

1/2025

# 20 20 Venti Maggio

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



Università  
di Catania



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

***Con contributi di***

TIZIANO TREU, Università Cattolica di Milano

LAURA CALAFÀ, Università di Verona

BRUNO CARUSO, Università di Catania

MARZIA BARBERA, Università di Brescia

PIETRO POZZAGLIA, Università di Roma "Tor Vergata"

2025 - UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA

Piazza Università, 2 - 95131 Catania – [www.unict.it](http://www.unict.it)

© 2023 CENTRO STUDI DI DIRITTO DEL LAVORO EUROPEO "MASSIMO D'ANTONA" - salvi i diritti riservati - [www.csdle.lex.unict.it](http://www.csdle.lex.unict.it)

ISBN 9791280569547

## SOMMARIO

<b>Il controllo umano delle tecnologie: regole e procedure</b>	
Tiziano Treu	1
<b>Le politiche di prevenzione e contrasto alla violenza e alle molestie nel luogo di lavoro: una lettura giuslavoristica</b>	
Laura Calafà	35
<b>La regolazione asimmetrica della micro organizzazione nelle pubbliche amministrazioni</b>	
Bruno Caruso	89
<b>Il diritto antidiscriminatorio oggi False e vere questioni</b>	
Marzia Barbera	99
<b>Le tecniche gratuite di ricomposizione della contribuzione per i lavoratori autonomi: cumulo e totalizzazione</b>	
Pietro Pozzaglia	111
<b>Europa democrazia sociale</b>	
Tiziano Treu	145

## Il controllo umano delle tecnologie: regole e procedure\*

Tiziano Treu

1. L'impatto delle trasformazioni in atto sulle strutture dei nostri sistemi e le normative dell'Unione Europea	2
2. Il principio del controllo umano sulle tecnologie: nuove e vecchie tecniche regolative	4
3. Gli obblighi di informazione: novità e implicazioni	6
4. Analisi dei rischi e valutazione di impatto: connessioni e sovrapposizioni fra GDPR e IA Act	10
5. Le diverse competenze per il risk assessment: coordinamento fra normative	13
6. Oggetti e diversità delle tecniche di valutazione del rischio	16
7. Limiti del <i>risk assesement</i> . Mitigazione o eliminazione del rischio?	19
8. Chiarimenti interpretativi e pluralità di strumenti per il controllo umano. Valutazione di impatto partecipata	21
9. La evoluzione delle normative europee: dalla direttiva Due diligence alla direttiva sul lavoro tramite piattaforma	24
10. Le innovazioni della direttiva sul lavoro tramite piattaforma digitale	25
11. Il controllo umano sulla gestione algoritmica	28
12. La richiesta di riesame delle decisioni	30
13. Obbligo di giustificazione e accertamento delle discriminazioni algoritmiche	31
14. Continuità e sfide dell'agenda sociale europea	34

---

\* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .JT – 492/2025

## 1. L'impatto delle trasformazioni in atto sulle strutture dei nostri sistemi e le normative dell'Unione Europea

La passata legislatura della Unione Europea, sollecitata dagli eventi straordinari del periodo, si è caratterizzata per un accentuato attivismo normativo che ha riguardato anche temi in passato poco frequentati, spesso al limite delle competenze comunitarie.

Sono state regolate questioni sociali con contenuti nuovi che hanno stimolato un rinnovato interesse dei giuslavoristi, me compreso.

Sono stati approvati, non senza faticose mediazioni, interventi che hanno riguardato per la prima volta in modo diretto le trasformazioni delle strutture portanti dei nostri sistemi produttivi, e anzi delle nostre relazioni umane: le reti del web cariche di dati, gestiti da sistemi di intelligenza artificiale, le imprese piattaforma e le loro *supply chains* organizzate in nuovi assetti organizzativi, spesso transnazionali, che utilizzano questi dati anche come strumenti produttivi.

Questi interventi normativi riguardano, con varia intensità, il funzionamento di tali strutture, e hanno implicazioni pervasive su molti settori economici e sociali e incidono quindi direttamente anche sulla regolazione dei rapporti di lavoro individuali e collettivi.

Sono almeno cinque i testi approvati nel corso della legislatura, che pur elaborati e conclusi in tempi (dal 2019 al 2024) e con prospettive diverse, condividono questo ampio campo regolativo: il GDPR *General data protection regulation*, le direttive *Corporate sustainability reporting directive* (CSRD 2022-2024) e *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* 2024/1760; da ultimo il regolamento sulla intelligenza artificiale *AI Act* (2024/1689) e la direttiva sul miglioramento delle condizioni del lavoro mediante piattaforme digitali (2024/2831).

Non si può sapere, almeno a quanto si può vedere ora, se queste nuove regole degli assetti produttivi e sociali configurino già un vero e proprio "sistema" alternativo a quello storico fordista, nelle sue varie forme, in cui si sono formati il diritto e le politiche del lavoro.

La velocità di evoluzione e la capacità trasformativa delle tecnologie digitali sono tali che alimentano una situazione di incertezza radicale che rende difficili le previsioni anche nel futuro prossimo. Certo non facilitano il formarsi a breve di nuovi equilibri stabili fra le varie forze e strutture che ora agiscono in senso "disruptive" sugli assetti tradizionali.

Ma è indubbio che le nuove realtà materiali e immateriali cui si riferiscono le normative sopra citate non sono semplici varianti di dettaglio del passato mondo produttivo e del lavoro, ma ne trasformano i caratteri fondamentali, con conseguenze ancora non definite per quanto riguarda le implicazioni sui caratteri istituzionali e degli ordinamenti.

La complessità delle recenti normative europee e il fatto che esse tocchino in profondità gli assetti regolativi tradizionali, rendono arduo il compito dei giuristi di chiarirne le implicazioni sia per l'ordinamento europeo sia per le ricadute sul nostro diritto del lavoro. Tanto più che l'attività di recepimento in sede nazionale risente delle medesime difficoltà e presenta già qualche carenza<sup>1</sup>. Infatti i commenti che si stanno moltiplicando sulle direttive e regolamenti menzionati presentano lacune e sono lungi dal fare luce sulle principali questioni aperte.

Questa opera interpretativa non è però la sola che dovrebbe impegnarci. Essa va integrata e potrebbe giovare di una riflessione più ampia sulle implicazioni di sistema dell'intreccio di tali normative sugli ordinamenti vigenti<sup>2</sup>.

Se è vero che le trasformazioni tecnologiche in atto riguardano le strutture materiali e immateriali dei tradizionali assetti produttivi e sociali, esse sono destinate ad avere implicazioni altrettanto strutturali per i principali istituti dei nostri ordinamenti giuridici, che vanno analizzate nella loro complessità, pur nelle condizioni di incertezza ancora presenti.

I sistemi di Intelligenza artificiale e delle tecnologie digitali tramite cui operano hanno capacità trasformativa nella intera economia e nella società, che si manifestano con modalità ed effetti specifici nei diversi settori e ambiti.

Le analisi delle implicazioni sul mondo del lavoro, pur essendo ancora allo stadio iniziale, forniscono già segnali evidenti della capacità di questi sistemi di ridisegnare in profondità i rapporti fra imprese e lavoratori. Qui come per altre innovazioni tecnologiche, i possibili effetti sono ambivalenti.

Infatti ricevono valutazioni diverse e spesso opposte, da chi segnala le opportunità che i sistemi di intelligenza artificiale aprono per la produttività e la qualità del lavoro

---

<sup>1</sup> Ad es. il decreto 125/2024 di recepimento della direttiva CSRD e ivi i commenti di A. Candotti, T. Treu in *Commentario*, a cura di A. Genovese e M. Libertini, in corso di pubblicazione.

<sup>2</sup> Vedi il richiamo di M. Peruzzi, *Intelligenza artificiale e lavoro*, Giappichelli, 2024, p. 22 ss.

<sup>3</sup> e da coloro secondo cui il management algoritmico offrirebbe “potent new ways in which behaviours (of employees) can be redesigned enforcing a position of total subservience to the will (and whim) of superiors” <sup>4</sup>.

Le conseguenze ultime dipenderanno dalle decisioni che saranno prese nel tempo e nel loro insieme a seconda dei (mutevoli) rapporti storici fra istituzioni pubbliche e forze sociali.

L’obiettivo dichiarato delle regole europee è di prevenire gli effetti di queste tecnologie pregiudizievoli per i diritti umani e per l’ambiente senza pregiudicare le loro potenzialità positive per la produttività e per l’occupazione.

## 2. Il principio del controllo umano sulle tecnologie: nuove e vecchie tecniche regolative

Il suo perseguimento è affidato a un complesso di regole sia sostantive sia soprattutto procedurali alquanto tormentate che hanno come principio guida quello del controllo umano su queste tecnologie.

Come rendere effettivo tale principio è infatti il principale punto critico di tutte le questioni affrontate dalle normative menzionate.

È critico, perché la regolazione e il controllo delle tecnologie digitali alimentate dalla intelligenza artificiale richiedono strumenti diversi da quelli sperimentati dal diritto del lavoro ricevuto dal passato, e di efficacia ancora da sperimentare.

Il motivo è anche qui strutturale, dipende dal fatto che i linguaggi e le logiche di funzionamento di questi sistemi tecnologici sono molto differenti da quelli prevalenti nel mondo analogico e adottati dalle persone umane. Specie nelle versioni più avanzate, i meccanismi di machine learning aggiungono alle decisioni da controllare “nuovi strati di complessità, che sono più potenti e indecifrabili dei managers umani” <sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Queste opportunità sono segnalate dalla ricerca multidisciplinare curata da M. Molè, W. Been, B. Haar, *Multidisciplinary perspectives on work and digitalisation*, in *Italian labour law – e- Journal*, 2024, 2.

<sup>4</sup> Cfr A. Aloisi, *Regulating algorithmic management at work in the European Union: data protection, non discrimination and collective rights*, in *The international journal comparative labor law and industrial relations*, vol. 40, march 2024, p. 45

<sup>5</sup> J.Adams-Prassl, *What if your boss was an algorithm? Economic, incentives, legal challenges and the rise of artificial intelligence at work*, in *Comparative lab law & policy journal*, 2019, p. 6 ss.; A. Aloisi, *Regulating algorithmic management*, cit., p. 46.

Per questo si sottolinea come "insistere sulla importanza di svelare il nucleo dell'algoritmo costituisce una lettura ingenua di come operano questi sistemi"<sup>6</sup>.

In realtà quanto più cresce l'autonomia delle reti neurali, tanto più si è costretti a osservare "dal di fuori" il loro funzionamento per ricercare i modi più efficaci di controllarlo.

È quello che i vari nuclei regolativi predisposti dalla Unione si propongono di ottenere con una pluralità di tecniche, per lo più procedurali e rimediali, variamente riferite agli attori in campo, alle imprese, ai loro raggruppamenti e alle loro catene di attività.

Come vedremo nel seguito della analisi, si tratta di un insieme di obblighi previsti in sequenza.

Anzitutto si prevedono obblighi di trasparenza e di informazione, riferiti in grande dettaglio a tutte le fasi e contenuti delle decisioni aziendali, non fine a se stessi, ma finalizzati a fondare processi di analisi e valutazione dei rischi relativi a tali decisioni.

Questi processi a loro volta precostituiscono il dovere di attivare interventi diretti a prevenire, minimizzare o rimuovere gli effetti pregiudizievoli conseguenti al verificarsi dei rischi; l'obbligo dei decisori di predisporre sistemi di sorveglianza umana sulle decisioni dei sistemi automatizzati, con la possibilità degli interessati di chiedere il riesame delle stesse, fino al diritto di ottenere una spiegazione e giustificazione delle decisioni, oltre beninteso alla possibilità di contestare in giudizio le decisioni per verificarne la legittimità secondo le regole in vigore.

Questi procedimenti di informazione, valutazione del rischio, sorveglianza umana, riesame fanno capo ai singoli lavoratori interessati, ma sono accompagnati dalla partecipazione collettiva di varia intensità dei loro rappresentanti.

Tali obblighi sono integrati su un diverso piano da una strumentazione diretta a sostenere gli interessati nella ricerca e nella prova delle loro ragioni spesso oscurate dalla scarsa trasparenza di questi meccanismi.

Si tratta di strumenti noti ai nostri ordinamenti quali le presunzioni legali, l'inversione dell'onere della prova a favore dei lavoratori, specifici poteri istruttori dei giudici e di agenzie amministrative.

---

<sup>6</sup> A. Aloisi, *Regulating algorithmic management*, loc. cit.

La capacità di questo multiforme e ancora disorganico corpo regolativo europeo di dare effettività al principio del controllo umano sulle tecnologie digitali e sui sistemi di intelligenza artificiale è oggetto di valutazioni diverse da parte dei commentatori.

In ogni caso tali valutazioni non possono che essere parziali e provvisorie in quanto riferite alle manifestazioni di una realtà in veloce evoluzione, le cui implicazioni di sistema sono ancora indecifrabili.

Ciò non esime peraltro da impegnarsi in analisi che vadano oltre i commenti alle diverse e frammentarie normative europee per ricercare possibili implicazioni di sistema.

Un simile tentativo, anche se iniziale, può essere utile per agevolare la piena comprensione degli adempimenti da parte degli operatori e delle connessioni orizzontali tra i vari ambiti regolativi, quindi per favorire la ricerca dell'effettività delle garanzie procedurali e sostanziali <sup>7</sup>.

Una parte della indagine qui svolta si propone di analizzare le normative europee sopra ricordate per chiarire le connessioni e i possibili coordinamenti.

Premetto subito che alcuni coordinamenti e chiarimenti utili a definire meglio la incidenza delle varie normative sono possibili in via interpretativa. Altre invece richiederanno interventi normativi o almeno linee guida europee, e per altro verso adeguamenti da parte degli ordinamenti nazionali attraverso opportuni strumenti legislativi.

*In primis* intendo riflettere sui rapporti fra le normative che richiedono alle imprese la individuazione dei rischi e la valutazione d'impatto per i diritti delle persone e per l'ambiente delle attività delle imprese (e delle loro catene di attività).

In secondo luogo mi propongo di analizzare le implicazioni dell'impiego della intelligenza artificiale nella gestione dei rapporti di lavoro, e le regole per affrontarle previste dalla recente direttiva europea sui lavori svolti tramite piattaforme digitali.

### **3. Gli obblighi di informazione: novità e implicazioni**

Le recenti normative europee hanno in comune, come si diceva, diversi strumenti di interventi ispirati all'obiettivo di rendere efficace il controllo umano sulle tecnologie e i sistemi di intelligenza artificiale.

---

<sup>7</sup> Per tutti M. Peruzzi, *Intelligenza artificiale e lavoro*, cit., p. 22; M. Biasi, *Problema e sistema nella regolazione lavoristica dell'intelligenza artificiale: note preliminari*, in *Federalismi*, 18 dicembre 2024, p. 176

Un primo insieme di norme, presente nelle diverse direttive, stabilisce obblighi diffusi di trasparenza e informazione ai soggetti interessati circa il trattamento dei loro dati e circa le decisioni aziendali che li riguardano.

La rilevanza di tali norme non va sottovalutata, perché gli obblighi sono definiti in modalità alquanto stringenti nelle varie disposizioni: sono previsti nei tempi necessari per essere utili nei confronti delle decisioni; ne seguono tutte le fasi attuative, e riguardano tutti contenuti informativi necessari a valutare il significato delle decisioni.

Inoltre le informazioni richieste non si limitano a indicare elementi descrittivi e neppure a segnalare gli obiettivi da perseguire, ma devono essere accompagnati dalla individuazione degli “impatti rilevanti, effettivi e potenziali delle attività aziendali sui dipendenti propri e su quelli occupati nella catena di fornitura in relazione a tutti i fattori sociali e ambientali indicati nella direttiva.

Si è detto che questi sono diritti di informazione di terza generazione che hanno una funzione produttiva e costituiscono uno “strumento abilitante per le capacitazioni dei lavoratori”<sup>8</sup>.

Inoltre il decreto 104/2022, attuativo della direttiva 2019/1152 sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili, contiene norme in parte anticipatrici della normativa europea che rafforzano ulteriormente il rilievo di questi obblighi informativi (art. 4) proprio nel caso di uso di sistemi decisionali e di monitoraggio automatizzati.

Per specificare i contenuti degli obblighi la norma precisa che le informazioni devono indicare gli scopi e le finalità di tali sistemi, la logica e il funzionamento degli stessi le categorie di dati e i parametri utilizzati per programmarli o addestrarli, inclusi i meccanismi di valutazione delle persone, le misure di controllo per le decisioni automatizzate e gli eventuali processi di correzione, e le metriche utilizzate per misurare tali parametri nonché gli impatti potenzialmente discriminatori delle metriche stesse.

Anche la normativa del GDPR (art. 22.1 e 4) prevede che nel caso di sistemi di decisione automatica gli obblighi devono contenere “informazioni significative sia sulla logica di questi sia sul significato e sulle conseguenze del trattamento dati per i soggetti interessati, al fine di garantire *“fair and transparent processing”*”.

---

<sup>8</sup> L. Zappalà, *Appunti sul linguaggio, complessità e comprensibilità del diritto del lavoro 4.0: verso una nuova proceduralizzazione dei poteri datoriali*, in *Janus*, n. 24, p. 23 ss., p. 37.

Secondo l'interpretazione prevalente questa normativa non riconosce ancora un vero e proprio diritto delle persone a ottenere una giustificazione delle decisioni dei sistemi automatici, che sarà esplicitata dalla direttiva cd. Platform (vedi oltre) <sup>9</sup>.

Ma l'insieme degli elementi indicati, se non sancisce esplicitamente un diritto dei lavoratori ad ottenere una giustificazione delle decisioni di sistemi automatizzati, certo rappresenta una "corsa in avanti verso la spiegazione delle logiche di questi sistemi" <sup>10</sup>.

Più in generale le norme in questione forniscono un elevato grado di trasparenza alle decisioni, offrendo strumenti agli interessati per valutare la correttezza dei processi decisionali e per trarre elementi conoscitivi utili nel caso di eventuale ricerca di rimedi legali <sup>11</sup>.

Per altro verso le stesse disposizioni relative al dovere di trasparenza e informazione sulle decisioni algoritmiche sono funzionali, come si diceva, a interventi ulteriori che richiedono alle imprese compiti più stringenti di responsabilità sociale e ambientale.

Infatti un'altra normativa comune ai vari testi prevede la attivazione di procedure rivolte alla identificazione e prevenzione dei rischi conseguenti alle attività in questione, che sono relativamente nuove nella materia del lavoro anche se da tempo utilizzate nella materia della sicurezza del lavoro, e ispirate alle pratiche manageriali diffuse nelle imprese.

---

<sup>9</sup> J. Adams-Prassl, *What if your boss was an algorithm*, cit., n. 6, p. 150 ss.; S. Wachter, B. Mittelstadt, L. Floridi, *Why a right to legibility of automated decision making does not exist in the GDPR*, International data privacy law, 2017,1.1; con altre citazioni; vedi anche le considerazioni di S. Wachter, B. Mittelstadt, *A right to reasonable inferences. Rethinking data protection law in the age of big data and AI*, in Columbia business law rev., 2019, n. 2, p. 51 ss., che rileva come sarebbe importante che la trasparenza nel GDPR comprendesse anche il diritto dei singoli a conoscere quali deduzioni sono tratte dai dati personali; G. Gaudio, *Algorithmic management e onere della prova: alla ricerca della verità materiale che si cela dentro l'algoritmo*, Labour e Law issues, 2020, p. 29 ss.

<sup>10</sup> Altrettanto rilevante e innovativo rispetto ad altre disposizioni sul tema è che questa normativa prevede esplicitamente l'obbligo di condividere tutti questi contenuti informativi con i rappresentanti dei lavoratori. L. Zappalà, *Apunti sul linguaggio*, cit., p. 34 ss., secondo cui l'insieme di regole di tali normative sulla trasparenza e sul riesame umano sulle decisioni automatizzate prefigura strumenti per la costruzione di "un mondo comune giustificabile", p. 39; vedi A. Perulli, V. Speziale, *Dieci tesi sul diritto del lavoro*, Mulino, 2022, p. 69.

<sup>11</sup> A. Aloisi, *Regulating algorithmic management*, cit., p. 51; G. Gaudio, *Algorithmic and management*, cit., p. 39 ss.; M. Peruzzi, *Intelligenza artificiale, potere datoriale, e tutela del lavoro. Ragionando di tecniche di trasparenza e poteri regolativi*, in Janus, n. 24, cit., p. 84.

Il ricorso a questa regolazione di tipo procedurale tipo è motivato dalle caratteristiche di grande complessità, differenziazione e variabilità del fenomeno da regolare che tende a sfuggire alle tradizionali tecniche regolative standard e predeterminate <sup>12</sup>.

La scelta di una simile tecnica ha l'effetto di spostare l'accento dell'intervento dalla regolazione degli effetti negativi delle decisioni aziendali a una procedura diretta a prevenirli o a mitigarli.

Più in generale l'aver attribuito la competenza a organizzare queste procedure alle stesse imprese ha implicazioni sul loro ruolo, in quanto riconosce ad esse la funzione di concorrere alla tutela di un bene di interesse generale come la prevenzione e salvaguardia dei diritti umani e dell'ambiente <sup>13</sup>.

Si tratta di una scelta alquanto rilevante per le attività e per le responsabilità delle imprese, ma che non è priva di criticità, in particolare laddove affida lo svolgimento di tale funzione pubblica alla valutazione autonoma delle stesse aziende, senza che siano previsti regole e controlli pubblici specifici in via preventiva.

C'è anche il rischio segnalato dai commentatori e dalle autorità pubbliche che questo obbligo si riduca a forme di autovalutazione, poco significative. Tanto più che la normativa sul trattamento dati non prevede neppure obblighi di certificazione su tali valutazioni da parte di organismi accreditati (che sono solo raccomandati) né di pubblicità <sup>14</sup>.

Al riguardo sarà importante come verrà dato seguito a questa scelta non solo nelle normative nazionali di recepimento, ma anche da parte degli attori e autorità coinvolti nella elaborazione di linee guida, codici di condotta e modelli organizzativi sia per assicurare una coerente applicazione delle normative sia per verificare la corretta implementazione delle valutazioni di impatto <sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Vedi per tutti P. Loi, *La sicurezza, diritto e fondamento dei diritti nel rapporto di lavoro*, Giappichelli, 2000, p. 47 ss.; e ID, *Il rischio proporzionato nella proposta di regolamento sull'IA e i suoi effetti nel rapporto di lavoro*, in *Federalismi*, n. 4, 2023, p. 252 ss.; inoltre S. Villani, *Luci e ombre degli strumenti di tutela dei diritti nella architettura dell'IA Act basata su rischio*, in *I nuovi confini del lavoro: la trasformazione digitale*, a cura di F. Lunardon, E. Menegatti, *Italian labour law e- studies*, 2024, p. 143 ss.

<sup>13</sup> Su questo vedi in generale il mio scritto *L'impresa sostenibile: implicazioni per il diritto del lavoro*, in T. Treu *Le trasformazioni del lavoro: discontinuità e interdipendenze*, cit., p. 225 ss.

<sup>14</sup> Vedi rilievi critici in G. Gaudio, *Algoritmo e management*, cit., paragrafo 4, e i rilievi simili nella tavola rotonda virtuale citata a nota 49.

<sup>15</sup> Come ad es. previsto dall'art. 6 par. 5 IA Act che affida alla Commissione europea il compito di stabilire linee guida per la implementazione delle norme con una esemplificazione di casi di IA ad alto rischio e non ad alto rischio.

Questo orientamento circa il metodo regolativo è esplicitato in via generale già dal Libro bianco della Commissione europea sull'intelligenza artificiale del febbraio 2020 e ripreso dal Parlamento europeo nello stesso anno, nonché dall'accordo quadro delle parti sociali europee del giugno 2020.

Ricordo anche che il 5 settembre la Commissione europea ha firmato la convenzione quadro del Consiglio d'Europa sulla intelligenza artificiale, che è il primo accordo internazionale vincolante sull'IA in linea con il regolamento sull'IA UE 2024/1689. L'approccio comune di entrambi è di garantire che i sistemi di IA siano compatibili con i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto <sup>16</sup>.

#### 4. Analisi dei rischi e valutazione di impatto: connessioni e sovrapposizioni fra GDPR e IA Act

La normativa successiva ha dato applicazione a questo metodo con modalità diverse che presentano non poche sovrapposizioni e interferenze reciproche <sup>17</sup>.

Sono significativi al riguardo i rapporti fra GDPR e Regolamento sulla intelligenza artificiale.

La connessione fra le due aree normative risulta dal fatto che l'analisi e il trattamento di grandi quantitativi di dati sono alla base del funzionamento della intelligenza artificiale<sup>18</sup>. È appunto questa connessione che ha motivato il legislatore europeo, seguito da quelli nazionali, ad intervenire per garantire *in primis* la protezione della privacy delle persone dagli interventi dei sistemi automatici.

