideración de una infracción por cada una de las personas trabajadoras afectadas.

El siguiente punto aborda la “modernización” de la subcontratación de obras o de servicios y realmente busca evitar la utilización de la técnica de la externalización productiva como fórmula de abaratamiento de costes empresariales basado en el empeoramiento de las condiciones de trabajo de las personas subcontratadas, lo que además está conectado con el respeto a un principio antidiscriminatorio como ocurre en sectores altamente feminizados como el de las camareras de pisos. Esto es lo que explica la norma según la cual se aplica a los trabajadores de la contrata el convenio sectorial de la actividad de la empresa principal para la que prestan sus servicios. Un cuarto bloque de normas emprende la tarea de incorporar la experiencia que durante la legislación del estado de alarma se ha tenido sobre los ERTE como forma de mantenimiento del empleo, a una situación de normalidad productiva. La regulación temporal de empleo a través de la suspensión o reducción

della sicurezza sociale, o in caso di sottoscrizione di contratti temporali “per lo stesso lavoro o per un lavoro diverso con la stessa azienda o gruppo di società” per più di diciotto mesi in un periodo di ventiquattro. Infine, lo spostamento del centro di gravità della risposta alla violazione giuridica del principio di causalità dei contratti temporanei verso l'ambito della sanzione amministrativa, considerando una violazione per ciascuno dei lavoratori coinvolti.

Il punto successivo riguarda la “modernizzazione” del subappalto di opere o servizi e mira davvero a evitare l'uso della tecnica dell'outsourcing produttivo come formula per ridurre i costi aziendali basandosi sul peggioramento delle condizioni di lavoro delle persone subappaltate, che è anche collegato al rispetto di un principio anti-discriminazione come avviene in settori altamente femminilizzati come quello delle addette ai piani degli alberghi. Questo spiega la regola secondo cui l'accordo collettivo aziendale della società principale si debba applicare anche ai lavoratori che prestano servizio per questa. Un quarto blocco di norme si assume il compito di integrare l'esperienza acquisita durante la legislazione dello stato di allarme sugli ERTE come modo per mantenere l'occupazione, in una situazione di normalità produttiva. La regolamentazione temporanea del lavoro tramite la sospensione o la riduzione dell'orario di lavoro per ragioni economiche, e la creazione del cosiddetto mecca-

de jornada por causas económicas, y la creación del llamado mecanismo RED se colocan como una fase previa que se interpone entre la decisión empresarial de extinguir los contratos de trabajo de manera colectiva.

Finalmente, el quinto bloque enfoca la reforma de la negociación colectiva en dos aspectos muy relevantes. El primero, la preferencia aplicativa del convenio colectivo de empresa, de cuya posibilidad legal se excluye ahora el elemento básico del mismo, prohibiendo que actúe sobre la cuantía del salario y los complementos salariales para que “no provoque un efecto devaluador de costes retributivos o desventajas injustificadas entre las empresas”, lo que sin embargo había sido el eje central de la actuación de esta norma. En segundo lugar, la recuperación del principio de ultra actividad de los convenios colectivos, eliminando la regla según la cual, transcurrido un año desde la denuncia del convenio colectivo sin haber acordado nuevo convenio éste perdía vigencia¹².

De todos estos elementos, el que ha sido considerado más exitoso ha sido sin duda el de la restricción de la contratación temporal y la inversión de la práctica empresarial de realizar contratos temporales como fórmula prácticamente unívoca de iniciar la relación laboral. La tasa de temporalidad ha disminuido drásticamente en el sector privado – menos sin embargo en el sector público – y este hecho se ha unido al aumento continuado del

smo RED (nuovo meccanismo strutturale di protezione dell'occupazione n.d.t.) sono una fase preliminare che si interpone tra la decisione dell'azienda di terminare collettivamente i contratti di lavoro.

Infine, il quinto blocco riguarda la riforma della contrattazione collettiva su due aspetti molto rilevanti. Il primo consiste nella limitazione della priorità applicativa del contratto collettivo aziendale: la legge esclude ora la possibilità che tale contratto intervenga sulla quantificazione del salario base e dei complementi salariali, al fine di evitare un effetto di svalutazione dei costi retributivi o svantaggi ingiustificati tra le imprese. Proprio questa possibilità – ora vietata – era stata l'asse centrale della riforma del 2012. In secondo luogo, il recupero del principio dell'ultra-attività dei contratti collettivi, eliminando la regola secondo cui, dopo un anno dalla scadenza del contratto collettivo senza aver concordato un nuovo accordo, esso avrebbe perso la sua validità¹².