---

<sup>16</sup> Il Consiglio d'Europa ha da tempo analizzato l'impatto di tali tecnologie sui diritti dell'uomo previsti dalla Commissione europea, istituendo un comitato *ad hoc* (CAHAI) per esaminare un possibile quadro giuridico su questi aspetti. Vedi S. Villani, *Luci ed ombre degli strumenti di tutela dei diritti nell'architettura dell'IA Act basata sul rischio*, Italian Labour Law, e-studies, in *I nuovi confini del lavoro: la trasformazione digitale*, a cura di F. Lunardon, E. Menegatti, 2024, p. 153 ss.

<sup>17</sup> Il *Rapporto sulla competitività europea* del 9 settembre 2024 sottolinea come questa frammentazione normativa sia particolarmente accentuata nel settore digitale, (più di 100 normative specifiche e 270 autorità di regolazione), e ne ostacoli la innovazione e lo sviluppo.

<sup>18</sup> Vedi in particolare T. Le Bonniec, *Another path for AI: workers unions and data protection rights*, in *Italian labor law e- journal*, 2024, p.116 ss., che sottolinea le ragioni di questa connessione e il ruolo prevalente delle regole sulla protezione dei dati anche nella gestione della intelligenza artificiale; di ruolo egemonico del GDPR parla anche M. Peruzzi, *Intelligenza artificiale e lavoro*, cit., p. 41 ss.

Ma ha tenuto conto che la protezione dei dati personali costituisce “una precondizione per il pieno godimento di altri diritti fondamentali”<sup>19</sup>.

Di conseguenza l’ordinamento europeo ha riconosciuto la necessità di predisporre tutele delle persone a fronte dell’uso di sistemi di IA con riferimento a un insieme ampio e aperto di diritti fondamentali<sup>20</sup>.

L’approccio fra i due testi citati, si è detto, è di non belligeranza<sup>21</sup>: in questo ultimo testo si richiamano le condizioni e i requisiti fissati nel GDPR e si prevedono attività congiunte, come ad es. la valutazione di impatto sui diritti fondamentali per i sistemi ad alto rischio, che a certe condizioni viene condotta dall’operatore insieme alla valutazione di impatto sulla protezione dei dati. Ma fra le due normative esistono anche interferenze, che presentano vari aspetti critici, oggetto di analisi da parte dei commentatori.

Le due normative, pur nelle loro connessioni, hanno una impostazione di fondo diversa, consistente nel fatto che mentre nel caso del GDPR la applicabilità delle norme di tutela è condizionata a monte dalla natura del dato personale, nel regolamento sulla intelligenza artificiale l’elemento condizionante è il tipo di algoritmo eseguito dal processo automatizzato che deve rientrare nella pur ampia definizione adottata di sistema di IA.

Tale diversità è rilevante ai fini del modello di valutazione e gestione del rischio.

Nel contesto del GDPR è il diritto alla protezione del dato che qualifica la tutela e l’identità del destinatario, pur rilevando anche per la più ampia garanzia dei diritti fondamentali della persona; il che come si vedrà influisce sulle modalità della valutazione del rischio<sup>22</sup>.

La valutazione del rischio previsto dal regolamento IA non riguarda la tutela di uno specifico bene primario e di un singolo soggetto titolare, ma la protezione da eventi avversi di tutti i diritti fondamentali sanciti dalle Carte internazionali, compresa la salute e la sicurezza delle persone.

---

<sup>19</sup> G. Alpa, *Diritto privato europeo*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 182; N. Lipari, *Diritto civile e ragione*, Giuffrè, Milano, 2019, p.183; F. Mollo, *Il trattamento dei dati biometrici nell’IA Act: intersezioni tra la normativa di protezione dei dati e la nuova disciplina europea della intelligenza artificiale*, in *Federalismi*, 28/2024, p. 114 ss., con citazioni della giurisprudenza della corte del Lussemburgo e di Strasburgo.

<sup>20</sup> Vedi Commissione europea, *Tutela dei diritti fondamentali nell’era digitale*, Relazione annuale 2021 sull’applicazione della carta dei diritti fondamentali della Unione Europea COM (2021) 819 def. 10 dicembre 2021.

<sup>21</sup> L. Tebano, *Poteri datoriali e dati bioritmici nel contesto dell’IA*, in *Federalismi*, 25/2023, p. 211.

<sup>22</sup> M. Peruzzi, *Intelligenza artificiale e lavoro*, cit., p. 45.

Di qui la diversità delle conseguenze, ben verificabile in materia di rapporti di lavoro, per cui una decisione del datore di lavoro originata tramite IA rientrerà nel campo di applicazione del GDPR solo se contempla l'utilizzo di informazioni riferibili al lavoratore in modo identificabile <sup>23</sup>.

Vero questo, è peraltro molto probabile che simili decisioni datoriali basate sull'uso di sistemi di intelligenza artificiale includano anche una profilazione delle caratteristiche personali del soggetto interessato, determinando così la attrazione della fattispecie nel sistema del GDPR.

Un altro punto di contatto fra le due normative nasce dal fatto che la IA utilizza tipicamente una grande mole di dati, la cui qualità e attendibilità sono decisive per la correttezza del funzionamento del sistema per la garanzia del rispetto dei diritti (vedi oltre).

Il regolamento sull'IA non si occupa di questo aspetto della raccolta e trattamento dei dati, che si intende debba rimanere regolato dalla normativa del GDPR <sup>24</sup>.

Le due normative adottano entrambe il *risk based approach* in conformità al metodo generale indicato dalle *guideline* dell'Unione, ma con alcune differenze rilevanti.

È diversa l'impostazione di fondo nella applicazione del metodo: mentre il GDPR responsabilizza il titolare del trattamento dati ad applicare le disposizioni sulla gestione del rischio in conformità alle caratteristiche del caso, il regolamento sulla IA categorializza i sistemi di intelligenza artificiale a seconda della gravità del rischio stabilendo di conseguenza le condizioni da applicare per prevenire e mitigare i rischi.

Si tratta di una soluzione che, pur essendo rassicurante sul piano formale, può rivelarsi eccessivamente rigida a fronte della rapidità della evoluzione di queste tecnologie, tanto che lo stesso Regolamento prevede la necessità che tale categorializzazione sia soggetta a revisione periodica<sup>25</sup>.

In realtà la definizione delle varie categorie di rischio è stata alquanto contrastata e oggetto di un compromesso che ha sollevato non poche riserve.

---

<sup>23</sup> M. Peruzzi, *Intelligenza artificiale e lavoro*, cit., p. 65.

<sup>24</sup> Lo chiarisce la stessa relazione di accompagnamento al regolamento IA: cfr. commenti in P. Falletta, A. Marsano, *Intelligenza artificiale e protezione dei dati personali. Il rapporto fra regolazione europea sull'intelligenza artificiale e GDPR*, in *Rivista Italiana di Informatica e diritto*, 6 giugno 2024, p. 9.

<sup>25</sup> P. Falletta, A. Marsano, *Intelligenza artificiale e protezione dei dati personali*, cit., p. 15

In particolare è criticabile la introduzione di una norma di deroga (art. 6 par.3) secondo la quale il sistema di IA non è considerato ad alto rischio se non presenta un rischio “significativo” alla salute e sicurezza e ai diritti fondamentali, anche nel caso in cui non influisca materialmente sul risultato del processo decisionale. Questa deroga inficia il valore della categorializzazione riducendo il livello di rischio rilevante. Tanto più che la decisione circa il rilievo “significativo” del rischio è lasciata alla autovalutazione del produttore, prima della immissione sul mercato del sistema, in attesa che la Commissione europea dia corso alla esemplificazione di casi concreti per l’uso della IA secondo la previsione dell’art. 6 para. 5 <sup>26</sup>.

Ulteriori differenze fra questi testi riguardano i soggetti responsabili per la valutazione del rischio, i contenuti degli obblighi di informazione da fornire agli *stakeholder*, il loro coinvolgimento nelle procedure relative, nonché gli aspetti sanzionatori e i rimedi riconosciuti agli interessati.

Le diversità e le sfasature qui rilevate fra i due provvedimenti, che si ripetono in altri interventi, segnalano la necessità di un migliore coordinamento fra le discipline in un’ottica di complessiva semplificazione del sistema.

L’esigenza è particolarmente avvertita in relazione alle fonti applicabili al settore del digitale che si sono alquanto diversificate negli ultimi anni e di cui il IA è solo l’ultimo episodio <sup>27</sup>.

La individuazione del soggetto cui compete il compito di attivare le procedure di identificazione e valutazione del rischio previste dalle normative assume grande importanza data la rilevanza di queste procedure per prevenire eventi pregiudizievoli per i diritti delle persone e per la salvaguardia dell’ambiente.

Qui le indicazioni delle varie normative presentano fra loro evidenti sfasature.

## 5. Le diverse competenze per il *risk assessment*: coordinamento fra normative

Il Regolamento sulla intelligenza artificiale indica il provider del sistema di IA quale soggetto attivo in questo come in altri aspetti della regolazione, es. nella individuazione della classe di rischio di tale sistema e nella indicazione delle modalità tecniche per il suo impiego.

---

<sup>26</sup> Vedi i rilievi di S. Ciucciuvino, *Risorse umane e IA alla luce del regolamento UE 2024/1689. Fra norme legali, etica e codici di condotta*, cit., p. 580 ss.

<sup>27</sup> Vedi al riguardo le indicazioni dello studio dell’European Parliament research service dedicato a *The impact of the general data protection regulation (GDPR) on artificial intelligence*.

Questa attribuzione dei compiti è conseguente alla impostazione del Regolamento IA che è costruito sul modello della disciplina sulla sicurezza dei prodotti. Ma presenta non pochi problemi di adeguatezza e di funzionamento, perché può andare a scapito della capacità della procedura di cogliere le specificità dei rischi propri dei diversi contesti produttivi, dove il sistema è destinato a operare e di cui solo l'utente (*deployer*) è a conoscenza <sup>28</sup>.

Tale inadeguatezza è confermata dal fatto che solo considerando le specificità del contesto di cui è a conoscenza il *deployer*, questi e non altri, potrà prendere le misure di prevenzione e mitigazione del rischio richieste dal regolamento.

Una conferma ulteriore di questo argomento si ricava dalle norme europee in tema di salute e sicurezza, seguite sul punto dalla nostra normativa nazionale secondo cui il solo responsabile per la valutazione e gestione del rischio e per le misure necessarie a prevenirlo e mitigarlo è il datore di lavoro: una competenza esclusiva per cui non è prevista alcuna deroga dalla normativa europea e nazionale.

Inoltre, secondo la normativa del GDPR, nelle ipotesi in cui l'utente del sistema di IA compia il trattamento di dati personali è il titolare di detto trattamento, cioè l'utente, che dovrà effettuare la gestione e la valutazione dei rischi insorgenti per i titolari dei dati <sup>29</sup>. E non si comprende perché questo soggetto sia ritenuto competente e obbligato a svolgere la valutazione di impatto in tema di protezione dei dati personali, alla stregua motivi accennati, e non invece per tale valutazione riguardante la tutela dei diritti fondamentali.

La necessità di un raccordo fra questi due testi (GDPR e IA) è avvertito dallo stesso regolamento IA degli art. 73 e 1.5, secondo cui il *deployer* può utilizzare le informazioni ricevute dal *provider* per adempiere all'obbligo che gli compete di effettuare la valutazione di impatto prevista dall'art. 35 del GDPR.

Questo raccordo è rilevante per le tutele stabilite ed è previsto dal regolamento sulla IA in quanto le informazioni ricevute dal datore di lavoro utente sono rilevanti per la protezione dei diritti dei lavoratori potenzialmente esposti a pregiudizi dall'uso degli algoritmi di IA.

---

<sup>28</sup> Questi problemi sono segnalati dai commentatori; A. Alaimo, *Il regolamento sull'intelligenza artificiale. Un treno al traguardo con alcuni vagoni rimasti fermi*, *Federalismi*, 25/2024, p. 242; vedi anche S. Ciucciovino, *Risorse umane e intelligenza artificiale alla luce del regolamento europeo, 2024/1689, tra norme legali etica e codici di condotta*, cit., p. 586, che segnala la prevalenza degli obblighi in materia in capo al provider.

<sup>29</sup> Un raccordo significativo fra i testi è previsto dagli artt. 73 e 9.5 dell'IA secondo cui il *deployer* può utilizzare le informazioni del *provider* per adempiere all'obbligo che gli compete di effettuare la valutazione di impatto prevista dall'art. 35 del GDPR.

La sfasatura non si presenta nella direttiva *Due diligence*, che non risente della dipendenza dalle normative sulla sicurezza dei prodotti, ma riflette il nuovo orientamento dell'Unione di obbligare le imprese a prendere le misure necessarie per evitare che le attività proprie e della propria catena di fornitura compromettano i diritti sociali e la integrità ambientale.

Coerentemente con questa prospettiva, che è ispirata agli obiettivi di sviluppo sostenibile adottati dalla Unione, tale direttiva pone in capo al datore di lavoro, e non ad altri, il dovere sia di valutare i rischi in questione sia di attuare le misure necessarie a prevenire e a mitigare lesioni ai diritti fondamentali dei lavoratori e dell'ambiente; a nulla rilevando che gli strumenti utilizzati dalla impresa datore di lavoro comprendano meccanismi decisionali automatici basati sulla intelligenza artificiale.

I problemi conseguenti al mancato coordinamento fra GDPR e IA su questo punto si possono risolvere riconoscendo le competenze e l'obbligo del *deployer* datore di lavoro di valutare i rischi per i diritti fondamentali in base alla disposizione della direttiva *Due diligence*: questa va in ogni caso applicata a preferenza del regolamento sulla intelligenza artificiale, perché ha carattere di specialità rispetto a questo ultimo, essendo specificamente finalizzata a garantire la tutela dei diritti del lavoro e dell'ambiente perseguiti dal legislatore europeo.

Semmai si tratterà di verificare se le istruzioni del *provider* al *deployer* datore di lavoro formulate in base alla propria valutazione del rischio contengano elementi utilmente integrabili rispetto a quelli emergenti dalla valutazione del datore di lavoro svolta in adempimento degli obblighi della direttiva *Due diligence*.

Non è facile individuare criteri sicuri per risolvere la questione e per definire una eventuale integrazione fra le diverse valutazioni del rischio. Di questo sarebbe opportuno che si occupasse non solo il legislatore nazionale in sede di recepimento della direttiva *Due diligence*, ma prima ancora la nuova legislatura europea nell'ambito di una generale opera di coordinamento fra le discipline in questione.

Questioni simili riguardanti la procedura di *risk assessment* si pongono nei rapporti fra la normativa sulla due diligence e la direttiva più recente sulle condizioni di lavoro dei lavoratori tramite piattaforme digitali.

Quest'ultima direttiva ha avuto una elaborazione alquanto contrastata, che ha portato nella versione finale a introdurre non poche integrazioni e miglioramenti rispetto alla proposta originaria della Commissione.

Alcune di queste riguardano specificamente la disciplina della gestione algoritmica dei rapporti di lavoro ormai sempre più diffusa anche nelle imprese, e a cui è dedicata la seconda parte della direttiva.

## 6. Oggetti e diversità delle tecniche di valutazione del rischio

Al riguardo meritano di essere considerate in particolare le questioni finora poco approfondite riguardanti le tecniche da seguire per la individuazione e valutazione del rischio previste dalle normative in questione.

Mi riferisco al fatto che l'applicazione di queste tecniche ai temi oggetto di queste normative presenta caratteri diversi e più complessi di quelli seguiti nelle procedure impiegate per valutare rischi in altri contesti: dai criteri richiesti per valutare i rischi di infortuni sul lavoro a quelli relativi al rischio di commissione dei reati presupposto previsti dalla legge 231/2001.

I contenuti di queste procedure e gli adempimenti richiesti alle aziende presuppongono competenze specifiche da parte di responsabilità aziendali, tanto più che - come si diceva - le informazioni e i dati da esse risultanti possono essere rilevanti anche in sede di eventuali controversie successive.

Sul punto non sono mancati i rilievi preoccupati delle imprese che hanno segnalato come queste operazioni comportino ingenti costi e analisi complesse, con il rischio che in mancanza di linee guida della Commissione europea si seguano prassi eccessivamente discrezionali<sup>30</sup>, e quindi poco tutelanti per le stesse imprese.

La maggiore complessità delle procedure previste dalle direttive in esame rispetto a quelle fin qui sperimentate si spiega perché riflette differenze di fondo fra tali normative.

La prima e generale diversità deriva dai caratteri dei sistemi di intelligenza artificiale che operano secondo processi e associazioni statistiche estranee alle logiche dell'argomentare umano.

Inoltre esse presentano un'eccezionale variabilità dei criteri di funzionamento conseguente alla evoluzione di queste tecnologie che influisce anche sui potenziali rischi da essi provocati. Questa intrinseca variabilità dei fattori di rischio tecnologico rende

---

<sup>30</sup> Vedi P. Falletta, A. Marsano, *intelligenza artificiale e protezione dei dati: il rapporto tra regolamento europeo sulla intelligenza artificiale e GDPR*, cit., p. 7 ss.

precarie le valutazioni di impatto richiedendo necessari adeguamenti reiterati nel tempo in relazione anzitutto alla evoluzione degli stessi fattori <sup>31</sup>.

A questa diversità di fondo si aggiungono differenze specifiche. Nelle procedure previste dalla normativa sugli infortuni e dalla legge 231/2001 la valutazione del rischio riguarda fatti definiti dalle norme, come il verificarsi di eventi infortunistici e di reati presupposto conseguenti alla attività delle imprese. Inoltre l'analisi si può basare su dati ed esperienze pregresse per dedurre la probabilità del verificarsi dell'evento e la sua probabile gravità: che sono i due elementi principali su cui si fondano le tradizionali valutazioni del rischio.

La valutazione richiesta dalle direttive europee in esame, sia la CSRD sia la direttiva *Due diligence*, coinvolge un ambito amplissimo e neppure sempre ben definito di attività, perché riguarda non solo quelle della impresa madre ma anche della sua catena di attività e tutte le azioni che sono potenzialmente lesive dei diritti fondamentali dei lavoratori e dell'ambiente.

In entrambi i casi la novità di queste valutazioni è tale che esse non potranno normalmente basarsi su significative esperienze pregresse come è possibile per gli altri rischi citati. Quindi le procedure in questione e i controlli successivi dovranno guardare non solo indietro, ossia a informazioni e a dati del passato, ma anche e soprattutto avanti, cioè facendo previsioni sul futuro e poi confrontando tali previsioni con ciò che accade in tempi successivi, a loro verifica o smentita <sup>32</sup>.

Inoltre mentre la valutazione dei rischi sociali riguarda, come nei casi sopra richiamati, fatti individuati dalle norme, sia pure in grande numero e dettaglio, perché si tratta delle principali normative internazionali e nazionali sui diritti fondamentali dei lavoratori, la valutazione dei rischi ambientali riguarda invece eventi non del tutto definiti.

Infatti la elencazione dei diritti da tutelare prevista dalla normativa, e dettagliati ulteriormente dagli *European sustainability reporting standards* (ESRS) contenuti negli

---

<sup>31</sup> Vedi S. Villani, *Luci e ombre*, cit., p. 143.

<sup>32</sup> G. Gometz, *Intelligenza artificiale, profilazione e nuove forme di discriminazioni*, in *Teoria e storia del diritto privato*, NS 2022, p. 28 ss. Le differenze fra le tradizionali valutazioni sui rischi per la sicurezza del lavoro e quelle richieste nei confronti dei rischi da utilizzo dell'IA sono rilevate anche da C. Lazzari e P. Pascucci, *Sistemi di IA, salute e sicurezza del lavoro: una sfida al modello di prevenzione aziendale fa responsabilità e opportunità*, di prossima pubblicazione su Riv. Giur. Del lavoro, 2024, n. 4.

allegati al regolamento delegato del 31 luglio 2023 (2023/2772) ha carattere non chiuso ma aperto <sup>33</sup>.

Lo confermano i considerando premessi alla direttiva CSRD che alludono più volte alla necessità di adottare una concezione non limitata e tassativa, sia dei diritti sociali, sia degli obblighi ambientali. Ad es.: i considerando 41,43,45 segnalano il dovere di tener conto dei principi guida internazionali dell'OECD e dell'ONU. Analogamente menzionano il dovere di tener conto delle normative generali dell'Unione in materia ambientale e di quelle riguardanti il clima, anche non direttamente correlate alla sostenibilità (considerando 41 e 42).

Il carattere aperto e non tipizzabile dei rischi ambientali riflette il fatto che essi sono legati a variazioni dei contesti locali e globali che non sono facilmente prevedibili, anzi sono spesso caratterizzati da *radical uncertainty* non superabile con le usuali tecniche predittive statistiche, come purtroppo testimoniano le recenti esperienze di eventi climatici eccezionali e drammatici <sup>34</sup>.

Per tale motivo la identificazione e la valutazione dei rischi ambientali previste dalle normative del GDPR come della CSRD, devono essere dinamiche in senso diverso da quello usuale, cioè devono non solo reiterarsi nel tempo, ma essere continuamente rivedibili in base a verifiche successive.

L'art. 15 della direttiva *Due Diligence* specifica che la società "deve effettuare periodicamente una valutazione delle attività e misure proprie e della catena di attività per valutarne l'attuazione e per monitorare l'adeguatezza e l'efficacia degli interventi di individuazione, prevenzione, attenuazione, arresto e minimizzazione nella entità degli impatti negativi".

Stabilisce anche che la valutazione va fatto dopo ogni cambiamento significativo, in ogni caso almeno ogni 12 mesi, nonché ogniqualvolta vi siano fondati motivi che possano manifestarsi nuovi rischi.

Per garantire un utilizzo efficace di queste procedure di valutazione del rischio la stessa direttiva prevede che esse vengano seguite da responsabili aziendali provvisti di diverse competenze e responsabilità, in grado di formulare giudizi adeguati alla complessità dei rischi.

---

<sup>33</sup> Per questo non si può affermare, come ritengono alcuni commentatori, che la scelta di adottare un approccio selettivo dei diritti in questione, specie di quelli umani e sociali comporti una limitazione degli stessi, a fronte dei principi delle Nazioni Unite, che fanno riferimento a tutti quelli contemplati dalle fonti internazionali.

<sup>34</sup> J. Kay, M. King, *Radical Uncertainty. Decision making beyond the numbers*, Norton & Co., London-New York, 2020, spec. parti III e V.

Al medesimo fine di garantire la completezza e attendibilità della procedura, l'art. 13 della direttiva *Due diligence* prevede che tutti i sistemi di gestione dei rischi siano elaborati previa consultazione con i dipendenti della società e con i loro rappresentanti; e specifica che tali consultazioni vanno esperite in tutte le fasi del processo di *Due diligence*: dalla raccolta delle informazioni utili alla mappatura dei rischi, alla elaborazione dei piani di azione per la prevenzione, alla eventuale decisione di sospendere o cessare un rapporto con i business partner, alla adozione delle misure necessarie per riparare gli effetti negativi, alla elaborazione degli indicatori per il monitoraggio<sup>35</sup>.

Questo è un caso in cui la direttiva ora citata va al di là delle scarse indicazioni di rito presenti in altre normative recenti perché, oltre a prevedere il coinvolgimento degli stakeholder in tutto il processo di *Due diligence*, specifica che nella consultazione deve instaurarsi un dialogo significativo con i portatori di interesse; e che si deve presentare l'approccio della società, anche a lungo termine, ed esporre le procedure per l'integrazione del dovere di diligenza nelle politiche aziendali, comprese le misure per verificare il rispetto del codice di condotta, nonché per estenderne l'applicazione ai partner commerciali.

#### **7. Limiti del *risk assesement*. Mitigazione o eliminazione del rischio?**

Le complessità dei processi di valutazione del rischio sopra ricordati sono tali da mettere in forse la loro capacità predittiva degli eventi dannosi, e quindi da renderli non sempre adeguati a controllare gli impatti delle nuove tecnologie.

Molto dipenderà dalle pratiche applicative da parte delle aziende, a cominciare dagli strumenti e dalle procedure messe in atto per affrontare l'analisi e la valutazione di impatto.

La difficoltà del compito richiede che in tali analisi sia impegnato personale delle imprese provvisto di competenze e di autorità adeguate al compito, integrato da esperti indipendenti per contrastare i rischi di autoreferenzialità.

Al riguardo è significativa la disposizione della direttiva cd. Platform (art. 10, 2 co), che prevede la partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori a queste procedure di valutazione e che obbliga l'impresa piattaforma a mettere a disposizione risorse umane sufficienti e dotate delle competenze, della formazione e della autorità necessarie per esercitare tale funzione.

---

<sup>35</sup> Cfr. per analisi e commenti, F. Guarriello, *Take Due Diligence seriously: commento alla direttiva 2024/1760*, in *Giornale Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2024, 191 ss.

La medesima incertezza che riguarda i processi di valutazione del rischio si riflette sulle misure da mettere in atto per contrastare i rischi rilevati e per rimediarne gli impatti negativi.

Al riguardo si è segnalato il rischio che le normative in questione, in particolare quelle di matrice non lavoristica, si fermino alla mera mitigazione di tali rischi rinunciando a stabilirne la eliminazione <sup>36</sup>.

In effetti le indicazioni testuali di tali normative ancora una volta non sono del tutto allineate né sempre chiare circa le priorità da perseguire.