Di tutti questi elementi, quello considerato il più efficace è stato senza dubbio la restrizione dei contratti a tempo determinato e l'inversione della pratica commerciale di stipulare tali contratti come formula praticamente univoca per iniziare il rapporto di lavoro. Il tasso di occupazione temporanea è drasticamente diminuito nel settore privato – anche se meno nel settore pubblico – e a questa circostanza si è accompagnato al

empleo y de la afiliación a la seguridad social, con la correlativa disminución del desempleo y la tasa de paro.

La temporalidad estaba ligada a la idea del ajuste de las empresas frente a las involuciones del mercado como un “colchón” que les permitía eliminar empleo sin coste indemnizatorio y fomentaba la rotación de la mano de obra entre el empleo precario y el desempleo y la tendencia a la sustitución de empleo estable por formas temporales de inserción. La eliminación del contrato de obra o servicio determinado, que conectaba la externalización y descentralización productiva con esta figura de empleo temporal y su sustitución por el contrato fijo discontinuo, que garantiza la estabilidad del trabajador, también en actividades estacionales, ha generado un cambio importante en la conformación del empleo, y la sustitución de una panoplia de figuras de empleo atípico por una apuesta por el empleo estable y de calidad en torno al contrato por tiempo indefinido y el reforzamiento del principio de causalidad en la contratación temporal estructural.

continuo aumento dell’occupazione e dell’affiliazione alla sicurezza sociale, con la corrispondente diminuzione della disoccupazione e del tasso di disoccupazione.

La temporalità era legata all’idea dell’adattamento delle aziende di fronte alle regressioni di mercato come “cuscinetto” che permetteva loro di eliminare l’occupazione senza costi compensatori, incoraggiando la rotazione della forza lavoro tra occupazione precaria e disoccupazione, e la tendenza a sostituire l’occupazione stabile con forme temporanee di inserimento. L’eliminazione del contratto di lavoro o servizio a tempo determinato, che collegava l’esternalizzazione e la decentralizzazione produttiva a questa figura di occupazione temporanea, e la sua sostituzione con il contratto permanente e discontinuo, che garantisce la stabilità del lavoratore anche nelle attività stagionali, ha generato un importante cambiamento nella composizione dell’occupazione e la sostituzione di una panoplia di figure occupazionali atipiche con un impegno verso un impiego stabile e di qualità attorno al contratto a tempo

La cultura de la temporalidad ha sido sustituida por un principio de estabilidad y mantenimiento del empleo como condición de ejercicio de los derechos laborales y esta constatación tiene una relevancia inmensa que se ha visto por otra parte reforzada ante el crecimiento del empleo hasta cifras desconocidas en nuestro país, 22 millones de afiliados a la Seguridad Social, frente a seis millones de parados y doce millones de asalariados en activo en el 2015, hace tan solo diez años.

Se trata, en definitiva, de un ejemplo de una nueva política del derecho en materia laboral que se orienta en una dirección contraria a las reformas hasta el momento efectuadas en España desde la Constitución y la promulgación del ET. En efecto, ni la muy importante reforma laboral de 1994, ni la del 2002, ni desde luego las que se efectuaron en el ciclo de la crisis financiera y de la deuda soberana del 2010-2012, tuvieron como patrón de actuación la defensa de los intereses de los trabajadores, sino que vehicularon la flexibilización del trabajo como pauta, el reforzamiento de la unilateralidad empresarial y el desequilibrio en la relación de poder en la empresa. En consecuencia, esta modificación legislativa marca una inflexión importante en la orientación política y democrática de la conformación del marco institucional de las relaciones laborales.

indeterminato e il rafforzamento del principio di causalità nei contratti a tempo determinato strutturali.

La cultura dell’occupazione temporanea è stata sostituita da un principio di stabilità e mantenimento dell’occupazione come condizione per l’esercizio dei diritti del lavoro e questa conclusione ha un’enorme rilevanza, rafforzata dalla crescita dell’occupazione fino a cifre sconosciute nel nostro paese, 22 milioni affiliati alla Sicurezza Sociale, rispetto ai sei milioni di disoccupati e dodici milioni di lavoratori attivi nel 2015, appena dieci anni fa.

In breve, è un esempio di una nuova politica del diritto del lavoro orientata in una direzione contraria alle riforme finora attuate in Spagna dalla Costituzione e dalla promulgazione del ET. In effetti, né la riforma sindacale molto importante del 1994, né quella del 2002, né ovviamente quelle attuate nel ciclo della crisi finanziaria e del debito sovrano del 2010-2012, avevano come modello d’azione la difesa degli interessi dei lavoratori, ma piuttosto trasmettevano la flessibilità del lavoro, il rafforzamento dell’unilateralismo aziendale e lo squilibrio nel rapporto di potere all’interno dell’azienda come linee guida. Di conseguenza, questo emendamento legislativo segna una svolta importante nell’orientamento politico e democratico della formazione del quadro istituzionale delle relazioni di lavoro.

¹² Hay una amplia literatura especializada sobre cada uno de estos temas, pero una visión global de todos ellos se puede encontrar en el número monográfico dedicado a la reforma laboral del 2021 de la *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social* 152 (2022) y en los artículos que la componen y analizan cada uno de estos bloques normativos.

¹² Esiste una vasta letteratura specializzata su ciascuno di questi argomenti, ma una panoramica globale di tutti si trova nel numero monografico del 2021 dedicato alla riforma del lavoro del *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social* 152 (2022) e negli articoli che lo compongono e analizzano ciascuno di questi blocchi regolatori.

5. Emergencia climática y relaciones de trabajo

Más allá de la pandemia, otros cataclismos han ido mostrándose en estos últimos cinco años. La erupción de un volcán en las Islas Canarias o las consecuencias nefastas sobre los precios de la energía y de otros productos a partir de la guerra de Ucrania, pero especialmente fenómenos atmosféricos que son clara manifestación del cambio climático, como ha sucedido con las inundaciones en Valencia producto de una perturbación atmosférica muy potente que se hace depender del calentamiento global. Estas mutaciones del medio ambiente, afectan de lleno al ámbito de las relaciones de trabajo y en particular a los derechos a la vida y a la salud de las personas trabajadoras además de impedir el normal desarrollo de la actividad productiva de bienes y de servicios de las empresas y ponen en peligro el mantenimiento del empleo de las personas que trabajan en ellas.

Frente a ello no solo se ha utilizado el mecanismo de regulación temporal de empleo, que tan buenos resultados había producido durante las situaciones críticas derivadas de la pandemia y en otras circunstancias excepcionales, sino que se ha puesto en práctica un conjunto de medidas que podrían integrar un “derecho del trabajo de las emergencias”, que afecta sustancialmente “a las obligaciones de ambas partes en el contrato de trabajo, generando sobre todo

5. Emergenza climatica e relazioni industriali

Oltre alla pandemia, negli ultimi cinque anni si sono manifestate altre catastrofi. L'eruzione di un vulcano nelle Isole Canarie o le gravi conseguenze sul prezzo dell'energia e altri prodotti a partire dalla guerra in Ucraina, ma soprattutto fenomeni atmosferici che sono una manifestazione chiara del cambiamento climatico, come è accaduto con le inondazioni a Valencia a causa di una perturbazione atmosferica molto potente che dipende dal riscaldamento globale. Questi cambiamenti ambientali influenzano pienamente il campo delle relazioni di lavoro e, in particolare, i diritti alla vita e alla salute dei lavoratori, oltre a ostacolare lo sviluppo normale dell'attività produttiva dei beni e dei servizi delle aziende e a compromettere il mantenimento dell'occupazione delle persone che vi lavorano.