Una indicazione chiara risulta dal considerando 53 della direttiva Due diligence, il quale regola le conseguenze di una prevenzione inefficace stabilendo, che ove si verificano effetti negativi per i diritti umani e per l'ambiente, la società deve adottare misure adeguate per arrestarli e se ciò risulti impossibile deve minimizzarne l'entità; inoltre dovrebbe riesaminare periodicamente le circostanze che le hanno impedito di arrestare l'impatto negativo e se sia possibile arrestarlo.

Il testo della direttiva fornisce indicazioni più dettagliate, non prive peraltro di qualche sfasatura fra le varie indicazioni. L'art. 11 riproduce la previsione del considerando 53, stabilendo che gli Stati membri provvedono a che le società "adottino misure adeguate in conformità dell'art. 9 e del presente articolo per arrestare gli impatti negativi effettivi che sono stati individuati o che avrebbero dovuto essere individuati a norma dell'art. 8 (cioè con le procedure d'impatto ivi previste).

L'art. 9 precisa che ove non sia possibile prevenire, attenuare, arrestare o minimizzare contemporaneamente e in modo completo tutti gli impatti negativi individuati, gli Stati provvedono a che le società attribuiscono priorità agli impatti negativi individuati, a norma dell'art. 8 (cioè tenendo conto dei fattori di rischio pertinenti, sulla base di specifiche mappature del rischio).

L'art. 10, dopo aver disposto che le società adottino misure adeguate a norma delle previsioni precedenti per prevenire gli impatti negativi potenziali individuati, aggiunge che, qualora la prevenzione non sia possibile o non lo sia immediatamente, devono prendere misure "per attenuarli sufficientemente".

---

<sup>36</sup> G. Gaudio, *Valutazione di impatto e management algoritmico*, in corso di pubblicazione su RGL, 2024, n. 4, l'autore rileva che ove fosse in gioco il rischio di violazione di norme imperative sul lavoro, il datore dovrebbe essere tenuto in ogni caso a eliminare la violazione; M. Peruzzi, *IA e obblighi datoriali di tutela del lavoratore: necessità e declinazione dell'approccio risk-based*, in *Federalismi*, 18 dicembre 2024, p. 231.

Previsioni circostanziate al riguardo si trovano nella direttiva cd. Platform, il cui art 10, intitolato alla supervisione umana sui sistemi di monitoraggio automatizzati, prevede che le piattaforme effettuino regolarmente una valutazione di impatto delle decisioni prese o sostenute da tali sistemi e che, qualora emerga un rischio di discriminazione o si verifichi la violazione di un diritto del lavoratore, la piattaforma adotti le misure necessarie, compresa se del caso la modifica del sistema o la cessazione del suo utilizzo.

Meno univoche e fra loro diverse sono invece le norme delle altre normative qui considerate.

L'art. 35 del GDPR prevede relativamente alle misure da adottare a seguito della procedura di impatto, che sia fatta una valutazione della "necessità e della proporzionalità del trattamento in relazione alle finalità".

Si tratta di una formula generica e dalle implicazioni incerte; anche se si è ritenuto di poterla interpretare nel senso che essa imporrebbe al datore di lavoro una valutazione del processo organizzativo nell'ottica della eliminazione del rischio e che ammetterebbe la possibilità di adottare misure di mitigazione solo in assenza di soluzioni meno invasive dei diritti coinvolti <sup>37</sup>.

Indicazioni non coincidenti risultano anche dalle norme dell'art 9 par 3 e 5 dell'IA Act. Secondo la prima i rischi interessati alle misure che il provider deve predisporre sono solo quelli che possono essere ragionevolmente attenuati o eliminati.

La seconda prevede che le misure di gestione del rischio devono essere tali che il rischio residuo si ritenga accettabile. Inoltre stabilisce che il provider deve "garantire l'eliminazione o la riduzione dei rischi individuati e valutati nella misura in cui sia tecnicamente fattibile" e (solo) "ove opportuno deve predisporre misure adeguate di attenuazione e di controllo dei rischi che non possono essere eliminati" <sup>38</sup>.

## **8. Chiarimenti interpretativi e pluralità di strumenti per il controllo umano. Valutazione di impatto partecipata**

Queste oscillazioni testuali, che indeboliscono la efficacia delle norme sopra elencate, risentono delle difficili mediazioni intervenute durante l'iter delle direttive, come

---

<sup>37</sup> Così M. Peruzzi, *IA e obblighi datoriali di tutela del lavoratore: necessità e declinazioni dell'obbligo risk based*, cit.

<sup>38</sup> Vedi rilievi critici su tali limitazioni in A. Mantelero, M. Peruzzi, *L'AI Act e la gestione del rischio nel sistema integrato delle fonti*, in corso di pubblicazione su Riv Giur lavoro, n. 4, 2024

quelle sopra ricordate che nel regolamento IA hanno condotto a riferire l'obbligo di valutazione di impatto al solo *provider* escludendo il *deployer*.

Al riguardo sono state avanzate proposte ricostruttive, che, non senza buoni argomenti, hanno ritenuto di interpretare le formule ricordate allineandole alla logica prevenzionistica e alla sequenza di obiettivi indicata dalle direttive *Due diligence* e *Platform* sopra citate; così uniformandole alla priorità sancita nettamente dal diritto alla sicurezza sul lavoro, secondo il principio generale fissato dall'art 2087 cod. civ.<sup>39</sup>.

Resta da vedere se su questi aspetti controversi potranno intervenire, come sarebbe auspicabile, chiarimenti da parte delle normative nazionali o delle autorità europee.

Un intervento chiarificatore potrebbe provenire dalle *Data protection agencies* nazionale cui è attribuito dalla normativa relativa al GDPR il compito di interpretarne le disposizioni in caso di controversie, come in effetti si è più volte verificato<sup>40</sup>.

L'analisi fin qui svolta delle normative europee in materia di valutazione del rischio, ha confermato l'utilità delle tecniche da esse utilizzate; ma ne ha segnalato anche i limiti di attendibilità.

Per esercitare il controllo umano della intelligenza artificiale prospettato dai testi europei queste procedure dovranno quindi essere accompagnate dagli altri strumenti sopra ricordati, operando affinché intervengano dalle prime fasi della progettazione dei sistemi intelligenti: dalla analisi dei dati che ne alimentano il funzionamento per evitare la presenza di bias ed elementi distorsivi<sup>41</sup>, alla verifica periodica del funzionamento dei sistemi per accertarne le variazioni nel tempo, fino al controllo delle decisioni relative ai rapporti di lavoro per individuare eventuali impatti discriminatori.

Più in generale l'insieme di tali strumenti dovrebbe essere finalizzato a mettere in atto "proactive, anticipatory and integrated forms of precautionary governance that evolves in conjunction with the technology"<sup>42</sup>.

Non va dimenticato che, come ricordano i sindacati europei, un controllo umano sulle tecnologie presuppone che gli umani siano coinvolti nel loro governo, e non solo

---

<sup>39</sup> M. Peruzzi, *IA e obblighi datoriali di tutela*, cit.

<sup>40</sup> Cfr. analisi ed esempi in T. Le Bonniec, *Another path for AI regulation*, cit, p. 118 ss.

<sup>41</sup> È significativa la normativa statale dell'ordinamento USA menzionata da M. Peruzzi, *IA e obblighi datoriali*, cit., p. 241, che prevede l'intervento di *auditors* indipendenti per sottoporre i processi di selezione automatica dei candidati alla assunzione a una verifica degli eventuali bias

<sup>42</sup> Così A. Ponce del Castillo, a cura, *Artificial intelligence and labor*, cit., p. 18 ss., che richiama al riguardo anche la osservanza del principio di precauzione da tempo sancito dalla normativa europea

informati; così da essere messi in grado di conoscere le condizioni di funzionamento delle tecnologie per poter operare come *critical agents* del sistema, e per esercitare una “meaningful participation”<sup>43</sup>.

In conclusione, se è vero che le normative in esame aprono prospettive nuove e potenzialmente virtuose per la gestione delle imprese e dei rapporti di lavoro, loro implicazioni potranno essere apprezzate compiutamente solo a seguito di analisi e di sperimentazioni da svolgersi nel tempo.

In ogni caso la loro applicazione nella pratica dei diritti nazionali è destinata a presentare non pochi problemi interpretativi per gli operatori che la dovranno adottare.

Per fare solo due esempi fra i tanti dovrà chiarirsi cosa si deve intendere per “misure adeguate” ai fini della eliminazione o minimizzazione degli effetti negativi; e in che cosa consista la riparazione dell’impatto negativo di cui all’art 12 della direttiva *Due diligence*.

La nozione di riparazione è fornita all’art. 2 lett. *f* della stessa direttiva, oltre che dal considerando 58, che la definisce come “il ripristino di una situazione equivalente o il più vicina possibile a quella che sarebbe esistente se non si fosse verificato l’impatto negativo, compreso il risarcimento finanziario o non finanziario alla persona colpita e se del caso il rimborso dei costi sostenuti dalle autorità pubbliche per le misure correttive eventualmente necessarie”<sup>44</sup>.

Il chiarimento e la soluzione di tali questioni sono un compito che spetta agli Stati membri e richiederà scelte difficili, aprendo vecchie e nuove controversie; in particolare circa le scelte dei rimedi risarcitori o di adempimento in forma specifica.

Nel caso di violazioni dei diritti fondamentali dei lavoratori le indicazioni della direttiva, risultanti dai considerando, dovrebbero incoraggiare la riparazione della violazione da parte della stessa impresa nelle modalità più adatte a ripararne le conseguenze pregiudizievoli per i lavoratori. Queste indicazioni presentano implicazioni di particolare rilievo quando le violazioni dei diritti sociali abbiano carattere seriale e continuato nel tempo.

Si pensi alla inosservanza della parità di genere nei suoi diversi aspetti, a cominciare dalla retribuzione. Al riguardo la normativa in esame va coordinata con la disposizione della direttiva 970/2023 sulla parità di retribuzione fra uomini e donne art. 10,

---

<sup>43</sup> Vedi ancora A. Ponce del Castillo, *Artificial intelligence*, cit., p. 20

<sup>44</sup> F. Guarriello, *Take Due Diligence*, cit., p. 190.

secondo cui quando le informazioni sulle retribuzioni rivelino una differenza fra le retribuzioni medie di uomini e donne superiore al 5% e il datore non la motivi in base a criteri oggettivi, lo stesso è obbligato a effettuare una valutazione congiunte dei livelli retributivi con i rappresentanti dei lavoratori.

Si tratta di una norma innovativa in quanto prescrive che la tecnica della valutazione di impatto sia posta in essere non unilateralmente dal datore di lavoro, ma con la partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori e finalizzata allo stesso obiettivo delle procedure sopra esaminate, di prevenire e correggere le disparità retributive ingiustificate e di prendere le misure adeguate ad affrontarle <sup>45</sup>.

A ben vedere tale disposizione ha la potenzialità di essere applicata anche oltre la fattispecie specifica prevista dalla legge.

Come si è detto “potrebbe fornire un modello di riferimento per il contrasto delle discriminazioni nel contesto dei sistemi automatizzati, da declinare nel senso di una valutazione periodica e partecipata dello loro impatto sulle condizioni di lavoro” <sup>46</sup>. Tale valutazione dovrebbe essere volta a verificare se le differenze di trattamento, in questo caso fra generi, si ricolleghino a fattori non rilevanti per la prestazione di lavoro e potenzialmente discriminatori.

## 9. La evoluzione delle normative europee: dalla direttiva Due diligence alla direttiva sul lavoro tramite piattaforma

Le normative fin qui analizzate hanno l’obiettivo comune di stabilire una regolazione delle attività delle imprese che hanno implicazioni rilevanti su vari aspetti della gestione dei rapporti di lavoro: dal trattamento dei dati riguardanti i lavoratori a tutela del loro diritto alla privacy, all’obbligo del datore di informazione e di trasparenza sulle attività dell’impresa rilevanti per le condizioni di lavoro, al dovere di garantire un utilizzo della IA rispettoso dei diritti umani.

La direttiva cd. *Due Diligence* riveste una importanza centrale in questo insieme normativo, per la novità e l’ampiezza dei suoi contenuti, che integrano su vari punti importanti le disposizioni precedenti, a cominciare dalle procedure di valutazione dei rischi delle attività aziendali, dirette a prevenire la violazione dei diritti umani e

---

<sup>45</sup> Cfr. i miei rilievi in *La legge sulla parità di genere*, Guida Lavoro, Sole 24 Ore, n. 49, 10 dicembre 2021. Vedi anche D. IZZI, *Gender gap nel lavoro e regole di trasparenza*, in LD, 2024, p. 652 ss.

<sup>46</sup> Così M. Peruzzi, *IA e obblighi datoriali*, cit., p. 240 -242. Anche se queste stesse forme di valutazione devono affrontare le specifiche difficoltà di valutare decisioni basate su meccanismi di intelligenza che operano secondo logiche diverse da quelle della razionalità umana.

dell'ambiente, fino alla previsione di specifici doveri di diligenza che impegnano le imprese a rafforzare l'effettiva osservanza di tali diritti.

L'importanza di questa direttiva è stata rilevata da tutti i commentatori, me compreso, che hanno rilevato come essa sia quella maggiormente in grado di cambiare le prassi gestionali delle imprese europee, chiamandole a contribuire al perseguimento degli obiettivi della sostenibilità e della giusta transizione.

Rinviano a futuri approfondimenti per il merito delle sue disposizioni, mi limito a sottolineare che dalle modalità con cui esse verranno implementate dipenderà anche se e come le "regole" sulla intelligenza artificiale e sulla protezione dei dati personali, influiranno sulla conduzione delle imprese europee e sulle condizioni di lavoro e di vita dei lavoratori

#### **10. Le innovazioni della direttiva sul lavoro tramite piattaforma digitale**

La direttiva più recente sul miglioramento delle condizioni del lavoro tramite piattaforma digitale (2024/2831) conclude l'intenso bilancio normativo della presidenza Von der Leyen ed è quella che contiene la normativa più direttamente incidente sui rapporti di lavoro.

L'importanza e la delicatezza dell'intervento sono ben testimoniate fra l'altro dalla durata della sua elaborazione che attraversa la intera legislatura, concludendosi con la approvazione definitiva il 23 ottobre 2024.

La versione approvata merita un'attenzione specifica perché contiene significative innovazioni, a mio avviso migliorative, rispetto alla proposta originaria del 2021.

La prima parte della direttiva, riguardante i criteri di qualificazione dei rapporti di lavoro attivati tramite queste piattaforme (la direttiva si occupa solo delle piattaforme che organizzano prestazioni di lavoro sia dipendente che autonomo) è quella che ha incontrato le maggiori resistenze anche da grandi paesi come la Francia e la Germania.

La motivazione principale esprimeva il timore delle imprese che gli elementi indicati dalla prima versione della direttiva come rilevanti per far sorgere la presunzione a fini qualificatori fossero tali da provocare una diffusa trasformazione in rapporti di lavoro subordinato delle prestazioni tipiche della *gig economy* su cui la giurisprudenza dei paesi membri si era espressa in modi diversi, spesso riconoscendone la natura di lavoro autonomo.

Ma ricordo che questo utilizzo della presunzione a fini qualificatori aveva sollevato dubbi fin dall'inizio circa la sua efficacia da molti commentatori e dagli stessi sindacati europei <sup>47</sup>.

Dedico qualche riflessione, ampliando argomenti svolti altrove <sup>48</sup>, alla seconda parte della direttiva che riguarda implicazioni dell'uso di queste piattaforme digitali destinate ad assumere rilievo generale per il futuro della regolazione dei rapporti di lavoro.

Anche la direttiva c.d. Platform contiene varie innovazioni delle tecniche regolative, in parte comuni in parte diverse da quelle adottate dalle direttive fin qui discusse, ma tutte ispirate all'obiettivo di garantire il controllo umano sull'uso di queste piattaforme nella gestione dei rapporti di lavoro per evitare che esso pregiudichi i diritti fondamentali dei lavoratori

Il tempo trascorso dalla prima versione della direttiva a quella attuale, ha dato modo di integrare la normativa del GDPR su punti che la esperienza e i rilievi critici a questa rivolti hanno indicato come carenti. Si tratta di un caso virtuoso di coordinamento/integrazione fra le normative.

La normativa in questione offre così un quadro di regolazione delle piattaforme e di garanzie per i lavoratori e per i loro rappresentanti particolarmente completo.

Il limite di queste disposizioni risiede nell'ambito della sua applicazione circoscritta alle attività delle piattaforme che offrono servizi di gestione della manodopera tramite strumenti elettronici a favore di clienti (art. 2 della direttiva).

L'attività che ha dato origine all'intervento legislativo europeo, e di varie leggi nazionali, è quella delle piattaforme di consegna di beni servizi a domicilio; ma i servizi di tali piattaforme si sono estese e differenziate verso nuovi modelli di organizzazione.

Lo riconoscono vari considerando della direttiva, in particolare il numero 19, che menziona casi in cui la piattaforma offre servizi il cui destinatario è la piattaforma stessa o una entità commerciale all'interno dello stesso gruppo di imprese.

A fronte di tale evoluzione i sindacati europei hanno ribadito più volte la necessità di un intervento legislativo europeo che, andando oltre le fattispecie originarie di questa

---

<sup>47</sup> M. Magnani, *La proposta di direttiva sul lavoro mediante piattaforma digitale*, in CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, 2022, p. 265 ss.; T. Treu, *Diritti e politiche sindacali nel contesto europeo*, LD, 2023, p. 94 ss.; A. Perulli, *Lavoro e diritti nella rivoluzione di internet*, in LDE, I, 2022, p. 5 ss.

<sup>48</sup> Vedi *Guida al lavoro* del 24 novembre 2024, e G. Smorto, A. Donini, *L'approvazione della direttiva sul lavoro tramite piattaforme digitali: prima lettura* in *Labor Law Issues*, I, p. 25 ss.; anche per rapporti con l'art. 2, 1° co. del decreto 81/2015.

normativa, la estenda a tutti i lavoratori soggetti alla gestione algoritmica di piattaforme digitali in qualunque forma organizzate, anche operanti all'interno delle imprese, riconoscendo che a fronte di tale gestione esistono le medesime esigenze di tutela dei diritti dei lavoratori <sup>49</sup>.

L'art. 8 stabilisce che il trattamento dei dati personali da parte della piattaforma può presentare un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone; di conseguenza fa scattare l'obbligo di valutazione ex ante dell'impatto ai sensi dell'art. 35 GDPR, imponendo altresì alla piattaforma di chiedere il parere sia delle persone che lavorano per il suo tramite sia dei loro rappresentanti e di fornire a questi l'esito della valutazione.

Una integrazione ulteriore al GDPR è prevista dall'articolo 7 della direttiva che ha aggiunto il divieto di processare una serie di categorie di dati personali potenzialmente pericolosi per i lavoratori e per i loro diritti, superando le eccezioni ammesse dalla normativa del GDPR: dati relativi allo stato emozionale e psicologico delle persone, alle conversioni private, inclusi gli scambi con i rappresentanti sindacali, dati personali usati per prevedere l'esercizio di diritti fondamentali, per desumere l'origine razziale o etnica, lo status di migrante, le opinioni politiche, dati biometrici, ecc.

L'art. 7 ha altresì precisato che tali disposizioni si applicano non solo quando i sistemi automatizzati prendono le decisioni in questione, ma anche quando intervengono per sostenere le decisioni umane.

L'art. 10 della direttiva vieta inoltre decisioni dirette a limitare, sospendere o terminare il rapporto e ogni altra decisione avente analogo effetto che non sia presa da un essere umano; anche qui con un divieto che esclude le deroghe previste dal GDPR il quale ammette in presenza di "*contractual necessity clauses*" (art. 22).

Inoltre la norma pone un divieto all'uso di sistemi automatici che pongano pressioni indebite sui lavoratori (art. 12.3) o creino rischi per la loro sicurezza e salute fisica o mentale.

Questo divieto peraltro è riferito solo ai lavoratori dipendenti, con una scelta diversa da altre della direttiva che invece allargano le tutele ai lavoratori autonomi o senza specifico contratto. La tendenza, presente in altre disposizioni recenti, sia europee sia nazionali, alla estensione delle tutele oltre l'ambito storico del lavoro subordinato <sup>50</sup>,

---

<sup>49</sup> Vedi ETUC, *Directives needed to make work safe for digital age*, 23 October 2024, [www.etuc.org](http://www.etuc.org), e i commenti di Stefano Gran nella tavola rotonda virtuale *AI Act e direttiva piattaforma nello spazio regolativo europeo*, di prossima pubblicazione su RGL, 4. 2024.

<sup>50</sup> Vedi su questi temi, A. Perulli, T. Treu, *In tutte le sue forme e manifestazioni. Per un nuovo statuto del lavoro*, Giappichelli, 2023.

ha trovato qui un limite che è rimasto anche nella versione finale del testo, nonostante le richieste emendative del Parlamento europeo, e che riflette le resistenze, presenti anche giurisprudenza della Corte di giustizia europea, ad applicare specie i diritti collettivi al lavoro autonomo <sup>51</sup>.

Il considerando 39 alla direttiva segnala anche che nel caso del lavoro su piattaforma non si può presumere che il consenso dei lavoratori al trattamento dei loro dati personali venga prestato liberamente, dato lo squilibrio di potere col datore di lavoro. Conclude che quindi le piattaforme non dovrebbero trattare i dati di queste persone sulla base della presenza del loro consenso, come invece permesso dalla normativa del GDPR.

Un simile rilievo, già espresso dai commentatori del GDPR <sup>52</sup>, non risulta tuttavia recepito nella nuova normativa della direttiva.

### 11. Il controllo umano sulla gestione algoritmica

Le garanzie procedurali previste anche nella versione finale del testo si incentrano sugli obblighi di informazione e di trasparenza posti in capo alla impresa piattaforma. Si tratta di una strumentazione procedurale comune, come dicevo, a molte normative recenti in materia.

Ma la novità è che la versione attuale supera ambiguità e incertezza di queste normative estendendo l'obbligo "a tutti i tipi di decisioni assunte o sostenute da sistemi automatici" (art. 7, n. 3).

Analogamente si attribuisce un significato pregnante agli obblighi di informazione, specificando che devono includere non solo il fatto che siano in uso sistemi automatici di monitoraggio o di decisione, ma anche le categorie di dati e di azioni su cui tali meccanismi intervengono, l'obiettivo del monitoraggio e i destinatari dei dati trattati, i parametri usati nel processo decisionale e la loro importanza relativa, i motivi per le decisioni che incidono sul contenuto del rapporto, come retribuzione, conclusione del rapporto.

Si precisa altresì che tali informazioni devono essere fornite per iscritto, prima dell'utilizzo dei meccanismi in questione e comprendere tutte le caratteristiche degli stessi.

---

<sup>51</sup> Cfr. T. Treu, *Lavoro autonomo e diritti collettivi nella Unione Europea*, LDE, 2023, p. 251; e il commento alla direttiva di M.P. Aimò, *Il management algoritmico nel lavoro tramite piattaforma*, *Federalismi*, 25/2024, p. 227 ss., che riconduce questo doppio binario alla duplice base giuridica della direttiva, comune a tutti i provvedimenti europei anche recenti.

<sup>52</sup> Cfr. per tutti M. Peruzzi, *Intelligenza artificiale e lavoro*, cit., p. 49 ss.

Inoltre le informazioni devono essere rese disponibili non solo al singolo lavoratore interessato, ma anche alle rappresentanze sindacali (art.9). Ulteriori informazioni vanno fornite alle rappresentanze e alle autorità competenti sulla quantità e sulla caratteristica del lavoro sulle piattaforme (art. 17).

La direttiva prevede anche un obbligo di monitoraggio diretto a valutare l'impatto delle decisioni prese o sostenute dai sistemi automatizzati impiegati dalle piattaforme sulle condizioni di lavoro dei soggetti coinvolti, precisando, anche qui che la piattaforma deve garantire risorse umane sufficienti per sorvegliare e valutare in modo efficace l'impatto e che tale valutazione deve essere comunicata ai rappresentanti dei lavoratori (art. 10).

Questa norma conferma una scelta presente in altre normative europee che è intesa a completare la sequenza degli strumenti di informazione, valutazione, sorveglianza e monitoraggio predisposti per garantire il controllo umano sulle decisioni delle macchine intelligenti.

Tuttavia l'insieme di questi diritti collettivi è limitata – come nelle altre normative europee - alla informazione e consultazione, anche se la Commissione nella sua proposta segnala che tali diritti hanno l'obiettivo di promuovere il dialogo sociale sulla gestione algoritmica (art. 25) <sup>53</sup>.

Nella stessa direzione la direttiva, accogliendo un emendamento del Parlamento, ha previsto norme volte ad incoraggiare l'esercizio del diritto della contrattazione collettiva e dei diritti relativi alla gestione algoritmica (art. 25).

Si tratta comunque ancora di indicazioni deboli, non sufficienti a dare sostegno all'azione sindacale nei rapporti con le piattaforme e con le inedite dinamiche dell'economia digitale.