Di fronte a ciò, non solo è stato utilizzato il meccanismo di regolamentazione temporanea del lavoro, che aveva prodotto risultati così buoni durante le situazioni critiche derivanti dalla pandemia e in altre circostanze eccezionali, ma è stato messo in pratica un insieme di misure che potrebbe integrare un “diritto del lavoro delle emergenze”, che influisce sostanzialmente “sugli obblighi di entrambe le parti nel contratto di lavoro, generan-

especiales deberes para los empleadores”, indicando como elemento de referencia la noción de “riesgo grave e inminente” previsto en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, lo que posibilita el desencadenamiento de una serie de mecanismos de protección para las personas trabajadoras¹³. Ante todo la posibilidad de que las personas trabajadoras se beneficien de un permiso retribuido por una serie de causas relacionadas con el aluvión y la riada, entre ellas la imposibilidad de acceder al centro de trabajo o de realizar la prestación laboral, como consecuencia del estado de las vías de circulación, del transporte público o del centro de trabajo, o como consecuencia de las órdenes, prohibiciones, instrucciones, recomendaciones o requerimientos realizados por las autoridades de protección civil.

En la medida de lo posible, si persistiera esta dificultad insalvable de acceder al trabajo, se sustituirá la presencia física en el mismo por el trabajo a distancia o teletrabajo, de nuevo con la cautela de que esta forma de prestación no resultara posible por el estado

do soprattutto doveri speciali per i datori di lavoro”, indicando come elemento di riferimento la nozione di “rischio grave e imminente” prevista dalla Legge per la Prevenzione dei Rischi Professionali, che consente di attivare una serie di meccanismi di protezione per i lavoratori¹³. Innanzitutto, la possibilità per i lavoratori di beneficiare di congedi retribuiti per una serie di motivi legati all'alluvione o agli sboccamenti dei fiumi, inclusa l'impossibilità di accedere al luogo di lavoro o di svolgere il servizio di lavoro a causa dello stato delle strade, dei trasporti pubblici o del posto di lavoro, oppure a seguito di ordini, divieti, istruzioni, raccomandazioni o requisiti emesse dalle autorità di protezione civile.

Per quanto possibile, se questa difficoltà insormontabile di accesso al lavoro persisterà, la presenza fisica sarà sostituita dal lavoro da remoto o dal telelavoro, sempre con la precauzione che questa forma di prestazione non sia possibile a causa dello stato delle reti di trasporto o quando non è compatibile con

¹³ Con la mediación sindical ante lo que se ha definido como un nuevo concepto de fuerza mayor “climática”. Cfr. Molina Navarrete, C, “¿Recivilizar la tutela laboral o socializar la civil? Nuevos usos de un concepto ius social propio de fuerza mayor”, *Revista de Derecho Social* 109 (2025), pp. 80 ss.

¹³ Con la mediazione sindacale di fronte a quello che è stato definito un nuovo concetto di forza maggiore “climatica”. Cfr. Molina Navarrete, C, “¿Recivilizar la tutela laboral o socializar la civil? Nuevos usos de un concepto ius social propio de fuerza mayor”, *Revista de Derecho Social* 109 (2025), pp. 80 ss.

de las redes o cuando fuera incompatible con la prestación laboral. Estas interrupciones del trabajo por causa de la DANA tendrán la naturaleza de permisos retribuidos no recuperables y el periodo comprendido entre el hecho causante inicial y la finalización de la causa tendrá la consideración de tiempo de trabajo efectivo. Además, durante ese periodo, la adopción de cualquier medida desfavorable para la persona trabajadora derivada del ejercicio de los derechos de ausencia será calificada como nula. Finalmente, también la norma interviene sobre los derechos de información y consulta e induce a la negociación colectiva a elaborar protocolos de actuación ante la eventualidad de calamidades y hechos meteorológicos graves, cerrando así un conjunto de instrumentos de protección plenamente originales y que colocan al Derecho del Trabajo en la transición ecológica que debe emprenderse manteniendo junto a la sostenibilidad ambiental la sostenibilidad social¹⁴.

6. La fallida reducción de la jornada de trabajo

Se trataba de la reivindicación más llamativa del programa electoral del gobierno progresista en las elecciones del 2023, y tenía una acogida excelente en la población española, donde un 65% de la misma era favorable a la reducción de jornada propuesta, incluidos votantes de la derecha. La

prestazione lavorativa. Queste interruzioni lavorative dovute alla DANA (forte depressione atmosferica n.d.t.) avranno la natura di congedo retribuito non recuperabile e il periodo tra l'evento causale iniziale e la fine della causa sarà considerato tempo effettivo di lavoro. Inoltre, durante questo periodo, l'adozione di qualsiasi misura sfavorevole per il lavoratore derivante dall'esercizio del diritto di assenza sarà classificata come nulla e priva di effetto. Infine, il regolamento interviene anche sui diritti di informazione e consultazione e induce la contrattazione collettiva a redigere protocolli d'azione in caso di calamità ed eventi meteorologici gravi, creando così un insieme di strumenti di protezione completamente originali che inseriscono il Diritto del Lavoro nella transizione ecologica che deve essere avviata, mantenendo la sostenibilità sociale insieme alla sostenibilità ambientale¹⁴.