Un tentativo di dare vita a una gestione concertata della digitalizzazione nei rapporti di lavoro è stato realizzato con l'accordo quadro europeo sulla digitalizzazione del giugno 2020, che ha stabilito una procedura di coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori in tutte le fasi della progettazione, introduzione e implementazione di strumenti digitali automatizzati relativi alla gestione dei rapporti di lavoro. Senonché questo accordo ha visto la presa di distanze da una parte delle associazioni datoriali

---

<sup>53</sup> Cfr. sui contenuti e sui limiti di questa partecipazione "debole" M.P. Aimo, *Il management algoritmico nel lavoro tramite piattaforma: osservazione sulle prime regole di portata europea*, *Federalismi*, n. 25/2024, p. 227; A. Alaimo, *Il regolamento sull'intelligenza artificiale. Un treno al traguardo con alcuni vagoni rimasti fermi*, *Federalismi*, 25/2024, p. 243 ss.; M. Corti, *Intelligenza artificiale e partecipazione dei lavoratori. Per un nuovo umanesimo del lavoro*, *DRI*, 2024, spec. P. 682.

europee e non ha avuto sufficiente sostegno nelle sedi nazionali, restando privo di seguito effettivo <sup>54</sup>.

Anche la contrattazione collettiva nazionale ha mostrato difficoltà salvo alcune eccezioni a intervenire nelle questioni sollevate dalla nuova economia digitale <sup>55</sup>.

Una norma di particolare rilevanza per le sue implicazioni è quella inserita nella ultima versione dell'art. 11, che si intitola al riesame umano.

## 12. La richiesta di riesame delle decisioni

Nella prima versione si stabiliva che i lavoratori interessati potessero avanzare richiesta di riesame della decisione dell'algoritmo a cui la impresa piattaforma era tenuta a rispondere motivatamente

Una simile regolazione che prevedeva solo il rapporto del singolo con la piattaforma non poteva essere ritenuta adeguata a rendere effettivo il principio del controllo umano <sup>56</sup>.

La nuova versione del testo integra la normativa stabilendo che la richiesta di riesame può essere avanzata non solo dal lavoratore ma anche dalle rappresentanze sindacali e che la impresa piattaforma deve rispondere alla richiesta di riesame oltre che al lavoratore anche alle sue rappresentanze.

Inoltre prevede che non è sufficiente che la impresa piattaforma fornisca alle decisioni prese dai sistemi automatici relative al rapporto di lavoro, una qualunque motivazione, ma che debba fornire "una giustificazione in modo trasparente e comprensibile, utilizzando un linguaggio semplice e chiaro" (art. 11,1).

Inoltre qualora la decisione violi i diritti dei lavoratori si richiede che la piattaforma la rettifichi senza ritardo e che, se ciò non sia possibile, offra un adeguato risarcimento del danno; in ogni caso che adotti le misure necessarie, compresa se del caso la modifica del sistema decisionale automatizzato, o la cessazione del suo utilizzo, al fine di evitare simili decisioni in futuro (art. 11.3).

---

<sup>54</sup> Vedi il mio commento in *Diritti e politiche dell'Unione europea*, cit., p. 97 ss.; e in generale R. Rota, *Sull'accordo quadro europeo in tema di digitalizzazione*, in *Labor and law issues*, 2, 2020, p. 25 ss.

<sup>55</sup> Cfr. M.P. Aimò, *Il management algoritmico*, cit., p. 247

<sup>56</sup> Vedi i miei rilievi critici in *Diritti e politiche dell'Unione europea*, cit., p. 96 ss.

Una normativa simile è contenuta nell'IA Act (art.86 e 13) secondo cui la persona interessata ha diritto di chiedere all'operatore spiegazioni chiare e significative sul ruolo della IA nella procedura, e sui principali elementi della decisione.

L'importanza dell'obbligo di giustificazione delle decisioni prese dai sistemi automatici si può apprezzare considerando la difficoltà di accertare la logica di tali decisioni, a cominciare dalla presenza di conseguenze discriminatorie e di potenziali effetti pregiudizievoli dei diritti dei lavoratori.

### **13. Obbligo di giustificazione e accertamento delle discriminazioni algoritmiche**

I problemi riguardanti il rischio di discriminazione sollevati dai sistemi di IA sono da tempo all'attenzione dei commentatori e stanno mettendo a dura prova gli strumenti e le tecniche tradizionali del diritto antidiscriminatorio, pur a lungo collaudate.

Si è rilevato che questa complessa tematica non è affrontata in modo esplicito dalle recenti normative europee, nonostante nelle prese di posizione della Commissione non manchino i riferimenti ai rischi di discriminazione, aumentati dall'uso degli algoritmi.

Le normative esaminate sin qui per controllare le decisioni prese dal sistema di IA offrono tuttavia diversi strumenti utili a facilitare la identificazione e la prova di eventuali discriminazioni.

Uno strumento finalizzato a controllare gli utilizzi della IA ai fini antidiscriminatori è la verifica degli elementi essenziali del funzionamento dei sistemi, cioè da una parte le istruzioni ad essi fornite e i modelli di operatività, dall'altro la affidabilità e la qualità dei dati da questi utilizzati, per individuare la presenza di eventuali bias che possono riprodurre distorsioni e discriminazioni delle pratiche in materia di relazioni di lavoro e personale.

È significativo che le linee guida relative al GDPR raccomandino alle imprese di verificare la qualità e accuratezza dei dati al fine di prevenire esiti distorsivi e di usare misure volte a prevenire errori, inesattezze o discriminazioni <sup>57</sup>.

Questo tipo di controllo *ex ante*, pur di grande importanza, può non essere sufficiente a evitare risultati discriminatori, in presenza di sistemi di intelligenza artificiale non deterministici e dotati di una relativa autonomia di funzionamento.

---

<sup>57</sup> Guidelines on automated individual decision making and profiling for the purposes of Regulation, 2026/ 679, at. 28

Perciò è necessario integrare tali controlli iniziali con verifiche periodiche in itinere sullo svolgimento dei processi di IA e con indagini ex post volte ad accertare la presenza di fattori intervenienti atti a produrre effetti discriminatori.

Una simile scelta è adottata dall'accordo quadro fra le parti sociali europee sopra citata, la cui strumentazione procedurale permette alle rappresentanze dei lavoratori di esercitare un controllo sull'intero processo decisionale della IA. Si tratta dell'intervento più pervasivo riconosciuto alle parti sociali su questa materia, anche se ancora caratterizzato dai limiti di una partecipazione debole e, per altro verso, condizionato nella sua applicazione dall'opposizione delle organizzazioni datoriali europee, per cui non ha trovato seguito dalle parti sociali in sede nazionale.

Peraltro anche un intervento così circostanziato delle parti sociali può condizionare dall'esterno l'incidenza dei sistemi di IA sulla gestione dei rapporti di lavoro, ma non è detto che possa verificare la correttezza delle decisioni e il loro eventuale carattere discriminatorio.

La difficoltà di una verifica con le tecniche tradizionali dipende dal modo di operare della razionalità algoritmica, che si basa su correlazioni probabilistiche e non su relazioni causali fra i attori.

Inoltre nella elaborazione di questi sistemi, gli elementi della correlazione si intersecano in schemi artificiali "operanti alla rinfusa" e ricombinati in processi che rendono impossibile determinare direttamente se e quando un singolo elemento ricavato da un particolare dato personale abbia influito sul responso del sistema <sup>58</sup>.

Di conseguenza non risulta accertabile se e a quali condizioni la decisione algoritmica sia stata determinata da un fattore di discriminazione, che è la condizione per affermare la esistenza di una discriminazione diretta. Relativamente più agevole potrebbe essere l'accertamento di una discriminazione indiretta, che però comporta conseguenze e limiti diversi da quella diretta <sup>59</sup>.

Un sostegno indiretto al contrasto delle discriminazioni algoritmiche si desume dalle normative relative alle procedure di valutazione di impatto e ai diritti di informazione riguardanti questi meccanismi di decisione automatici.

---

<sup>58</sup> G. Gometz, *Intelligenza artificiale, profilazione e nuove forme di discriminazione*, in *Teoria e storia del diritto privato*, n. 5/2022, p. 28

<sup>59</sup> Per una discussione sul punto e sul sottile discrimine tra i casi di discriminazione diretta e indiretta, cfr. per tutti M. Barbera, *Discriminazioni algoritmiche e forme di discriminazione*, in *Labor law Issues*, 2021, 1, p. 12 ss.

Perché, come sopra rilevato, i dati e gli elementi informativi ricavabili da tali procedure possono essere usati per stabilire una prova prima *facie* di discriminazione, aprendo la strada a forme di *strategic litigation* da parte delle persone colpite. Nello stesso senso le autorità competenti per la protezione dei dati possono facilitare l'accesso degli interessati a documenti non altrimenti disponibili.

Inoltre su un altro piano la interpretazione giurisprudenziale ha registrato una serie di evoluzioni che hanno facilitato la individuazione di casi di discriminazione non solo indiretta, ma anche diretta, estendendo l'ambito delle situazioni, dei fattori protetti e delle persone cui sono riferibili<sup>60</sup>.

In questo contesto evolutivo un contributo utile può provenire dalla norma della direttiva *Platform* (come di quella simile dell'IA Act) che chiede di fornire una giustificazione della decisione conseguente all'uso dei sistemi automatici, diretti a chiarire il modo di funzionamento di questo, cioè i procedimenti seguiti per arrivare alla decisione.

Il diritto degli interessati ad ottenere la giustificazione delle decisioni a loro pregiudizievoli, si pone in linea con le disposizioni sopra citate, quale strumento per facilitare l'accertamento di eventuali discriminazioni. L'eventuale rifiuto di fornire la giustificazione richiesta o la presentazione di una giustificazione inadeguata non può restare senza conseguenze.

Se non si ritiene di concludere per la invalidità della decisione non adeguatamente giustificata, l'alternativa è di ritenere che la mancanza di tale giustificazione determini la inversione dell'onere della prova, ponendo a carico della impresa piattaforma. L'onere di fornire motivi non discriminatori della decisione.

Si può richiamare al riguardo, fra le varie ipotesi normative di inversione dell'ordine della prova, la disposizione della direttiva 2023/970 (art. 18) in materia di trasparenza retributiva, che prevede una inversione completa dell'onere in caso di violazione degli obblighi di trasparenza datoriale, nonché la possibilità di un ordine di disclosure in giudizio.

Ovviamente è sempre possibile per la impresa piattaforma adottare la soluzione indicata dalla direttiva, cioè rettificare la decisione non giustificata e, ove ciò non sia possibile, offrire una compensazione adeguata (art. 8,3).

---

<sup>60</sup> Cfr. le analisi e la casistica nello scritto di A. Aloisi, *Regulating algorithmic management*, cit., p. 58 ss.; il quale rileva come l'insieme di questi strumenti permetta di ridurre la necessità di guardare dentro la black box dell'algoritmo; vedi anche le considerazioni di M. Barbera, *Discriminazioni algoritmiche e forme di discriminazione*, cit., spec. p. 8 ss.

#### 14. Continuità e sfide dell'agenda sociale europea

Il *corpus* normativo costituito dalle direttive recenti e dal regolamento sulla intelligenza artificiale, anche più di altre iniziative della presidenza Von der Leyen, ha dato un impulso senza precedenti all'approfondimento del social acquis comunitario.

Una spinta decisiva è venuta dagli eventi eccezionali degli ultimi anni, dell'impatto pervasivo della intelligenza artificiale su tutte le strutture della economia e della stessa vita sociale.

La complessità di tale insieme normativo pone un test impegnativo di comprensione e di implementazione per tutte le istituzioni e gli attori sia europei sia nazionali.

Una novità sottolineata nelle pagine precedenti è che questa normativa ha chiamato in causa direttamente come mai in passato la responsabilità delle imprese nella regolazione/controllo di queste nuove tecnologie e nel perseguimento degli obiettivi di sostenibilità sociale e ambientale.

Le implicazioni di questi interventi normativi, come di quelli economico-finanziari che li hanno accompagnati, sono lungi dall'essersi manifestati pienamente; e anche per questo sono destinati a impegnare a lungo le capacità analitiche e propositive degli esperti non solo giuristi, degli operatori e dei decisori politici.

I programmi della nuova commissione Von der Leyen, come i rapporti che li hanno preparati di Enrico Letta e di Mario Draghi, sono improntati alla continuità delle politiche avviate nel precedente mandato anche nelle materie sociali <sup>61</sup>.

Una prima condizione per rendere effettiva tale continuità è di intervenire sulle questioni controverse e lasciate aperte dalle normative fin qui approvate, con l'obiettivo di chiarire i punti critici e di armonizzare le tutele dei lavoratori dagli effetti negativi della gestione algoritmica dei rapporti.

A un simile impegno dovrebbero contribuire non solo le legislazioni nazionali di recepimento, che su molti temi hanno ampi margini di discrezionalità, ma in primis le iniziative europee, sia con testi normativi sia con linee guida e con l'intervento delle diverse autorità investite di compiti veri di assistenza e consulenza alla Commissione, nonché di interpretazione delle normative comunitarie.

---

<sup>61</sup> Vedi le mie considerazioni in *Il futuro della Europa sociale: continuità e nuove sfide*, Astrid rassegna, 18/2024

## Le politiche di prevenzione e contrasto alla violenza e alle molestie nel luogo di lavoro: una lettura giuslavoristica\*

Laura Calafà

1. Premessa: la ratifica della Conv. OIL n. 190 del 2019	37
2. La dimensione del fenomeno: dati e ricerche rilevanti	38
3. Declinare la «strategia globale» di prevenzione e contrasto della violenza e delle molestie nei luoghi di lavoro a livello nazionale	41
4. Principi, regole e strumenti in materia di molestie e violenza nei luoghi di lavoro	43
5. L'interazione tra tecniche di tutela della salute e sicurezza sul lavoro e diritto antidiscriminatorio (con particolare riguardo alle molestie e alla violenza)	47
6. La scelta definitiva effettuata dalla Convenzione e l'impatto a livello nazionale	49
6.1 Molestie al lavoro e genere tra diritto interno e sovranazionale: questioni definitive	50
7. Il quadro regolativo qualitativo e quantitativo nel lavoro pubblico e in quello privato	54
7.1 La prevenzione delle molestie nel luogo di lavoro tra legge e strumenti contrattuali	54
7.2 Il recepimento dell'accordo quadro europeo del 2007 sulle molestie e la violenza sul luogo di lavoro	56
8. Focus codice di condotta come strumento di auto normazione: una premessa di sistema nel privato e nel pubblico	57
8.1 Protocolli d'intesa, accordi interconfederali e contratti collettivi nel lavoro privato	58

---

\* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 493/2025

8.2 Regole ed esperienze nella Pubblica amministrazione: soggetti e attività in corso	60
8.2.1 Il CUG come organismo di partecipazione collettiva nella PA (e i Piani Triennali di Azioni Positive)	64
8.2.2 Rete Nazionale dei CUG	66
8.2.3 Il sistema di prevenzione a rete delle molestie e violenza nella PA e il consolidamento dell'ascolto organizzato	67
8.2.4 Le fasi evolutive dell'ascolto organizzato	69
8.2.5 La prima e la seconda fase: l'incentivazione soft all'adozione di codici di condotta	70
8.2.6 La terza fase: tecniche integrate di prevenzione del rischio psico-sociale (non solo nell'ente pubblico)	73
9. Modello di prevenzione "a rete" con strumenti innovativi	74
9.1 La struttura di un codice di condotta/etico standard	75
9.2 Coesistenza dei codici nel lavoro pubblico	78
10. Pratiche promettenti in materia di violenza e molestie sul lavoro alle aggressioni nei luoghi di lavoro	81
10.1 Consigliere/Consiglieri di fiducia «in rete» - Bologna	82
10.2 Smart LaB CNR	83
10.3 Il Protocollo di contrasto alle molestie e alla violenza del Gruppo autostrade e il Codice di comportamento comprende un Codice di comportamento dedicato.	83
10.4 La rete di supporto psicologico individuale e di gruppo per i lavoratori ULSS 9 Scaligera – Regione Veneto	84
11. Conclusioni	85
12. Riferimenti bibliografici	87

## 1. Premessa: la ratifica della Conv. OIL n. 190 del 2019

Con la ratifica della Convenzione OIL n. 190 del 2019 sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro, si è riaperta in Italia la riflessione sugli strumenti di protezione e prevenzione, sia nel settore privato che nel settore pubblico. La finalità perseguita del presente contributo è di declinare a livello decentrato la dimensione generale della «strategia globale» di attuazione di misure di prevenzione e contrasto alla violenza e alle molestie (richiamata nell'art. 4, lett. c, Convenzione), nei luoghi di lavoro pubblici o privati.

La riflessione proposta si è focalizza nella definizione del perimetro d'azione delle misure di prevenzione dei fenomeni di violenza e molestie sul lavoro che coniuga due dimensioni regolative diverse: quella della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e quella della parità e pari opportunità tra donne e uomini. In questo perimetro d'azione operano diverse fonti regolative: da quelle legislative a quelle contrattuali collettive con interventi differenziati nel tempo e nei diversi ambiti (datori di lavoro pubblici o privati). Particolare attenzione, si è prestata alla codificazione di condotta che spesso collega il sistema interno di segnalazione e ascolto organizzato in funzione della prevenzione dei comportamenti violenti e molesti (un sistema che include meccanismi di segnalazione, sportelli di ascolto, consiglieri/e di fiducia, nuclei di ascolto organizzato)<sup>62</sup>.

In assenza di una raccolta stabile e sistematica dei codici di condotta da parte della Commissione consultiva permanente ex art. 6 d.lgs. 81/2008, si è dovuto escludere un'analisi di tipo quantitativo dei codici di condotta esistenti e si è privilegiato una riflessione di tipo qualitativo volta a segnalare due dimensioni di interesse per la costruzione di una policy di attuazione efficace dell'art. 9: l'assetto regolativo esistente a livello nazionale e gli strumenti di autonormazione come strumenti di prevenzione e di contrasto della violenza e molestie al lavoro.

---

<sup>62</sup> Nella pratica internazionale degli strumenti di soft law in materia lavoristica si distinguono i "Codes of practice" che definiscono delle linee guida - per le autorità pubbliche, i datori di lavoro, i lavoratori, le imprese e altri gli organismi - rivolte ad un settore economico e/o ad un tema specifico (vedi per esempio, ILO Codes of practice on safety and health e ILO, Code of practice on workplace violence in services sectors and measures to combat this phenomenon). I "Codes of ethics" riguardano i principi e le regole a cui un'entità pubblica o un'impresa aderisce e rispetta, mentre i "Codes of conduct" definiscono i comportamenti che gli/le appartenenti ad un'organizzazione, sia pubblica che privata, devono rispettare e, spesso, includono i meccanismi sanzionatori da applicare in caso di non rispetto (vedasi per esempio, ILO, Code of conduct for prevention of all forms of violence and harassment at ILO events, Geneva, 2023). Nella pratica aziendale, spesso gli aspetti etici, i comportamenti e le azioni da intraprendere sono inclusi in un documento di politica aziendale (p.e. politiche aziendali di prevenzione della violenza e delle molestie sul lavoro, politiche sul benessere di lavoratori/trici, politiche sulla diversità, equità e inclusione) che può anche dare attuazione a codici già esistenti.

La regola di riferimento della Convenzione OIL n. 190 è l'art. 9 che obbliga gli Stati a adottare leggi e regolamenti che diano la responsabilità ai datori di lavoro di intraprendere misure adeguate e proporzionate al rispettivo livello di controllo in materia di prevenzione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro, ivi compresi la violenza e le molestie di genere. In particolare, la responsabilità riguarda:

- l'adozione e l'attuazione, in consultazione con le lavoratrici e i lavoratori e i loro rappresentanti, di una politica aziendale in materia di violenza e di molestie a livello aziendale;
- l'inclusione della violenza e delle molestie, come pure dei rischi psicosociali correlati, nella gestione della salute e della sicurezza sul lavoro;
- l'identificazione dei pericoli e la valutazione dei rischi relativi alla violenza e alle molestie, con la partecipazione delle lavoratrici e dei lavoratori e dei rispettivi rappresentanti, e l'adozione di misure per prevenirli e tenerli sotto controllo; e
- l'informazione e la formazione riguardo i pericoli e i rischi identificati di violenza e di molestie e le relative misure di prevenzione e di protezione, ivi compresi i diritti e le responsabilità dei lavoratori e di altri soggetti interessati in relazione alle politiche aziendali summenzionate.

Nonostante la responsabilità del datore di lavoro non sia ancora stata declinata in una norma giuridica specifica di adeguamento della normativa interna alle disposizioni della Convenzione OIL n. 190, tenendo conto della legge di ratifica (legge 15 gennaio 2021, n. 4) e delle regole che sanciscono una responsabilità generale del datore di lavoro (come l'art. 2087 del Codice civile o l'art. 7 del d.lgs. 165/01), diverse Amministrazioni pubbliche e imprese private hanno già intrapreso iniziative in materia di prevenzione e contrasto della violenza e delle molestie sul lavoro. La responsabilità, in effetti, già esiste; mancano piuttosto gli strumenti di prevenzione.

## **2. La dimensione del fenomeno: dati e ricerche rilevanti**

La ricerca «Esperienze di violenza e molestie sul lavoro: Una prima indagine globale» a cura di ILO - Lloyd's Register Foundation - Gallup è il primo tentativo di fornire una panoramica globale delle esperienze personali delle persone riguardo alla violenza e alle molestie sul lavoro. I risultati offrono una visione complessiva della portata e della frequenza della violenza e delle molestie sul lavoro, fornendo informazioni sulle principali forme di violenza e molestie (cioè fisiche, psicologiche e sessuali)

La violenza e le molestie sul lavoro sono un fenomeno diffuso in tutto il mondo, con più di una persona su cinque (22,8 per cento o 743 milioni) occupata che ha vissuto almeno una forma di violenza e molestie sul lavoro durante la propria vita lavorativa. Tra coloro che hanno vissuto violenza e molestie sul lavoro, circa un terzo (31,8 per cento) ha dichiarato di aver subito più di una forma, con il 6,3 per cento che ha affrontato tutte e tre le forme durante la propria vita lavorativa:

- Quasi una persona su dieci (8,5 per cento o 277 milioni) occupata ha vissuto violenza e molestie fisiche sul lavoro durante la propria vita lavorativa. Gli uomini erano più propensi delle donne a riferire di aver vissuto violenza e molestie fisiche.
- La violenza e le molestie psicologiche sono state la forma più comune di violenza e molestie riportata sia dagli uomini che dalle donne, con quasi una persona su cinque (17,9 per cento o 583 milioni) occupata che l'ha vissuta durante la propria vita lavorativa.
- Una persona su quindici (6,3 per cento o 205 milioni) occupata ha vissuto violenza e molestie sessuali sul lavoro durante la propria vita lavorativa. Le donne sono state particolarmente esposte alla violenza e alle molestie sessuali sul lavoro. I dati relativi alla violenza e alle molestie sessuali dimostrano la più grande differenza di genere tra le tre forme di violenza e molestie (8,2 per cento delle donne rispetto al 5,0 per cento degli uomini).

L'Agenzia europea sulla salute e sicurezza al lavoro (OSH), nel 2022 pubblica i Risultati dell'indagine OSH Pulse 2022 sui rischi psicosociali e sulla salute mentale. Una sintesi dei risultati delle interviste è molto utile per introdurre il fenomeno.

In particolare, emerge (% degli intervistati che riferiscono di essere esposti a fattori di rischio psicosociali):

- 46% forte pressione temporale o sovraccarico di lavoro
- 26% scarsa comunicazione o cooperazione all'interno della propria organizzazione
- 18% mancanza di autonomia o mancanza di influenza sul ritmo di lavoro o sui processi lavorativi
- 16% violenza o abusi verbali da parte di clienti, pazienti, alunni, ecc.
- 7% molestie o mobbing sul lavoro

% degli intervistati che lamentano problemi di salute causati o aggravati dal lavoro:

- 37% stanchezza generale
- 27% stress, ansia o depressione

44% ha riferito che lo stress legato al lavoro è aumentato durante la pandemia

Di estrema importanza, in ragione dell'attenzione al genere, la ricerca *Le molestie: vittime e contesto | anno 2022-2023* che ISTAT nel 2024 pubblica. L'indagine sulla sicurezza dei cittadini svolta nell'anno 2022-2023 rileva i dati di un modulo dedicato alle molestie a sfondo sessuale subite in ambito lavorativo e alle molestie non soltanto sessuali subite al di fuori di questo contesto.

La rilevazione ISTAT è uno strumento necessario di accompagnamento alla elaborazione di policy dedicate. Dal punto di vista sistematico, la rilevazione completa il rapporto presentato dall'OIL nel gennaio 2024 *Preventing and addressing violence and harassment in the world of work through occupational safety and health measures*, un rapporto che individua il quadro regolativo generale nella materia delle violenze e molestie al lavoro: si integrano la dimensione regolativa delle relazioni industriali e di diritto del lavoro con la regolazione antidiscriminatoria, con la questione dei rimedi, pensati anche nel diritto privato (risarcimenti) e pubblico (indennità varie collegate a malattie professionali/infortuni ad esempio, fino alle morti sul lavoro a seguito di aggressione di utenza e/o colleghi). Il diritto penale presidia giuridicamente il quadro regolativo, ma non lo esaurisce.