6. La riduzione fallita della giornata lavorativa

È stata la richiesta più evidente del programma elettorale del governo progressista nelle elezioni del 2023, ed è stata accolta con favore dalla popolazione spagnola, con il 65% favorevole alla proposta di riduzione dell'orario di lavoro, inclusi gli elettori di destra. La prima proposta di riduzione delle ore di lavoro

propuesta primera de reducción de jornada se dividía en dos tramos, en el 2024 se intentaba reducir a 38.5 horas semanales para a partir de 2025 lograr las 37,5 horas como meta final. Sin embargo, la negociación de esta materia en el seno del diálogo social tripartito ha durado 11 meses, con muy diversas fases en las que parecía posible llegar a un acuerdo a tres venciendo las resistencias de la CEOE-CEPYME que desde el comienzo rechazaba la idea de utilizar la ley para la reducción de la jornada, trasladando la decisión a la negociación colectiva por sectores y territorios.

La jornada semanal de 37 horas y media no suponía sin embargo ningún salto cualitativo en el empleo del tiempo en los procesos de producción de bienes y servicios ni limitaba los incrementos de la productividad en los distintos sectores y ramas. Son muchos los sectores productivos que ya se beneficiaban de esta jornada y otras ramas de producción y grandes empresas estaban muy cerca de este nivel. Pero establecer por una ley el límite de la jornada tiene como efecto inmediato recuperar para este límite horario justamente a los sectores más alejados de él, el comercio, la agricul-

ro è stata suddivisa in due fasi: nel 2024 si intendeva ridurre a 38,5 ore a settimana per raggiungere 37,5 ore come obiettivo finale a partire dal 2025. Tuttavia, la negoziazione di questa questione all'interno del dialogo sociale tripartito è durata undici mesi, con fasi molto diverse in cui sembrava possibile raggiungere un accordo a tre, superando la resistenza del CEOE-CEPYME, che fin dall'inizio aveva respinto l'idea di utilizzare la legge per ridurre la giornata lavorativa per trasferire la decisione alla contrattazione collettiva di prossimità.

La settimana di 37 ore e mezza non ha comportato alcun salto qualitativo nell'uso del tempo nei processi di produzione di beni e servizi, né ha limitato aumenti di produttività nei diversi settori e filiali. Molti settori produttivi hanno già beneficiato di questo periodo e altri rami della produzione e grandi aziende erano molto vicini a questo livello. Ma stabilire per legge il limite della giornata lavorativa ha come effetto immediato di recuperare i settori più lontani da esso, commercio, agricoltura, ospitalità, media e, con esso, le persone più

¹⁴ Una exposición detallada de estas medidas en Rodríguez Rodríguez, E., "El derecho del trabajo ante la crisis climática: retos y estrategias en protección social y negociación colectiva", *Revista Ministerio de Trabajo y Economía Social*, 162 (2025), pp. 113 ss.

¹⁴ Una presentazione dettagliata di queste misure in Rodríguez Rodríguez, E., "El derecho del trabajo ante la crisis climática: retos y estrategias en protección social y negociación colectiva", *Revista Ministerio de Trabajo y Economía Social*, 162 (2025), pp. 113 ss.

tura, la hostelería, los medios de comunicación, y con ello a las personas más vulnerables y necesitadas de la disponibilidad personal del uso del tiempo, jóvenes y mujeres principalmente. La norma no solo iba a hablar de la reducción de la jornada, sino que debía afrontar también el problema de las horas extraordinarias, que, según la EPA en el último año – hasta el segundo trimestre de 2024 – ascienden a 2,6 millones de horas extras no pagadas que cada semana trabajan de media en España un total de 419 mil personas asalariadas, y el del control horario de la actividad laboral, así como el derecho a la desconexión.