I livelli di intervento, indicati nel rapporto OIL sono 3: prevenzione primaria, secondaria e terziaria, interventi che si distinguono in ragione dell'intervento regolativo per legge/policy generali, sul luogo di lavoro, sui singoli compiti o task e comprendono anche formazione, informazione e programmi di salute dedicati. Il tema è strettamente integrato con quello dei rischi psico-sociali.

Se questo è il quadro, tracciato nella sua complessità dal rapporto del 2024, la riflessione lavoristica dedicata ci impone di individuare quali dati del report ISTAT sono utili per la costruzione di questi programmi.

Ecco i dati rilevanti:

- Impatto maggiore sulle donne delle molestie (le molestie colpiscono le donne nel 4,5 volte in più rispetto agli uomini),
- ma soprattutto che il ricatto sessuale è subito esclusivamente dalle donne e l'autore del ricatto è nel 96% dei casi uomo.

La parola, ovviamente, presupposta è “potere” e situazione di asimmetria di potere vissuta nel lavoro, una parola fortemente connotata dal genere o sesso dei lavoratori e delle lavoratrici.

Oggi, nell’ambito del dialogo avviato tra diverse discipline (non solo giuridiche), segnalo la necessità di una policy attenta alla dimensione pubblica di supporto e/o interna, nelle aziende del pubblico e del privato. Ogni policy mapping non può prescindere da questa premessa fortemente condizionata dalla questione giuridica degli assetti regolativi distinti (a livello nazionale), declinata in modo diverso nelle singole aziende e istituzioni, ma unificata ai fini della Convenzione (come in tutti gli strumenti di diritto internazionale e europeo).

In generale, nell’ordinamento interno pesano due fattori particolarmente critici: l’esatta configurazione e legittimazione dei rischi psico-sociali; il rapporto tra organizzazione, tutela della salute e autonomia collettiva e l’eventuale auto normazione.

A questo primo elenco di questioni, conviene già aggiungere, anticipando l’ultimo paragrafo del presente lavoro, che occorre aprire la riflessione giuridica alla fattispecie unitaria di violenza e molestia. Credo che questa modifica indotta dalla Convenzione ci imponga una verifica dedicata sugli strumenti di rilevazione dei fenomeni trattati. Del resto, come insegnano gli specialisti della materia, attenti alle analisi quantitative, il fenomeno si misura solo se emerge.

### **3. Declinare la «strategia globale» di prevenzione e contrasto della violenza e delle molestie nei luoghi di lavoro a livello nazionale**

La Convenzione OIL 190/19 è ratificata in Italia con legge 15 gennaio 2021, n. 4 ed entra in vigore il 29 ottobre 2022 con il correlato strumento applicativo che l’accompagna, la Raccomandazione 206; questi strumenti innovano il quadro normativo domestico, sia sul versante delle definizioni che su quello dell’approccio ai fenomeni regolati [Alessi 2023; Calafà 2023].

Come già anticipato, nel presente contributo si dedicherà attenzione alla «strategia globale» di attuazione di misure di prevenzione e contrasto alla violenza e alle molestie, richiamata dall’art. 4, par. 2, lett. c) della convenzione OIL 190 declinata nei singoli luoghi di lavoro del settore pubblico e privato [ILO 2024; Eurofound 2015].

A seguito della ratifica della Convenzione gli Stati Membri – in generale – sono tenuti a rispettare, promuovere e attuare il diritto di tutti a un mondo del lavoro libero dalla violenza e dalle molestie. I primi due articoli della Convenzione definiscono violenza e molestie e il campo soggettivo di applicazione. In particolare, violenza e molestie

comprendono “un insieme di comportamenti e pratiche inaccettabili o la minaccia di porli in essere, sia in un’unica occasione, o sia ripetutamente, che si prefiggano, causino, o possano causare danno fisico, psicologico o sessuale o economico, e include la violenza di genere”. Quest’ultima è parte del concetto generale prioritariamente definito ed è intesa come la “violenza e molestie nei confronti di persone in ragione del loro sesso o genere, o che colpiscano in modo sproporzionato persone di un sesso e genere specifico, ivi comprese le molestie sessuali” (art. 1, lett. a e b). Alla definizione generale segue l’attenzione al sesso o genere, tutte espressioni della medesima violazione graduata del bene della dignità della persona, ricordando poi che la Convenzione non protegge solo i lavoratori dipendenti, ma “tutti i lavoratori, indipendentemente dallo status contrattuale, così come gli apprendisti, i tirocinanti, i volontari e quelli che hanno perso il lavoro o ne cercano uno” (comprese) “le persone che esercitano l’autorità, i doveri e le responsabilità di un datore di lavoro, come i manager o i proprietari di piccole imprese” (art. 2, comma 1). Lo stesso art. 2 aggiunge un secondo comma dedicato al campo di applicazione oggettivo che si estende “a tutti i settori, sia privato che pubblico, all’economia formale e informale, e alle aree urbane o rurali”.

La Convenzione si applica alla violenza e alle molestie nel mondo del lavoro che si verificano in *occasione di lavoro, in connessione con il lavoro o che scaturiscono dal lavoro*, chiarendo la dimensione spaziale - non solo fisica - di quel lavoro in cui si applica la Convenzione stessa: “nel posto di lavoro, ivi compresi spazi pubblici e privati laddove questi siano un luogo di lavoro; in luoghi in cui la lavoratrice o il lavoratore riceve la retribuzione, in luoghi destinati alla pausa o alla pausa pranzo, oppure nei luoghi di utilizzo di servizi igienico-sanitari o negli spogliatoi; durante spostamenti o viaggi di lavoro, formazione, eventi o attività sociali correlate con il lavoro; a seguito di comunicazioni di lavoro, incluse quelle rese possibili dalle tecnologie dell’informazione e della comunicazione; all’interno di alloggi messi a disposizione dai datori di lavoro; durante gli spostamenti per recarsi al lavoro e per il rientro dal lavoro” (lett. a-f).

La «strategia globale» che gli Stati membri sono tenuti a adottare deve essere conforme al diritto e adattarsi ai contesti nazionali valorizzando la consultazione con le organizzazioni di rappresentanza dei datori di lavoro e dei lavoratori. L’approccio è inclusivo, integrato e incentrato sulla prospettiva di genere (art. 4, par. 2).

Il filo conduttore del presente contributo dedicato agli strumenti di prevenzione dedicati (spesso strumenti di auto-normazione dei datori di lavoro) impone di prestare attenzione particolare al titolo IV della Convenzione intitolato *Protezione e Prevenzione*. La strategia è a trazione pubblica, sostenuta a livello legislativo (come ricorda

l'art. 7 della Convenzione) e coordina misure adeguate a prevenire la violenza e le molestie: queste misure comprendono un ruolo determinante delle autorità pubbliche per i lavoratori e le lavoratrici dell'economia informale, l'identificazione dei settori o professioni e delle modalità di lavoro in cui i lavoratori e le lavoratrici sono maggiormente esposti alla violenza e alle molestie e l'adozione di misure efficaci (art. 8, lett. a, b, c).

È chiaro che lo spostamento dell'attenzione dall'adozione formale di regole alla loro applicazione efficace impone – dal punto di vista del metodo della ricerca – una costante consultazione con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, un profilo di confronto che taglia trasversalmente l'intero intervento regolativo. È l'art. 9 che traccia la concreta profilatura della *policy* nella specifica materia: attenta alla ragionevole fattibilità, la politica di protezione e prevenzione deve essere adottata e attuata nei luoghi di lavoro, includendo la violenza e le molestie con i rischi psico-sociali nella gestione della salute e sicurezza sul lavoro, identificando pericoli e valutando i relativi rischi e adottando misure per prevenirli e tenerli sotto controllo, assegnando un ruolo centrale al sistema di informazione e di formazione dedicata (lett. a, b, c, d).

#### 4. Principi, regole e strumenti in materia di molestie e violenza nei luoghi di lavoro

Considerate le regole della Convenzione, in attesa di una eventuale proposta di modifica legislativa di adeguamento del sistema interno [più di recente, Brollo 2019]<sup>63</sup>, diventa centrale la ricostruzione delle molteplici regole e le relative attività di prevenzione e protezione già esistenti e da consolidare o sviluppare ulteriormente, scontata la responsabilità datoriale ex art. 2087 cod. civ che governa l'intero sistema regolativo interno in materia di salute e sicurezza, in attuazione dell'art. 32 e 35 della Costituzione ai fini dell'adempimento degli obblighi di protezione e prevenzione ex art. 9

---

<sup>63</sup> Sono in attesa di definizione alle Camere i seguenti progetti di legge: DdL: AS 89 (Valente) Disposizioni volte al contrasto delle molestie e delle molestie sessuali nei luoghi di lavoro. Delega al Governo per il contrasto delle molestie sul lavoro e per il riordino degli organismi e dei Comitati di parità e pari opportunità; AS 257 (Magni) Norme per la tutela delle lavoratrici e dei lavoratori da molestie morali e psicologiche nel mondo del lavoro; AS 671 (Mancini) Disposizioni per la tutela della dignità e della libertà della persona contro le molestie e le molestie sessuali, con particolare riferimento al mondo del lavoro. Delega al Governo per il contrasto delle molestie sul lavoro e per il riordino degli organismi e dei Comitati di parità e pari opportunità; AS 813 (Lopreiato) Disposizioni volte al contrasto delle molestie sessuali nei luoghi di lavoro e delle condotte vessatorie e generatrici di stress a carico delle lavoratrici e dei lavoratori. Si ricorda, inoltre, la dir. 2024/1385/UE del 14 maggio 2024 sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica da trasporre entro il 14 giugno 2027.

della Convenzione <sup>64</sup>.

Nel quadro regolativo interno sono molteplici le dimensioni regolative che assumono centrale importanza nella prospettiva del contrasto e della prevenzione della violenza e delle molestie al lavoro. Ci si riferisce al sistema di salute e sicurezza imperniato nel d.lgs. d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (d'ora in poi TU) di attuazione dell'art. 2087 c.c. e al sistema di regole del c.d. diritto antidiscriminatorio che trattano la questione delle molestie al lavoro in chiave antidiscriminatoria; nel lavoro pubblico entrambe queste dimensioni regolative sono incardinate nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 testo unico del lavoro prestato per la PA (d'ora in poi TUPI) che integra gli assetti regolativi per i pubblici dipendenti. Altrettanto trasversale il profilo di relazioni industriali rilevante in materia (sia nel lavoro pubblico che in quello privato), anche in ragione dello specifico riferimento contenuto nell'art. 50-bis del d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198, Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246 (d'ora in poi CPO). L'art. 50-bis del codice della pari opportunità (d.lgs. 198/2006) prevede che i «contratti collettivi possono prevedere misure specifiche, ivi compresi codici di condotta, linee guida e buone prassi, per prevenire tutte le forme di discriminazione sessuale e, in particolare, le molestie e le molestie sessuali nel luogo del lavoro, nelle condizioni di lavoro, nonché nella formazione e crescita professionale». Il richiamo costante e trasversale al confronto tra la parte datoriale e sindacale nel testo della Convenzione ci ricorda che la questione della violenza e delle molestie è anche (ma non solo) una questione di relazioni industriali [Altilio, Negri 2023; ILO 2024; Eurofound 2015]. L'approccio al tema a partire dal concetto di rischio violenza e molestia si integra in questo contesto complesso regolativo [Giovannone, Lamberti 2023].

Questa premessa iniziale concorre a spiegare anche l'importanza dell'apporto che il diritto del lavoro è chiamato ad offrire a un tema tanto impegnativo come quello della violenza e molestie nei luoghi di lavoro. La prospettiva di contrasto e quella prevenzionistica rendono necessario un ritorno all'uso classico delle categorie qualificanti della disciplina: non tanto (e non solo) individuale e collettivo (comunque compreso), ma anche e soprattutto prevenzione e repressione/contrasto, i due poli concettuali entro i quali l'interesse scientifico della disciplina che ha nel lavoro (di ogni forma: subordinato, autonomo, in collaborazione, prestato per cooperative in qualità di soci,

---

<sup>64</sup> Giova riportare il testo dell'art. 2087 del codice civile (Tutela delle condizioni di lavoro), richiamato più volte in questa sede: «L'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro».

dopo la Convenzione 190 anche informale) la propria identità, un'identità che si è grandemente ripensata proprio a partire dalle molte sollecitazioni degli studi genere.

La centralità del genere nella Convenzione ILO è indubitabile, pur non essendo quello del genere o della presenza di altri fattori di rischio (come età, disabilità, razza ed origine etnica, convinzioni personali e religiose) una caratteristica necessaria, ontologica, della definizione di molestia e della violenza al lavoro. Come ampiamente spiegato dalla dottrina, nell'ottica «adottata dalla Convenzione le molestie e la violenza vanno contrastate *a prescindere* dal fatto che integrino anche una discriminazione, e dunque si rivolgano a soggetti portatori di uno dei fattori protetti dalla normativa antidiscriminatoria» [Alessi 2023, p. 581].

In termini sistematici, la Convenzione consente una rilettura in chiave prevenzionistica dei rischi psico-sociali (d'ora in poi rps) della violenza e della molestia – intesa come fattispecie unitaria – nel contesto della tutela della salute e sicurezza regolata nel TU facendo tesoro dei progressi scientifici correlati all'uso di un diritto antidiscriminatorio decisamente perfezionatosi dalla prima metà del 2000 anche grazie all'apporto del diritto dell'Unione europea e dell'interpretazione dello stesso da parte della Corte di giustizia [Barbera, Guariso 2019].

Valorizzando il *completo stato di benessere fisico, sociale e mentale*, alla luce del preambolo dell'OMS richiamato nel TU e la tutela della dignità della persona che lavora, occorre coniugare una serie di riflessioni di matrice giuridica relative al funzionamento del diritto antidiscriminatorio e quelle relative alla valorizzazione della dimensione del benessere organizzativo come strumento di prevenzione del rischio psico-sociale di chi lavora [Lerouge 2009; 2012; Balandi, Calafà 2012]. Questo approccio che valorizza i rischi particolari elencati nell'art. 28 del TU ovvero lo *stress* lavoro-correlato, secondo i contenuti dell'accordo europeo dell'8 ottobre 2004, e quelli riguardanti le lavoratrici in stato di gravidanza, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, nonché quelli legati alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione. Senza dimenticare che grava sul datore di lavoro, - in attuazione dell'art. 2087 c.c. – l'obbligo di considerare anche i rischi specifici per la salute e la sicurezza ai quali possono essere esposti sul luogo di lavoro in modo differenziato uomini e donne è espressamente previsto nell'ordinamento italiano (art. 28, comma 1, TU). Trattandosi di un principio già vigente da anni e da anni studiato e interpretato, in questa sede non si intende trattare il tema del modello giuridico che lo integra (a partire dalla nozione di salute fino alle singole regole in vigore collegate all'obbligo di sicurezza del datore di lavoro), ma piuttosto ricordare che è nella pratica che viene spesso trascurato o, comunque, non sufficientemente applicato, compromettendo l'attuazione concreta ed efficace delle misure di

contrasto e prevenzione della violenza e delle molestie al lavoro. Giova ricordare il *Quadro strategico dell'Unione in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro 2021-2027* dedicato alla sicurezza e salute sul lavoro in un mondo de lavoro in evoluzione. Il quadro strategico si concentra su tre obiettivi fondamentali trasversali, detta linee di *policy* agli stati nazionali. Apremo a tematiche come digitalizzazione, conciliazione, invecchiamento e disabilità, torna costantemente sui nodi irrisolti tra l'ordinamento interno e il diritto multilvel (non solo UE, ma anche di derivazione OIL come ci segnala proprio la Convenzione 190/19 sulla violenza e molestie al lavoro): a) l'esatta configurazione dei rischi psico-sociali; b) il rapporto tra organizzazione, tutela della salute e autonomia collettiva. La riflessione giuridica nel presente è sicuramente proiettata nella trasformazione anche digitale del lavoro, mantenendo la centralità della persona consente anche di non sottovalutare la realtà della violenza e delle molestie al lavoro.

La rilettura in chiave di prevenzione dei RPS nel contesto della tutela della salute e sicurezza regolata nel TU è il contesto in cui si colloca la presente disamina. Occorre anche segnalare da subito la grave lacuna per l'efficacia del sistema di prevenzione e di tutela declinata con specifica attenzione al genere, dei lavoratori e delle lavoratrici, anche in fase di attuazione della Convezione ILO 190. Questa rilettura impone una particolare attenzione al genere, quell'approccio peculiare che richiede di distinguere tra tecniche di prevenzione indiretta e diretta e, in queste ultime, segnalare la centralità della prevenzione primaria e/o dei modelli organizzazione e gestione della salute e sicurezza nelle singole aziende. Sono questi i livelli in cui viene assicurata la modificazione delle scelte di processo valutate come condizioni di rischio anche in materia di violenza e molestie [Lazzari 2021; Sclip 2018; *Sicurezza e salute di genere* 2023; Giovannone, Lamberti 2023].

Considerando che la salute e sicurezza *gender sensitive* è un'articolata serie di interventi progettati a tutti i livelli, quegli stessi livelli in cui si pone attenzione al "rischio" in attuazione dell'art. 2087 cod. civ., proprio nella fase di attuazione della Convenzione OIL 190 del 2019 sulla violenza e molestie di genere, che rende più evanescente il perimetro fisico del luogo di lavoro<sup>65</sup>, appare centrale ricostruire una serie articolata di strumenti dedicati alla prevenzione della salute e sicurezza di genere che integrino diverse soluzioni di prevenzione. Queste soluzioni includono, in generale:

- 1) il monitoraggio e la raccolta di dati e informazioni sulla salute e sicurezza in ottica di genere (con tutto quello che comporta la riflessione non limitata alla sola

---

<sup>65</sup> Altilio, Negri [2023] per la trattazione delle soluzioni del contratto collettivo dedicate alla violenza di cui sono vittime le donne al di fuori del lavoro.

- gravidanza, ma estesa alla genitorialità);
- 2) la costruzione di una formazione integrata multidisciplinare *gender oriented* per tutte le figure del sistema di salute e sicurezza (RSPP e RLS in particolare);
  - 3) l'attivazione dei processi di informazione e comunicazione per garantire coinvolgimento e partecipazione dei lavoratori e delle lavoratrici;
  - 4) la considerazione delle peculiarità individuali a partire dal genere di appartenenza (tempi e orari, ma non solo);
  - 5) l'individuazione delle lacune nel sistema regolativo interno (in particolare negli accordi di lavoro che non dovrebbero contenere misure solo apparentemente neutre che possono provocare un impatto differenziato tra donne e uomini; formulazione di proposte di regole dedicate da contrattare collettivamente);
  - 6) la progettazione di un sistema di attenzione dedicata alle esperienze negative dei singoli lavoratori e delle singole lavoratrici (strumenti di ascolto organizzativo).

Scontata l'urgenza di un'attività di sostegno tecnico e specialistico ai datori di lavoro e alle parti sindacali nei processi interni di attuazione della Convenzione (da parte di INAIL e della Commissione consultiva permanente ex art. 6 TU *in primis*, anche al fine di scongiurare la pratica di soluzioni prevenzionistiche non effettive, su cui si tornerà in sede di conclusioni), in ragione dell'interazione tra salute e sicurezza e logica anti-discriminatoria, è con il supporto di una maggiore attenzione alla salute e sicurezza *gender sensitive* che si può arrivare a considerare necessario il supporto formativo alle competenze degli operatori della sicurezza (degli RSPP e RLS in particolare) e una maggiore attenzione alle regole da contrattare a livello nazionale e aziendale, includendo gli strumenti di prevenzione primaria come i codici di condotta che possono diventare parte integrante dell'attività di confronto, partecipazione e contrattazione sindacale.

#### **5. L'interazione tra tecniche di tutela della salute e sicurezza sul lavoro e diritto anti-discriminatorio (con particolare riguardo alle molestie e alla violenza)**

Un approfondimento delle nozioni già in vigore nell'ordinamento nazionale appare doveroso. Nell'art. 26 del d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198 (CPO) si definisce la molestia e la molestia sessuale nel senso che "sono considerate come discriminazioni" anche le molestie e le molestie sessuali, ovvero quei comportamenti indesiderati, posti in essere per motivi connessi al sesso o a connotazione sessuale (espressi in forma fisica, verbale o non verbale), che hanno 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 (art. 2 *bis* e 2 *ter*, d.lgs. 145/2005). Dopo l'ampliamento del campo di applicazione della normativa antidiscriminatoria e la modifica delle nozioni di discriminazione (diretta ed indiretta), la terza novità del recepimento italiano della dir. 2002/73 è stata proprio l'introduzione della nozione di molestia e molestia sessuale, riproposta senza modifiche nell'art. 26 del d.lgs. 198, la prima riguardante un'azione solo *connessa al sesso*, la seconda un'azione a stretta *connotazione sessuale*, tanto che il legislatore ne identifica anche le precise espressioni: fisiche, verbali e non verbali. Alla molestia (anche sessuale) idonea a configurare il classico ricatto sessuale, si affianca, quindi, la molestia ambientale, legata allo specifico clima creatosi negli ambienti di lavoro (intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo). A completamento del quadro tracciato dal legislatore del 2005, occorre sottolineare la ribadita nullità degli atti, patti o comportamenti legati al rapporto di lavoro dei lavoratori e delle lavoratrici vittime e adottati in conseguenza "del rifiuto o della sottomissione ai comportamenti medesimi" (art. 26, comma 3, che regola le conseguenze delle molestie sotto forma di ricatto sessuale). In base allo stesso comma sono considerate discriminazioni "quei trattamenti sfavorevoli da parte del datore di lavoro che costituiscono una reazione a un reclamo o a una azione volta a ottenere il rispetto del principio di parità di trattamento tra uomini e donne". Con l'inserimento del comma 2 bis nell'art. 26, il legislatore delegato interviene in materia di molestie aggiungendo il richiamo mancante ai trattamenti ritorsivi: "sono altresì considerati come discriminazione i trattamenti meno favorevoli subiti da una lavoratrice o da un lavoratore per il fatto di aver rifiutato i comportamenti di cui ai commi 1 e 2 o di essersi sottomessi".

La molestia è un atto lesivo della dignità della persona indipendentemente dall'instaurazione di un qualsiasi confronto tra soggetti coinvolti (una situazione che prescinde da qualsiasi giudizio di comparazione), ricordando che della dignità umana esiste un contenuto minimo indispensabile, il riconoscimento che ogni essere umano ha uguale valore, cui si affianca "un valore pertinente ma diverso (...) quello dell'autonomia delle persone. Da tempo la dottrina si è chiesta se l'intervento in materia di molestie sia da considerarsi – nel complesso – adeguato a difendere il bene protetto che non è più la sola eguaglianza, ma anche la stessa dignità delle persone [Barbera, Guariso 2019] e, più di recente, se non sia opportuno riflettere su una definizione diversa e più estesa di molestia, in grado di assorbire il fenomeno del mobbing [Alessi 2023; Tambasco 2022]; queste riflessioni si collegano, soprattutto, ad una prospettiva giuridica della prevenzione da praticare anche in ragione dell'art. 50 bis del CPO (v. *supra* par. 7.1.).

## 6. La scelta definitoria effettuata dalla Convenzione e l'impatto a livello nazionale

Come ricordato nel par. 1, a seguito della ratifica della Convenzione, gli Stati Membri sono tenuti a rispettare, promuovere e attuare il diritto di tutti a un mondo del lavoro libero dalla violenza e dalle molestie. I primi due articoli della Convenzione definiscono violenza e molestie e il campo soggettivo di applicazione. In particolare, violenza e le molestie comprendono “un insieme di comportamenti e pratiche inaccettabili o la minaccia di porli in essere, sia in un'unica occasione, o sia ripetutamente, che si prefiggano, causino, o possano causare danno fisico, psicologico o sessuale o economico, e include la violenza di genere”. Quest'ultima è parte del concetto generale prioritariamente definito ed è intesa come la “violenza e molestie nei confronti di persone in ragione del loro sesso o genere, o che colpiscano in modo sproporzionato persone di un sesso e genere specifico, ivi comprese le molestie sessuali” (art. 1, lett. a e b). Alla definizione generale segue l'attenzione al sesso o genere, tutte espressioni della medesima violazione graduata del bene della dignità della persona, ricordando poi che la Convenzione non protegge solo i lavoratori dipendenti, ma “tutti i lavoratori, indipendentemente dallo status contrattuale, così come gli apprendisti, i tirocinanti, i volontari e quelli che hanno perso il lavoro o ne cercano uno” (comprese) “le persone che esercitano l'autorità, i doveri e le responsabilità di un datore di lavoro, come i manager o i proprietari di piccole imprese” (art. 2, comma 1). Lo stesso art. 2 aggiunge poi il secondo comma dedicato al campo di applicazione oggettivo che si estende “a tutti i settori, sia privato che pubblico, all'economia formale e informale, e alle aree urbane o rurali”.