Sin embargo, la oposición cerrada del empresariado dificultó enormemente la larga negociación de un acuerdo sobre este punto que, tras prácticamente un año de debate entre los interlocutores sociales y el Ministerio de Trabajo y Economía Social finalmente concluyó con la firma de un texto negociado con CCOO y UGT exclusivamente. Pero el proyecto de ley que recogía este acuerdo bilateral fue rechazado finalmente gracias a los votos en el Parlamento de la derecha y ultraderecha nacionales con los de Junts per Catalunya. Un fracaso político especialmente para el Ministerio de trabajo, SUMAR y los sindicatos confederales, que da cuenta de dos hechos preocupantes: el primero, la capacidad del empresariado español – tanto la pequeña como la grande empresa – de articular una respuesta transversal en favor de sus

vulnerabili e quelle bisognose di disponibilità personale per l'uso del tempo, principalmente giovani e donne. Il regolamento non avrebbe solo parlato della riduzione della giornata lavorativa, ma doveva anche affrontare il problema degli straordinari che, secondo l'EPA nell'ultimo anno – fino al secondo trimestre del 2024 – ammontano a 2,6 milioni di ore straordinarie non retribuite che in media 419 mila lavoratori ogni settimana in Spagna lavorano, e quello del controllo del tempo delle attività lavorative.

Tuttavia, la forte opposizione della comunità imprenditoriale rese estremamente difficile negoziare un accordo su questo aspetto che, dopo quasi un anno di dibattito tra i partner sociali e il Ministero del Lavoro e dell'Economia Sociale, si concluse infine con la firma di un testo negoziato esclusivamente con CCOO e UGT. Ma il disegno di legge che includeva questo accordo bilaterale è stato infine respinto grazie ai voti in Parlamento della destra nazionale e dell'ultradestra con quelli di Junts per Catalunya. Un fallimento politico soprattutto per il Ministero del Lavoro, SUMAR e i sindacati confederali, che spiega due fatti preoccupanti: il primo, la capacità delle imprese spagnole – sia piccole che grandi – di articolare una risposta trasversale a favore delle loro proposte indipendentemente dalle posizioni politiche divergenti dei partiti conservatori

planteamientos con independencia de las posiciones políticas divergentes de los partidos conservadores (con la excepción del País Vasco). La segunda, la imposibilidad de generar pactos sociales relevantes en el marco de un proyecto reformista incisivo en materia laboral que se acuerde entre el poder público y los sindicatos si éstos no cuentan con el aval de la asociación empresarial. Ello supone el repliegue de las acciones legislativas promovidas por el gobierno en materia laboral al ámbito de la regulación reglamentaria, como en efecto sucede en este caso con el control del trabajo extraordinario que se va a poner en marcha ante el rechazo del proyecto de ley de reducción de jornada, o la regulación de la desconexión digital.

Lo interesante del debate sobre la reducción de jornada ha sido la contemplación del mismo desde la perspectiva de la relación entre tiempo de vida y tiempo de trabajo y el discurso sobre quien debe reposar el dominio del tiempo, en un contexto de la protección del desarrollo de la personalidad, el derecho a los cuidados, el respeto a la integridad psicofísica de las personas trabajadoras y más en general, la capacidad de gobernar el uso del tiempo por parte de éstas. El enfoque característico, que conjugaba ganancias de productividad y reparto del empleo, ha sido sustituido por este otro debate más político y de alcance colectivo. Y en esta forma de abordarlo se encuentra la posibilidad de revertir en el medio plazo esta de-

(ad eccezione dei Paesi Baschi). La seconda, l'impossibilità di generare patti sociali rilevanti nell'ambito di un incisivo progetto riformista in materia sindacale, concordato tra il potere pubblico e i sindacati, se non hanno l'approvazione dell'associazione imprenditoriale. Ciò significa il ritiro delle azioni legislative promosse dal governo in materia di lavoro al campo della regolamentazione, come di fatto avviene in questo caso con il controllo degli straordinari che verrà attuato di fronte al rifiuto del disegno di legge sulla riduzione dell'orario di lavoro, o alla regolamentazione della disconnessione digitale.