La Convenzione si applica alla violenza e alle molestie nel mondo del lavoro che si verificano in occasione di lavoro, in connessione con il lavoro o che scaturiscono dal lavoro, chiarendo la dimensione spaziale - non solo fisica - di quel lavoro in cui si applica la Convenzione stessa: “nel posto di lavoro, ivi compresi spazi pubblici e privati laddove questi siano un luogo di lavoro; in luoghi in cui la lavoratrice o il lavoratore riceve la retribuzione, in luoghi destinati alla pausa o alla pausa pranzo, oppure nei luoghi di utilizzo di servizi igienico-sanitari o negli spogliatoi; durante spostamenti o viaggi di lavoro, formazione, eventi o attività sociali correlate con il lavoro; a seguito di comunicazioni di lavoro, incluse quelle rese possibili dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; all'interno di alloggi messi a disposizione dai datori di lavoro; durante gli spostamenti per recarsi al lavoro e per il rientro dal lavoro” (lett. a-f).

È chiaro che la specifica scelta definitoria della Convenzione (un'unica fattispecie graduata) non vincola i singoli Stati membri che possono prevedere fattispecie unitarie o separate, con riguardo ai fenomeni molestie e della violenza. L'importante è che i

fenomeni siano chiari e definiti, in termini repressivi, ma anche nel contesto delle tecniche di prevenzione.

Il quadro nazionale, in estrema sintesi, è il seguente: a livello legislativo, esiste un insieme di regole di diritto penale rilevanti, ma non completamente soddisfacenti in termini di tutela dei diritti della persona, regole che spaziano dall'art. 660 cod. pen. "Molestie" fino alla "Violenza sessuale" regolata negli artt. 609 e ss del cod. pen., passando attraverso gli "Atti persecutori o *stalking*" regolati negli artt. 612-*bis* e ss [Virgilio 2020].

### 6.1 Molestie al lavoro e genere tra diritto interno e sovranazionale: questioni definitorie

Al di fuori della dimensione repressiva penalistica, il quadro regolativo comprende, per le molestie, anche i diversi decreti legislativi dedicati alle molestie come fenomeni discriminatori, collegati a specifici fattori di rischio (sesso o genere, D.Lgs. n. 198/2006 c.d. Codice delle pari opportunità; D.Lgs. 215 e 216 del 2003 con riguardo a razza e origine etnica, età, disabilità, orientamento sessuale, convinzioni personali e religiose). La violenza, invece, è riconosciuta - oltre al diritto penale (che prevede il reato di violenza privata, art. 610 cod. pen.) - solo nel settore del lavoro pubblico dato che l'art. 7, comma 1, D.Lgs. n. 165/2001 (Testo unico sul pubblico impiego) prevede l'impegno della PA a garantire "un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo e a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno".

Dal punto di vista dell'ordinamento interno, quindi, il quadro regolativo italiano può considerarsi parziale e limitato. Già per questo primo profilo, quello definitorio, esistono problemi di coordinamento con la Convenzione che meriterebbero di essere attentamente trattati e risolti, dal legislatore. L'attesa per l'intervento legislativo, non esclude che un datore di lavoro, in base all'art. 26, comma 3-*ter*, D.Lgs. n. 198/2006 è tenuto "ai sensi dell'articolo 2087 del Codice civile, ad assicurare condizioni di lavoro tali da garantire l'integrità fisica e morale e la dignità dei lavoratori, anche concordando con le organizzazioni sindacali dei lavoratori le iniziative, di natura informativa e formativa, più opportune al fine di prevenire il fenomeno delle molestie sessuali nei luoghi di lavoro. Le imprese, i sindacati, i datori di lavoro e i lavoratori e le lavoratrici si impegnano ad assicurare il mantenimento nei luoghi di lavoro di un ambiente di lavoro in cui sia rispettata la dignità di ognuno e siano favorite le relazioni interpersonali, basate su principi di eguaglianza e di reciproca correttezza".

Se per la violenza, anche morale e psichica il quadro regolativo risulta da riallineare tra lavoro pubblico e lavoro privato, per i casi di molestia non si pone solo un

problema di superamento del mero approccio antidiscriminatorio in materia (la molestia è discriminazione se e in quanto collegata a uno specifico fattore di rischio).

A livello nazionale, si pone anche un problema di corretta costruzione della fattispecie da adeguare al diritto internazionale a seguito dell'adeguamento del diritto interno all'Accordo europeo sulle molestie e violenza sul luogo di lavoro del 26 aprile 2007 (v. infra par. 6.1.)<sup>66</sup>. L'accordo descrive i fenomeni nel modo seguente: "Molestie e violenza sono l'espressione di comportamenti inaccettabili di uno o più individui e possono assumere varie forme, alcune delle quali sono più facilmente identificabili di altre. L'ambiente di lavoro può influire sull'esposizione delle persone alle molestie e alla violenza. Le molestie avvengono quando uno o più lavoratori o dirigenti sono ripetutamente e deliberatamente maltrattati, minacciati e/o umiliati in circostanze connesse al lavoro. La violenza interviene quando uno o più lavoratori o dirigenti sono aggrediti in circostanze connesse al lavoro. Molestie e violenza possono essere esercitate da uno o più lavoratori o dirigenti, allo scopo e con l'effetto di ferire la dignità della persona interessata, nuocere alla sua salute e/o creare un ambiente di lavoro ostile" (Barbera, Guariso 2019). L'adeguamento delle regole interne inserite nel codice di condotta/etico alla definizione della Convenzione è, quindi, la scelta minima indispensabile da compiere.

Il successivo comma 3 ter dell'art. 26 del d.lgs. 198/06 ricorda che i datori di lavoro "sono tenuti, ai sensi dell'articolo 2087 del codice civile, ad assicurare condizioni di lavoro tali da garantire l'integrità fisica e morale e la dignità dei lavoratori, anche concordando con le organizzazioni sindacali dei lavoratori le iniziative, di natura informativa e formativa, più opportune al fine di prevenire il fenomeno delle molestie sessuali nei luoghi di lavoro. Le imprese, i sindacati, i datori di lavoro e i lavoratori e le lavoratrici si impegnano ad assicurare il mantenimento nei luoghi di lavoro di un ambiente di lavoro in cui sia rispettata la dignità di ognuno e siano favorite le relazioni interpersonali, basate su principi di eguaglianza e di reciproca correttezza".

Le questioni giuridiche da trattare al livello generale (tenendo conto che i datori di lavoro non sono esonerati dalla responsabilità a livello di singola azienda o amministrazione), anche in fase di redazione/revisione dei singoli contratti collettivi e/o dei codici di condotta sono le seguenti:

- Molestie e violenza: decisione su fattispecie unitaria o disgiunta, con verifica relativa alla gravità e al disvalore rispetto all'ordinamento;

---

<sup>66</sup> Firmato da BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP e CES (come pure il comitato di collegamento EUROCADRES/CEC).

- Verifica sul superamento della ripetitività del comportamento e dell'elemento soggettivo dello stesso (intenzionalità) ai fini della qualificazione del comportamento molesto/violento;
- Verifica sul superamento del collegamento ad un determinato fattore di rischio (con consequenziale superamento della nozione dettata nell'art. 26 del codice delle pari opportunità e del possibile superamento dell'approccio al mobbing come succedaneo della violenza morale destinata a diventare centrale nell'ordinamento conforme alla Convenzione OIL 190);
- Correlato chiarimento sul significato di inaccettabilità rispetto ad indesideratezza.

In attesa di un adeguamento di sistema, la giurisprudenza è chiamata a farsi carico di un primo sforzo interpretativo sulla definizione di molestia in vigore come segnala Cass., 14 dicembre 2023, n. 35066 in cui i giudici richiamano la nozione di molestia contenuta nella Convenzione ILO 190, scontato il punto fermo già acquisito in ordine all'oggettività della molestia, privata di ogni rilevanza dell'intento del soggetto agente in ambito giudiziario (Cassazione, 31 luglio 2023, n. 23295 richiamata come precedente specifico dalla più recente pronuncia del 14 dicembre 2023).

[Ordinamento interno: fattispecie a confronto]

Il diritto interno (art. 26 d.lgs. 198/06)	L'accordo quadro UE del 2007 trasposto con accordo interconfederale 25 gennaio 2016 CGIL CISL UIL e Confindustria	La Convenzione ILO 190 ratificata in Italia con legge 15 gennaio 2021, n. 4
1. Sono considerate come discriminazioni anche le molestie, ovvero 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,	Le molestie e la violenza sono dovute a comportamenti inaccettabili di uno o più individui e possono avere diverse forme, alcune delle quali sono più facilmente identificabili di altre. L'ambiente di lavoro può influire sull'esposizione delle persone alle molestie e alla violenza.	La <b>violenza e le molestie</b> comprendono "un insieme di comportamenti e pratiche inaccettabili o la minaccia di porli in essere, sia in un'unica occasione, o sia ripetutamente, che si prefiggano, causino, o possano causare danno fisico, psicologico o sessuale o economico, e include la violenza di

<p>degradante, umiliante o offensivo.</p> <p>2. Sono, altresì, considerate come discriminazioni le molestie sessuali, ovvero 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.</p> <p>2 bis. Sono, altresì, considerati come discriminazione i trattamenti meno favorevoli subiti da una lavoratrice o da un lavoratore per il fatto di aver rifiutato i comportamenti di cui ai commi 1 e 2 o di essersi sottomessi.</p> <p>3. Gli atti, i patti o i provvedimenti concernenti il rapporto di lavoro dei lavoratori o delle lavoratrici vittime dei comportamenti di cui ai commi 1 e 2 sono nulli se adottati in conseguenza del rifiuto o della sottomissione ai comportamenti medesimi. Sono considerati, altresì, discriminazioni quei trattamenti sfavorevoli da parte del datore di lavoro che costituiscono una reazione ad un</p>	<p>Le molestie si verificano quando uno o più individui subiscono ripetutamente e deliberatamente abusi, minacce e/o umiliazioni in contesto di lavoro.</p> <p>La violenza si verifica quando uno o più individui vengono aggrediti in contesto di lavoro.</p> <p>Le molestie e la violenza possono essere esercitate da uno o più superiori, o da uno o più lavoratori o lavoratrici, con lo scopo o l'effetto di violare la dignità della persona, di nuocere alla salute e/o di creare un ambiente di lavoro ostile.</p>	<p>genere" ... Quest'ultima viene intesa come "violenza e molestie nei confronti di persone in ragione del loro sesso o genere, o che colpiscano in modo sproporzionato persone di un sesso e genere specifico, ivi comprese le molestie sessuali".</p> <p><b>Campo di applicazione soggettivo:</b> Non protegge solo i lavoratori dipendenti, ma tutti i lavoratori, indipendentemente dallo status contrattuale, così come gli apprendisti, i tirocinanti, i volontari e quelli che hanno perso il lavoro o ne cercano uno. Anche le persone che esercitano l'autorità, i doveri e le responsabilità di un datore di lavoro, come i manager o i proprietari di piccole imprese</p>
---	---	--

reclamo o ad una azione volta ad ottenere il rispetto del principio di parità di trattamento tra uomini e donne.		
--	--	--

## 7. Il quadro regolativo qualitativo e quantitativo nel lavoro pubblico e in quello privato

### 7.1 La prevenzione delle molestie nel luogo di lavoro tra legge e strumenti contrattuali

Esiste uno stretto legame tra l'art. 26 della dir. 2006/54 e l'art. 50 bis, come dimostra la stessa rubrica degli articoli pressoché identica<sup>67</sup>. Il compito affidato agli Stati membri di incoraggiare, in conformità al diritto, la contrattazione collettiva a adottare strumenti di prevenzione delle discriminazioni si è tradotto in un articolo che ha confermato la prassi già esistente e consolidata, soprattutto, nella pubblica amministrazione di adottare codici di condotta di prevenzione sia delle discriminazioni (in generale) che delle molestie (sessuali, in particolare). L'art. 50 bis fa riferimento anche a "linee guida e buone prassi", ma è il codice di condotta lo strumento che più di ogni altro è apparso idoneo nella sperimentazione di sistemi di prevenzione delle discriminazioni come dimostrano anche pubblicazioni recenti [Calafà 2018]. È nel contesto del rafforzamento della prevenzione dei fenomeni di molestia e discriminazione che il Legislatore italiano è intervenuto a modificare l'art. 26 del d.lgs. 198/06 con l'inserimento nel testo di due nuovi commi (articolo modificato dal comma 218, dell'art. 1, l. 27 dicembre 2017, n. 205). Dal punto di vista tecnico, in effetti, i due commi non cambiano la portata dell'obbligo di protezione del datore di lavoro. Rafforzano le denunce e le iniziative informative atte a prevenire il fenomeno delle molestie nei luoghi di lavoro con lo scopo di educare i lavoratori e le lavoratrici al rispetto delle persone in ottemperanza ai principi di eguaglianza e correttezza, del rispetto della dignità di chi lavora proprio come prefigurato dall'accordo quadro europeo del 2007. Il nuovo comma 3-bis prevede che la lavoratrice e il lavoratore «che agisce in giudizio per la

<sup>67</sup> Il testo dell'art. 26 della dir. rifusione è il seguente: "Gli Stati membri incoraggiano, in conformità con il diritto, gli accordi collettivi o le prassi nazionali, i datori di lavoro e i responsabili dell'accesso alla formazione professionale a prendere misure efficaci per prevenire tutte le forme di discriminazione sessuale e, in particolare, le molestie e le molestie sessuali nel luogo di lavoro, nell'accesso al lavoro nonché alla formazione e alla promozione professionali come pure nelle condizioni di lavoro. Il testo dell'art. 50-bis, sempre intitolato Prevenzione delle discriminazioni, recita "I contratti collettivi possono prevedere misure specifiche, ivi compresi codici di condotta, linee guida e buone prassi, per prevenire tutte le forme di discriminazione sessuale e, in particolare, le molestie e le molestie sessuali nel luogo di lavoro, nelle condizioni di lavoro, nonché nella formazione e crescita professionale."

dichiarazione delle discriminazioni per molestia o molestia sessuale poste in essere in violazione dei divieti di cui al presente capo non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro, determinati dalla denuncia stessa. Il licenziamento ritorsivo o discriminatorio del soggetto denunciante è nullo. Sono altresì nulli il mutamento di mansioni ai sensi dell'articolo 2103 del Codice civile, nonché qualsiasi altra misura ritorsiva o discriminatoria adottata nei confronti del denunciante. Le tutele di cui al presente comma non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del denunciante per i reati di calunnia o diffamazione ovvero l'infondatezza della denuncia». Il successivo comma 3 ter ricorda che i datori di lavoro «sono tenuti, ai sensi dell'articolo 2087 del Codice civile, ad assicurare condizioni di lavoro tali da garantire l'integrità fisica e morale e la dignità dei lavoratori, anche concordando con le organizzazioni sindacali dei lavoratori le iniziative, di natura informativa e formativa, più opportune al fine di prevenire il fenomeno delle molestie sessuali nei luoghi di lavoro. Le imprese, i sindacati, i datori di lavoro e i lavoratori e le lavoratrici si impegnano ad assicurare il mantenimento nei luoghi di lavoro di un ambiente di lavoro in cui sia rispettata la dignità di ognuno e siano favorite le relazioni interpersonali, basate su principi di eguaglianza e di reciproca correttezza».

L'importanza della scelta effettuata dal Legislatore nel 2017 di rafforzare il quadro di riferimento di contrasto alle molestie, non deve impedire ogni riflessione critica sulla tecnica normativa prescelta: la separazione del fattore di rischio sesso o genere rispetto agli altri fattori di rischio (età, disabilità, orientamento sessuale, convinzioni personali e religiose, razza e origine etnica) regolati, rispettivamente, nel d.lgs. 215 e 216 del 2003 – di cui non viene ricordata l'esistenza nel disegno di prevenzione tracciato dalla Legge di Stabilità per il 2018, nonostante l'acuirsi di fenomeni di molestie nei luoghi di lavoro che li riguardano.

La ratifica della Convenzione ILO 190 che slega la molestia da uno specifico fattore di rischio appare uno strumento importante per una verifica complessiva di coerenza del sistema regolativo interno [Alessi 2023; Scarponi 2021] anche al fine di riallineare l'intervento in materia antidiscriminatoria<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Con riguardo alle modalità di prevenzione della molestie sessuali nei luoghi di lavoro, si ricorda che utili indici per la gestione del disagio da parte del datore di lavoro possono ricavarsi anche dalla giurisprudenza: si pensi, ad esempio, al valore del turn over del personale femminile di giovane età che Cassazione civile sez. lav., 15/11/2016, n. 23286 ha confermato come parametro del raccordo tra discriminazioni e molestie nei luoghi di lavoro (nel caso concreto, anche funzionale all'utilizzo del riparto dell'onere della prova ex art. 40 d.lgs. 198/06).

## 7.2 Il recepimento dell'accordo quadro europeo del 2007 sulle molestie e la violenza sul luogo di lavoro

Il presupposto di ogni ragionamento giuridico di sistema legato al rapporto tra diritto interno e diritto dell'Unione europea in materia di salute e sicurezza deve considerare un presupposto condiviso ovvero che il tema della sicurezza rappresenta "l'orizzonte sensibile per misurare il complessivo livello d'integrazione europea e coesione sociale" [Tullini 2008].

In linea di massima, dell'evoluzione del diritto UE, si segnala una prima fase, in cui si affermano regole e competenze, in cui si valorizza lo strumento giuridico hard (con approccio di estensione dell'impianto di armonizzazione dei Trattati e delle direttive, responsabilità del datore al centro del modello di intervento) e una seconda fase attenta al dialogo sociale e agli strumenti giuridici soft con maggiore attenzione alla dimensione prevenzionistica e alla valutazione dei rischi. La linea di attenzione è quella dell'attuazione ed effettività delle regole degli accordi e delle strategie composite. La centralità del tema e del metodo è ribadita nel Pilastro dei diritti sociali dell'Unione europea che – nel capo II – dedicato alle Condizioni di lavoro eque, riconosce l'Ambiente di lavoro sano, sicuro e adeguato e protezione dei dati, ricordando che «*I lavoratori hanno diritto a un elevato livello di tutela della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro*». Entrambe le fasi nella prospettiva giuridica sono percorse dalla tendenza a leggere i fenomeni nella logica risarcitoria (privata, da ente pubblico), una sorta di tentazione disciplinare che si tenterà di evitare in questa sede tracciando l'evoluzione del diritto in senso prevenzionistico nei confronti delle molestie e della violenza nei luoghi di lavoro. Il processo è segnato dalla trasformazione dal *riconoscimento indiretto* dei rps (riconoscimento indiretto e mediato attraverso la centralità della valutazione di tutti i rischi della direttiva quadro e della correlativa responsabilità del datore di lavoro) a quello *diretto, ma parziale* degli accordi UE del 2004 e del 2007 (una sede sicuramente importante e significativa, ma meno vincolante dal punto di vista del diritto) [Calafà 2012]. Come a dire che l'evoluzione si caratterizza per la relazione tra *soft* e *hard law* che si è aggiunta alla relazione (già avviata dal dialogo sociale europeo) tra disposizioni di fonte legislativa e contrattazione collettiva.

Con riguardo all'Italia ci si limita a ricordare le questioni più significative aperte dalla trasposizione dell'Accordo Quadro del 2007 su molestie e violenza nei luoghi di lavoro, inserite nella tabella di sintesi che segue in cui si effettua un confronto con la precedente trasposizione dell'Accordo Quadro sullo stress lavoro correlato. Il percorso di attuazione degli accordi UE del 2004 e del 2007 (sintetizzato nella tabella sottostante) è il seguente: per l'Accordo 2004 stress lavoro correlato la tecnica di trasposizione, comprende l'accordo interconfederale 9 giugno 2008 e un successivo

richiamo in funzione vincolante nell'art. 28 t.u. salute e sicurezza (tecnica combinata autonoma-eteronoma che ha prodotto un'ampia attività di attuazione a livello delle singole aziende e amministrazioni)<sup>69</sup>; per l'accordo 2007 su molestie e violenza, la tecnica di trasposizione, si concentra sull'Accordo interconfederale 25 gennaio 2016 CGIL CISL UIL e Confindustria (si tratta di una tecnica esclusivamente autonoma, non rafforzata dall'esplicito rinvio al fenomeno regolato a livello legislativo).

Oggetto	Tecnica di trasposizione	Problemi aperti
Accordo 2004 stress lavoro correlato	Accordo interconfederale 9 giugno 2008 e richiamo in funzione vincolante nell'art. 28 t.u. salute e sicurezza ( <b>tecnica combinata autonoma-eteronoma</b> )	È rimasta aperta nel tempo la questione della valenza prescrittiva o descrittiva della nozione dell'Accordo in termini di complessiva responsabilità del datore di lavoro
Accordo 2007 su molestie e violenza	Accordo interconfederale 25 gennaio 2016 CGIL CISL UIL e Confindustria ( <b>tecnica esclusivamente autonoma</b> )	Ad una generale disattenzione al fenomeno molestie e violenza, si aggiunge la differenza di approccio nel settore pubblico e in quello privato (in quest'ultimo, si registra la funzione incentivante del solo accordo interconfederale, nel pubblico il sostegno all'intervento è garantito dal legislatore nel TUIP).

## 8. Focus codice di condotta come strumento di auto normazione: una premessa di sistema nel privato e nel pubblico

Il TU in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro assegna alla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, ai sensi

<sup>69</sup> Si rinvia al progetto Rest@Work. Reducing STress at Work, per un'analisi degli esiti comparati dell'applicazione dell'accordo del 2004:  
[https://www.fondazionebrodolini.it/sites/default/files/handbook\\_italiano\\_def.pdf](https://www.fondazionebrodolini.it/sites/default/files/handbook_italiano_def.pdf).

dell'articolo 6, comma 8, lett. h), il compito di valorizzare gli accordi sindacali, i codici di condotta ed etici che, adottati volontariamente, orientino i comportamenti dei datori di lavoro, dei lavoratori e di tutti i soggetti interessati, al fine di contribuire al miglioramento dei livelli di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Nel rispetto dei requisiti indicati dalla norma, la Commissione consultiva, in sede di applicazione del dettato normativo, ha effettuato la raccolta di un primo campione di accordi sindacali, codici etici e di condotta al quale dare massima divulgazione tramite il sito istituzionale e, quindi, in linea con la previsione di legge, consentirne una adeguata valorizzazione<sup>70</sup>. Il primo campione comprende 47 tra accordi sindacali, codici di condotta e/o etici (solo 10 quelli relativi al settore pubblico).

La scarsità di accordi inseriti nella ricognizione pubblica ufficiale e la loro disomogenea collocazione tra il settore pubblico e privato, spiegano la necessità di un approfondimento *ad hoc* dedicato ai meccanismi procedurali che incidono sulla loro definizione e che rendono in settore pubblico certamente più attento al tema indipendentemente dal numero di accordi/codici riconducibili all'art. 6 del TU e validati della Commissione consultiva nazionale. Una prima lettura degli accordi/codici inseriti nel sito del Ministero del lavoro segnala che la raccolta è datata (si tratta di atti di auto normazione e/o contrattazione precedenti all'accordo interconfederale del 2016 e, per la PA, antecedenti al 2010, anno che segna un cambiamento significativo a seguito dell'entrata in vigore della l. 183/2010 – su cui v. *infra*, par. 5.2). I contenuti – quindi - non sempre tengono in considerazione la prevenzione e il contrasto alla violenza e alle molestie al lavoro. Meramente eventuale è l'attenzione alla violenza e alle molestie, più ricorrente il rinvio al rispetto dei principi di parità di trattamento e dei divieti di discriminazione che rappresentano la dimensione regolativa più ricorrente di riferimento.

La ricomposizione dell'approccio pubblico-privato è una premessa necessaria al fine di ricostruire un percorso di metodo teso all'adempimento degli obblighi della Convenzione ILO 190 al lavoro. La declinazione del percorso è, in effetti, molto diversa e merita di essere tracciata.

### 8.1 Protocolli d'intesa, accordi interconfederali e contratti collettivi nel lavoro privato

La riflessione sulla «strategia globale» di contrasto e prevenzione della violenza e molestie nel lavoro è oggetto di regolazione recente sia nel pubblico che nel privato.

---

<sup>70</sup> La raccolta può leggersi in <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/salute-e-sicurezza/focus-on/commissione-consultiva-permanente/Pagine/Valorizzazione-degli-accordi-sindacali>.

Come segnalato dalla prima ricognizione dell'interesse alla materia del settore privato nella prospettiva delle relazioni industriali (Altilio, Negri 2023), sono due i livelli di regolazione: quello dei Protocolli e degli accordi interconfederali a cui si aggiunge il livello della contrattazione collettiva (nazionale e/o aziendale). Sicuramente centrale è l'Accordo quadro sulle molestie e violenza sui luoghi di lavoro sottoscritto il 25 gennaio 2016 (v. *supra* par. 7.2.) a cui si aggiunge il più recente Accordo interconfederale in tema di discriminazioni e per il contrasto delle molestie e delle violenze di genere nei luoghi di lavoro del 30 gennaio 2020 da AGCI, Confcooperative, Legacoop e Cgil, Cisl, Uil e, per il settore bancario, la Dichiarazione congiunta in materia di molestie e violenze del 12 febbraio 2019 sottoscritta da Abi e Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil, Uilca e Unisin Falcri Silcea Sinfus (dati di Altilio, Negri 2023). Nei 30 CCNL verificati, sono due le linee di intervento preferenziali: a) la regolazione di misure di prevenzione e contrasto specifiche (includendo il mobbing tra le figure di riferimento); b) le misure di tutela in via diretta delle vittime di violenza nei contesti extra-lavorativi e inserite in contesti di protezione sociale.

L'attuazione dell'accordo interconfederale nel settore privato nel 2016 è stata effettuata a livello locale e/o di categoria e/o di gruppo. Si segnalano, a tale riguardo, i 12 accordi/protocolli inseriti nella piattaforma Belle Ciao della CGIL nazionale: <https://www.cgil.it/speciali/2023/belle-ciao-2023/contrasto-alle-molestie-e-alla-violenza-buone-pratiche-belleciao-la-piattaforma-di-genere-della-cgil-lgikd7he>.

Dall'analisi condotta, risulta che particolare attenzione è prestata alle risposte di tipo procedurale, alle attività formative e di studio e ricerca. Solo eventuale l'approvazione di un codice di condotta dedicato alla violenza e alle molestie. Il collegamento con il percorso ME TOO e le modifiche normative dell'art. 26 del CPO datate 2017 è evidente, confermando che l'attivazione in sede contrattuale è condizionata da fattori diversi: dal supporto legislativo al tema, dal condizionamento di fatti di cronaca di violenza nei confronti delle donne a cui anche i datori di lavoro risultano sensibili e attenti seppure in modo non omogeneo nelle diverse categorie e/o settori<sup>71</sup>. Il quadro regolativo nel settore privato è caratterizzato da una evidente discontinuità e

---

<sup>71</sup> In generale, si rileva un particolare attivismo del settore bancario a conferma dell'esistenza di policies dedicate nei gruppi, anche di rilevanza internazionale (Mediobanca, *Direttiva di Gruppo su comportamenti discriminatori e vessatori, bullismo e molestie*, Versione aggiornata - Maggio 2023; Intesa San Paolo, *Regole di contrasto per le molestie sessuali* dell'aprile 2019; BNL, Gruppo Parisbas che prevede un centro d'ascolto e una specifica procedura di segnalazione delle molestie sessuali); la dimensione internazionale di riferimento e l'attenzione dedicata all'estero ai temi della Convenzione ILO pare confermare gli adeguamenti alla codificazione interna della Croce Rossa Internazionale, che il 9 novembre 2018 ha revisionato un codice precedente (oggi è intitolato *Codice di condotta per la prevenzione ed il contrasto alle molestie sessuali*).

disomogeneità di approccio, non sempre riconducibile al contesto del TU di salute e sicurezza e, quindi, lontano dall'attivazione di un sistema di ascolto organizzato interno alle imprese. La riflessione condotta conferma che un'attività di sostegno tecnico e specialistico ai datori di lavoro e alle parti sindacali nei processi interni di attuazione della Convenzione - da parte di INAIL e della Commissione consultiva permanente ex art. 6 TU *in primis* - è necessaria, anche al fine di scongiurare la pratica di soluzioni prevenzionistiche non effettive.

Rispetto all'Accordo Ue sulla violenza e molestie del 2007, a livello UE è possibile verificare la complessiva attuazione dell'accordo nel seguente (e datato) *Final joint report by the European Social Partners adopted at the Social Dialogue Committee on 27 October 2011* che, per quanto riguarda l'attuazione nazionale dell'accordo, si concentra sul datore di lavoro pubblico che può leggersi al seguente indirizzo web: <http://erc-online.eu/wp-content/uploads/2014/04/2012-00763-E.pdf><sup>72</sup> L'interazione tra il modello del privato e quello del pubblico e i condizionamenti reciproci sono evidenti nelle realtà di confine, come quelle in cui si collocano le aziende che gestiscono servizi pubblici (in particolare l'università e i servizi per la collettività)<sup>73</sup>.

## 8.2 Regole ed esperienze nella Pubblica amministrazione: soggetti e attività in corso

Il quadro regolativo del settore pubblico è diverso e merita una particolare attenzione. Oltre alla crescente attenzione nei confronti della logica prevenzionistica, l'attenzione nella specifica materia sulle molestie e sulla violenza nei luoghi di lavoro non può non enfatizzare la perdurante differenza tra lavoro pubblico e lavoro privato. Le

---

<sup>72</sup> A pag. 22 è precisato che «The social partners in the public sector in Italy agreed that the substance of the framework agreement is taken into account by the discipline provided by the National Collective Agreements for the public sector since 2003. These collective agreements look at the question of harassment and violence at work from two different points of view. Firstly, from a psychological point of view and in this respect, Joint Committees on Mobbing have been created. These committees operate inside each public administration and are responsible for amongst others collecting data on the matter and formulating proposals in order to prevent and resolve possible problems. Secondly, the agreements look at the question from a physical-sexual point of view, resulting in the provision of the "Behaviour Code against Sexual Violence at Work", which represents a model of code to be implemented by each administration in order to face the problem of physical harassment and violence at work. Amongst others, the Code institutes the figure of the "Advisor" operating like a reference person that shall take care of the worker once he/she suffered from violence at the work place.

<sup>73</sup> Si ricorda IREN e l'Ordine di Servizio n. 36/2021, sulla *Politica su gestione delle violenze, molestie e atti di bullismo nei luoghi di lavoro* oppure il *Codice di condotta per la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni e delle molestie morali e sessuali*. Per la tutela della dignità e del benessere delle persone nella Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli del giugno 2023.

amministrazioni pubbliche – dopo l'art. 21 l. 4 novembre 2010, n. 183<sup>74</sup> – si sono dotate di specializzati comitati CUG chiamati istituzionalmente ad operare, con alterne fortune, nella redazione ed attuazione di politiche valorizzazione del benessere della persona che lavora e di conciliazione vita e lavoro per gli enti di appartenenza, attuando piani triennali obbligatori di azioni positive [da ultimo Ferrara 2017]. E occorre ricordare, in particolare, che l'esperienza applicativa delle regole del 2010 ha esteso l'attività dei CUG al benessere organizzativo proprio perché "l'attenzione per il benessere psicofisico si spinge oltre e non prende in considerazione sola la degenerazione delle disfunzionalità organizzative in fenomeni di vera e propria vessazione o persecuzione" [Corazza 2012, p. 154; sulla questione dei rps anche nella PA: Balandi, Calafà 2012; da ultimo Ferrara 2017].

Nell'ordinamento italiano, in effetti, compare per la prima volta proprio nel 2010 un divieto di qualunque forma di violenza morale o psichica (d.lgs. 165/2001, art. 1, comma 1, lett. c, modificato nel 2010) e alla garanzia di un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo e le PA si impegnano a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno. Con riguardo, poi, al tema strettamente collegato delle fattispecie giuridiche riconducibili ai rps si segnala il rilievo attribuito alla violenza morale o psichica, tradotto dalla dottrina immediatamente nella rilevanza nella pubblica amministrazione del fenomeno del *mobbing* (che rimane anche oggi regolato solo per via giudiziaria) [Borelli 2012; Corazza 2012]<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> La legge 183/10 all'art. 21 interviene modificando gli articoli 1, 7 e 57 del d.lgs. 165/2001 nel modo seguente. All'articolo 1, comma 1, la lettera c) "Finalità e ambito di applicazione" è sostituita dalla seguente: «c) realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, assicurando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato, garantendo pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori nonché l'assenza di qualunque forma di discriminazione e di violenza morale o psichica». L'art. 7 rubricato "Gestione delle risorse umane" risulta modificato nel modo seguente: "Le pubbliche amministrazioni garantiscono parità e pari opportunità tra uomini e donne e *l'assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua, nell'accesso al lavoro, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nelle promozioni e nella sicurezza sul lavoro*. Le pubbliche amministrazioni garantiscono altresì un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo e si impegnano a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno" (in corsivo le modifiche apportate). Tutti gli articoli citati non risultano modificati dal 2010.

<sup>75</sup> Si sofferma sulla sottrazione da parte della legge e delle direttive ministeriali della competenza regolativa della contrattazione collettiva, Corazza [2012, p. 154] che si sofferma anche sull'unificazione delle competenze dei comitati unificati nell'acronimo CUG. Segnala, inoltre, che con le nuove regole sul benessere organizzativo, per la pubblica amministrazione, "l'attenzione per il benessere psicofisico si spinge oltre e non prende in considerazione sola la

Di fianco al blocco della contrattazione collettiva e alla riduzione dei margini per la partecipazione sindacale dopo il 2009, si è sviluppata una ricca esperienza che lega innovazione sociale e organizzativa nella PA. La riapertura dei tavoli di contrattazione nei comparti (ridotti a 4 della PA: Funzioni centrali, Funzioni locali, Sanità, Scuole e ricerca) impone di ricordare anche il tema della prevenzione delle molestie e della violenza nei luoghi di lavoro (di cui si occupano tutti i contratti siglati tra il 2016 e il 2017).

Queste riflessioni di carattere strutturale ci consentono di ricordare anche una seconda differenza tra lavoro pubblico e lavoro privato: la legge 7 agosto 2015, n. 124, la legge delega di riforma della PA, cd. Riforma Madia, ha previsto una forma mobilità speciale per la dipendente pubblica vittima di violenza di genere. In base al comma 6, dopo il comma 1-*bis* dell'articolo 30 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, è inserito il seguente: *“1-ter. La dipendente vittima di violenza di genere inserita in specifici percorsi di protezione, debitamente certificati dai servizi sociali del comune di residenza, può presentare domanda di trasferimento ad altra amministrazione pubblica ubicata in un comune diverso da quello di residenza, previa comunicazione all'amministrazione di appartenenza. Entro quindici giorni dalla suddetta comunicazione l'amministrazione di appartenenza dispone il trasferimento presso l'amministrazione indicata dalla dipendente, ove vi siano posti vacanti corrispondenti alla sua qualifica professionale”*. La mobilità per la lavoratrice della pubblica amministrazione vittima di violenza di genere si affianca allo speciale congedo introdotto dall'art. 24 d.lgs. 15 giugno 2015, n. 80, Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 [Lazzeroni 2016], un congedo che – a differenza della mobilità – può essere utilizzato anche nel lavoro privato. Questo congedo retribuito, della durata massima di tre mesi, può essere richiesto dalla lavoratrice subordinata e dalla collaboratrice coordinata e continuativa (nei confronti della quale è riconosciuta, più correttamente, una sospensione contrattuale) laddove inserite «nei percorsi di protezione relativi alla violenza di genere, debitamente certificati dai servizi sociali del comune di residenza o dai centri antiviolenza o dalle case rifugio di cui all'articolo 5-bis decreto-legge 14

---

degenerazione delle disfunzionalità organizzative in fenomeni di vera e propria vessazione o persecuzione”. Nel ricordare che il riferimento al benessere organizzativo induce “a considerare anche altri aspetti, quali lo stress lavoro correlato” (...) che integra “la nozione di ambiente salubre (...). Tuttavia, anche con riferimento a questi più sofisticati aspetti della tutela della persona nell'ambito dell'organizzazione non si può fare a meno di rilevare la valenza sostanzialmente programmatica degli impegni posti a carico del datore di lavoro pubblico” [Corazza 2012, p. 148].

agosto 2013, n. 93, conv. In l. 15 ottobre 2013, n. 119»<sup>76</sup>. Seppur con funzione rimediale rispetto alla violenza (già subita, non certo e non solo nel luogo di lavoro), la risposta del Legislatore merita di essere apprezzata perché è un omaggio non solo simbolico agli impegni che la Repubblica italiana si è assunta con la ratifica della Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica - meglio nota come 'Convenzione di Istanbul', adottata dal Consiglio d'Europa l'11 maggio 2011.

Si tratta di un esempio ulteriore di come l'approccio giuridico al tema delle molestie e violenza nei luoghi di lavoro – attento alla dimensione di genere – non può non arrivare ad enfatizzare lo stretto collegamento tra il tema (le fattispecie, in linguaggio strettamente giuridico), la pluralità di approcci necessari e la pluralità di attori

---

<sup>76</sup> L'art. 24 dedicato al *Congedo per le donne vittime di violenza di genere* (in vigore dal 1° gennaio 2018) ha un testo complesso ed articolato che merita di essere ricordato. "1. La dipendente di datore di lavoro pubblico o privato, inserita nei percorsi di protezione relativi alla violenza di genere, debitamente certificati dai servizi sociali del comune di residenza o dai centri antiviolenza o dalle case rifugio di cui all'*articolo 5-bis decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 15 ottobre 2013, n. 119*, ha il diritto di astenersi dal lavoro per motivi connessi al suddetto percorso di protezione per un periodo massimo di tre mesi. 2. Le lavoratrici titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa inserite nei percorsi di protezione relativi alla violenza di genere, debitamente certificati dai servizi sociali del Comune di residenza o dai Centri antiviolenza o dalle Case rifugio di cui all'*articolo 5-bis del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 15 ottobre 2013, n. 119*, hanno diritto alla sospensione del rapporto contrattuale per motivi connessi allo svolgimento del percorso di protezione, per il periodo corrispondente all'astensione, la cui durata non può essere superiore a tre mesi. 3. Ai fini dell'esercizio del diritto di cui al presente articolo, la lavoratrice, salvo casi di oggettiva impossibilità, è tenuta a preavvisare il datore di lavoro o il committente con un termine di preavviso non inferiore a sette giorni, con l'indicazione dell'inizio e della fine del periodo di congedo e a produrre la certificazione di cui ai commi 1 e 2. 4. Durante il periodo di congedo, la lavoratrice ha diritto a percepire un'indennità corrispondente all'ultima retribuzione, con riferimento alle voci fisse e continuative del trattamento, e il periodo medesimo è coperto da contribuzione figurativa. L'indennità è corrisposta dal datore di lavoro secondo le modalità previste per la corresponsione dei trattamenti economici di maternità. I datori di lavoro privati, nella denuncia contributiva, detraggono l'importo dell'indennità dall'ammontare dei contributi previdenziali dovuti all'ente previdenziale competente. Per i dipendenti dei predetti datori di lavoro privati, compresi quelli per i quali non è prevista l'assicurazione per le prestazioni di maternità, l'indennità di cui al presente comma è corrisposta con le modalità di cui all'*articolo 1 del decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 29 febbraio 1980, n. 33*. Tale periodo è computato ai fini dell'anzianità di servizio a tutti gli effetti, nonché ai fini della maturazione delle ferie, della tredicesima mensilità e del trattamento di fine rapporto. 5. Il congedo di cui al comma 1 può essere usufruito su base oraria o giornaliera nell'arco temporale di tre anni secondo quanto previsto da successivi accordi collettivi nazionali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. In caso di mancata regolamentazione, da parte della contrattazione collettiva, delle modalità di fruizione del congedo, la dipendente può scegliere tra la fruizione giornaliera e quella oraria. La fruizione su base oraria è consentita in misura pari alla metà dell'orario medio giornaliero del periodo di paga quadrisettimanale o mensile immediatamente precedente a quello nel corso del quale ha inizio il congedo. 6. La lavoratrice di cui al comma 1 ha diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in lavoro a tempo parziale, verticale od orizzontale, ove disponibili in organico. Il rapporto di lavoro a tempo parziale deve essere nuovamente trasformato, a richiesta della lavoratrice, in rapporto di lavoro a tempo pieno. 7. Restano in ogni caso salve disposizioni più favorevoli previste dalla contrattazione collettiva"

chiamati ad affrontarlo. È sufficiente ripensare all'ideale collegamento tra le definizioni di molestie e violenza contenuta nell'accordo quadro europeo del 2007 (ricordato in apertura del presente contributo) e la Convenzione di Istanbul - che proietta il tema della violenza nei confronti delle donne nel contesto naturale della lesione dei diritti umani cui si affianca il riconoscimento del carattere discriminatorio. L'art. 3 della Convenzione è dedicato alle Definizioni e *“con l'espressione “violenza nei confronti delle donne” si intende designare una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata”*.

Risulta accertato, quindi, il collegamento tra diritto antidiscriminatorio, relazioni personali-familiari (a prescindere dalla portata letterale dell'art. 23 del d.lgs. 198/06 che va riportato, in via interpretativa, nel giusto contesto che non è certo quello del codice civile, ma del diritto dell'Unione europea e della tutela dei diritti fondamentali della donna che la convenzione di Istanbul ha concorso a definire) con la gestione delle relazioni nel luogo di lavoro in cui deve essere garantito il *completo stato di benessere fisico, sociale e mentale*, come recita il preambolo dell'OMS richiamato nel d.lgs. 81/2008.

In questa parte del contributo si cercherà di riassumere una interessante esperienza in corso da alcuni anni in alcune Pubbliche amministrazioni al fine di concorrere alla miglior definizione delle nuove tecniche di regolazione nel sistema di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici integrate con quella antidiscriminatoria.

Sono due le dimensioni di specifico interesse: la prima è quella dei soggetti attivi ed operativi nella PA; la seconda è relativa al sistema integrato di prevenzione delle molestie e/o violenze nei luoghi di lavoro con il supporto di codici etici e/o di condotta e dei Consiglieri di fiducia.

#### 8.2.1 Il CUG come organismo di partecipazione collettiva nella PA (e i Piani Triennali di Azioni Positive)

Il legislatore nel 2010 in occasione dell'approvazione della l. 183, cd. *Collegato lavoro*, regola e unifica le competenze dei comitati di parità e antimobbing già esistenti che risultano confluiti nell'acronimo CUG (Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e il contrasto alle discriminazioni) [Corazza 2012, p. 154]. Ogni amministrazione pubblica ha l'obbligo di costituire

un CUG. Come recita l'art. 57 del d.lgs. 165 del 2001, comma 3, il «Comitato unico di garanzia, all'interno dell'amministrazione pubblica, ha compiti propositivi, consultivi e di verifica e opera in collaborazione con la consigliera o il consigliere nazionale di parità. Contribuisce all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, migliorando l'efficienza delle prestazioni collegata alla garanzia di un ambiente di lavoro caratterizzato dal rispetto dei principi di pari opportunità, di benessere organizzativo e dal contrasto di qualsiasi forma di discriminazione e di violenza morale o psichica per i lavoratori». Le amministrazioni pubbliche – dopo l'art. 21 l. 183/2010<sup>77</sup> – si sono dotate di specializzati comitati CUG chiamati istituzionalmente ad operare, nella redazione ed attuazione di politiche di conciliazione vita e lavoro per gli enti di appartenenza, attuando piani triennali obbligatori di azioni positive [sulle alterne fortune di CUG, Ferrara 2017]. È importante ricordare che le regole del 2010 hanno esteso l'attività dei CUG al benessere organizzativo perché «l'attenzione per il benessere psico-fisico si spinge oltre e non prende in considerazione solo la degenerazione delle disfunzionalità organizzative in fenomeni di vera e propria vessazione o persecuzione» [Corazza 2012, p. 154; sulla questione dei rischi psico-sociali anche nella PA: Balandi, Calafà 2012].

Di centrale importanza il rapporto tra logiche partecipative in cui opera il CUF e dinamiche contrattuali collettive che coinvolgono i rappresentanti dei lavoratori e delle lavoratrici in sede decentrata. Nel periodo (2008-2018) in cui risultava bloccata la contrattazione collettiva a livello nazionale e venivano ridotti i margini per la partecipazione sindacale dopo il 2009, si è sviluppata – con il supporto dei CUG – una ricca esperienza che ha legato innovazione sociale e organizzativa nella PA, seppur non omogenea in tutte le realtà dell'amministrazione pubblica italiana.

I CUG sono organismi paritetici presenti in tutte le amministrazioni pubbliche italiane a livello centrale, nazionale e locale. L'obiettivo dell'attività svolta che è da ricondurre

---

<sup>77</sup> La legge 183/10 all'art. 21 interviene modificando gli articoli 1, 7 e 57 del d.lgs. 165/2001 nel modo seguente. All'articolo 1, comma 1, la lettera c) "Finalità e ambito di applicazione" è sostituita dalla seguente: «c) realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, assicurando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato, garantendo pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori nonché l'assenza di qualunque forma di discriminazione e di violenza morale o psichica». L'art. 7 rubricato "Gestione delle risorse umane" risulta modificato nel modo seguente: "Le pubbliche amministrazioni garantiscono parità e pari opportunità tra uomini e donne e l'assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua, nell'accesso al lavoro, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nelle promozioni e nella sicurezza sul lavoro. Le pubbliche amministrazioni garantiscono altresì un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo e si impegnano a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno" (in corsivo le modifiche apportate). Tutti gli articoli citati non risultano modificati dal 2010.

a quella di un organismo di partecipazione collettiva che favorisce una politica di attenzione alla persona, attraverso la realizzazione di un ambiente di lavoro improntato al rispetto e al benessere organizzativo al fine di mantenere alta la qualità dei servizi erogati e la produttività a vantaggio dell'intera collettività.

Sono molte le funzioni assegnate ai CUG dalla normativa vigente:

- la valorizzazione delle diversità e il contrasto alle discriminazioni;
- il contrasto ai fenomeni di violenza morale, fisica o psicologica sui singoli;
- la promozione di azioni positive per le pari opportunità e l'introduzione di strumenti di flessibilità lavorativa a supporto della conciliazione vita e lavoro e della genitorialità;
- la funzione di mediazione, utile a prevenire l'insorgere di situazioni che possano causare disagio e contenziosi.

L'intervento più recente in materia di supporto ai CUG è la direttiva 2/19 della Funzione pubblica<sup>78</sup>; il 29 novembre 2023 è stata approvata anche la direttiva specifica dedicata alle azioni nella PA di contrasto alla violenza contro le donne<sup>79</sup>.

### 8.2.2 Rete Nazionale dei CUG

I CUG attivi si sono riuniti in un network spontaneo che oggi prende il nome di Rete Nazionale dei CUG. In particolare, la Rete ha la finalità di:

1. definire e promuovere azioni comuni su temi di competenza e/o di interesse dei CUG;
2. elaborare documenti e proposte da presentare agli Enti di appartenenza, alle organizzazioni sindacali nonché al Governo, al Parlamento, agli altri organismi centrali dello Stato, alle istituzioni comunitarie e internazionali;
3. favorire lo scambio di buone prassi.

La Rete, in quanto unicum nel panorama del lavoro pubblico, ha trovato pieno riconoscimento formale con l'emanazione della direttiva 2/2019, che in essa riconosce un'interlocutrice istituzionale privilegiata, in grado di rafforzare le azioni dei singoli Comitati.

---

<sup>78</sup> [https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Direttiva\\_n\\_2.pdf](https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Direttiva_n_2.pdf).

<sup>79</sup> [https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Direttiva\\_superamento\\_violenza\\_contro\\_donne.pdf](https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Direttiva_superamento_violenza_contro_donne.pdf)

Il 18-11-2020 è stato sottoscritto un Protocollo d'intesa per il contrasto alla violenza di genere nel lavoro tra la Ministra per le pari opportunità e la Ministra per la pubblica amministrazione e la Rete dei CUG,<sup>80</sup> anche alla luce della Direttiva 2/2019 i Comitati Unici di Garanzia forniscono e possono dare un importante contributo per prevenire, conoscere e contrastare violenze e molestie nei confronti delle donne intervenendo non solo intercettando le situazioni che si verificano all'interno delle amministrazioni, ma anche contribuendo a far crescere la cultura del rispetto in termini generali, anche all'esterno delle amministrazioni, attraverso la *mission* degli enti cui i CUG appartengono.

### 8.2.3 Il sistema di prevenzione a rete delle molestie e violenza nella PA e il consolidamento dell'ascolto organizzato

In Italia, alla data della somministrazione del questionario, risultano attivi circa 77 Consiglieri di fiducia nominati ed operativi in enti e istituzioni pubbliche e approvati almeno 112 codici di condotta/codici etici.

È necessario precisare che nella Pubblica amministrazione esistono oggi tre tipi di versi di codici di condotta.

Nell'ente pubblico i livelli regolativi esistenti sono tre: Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001 che dal 2023 richiama le discriminazioni; esiste il Codice disciplinare approvato nel contratto collettivo che regola le sanzioni di applicare a chi compie molestie e violenze nel luogo di lavoro; esistono, infine, codici settoriali Codici integrativi (di comportamento e/o etici) che tracciano un sistema interno di prevenzione delle violenze e delle molestie nei luoghi di lavoro<sup>81</sup>.

Il codice di condotta integrativo è da sempre collegato all'adozione di policies degli enti sostenute da un Piano triennale di azioni positive della Pubblica amministrazione oggi confluito nel cd. PIAO (ex art. 48 del d.lgs. 198/06 e successivo D.P.R. 24 giugno

---

<sup>80</sup> [https://portalecug.gov.it/sites/default/files/attachments/2020-11/Protocollo%20di%20intesa%20Min.%20Da-done%20\\_Min%20Bonetti\\_CUG-signed.pdf](https://portalecug.gov.it/sites/default/files/attachments/2020-11/Protocollo%20di%20intesa%20Min.%20Da-done%20_Min%20Bonetti_CUG-signed.pdf).

<sup>81</sup> Il nome è il seguente Codice etico/di comportamento per la prevenzione delle molestie sessuali e morali e per la tutela della dignità delle persone che lavorano e operano all'interno di un ente o azienda x.

2022, n. 81).<sup>82</sup> Sono queste azioni positive a rappresentare la base della policy dedicata nella PA.