Ciò che è interessante nel dibattito sulla riduzione dell'orario di lavoro è stata la sua contemplazione dal punto di vista del rapporto tra vita e tempo di lavoro e il discorso su chi debba avere il controllo del tempo, in un contesto di protezione dello sviluppo della personalità, del diritto alla cura, al rispetto per l'integrità psicofisica dei lavoratori e, più in generale, per la capacità di governare l'uso del proprio tempo. L'approccio caratteristico, che combinava guadagni di produttività e condivisione del lavoro, è stato sostituito da un altro dibattito, più politico e collettivo. E in questo modo di approcciarlo risiede la possibilità di invertire questa sconfitta politica e sindacale nel medio termine, il che permette di sollevare nuovamente

rrota política y sindical, que permite volver a plantear en el imaginario colectivo al que se dirige el discurso progresista el tema del tiempo de trabajo y su compatibilidad con el valor real del mismo y el tiempo de vida.

7. ¿Un modelo de éxito?

El caso español del gobierno de coalición supone un ejemplo de éxito económico bajo un gobierno de izquierda: el crecimiento del PIB entre los más altos de Europa, la tasa de desempleo más baja desde 2007, una reducción significativa de la precariedad y un aumento de los salarios reales, además de un *record* en trabajadores ocupados, 22,4 millones de personas afiliadas a la seguridad social.

Los datos macroeconómicos son excelentes, en efecto, más si los comparamos con los de otros países europeos. En realidad, la política económica que se ha seguido es bastante ortodoxa, la novedad la supone el desarrollo de los derechos laborales y sociales, la mayor atención a las transiciones energéticas y la corrección por vía fiscal de algunos desequilibrios excesivos que provienen de situaciones flagrantes de enorme desigualdad social. Desde este punto de vista se puede sostener en efecto que la línea que ha seguido el gobierno de coalición progresista español en estos cinco años se ha plasmado en una convergencia entre el fortalecimiento de derechos laborales y la creación de otros

nella immaginazione collettiva il discorso progressista la questione del tempo di lavoro e la sua compatibilità con il vero valore e la durata della vita.

7. Un modello di successo?

Il caso spagnolo del governo di coalizione è un esempio di successo economico sotto un governo di sinistra: crescita del PIL tra i più alti d'Europa, tasso di disoccupazione più basso dal 2007, una significativa riduzione della precarietà e un aumento dei salari reali, oltre a un record di lavoratori occupati, 22,4 milioni di persone iscritte alla previdenza sociale.

I dati macroeconomici sono eccellenti, anzi, ancora di più se li confrontiamo con quelli di altri paesi europei. In realtà, la politica economica seguita è piuttosto ortodossa, la novità è lo sviluppo dei diritti del lavoro e sociali, una maggiore attenzione alle transizioni energetiche e la correzione fiscale di alcuni squilibri eccessivi derivanti da situazioni flagranti di enorme disuguaglianza sociale. Da questo punto di vista, si può sostenere che la linea seguita dal governo di coalizione progressista spagnolo in questi cinque anni si sia riflessa in una convergenza tra il rafforzamento dei diritti dei lavoratori e la creazione di nuovi diritti, insieme a politiche pubbliche per stimolare e sviluppare l'economia

nuevos junto con políticas públicas de estímulo y desarrollo de la economía productiva, desactivando las perspectivas tradicionales que entendían que el incremento de los derechos individuales y colectivos derivados del trabajo implicaba un coste económico que necesariamente debería repercutir negativamente sobre el empleo.

El modelo sin embargo no ha conseguido erradicar, pese al “escudo social” planteado a través del Ingreso Mínimo Vital, situaciones endémicas de exclusión social, mantiene un nivel de desempleo todavía significativo – aunque es la tasa de desempleo más baja desde el 2007 – y el problema del coste del alquiler y la especulación inmobiliaria en las grandes ciudades está anulando en buena parte el incremento salarial logrado en estos últimos años a la vez que plantea problemas sociales muy intensos.

Por otra parte, la continuidad del modelo encuentra también dificultades importantes debido a la debilidad parlamentaria del gobierno. El respaldo político de las orientaciones del gobierno PSOE/SUMAR se ha complicado después de las elecciones de julio del 2023, al incorporar al bloque de investidura los votos de Junts per Catalunya, un partido independentista conservador identificado en su ideario con los planteamientos del empresariado, que dificulta la adopción de reformas laborales importantes, como ha sucedido con el proyecto de la reducción de jornada. Esta inestabilidad política se acompaña de una intensa

produttiva, smentendo le prospettive tradizionali che ritenevano che l'aumento dei diritti individuali e collettivi derivanti dal lavoro avrebbe implicato un costo economico che avrebbe necessariamente avuto un impatto negativo sull'occupazione.

Il modello, tuttavia, non è riuscito a eliminare, nonostante lo “scudo sociale” proposto dal Reddito Vitale Minimo, le situazioni endemiche di esclusione sociale, mantiene un livello ancora significativo di disoccupazione – anche se è il tasso di disoccupazione più basso dal 2007 – e il problema del costo degli affitti e della speculazione immobiliare nelle grandi città sta in gran parte annullando l'aumento salariale raggiunto negli ultimi anni, aumentando al contempo problemi sociali molto intensi.

D'altra parte, la continuità del modello incontra anche difficoltà significative a causa della debolezza parlamentare del governo. Il sostegno politico alle scelte del governo PSOE/SUMAR si è complicato dopo le elezioni di luglio 2023, incorporando i voti di Junts per Catalunya, un partito conservatore pro-indipendenza identificato nella sua ideologia con la comunità imprenditoriale, il che rende difficile adottare importanti riforme del lavoro, come è accaduto con il progetto di riduzione dell'orario di lavoro. Questa instabilità politica è accompagnata da un'intensa operazione di

operación de deslegitimación y de lawfare sostenida por la derecha y la ultraderecha con el apoyo de sectores importantes de los cuerpos policiales y de la magistratura, que intenta desestabilizar de forma directa el gobierno en su conjunto. No obstante estas dificultades, el gobierno descarta un adelanto electoral y prevé mantenerse hasta el 2027, aunque su política social se resienta.

En definitiva, y en comparación con otras experiencias europeas, la acción del gobierno de coalición progresista PSOE / SUMAR en estos cinco años supone una experiencia suficientemente rica, en condiciones políticas nada favorables, como para tenerla en cuenta en el armado de un discurso político que recupere elementos relevantes para la defensa de los planteamientos de la izquierda en una Unión Europea que se desliza peligrosamente hacia el armamentismo y la sumisión tecnológica y energética a Estados Unidos, con el ascenso de planteamientos hostiles a los derechos civiles y sociales básicos. Pero quizá con el supuesto italiano el ejemplo comparado pueda ser más intenso puesto que tanto desde el punto de vista de las agregaciones políticas y el discurso ideológico que las sostienen como desde la perspectiva sindical y la cultura de las relaciones laborales nuestros ordenamientos son muy semejantes. En todo caso el renacimiento de la izquierda italiana y europea es una necesidad imperiosa en estos tiempos oscuros en los que nos estamos adentrando.

delegittimazione e di *lawfare* sostenuta dalla destra e dall'ultradestra con il sostegno di settori importanti delle forze di polizia e della magistratura, che cerca di destabilizzare direttamente il governo nel suo complesso. Nonostante queste difficoltà, il governo esclude elezioni anticipate e prevede di rimanere in carica fino al 2027, anche se la sua politica sociale ne risente.

In breve, e in confronto con altre esperienze europee, l'azione del governo di coalizione progressista PSOE / SUMAR in questi cinque anni è un'esperienza sufficientemente ricca, in condizioni politiche sfavorevoli, da tenerla in considerazione nella preparazione di un discorso politico che recuperi elementi rilevanti per la difesa degli approcci della sinistra in una UE che scivola verso l'armamentismo e la sottomissione tecnologica ed energetica agli Stati Uniti, con l'ascesa di orientamenti politici ostili ai diritti civili e sociali. Ma forse con l'esempio comparativo può essere più intenso con l'Italia, poiché sia dal punto di vista delle aggregazioni politiche sia dal discorso ideologico che le sostiene, sia dal punto di vista sindacale e dalla cultura delle relazioni sindacali, i nostri sistemi sono molto simili. In ogni caso, la rinascita della sinistra italiana ed europea è una necessità imperativa in questi tempi bui in cui stiamo entrando.

Finito di stampare nel mese di dicembre 2025
presso Universal Book srl di Rende (CS)