È a questi ultimi che occorre dedicare attenzione perché ogni codice di condotta/etico applicato in un'amministrazione pubblica prevede un soggetto di riferimento (Consigliere di fiducia) chiamato ad operare nel contesto del contrasto e prevenzione delle molestie e violenze nei luoghi di lavoro.

In questa sede non è possibile soffermarsi sulla figura del Consigliere di fiducia, delineandone la fisionomia in modo esaustivo. È importante segnalare che la realtà nella quale si cala l'attività del Consigliere di fiducia è plasmata dal codice di riferimento adottato, che ne definisce i confini di competenza e l'ambito di operatività della sua azione; e questa stessa realtà deve confrontarsi, direttamente o indirettamente, anche con lo sviluppo di quegli strumenti di prevenzione collettiva del disagio al lavoro che sono rappresentati dai CUG. Il tutto collocato in un contesto normativo in continua modificazione che considera congiuntamente aree tematiche tradizionalmente disgiunte nella scienza giuridica lavoristica: la parità, i divieti di discriminazione, la tutela della salute e della sicurezza, l'attività di codificazione autonoma e gli istituti di partecipazione sindacale. Semplificando, possiamo ammettere che il legame tra codice, consigliere/a e comitato, è quasi ontologico, una lettura che tende a prediligere

---

<sup>82</sup> L'art. 48 del d.lgs. 198/06 prevede che ai «sensi degli articoli 1, comma 1, lettera c), 7, comma 1 e 57 comma 1 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le province, i comuni e gli altri enti pubblici non economici, sentiti gli organismi di rappresentanza previsti dall'articolo 42 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ovvero, in mancanza, le organizzazioni rappresentative nell'ambito del comparto e dell'area di interesse, sentito inoltre, in relazione alla sfera operativa della rispettiva attività, il Comitato di cui all'articolo 10, e la consigliera o il consigliere nazionale di parità, ovvero il Comitato per le pari opportunità eventualmente previsto dal contratto collettivo e la consigliera o il consigliere di parità territorialmente competente, predispongono piani di azioni positive tendenti ad assicurare, nel loro ambito rispettivo, la rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra uomini e donne. Detti piani, fra l'altro, al fine di promuovere l'inserimento delle donne nei settori e nei livelli professionali nei quali esse sono sottorappresentate, ai sensi dell'articolo 42, comma 2, lettera d), favoriscono il riequilibrio della presenza femminile nelle attività e nelle posizioni gerarchiche ove sussiste un divario fra generi non inferiore a due terzi. A tale scopo, in occasione tanto di assunzioni quanto di promozioni, a fronte di analoga qualificazione e preparazione professionale tra candidati di sesso diverso, l'eventuale scelta del candidato di sesso maschile è accompagnata da un'esplicita e adeguata motivazione. I piani di cui al presente articolo hanno durata triennale. In caso di mancato adempimento si applica l'articolo 6, comma 6 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. 2. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 57 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165». Il D.P.R. 24 giugno 2022, n. 81, ha disposto (con l'art. 1, comma 1, lettera f) che ai «sensi di quanto previsto dall'articolo 6, comma 1, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, per le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, con più di 50 dipendenti, sono soppressi, in quanto assorbiti nelle apposite sezioni del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), gli adempimenti inerenti ai piani di cui alle seguenti disposizioni: (...) f) articolo 48, comma 1, del d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198 (Piani di azioni positive)».

la centralità dell'atto di normazione *ad hoc* (il codice di condotta), rispetto alla descrizione dell'attività prestata dal soggetto incaricato di attuarlo (il/la Consigliere/a).

Il Consigliere di fiducia vanta già un dignitoso passato operativo in Italia. Sono almeno tre le fasi evolutive che oggi possono già compiutamente delinearsi. I connotati di questa evoluzione saranno tracciati nel presente contributo consapevoli che le tessere del mosaico da ricomporre non sono sempre di immediata evidenza. Solo ricomponendole ci pare di poter adeguatamente perseguire la finalità ultima del presente contributo che è quella di proporre un modello di buona prassi da validare ex art. 2 e 6 del d.lgs. 81/2008 o, comunque, di considerare l'attività svolta nel contesto delle attività specifiche di attuazione della Convenzione ILO 190 e della Raccomandazione n. 206.

#### 8.2.4 Le fasi evolutive dell'ascolto organizzato

La figura del Consigliere di Fiducia è stata prevista nella Raccomandazione della Commissione europea 92/131 relativa alla *Tutela della dignità delle donne e degli uomini sul lavoro* e dalla Risoluzione A3-0043/94 del Parlamento europeo. Un cenno al Consigliere di Fiducia viene fatto anche nell'Accordo quadro europeo sullo stress lavoro correlato dell'8 ottobre 2004<sup>83</sup>. La fase di recepimento delle direttive comunitarie antidiscriminatorie (dir. 2000/43, 2000/78, 2002/73) e l'approvazione del TU di salute e sicurezza (d.lgs. 81/2008), hanno reso sempre più evidente la centralità di una simile professionalità chiamata ad attuare un c.d. codice di comportamento e di prevenzione adottato da un datore di lavoro pubblico o privato. Seppure esistente anche nel settore privato, è nell'ambito pubblico che risulta presente in modo massiccio.

Il/La Consigliere/a di fiducia è uno/a specialista chiamato/a ad affrontare il tema delle molestie (non solo sessuali) sui luoghi di lavoro e, di recente, del *mobbing*. In particolare, tali esperti sono chiamati a: prevenire, gestire, risolvere efficacemente i casi di molestie, *mobbing* e discriminazioni laddove esista un codice di comportamento approvato dall'Ente o dall'impresa di riferimento. I compiti del/della Consigliere/a di fiducia sono vari e compositi e tendono ad aumentare nel periodo attuale in cui ampio

---

<sup>83</sup> Nel punto 6 dell'Accordo dedicato a *Prevenire, eliminare o ridurre i problemi di stress da lavoro* si trova scritto che sono diverse le misure che possono prevenire, eliminare o ridurre i problemi derivanti dallo stress e che queste misure possono essere collettive, individuali o entrambe, possono misure concrete oppure politiche sullo stress. Il riferimento al Consigliere di fiducia è indiretto dato che l'Accordo scrive che qualora "la presenza di esperti all'interno dei luoghi di lavoro dovesse risultare insufficiente, possono essere designate consulenze esterne, nel rispetto della legislazione europea e nazionale, degli accordi e delle pratiche collettive". Il riferimento è, in effetti, alquanto labile: anche il successivo Accordo interconfederale siglato da Cgil, Cisl, Uil e rappresentanti di alcuni datori di lavoro il 9 giugno 2008 rinvia a generici "esperti esterni" laddove non ci siano professionalità adeguate in azienda.

risalto nella normativa vigente viene dato ai rischi stress-lavoro correlato e/o alle nuove tipologie di rischio legati alle differenze di genere, di nazionalità e di contratto di lavoro.

Questa ricca definizione dettata nell'ambito di una esperienza di ricerca collegata ad una di didattica-applicata, consapevole di un dato oramai acquisito e cioè che i fenomeni patologici complessi hanno multiple dimensioni che trovano una risposta appagante solo nella logica multidisciplinare, fornisce una sintesi estrema di tre momenti evolutivi precisi della figura del Consigliere e del contesto giuridico nel quale opera. Il tracciato evolutivo si evidenzia nell'oggetto mutante dell'interesse (e quindi della relativa competenza) del/della Consigliere/a: dalle molestie sessuali al mobbing, passando attraverso le discriminazioni, per arrivare, genericamente, a forme diverse di disagio al lavoro che possono comprendere stress, burn-out e altre figure non completamente tipizzate dalle scienze competenti.

#### 8.2.5 La prima e la seconda fase: l'incentivazione *soft* all'adozione di codici di condotta

L'introduzione della figura del Consigliere non può essere disgiunta dall'approvazione di un codice di condotta da parte dell'ente/azienda interessato/a. Per quanto riguarda i codici di condotta, questi sono atti di carattere volontario, assunti dal datore di lavoro (pubblico e privato) al fine di promuovere un clima favorevole al rispetto della dignità della persona che lavora. Il codice integra, affianca e supporta le regole contenute nei contratti collettivi e nelle leggi. Ha specifiche funzioni di prevenzione dei comportamenti vietati, crea procedure utili alla soluzione delle vicende rientranti nel suo campo d'applicazione, favorisce l'emersione delle situazioni latenti e cerca, allo stesso tempo, di formare ed informare. La procedura di applicazione delle eventuali sanzioni, in particolare, con gli anni si è standardizzata in due specifici tronconi: la procedura informale (che vede come soggetto attivo il Consigliere di fiducia, con funzioni di ascolto, consulenza e mediazione) e la procedura formale (che rimane regolata dalle disposizioni del contratto collettivo applicabile e dalla legge).

Il codice di condotta – essendo un atto di auto normazione - viene approvato dal datore di lavoro (pubblico e privato), facendo riferimento alle diverse regole operative nei due settori; il codice è preferibilmente il risultato di un processo di elaborazione partecipata, aperto alle parti sociali, ai comitati di parità o antimobbing (laddove esistenti) e/o ai dipendenti e alle loro rappresentanze.

La Comunità europea negli anni Novanta - con una serie di atti non vincolanti – cercò di incentivare l'introduzione di codici di condotta per reprimere e prevenire le molestie sessuali nei luoghi di lavoro e l'affermazione del ruolo del Consigliere di fiducia,

chiamato a gestire un simile codice. Il codice di condotta e la figura del Consigliere di fiducia sono stati, in effetti, previsti:

- nella Raccomandazione della Commissione europea 92/131 relativa alla *Tutela della dignità delle donne e degli uomini sul lavoro*;
- dalla dichiarazione del Consiglio del 18.12.1991 relativa alla applicazione della raccomandazione stessa con la quale si invitano gli Stati membri a sviluppare e ad applicare politiche integrate volte a prevenire e a lottare contro le molestie sessuali nel mondo del lavoro;
- dalla Risoluzione A3-0043/94 del Parlamento europeo;
- dalla Risoluzione del Parlamento europeo A5-0283/2001;

La Risoluzione del Parlamento europeo A5-0283/2001, in particolare, dopo aver consigliato agli Stati membri di completare e rivedere la normativa in materia di mobbing, raccomanda *“la messa a punto di un’informazione e di una formazione dei lavoratori dipendenti, del personale di inquadramento, delle parti sociali e dei medici del lavoro, sia nel settore privato che nel settore pubblico; ricorda a tale proposito la possibilità di nominare sul luogo di lavoro una persona di fiducia alla quale i lavoratori possono eventualmente rivolgersi”*.

I codici di condotta – da allora e laddove approvati (in Italia se ne contano numerosi, soprattutto nel settore pubblico) – hanno registrato una progressiva estensione dell’oggetto della propria competenza dalle molestie sessuali nei luoghi di lavoro fino alla repressione e prevenzione di ogni atto rivolto a violare la dignità di chi lavora (comprese le discriminazioni e il *mobbing*).

Ad oggetto variabile, rimane immutata la struttura del codice di condotta così come si era prefissato lo stesso legislatore comunitario predisponendo un “modello di codice” da riprodurre nelle singole realtà aziendali. E così è stato fatto: si ricordi, ad esempio, che l’esperienza di codificazione dei comitati pari opportunità costituiti ex contratto di comparto a partire dalla tornata del 1998, ha avuto a disposizione un facsimile di codice di condotta allegato al contratto nazionale stesso.

Il quadro normativo fissato dall’Unione europea si arricchisce – dal 2000 – di una serie di direttive c.d. antidiscriminatorie che si integrano alle regole di natura soft appena ricordate, creando un raccordo tra discriminazioni e molestie, senza modificare la parte del codice di condotta e del Consigliere di fiducia; le tornate della contrattazione collettiva di comparto a partire del quadriennio 2002-2005 hanno, come poco sopra anticipato, anche affrontato il tema facendo rientrare tra le competenze dei

costituendi comitati antimobbing anche quella di proporre codici di condotta specifici che verranno poi presentati alle Amministrazioni per i conseguenti adempimenti specifici. Tra questi *adempimenti conseguenti*, la clausola standard presente in tutti i contratti di comparto, elenca la costituzione e il funzionamento di sportelli di ascolto, nell'ambito delle strutture esistenti e l'istituzione della figura del consigliere/a di fiducia<sup>84</sup>.

Dal punto di vista dei contenuti, ci si limita a segnalare, nell'impossibilità di trattarla adeguatamente, la questione della molestia ambientale e del suo legame con il fenomeno del mobbing. La molestia c.d. ambientale è una discriminazione vietata ex d.lgs. 215 e 216 del 2003, e d.lgs. 198/2006 e concerne la creazione di un "ambiente di lavoro ostile, degradante, umiliante e offensivo" in ragione della razza e origine etnica, dell'età, della disabilità, delle convinzioni personali o religiose e del genere.

Questa seconda fase risulta ricca di sollecitazioni importanti in tema che vanno, appunto sistematizzate. Presenta caratteristiche specifiche: al diritto promozionale *soft* della Comunità delle origini si aggiunge la contrattazione collettiva e un diritto antidiscriminatorio non semplicissimo da comprendere, ma estremamente importante come supporto all'intera attività di progettazione dei codici e di promozione del Consigliere di fiducia. Basti ricordare il valore della disposizione relativa all'obbligatorietà dei piani triennali di azioni positive per la pubblica amministrazione transitata dal d.lgs. 196/2000 al d.lgs. 198/2006. È grazie all'azione progettuale avviata con i piani triennali che trovano spazio approvati numerosi codici nella Pubblica amministrazione italiana (art. 48 del d.lgs. 198/2006 c.d. codice della pari opportunità). L'ampliamento dell'oggetto della codificazione "oltre le molestie sessuali" fa contemporaneamente mutare il ruolo rivestito dal Consigliere. Anche senza conoscere in modo approfondito il significato e le specifiche differenze tra le varie figure oggetto di codificazione – non è questa la sede opportuna – appare evidente quanto tali fenomeni siano accumulati dalla loro natura "patologica" nel senso che appaiono comunque lesivi del benessere inteso – nella sua accezione più semplice – come ricerca di un equilibrio positivo tra dimensione fisica e psichica della persona che lavora, privilegiato *soggetto dell'attenzione organizzativa*. È questa intersezione tra promozione della dignità e strumenti di innovazione legati al perseguimento delle pari opportunità a rappresentare il collante della seconda fase appena descritta. L'idea di approvare un codice e di nominare un consigliere concorre a costruire specifiche competenze chiamate ad affrontare simili

---

<sup>84</sup> Chi scrive ha coordinato il Corso di perfezionamento universitario per Consiglieri di fiducia dell'Università di Verona fino al 2015: <https://www.dsg.univr.it/?ent=cs&id=682>.

situazioni di disagio appare come una delle risposte possibili al perseguimento di strategie innovative del personale della pubblica amministrazione. A partire dalla prevenzione/repressione speciale di fenomeni di patologica violazione della dignità delle persone (le molestie), la seconda fase si caratterizza per un oggetto ampliato e fortemente condizionato da una graduale centralità assunta dai sistemi di valorizzazione del benessere della persona che lavora ancora non generalizzata, ma potenzialmente in grado di riqualificare l'intera esperienza avviata. Il confronto ancora in corso con la comparsa di nuovi soggetti di partecipazione come i comitati antimobbing è una delle novità che hanno reso necessario un ripensamento degli equilibri definiti.

#### 8.2.6 La terza fase: tecniche integrate di prevenzione del rischio psico-sociale (non solo nell'ente pubblico)

Il/la Consigliere/a di fiducia è una *figura atipica* e non certo una *figura anomala*. Dal quadro appena tracciato emerge chiaramente che nell'ordinamento sono rinvenibili i presupposti di legittimità che giustificano (anche se in termini di mera volontarietà) la scelta del datore di lavoro pubblico e privato di organizzarne il servizio previa approvazione di un codice di condotta. La centralità del codice di condotta nella definizione della fisionomia del Consigliere di fiducia, risulta importante sia in termini di fissazione delle competenze, sia in termini di definizione dello schema operativo (attività svolta).

Nelle prime due fasi tracciate è emersa una mappatura variegata e puntiforme di figure potenzialmente rilevanti per un codice di condotta del fenomeno del disagio al lavoro, che si manifesta attraverso diverse figure quali le molestie (sessuali e non, ambientali, morali), il *mobbing* e il suo collegamento con le c.d. costrittività organizzative, il *burn out*, finanche lo stress. A partire dalla lesione del bene della dignità della persona mediante le molestie sessuali, si è arrivati gradualmente e non uniformemente, a proiettare il codice di condotta e il ruolo del Consigliere di fiducia a quello del benessere della persona che lavora e alla tutela della salute della stessa in termini di equilibrio psico-fisico.

È esattamente questo il punto di incontro tra le due parti del contributo proposto.

L'ambito tematico generale è quello descritto nel documento della Commissione europea *Adattarsi alle trasformazioni del lavoro e della società: una nuova strategia comunitaria per la salute e la sicurezza 2002-2006* (Commissione Ce, 11/3/2002), in cui si sottolinea come i "cambiamenti nell'organizzazione del lavoro, in particolare le modalità più flessibili di organizzazione dell'orario di lavoro e una gestione delle risorse umane più individuale e maggiormente orientata al risultato hanno un'incidenza profonda sui problemi legati alla salute sul luogo di lavoro (...) e sul benessere sul luogo

di lavoro". La strategia comunitaria in materia di salute ha un triplice carattere innovativo: si caratterizza per l'impostazione globale legata al benessere, si cerca il consolidamento della cultura della prevenzione, si collega una politica sociale ambiziosa con la competitività dell'impresa.

Se la terza fase, quella attuale, arriva a caratterizzarsi per una decisa valorizzazione della salute di chi lavora, non possono non rappresentare delle suggestioni da approfondire quelle derivanti dall'approvazione del d.lgs. 81 del 2008 (così come modificato nell'agosto 2009, con il d.lgs. 3 agosto, n. 106). Il legame tra un sistema di responsabilità sociale delle imprese, la valorizzazione delle buone prassi e dei codici di condotta, e, infine, un testo come quello dell'art. 28 che inserisce nell'elenco dei rischi da valutare in azienda, anche quello collegato allo stress lavoro correlato, al genere e alla diversa provenienza geografica, oltre che quello derivante dall'atipicità al lavoro, modifica in modo significativo il contesto nel quale si trova ad operare il Consigliere di fiducia. Anche se in termini alquanto approssimativi, possiamo riconoscere che sull'attualità del Consigliere di fiducia incidono una crescente complessità dell'oggetto (o del campo oggettivo del codice), l'ampliamento dei soggetti interessati al funzionamento dello stesso (che si potrebbe descrivere come la moltiplicazione delle figure della prevenzione) e la condivisione del metodo di elaborazione di un codice che pare non poter più essere se non "integrato".

### **9. Modello di prevenzione "a rete" con strumenti innovativi**

La strumentalità dell'art. 28 del d.lgs. 81/2008 era finalizzata proprio a dar conto della difficoltà di valutare i rischi psico-sociali. Di fronte a questa difficoltà, ma con la consapevolezza che si tratta di rischi emergenti da prendere in seria considerazione e che solo una risposta di matrice prevenzionistica può risultare appagante, la questione della valutazione dei rischi e del relativo obbligo ci porta fino ad una verifica dell'esistenza di uno spazio libero da colmare con buone prassi che si collocano volontariamente "oltre l'obbligo" previsto dal legislatore.

Il rischio psico-sociale di origine lavorativa non è facile da misurare. Tale rischio, però, si può prevenire mediante strumenti innovativi che possono trovare adeguato riconoscimento nel sostegno all'innovazione che il testo unico di salute e sicurezza consente di progettare.

La proposta di standardizzare una procedura che, prendendo avvio da una indagine di clima gestita dai comitati esistenti (istituti di prevenzione collettiva), porti alla redazione di un codice di condotta integrato (fonti di prevenzione di carattere volontario) a tutela della dignità e della salute di chi lavora trova ragione nell'esperienza

maturata da numerose pubbliche amministrazioni. È l'ascolto e le tecniche a questo collegate che aiutano a prevenire il rischio psico-sociale ed è a queste tecniche (esercitate professionalmente da Consiglieri di fiducia, sportelli d'ascolto o mediatori) che il modello di prevenzione del rischio psico-sociale e organizzativo in azienda dovrebbe guardare con un po' di attenzione, soprattutto in un ambito come quello della Pubblica amministrazione dove strutturale appare lo scollamento tra utilizzazione della persona che lavora, potenziale della stessa e procedure di assunzione e di progressione in carriera.

Il sistema di prevenzione a rete comprende diversi soggetti, dell'ente di riferimento (Direzione, CUG, rappresentanti dei lavoratori/lavoratrici; OIV):

- Per la parte salute e sicurezza: Medico competente – RSPP - Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza
- Per la parte ascolto organizzativo: Consigliere/a di fiducia - Nucleo di ascolto organizzato/sportello psicologico di ascolto.

Per comprendere in modo compiuto il quadro regolativo nazionale si ricordi che ciascun contratto collettivo di comparto in vigore prevede la seguente dichiarazione congiunta in materia di molestie: «A fine di incentivare l'adozione di misure per la prevenzione delle molestie sessuali per la tutela della dignità delle lavoratrici e dei lavoratori, le parti auspicano l'adozione, da parte degli enti, di codici di comportamento relativi alle molestie sessuali nei luoghi di lavoro, tenendo anche conto delle indicazioni già fornite con il codice tipo in materia, allegato al CCNL del 5.10.2001».

Le presenti riflessioni dedicate alla nozione di molestia tengono conto che un datore di lavoro, in base all'art. 26, comma 3-ter, D.Lgs. n. 198/2006 è tenuto "ai sensi dell'articolo 2087 del Codice civile, ad assicurare condizioni di lavoro tali da garantire l'integrità fisica e morale e la dignità dei lavoratori, anche concordando con le organizzazioni sindacali dei lavoratori le iniziative, di natura informativa e formativa, più opportune al fine di prevenire il fenomeno delle molestie sessuali nei luoghi di lavoro. Le imprese, i sindacati, i datori di lavoro e i lavoratori e le lavoratrici si impegnano ad assicurare il mantenimento nei luoghi di lavoro di un ambiente di lavoro in cui sia rispettata la dignità di ognuno e siano favorite le relazioni interpersonali, basate su principi di eguaglianza e di reciproca correttezza".

### 9.1 La struttura di un codice di condotta/etico standard

La struttura standard del codice integrativo (etico/di condotta) consente all'azienda/ente interessato alla sua applicazione l'attivazione di un processo di condivisione all'interno dell'azienda/ente di riferimento. Si ricorda che la redazione di un

codice è auspicato dalla dichiarazione congiunta contenuta nei contratti collettivi di comparto in vigore nella PA.

La struttura standard dei codici oggi esistenti e applicati, in estrema sintesi, è la seguente:

- Ambito di applicazione (soggettivo: soggetti a cui si applica)
- Principi e finalità
- Molestie sessuali, morali e atti discriminatori (definizioni)
- Procedura informale e formale di trattazione della molestia e delle discriminazioni.

In generale, un codice di condotta approvato dopo il 2010, consente alla PA di assumersi impegni specifici. Di seguito, un elenco dei più ricorrenti:

- a) si impegna a rimuovere ogni ostacolo all'attuazione di questo diritto, in modo da garantire un ambiente di lavoro in cui donne e uomini rispettino reciprocamente l'inviolabilità e la dignità della loro persona;
- b) si impegna a garantire a tutti coloro che operano all'interno dell'ente il diritto alla tutela da qualsiasi atto o comportamento che produca effetto pregiudizievole nei rapporti interpersonali e che discrimini, anche in via indiretta, in ragione del sesso o dell'orientamento sessuale, della razza ed origine etnica, della lingua, della religione, dell'età, della disabilità, dell'aspetto fisico, delle convinzioni personali o qualunque altra potenziale categoria;
- c) si impegna ad operare per la cessazione della condotta molesta, anche avvalendosi di procedure tempestive ed imparziali ed assicura l'adempimento, di chi pone in essere comportamenti prevaricatori o persecutori tali da arrecare disagio e malessere psicofisico nel lavoratore o nella lavoratrice.
- d) si impegna a adottare le iniziative volte a favorire il rispetto reciproco dell'inviolabilità della persona attraverso la formazione continua e la prevenzione.

Il dovere di collaborazione come strumento principale gestione del codice perché

- I responsabili delle strutture hanno il dovere di prevenire il verificarsi di discriminazioni, di atti e comportamenti, ivi incluse le molestie, anche sessuali, la violenza morale o psichica, lesivi della dignità della persona e di sostenere la persona che ne risulti vittima, oppure che si senta o appaia tale nelle more degli accertamenti relativi.

- Tutti i lavoratori e le lavoratrici devono contribuire ad assicurare un ambiente di lavoro in cui venga rispettata la dignità delle persone.
- Le/i testimoni, che non intervengono in difesa di coloro che sono oggetto di comportamenti in violazione della loro dignità personale, possono essere considerate corresponsabili.

Tra le procedure specifiche di contrasto e di prevenzione risulta inserito/a il/la Consigliere/a di fiducia, che opera all'interno dell'ente di riferimento; può essere interno o esterno (esterno: consulente; interno: dipendente dell'ente stesso):

- Quando si verifichi un atto o un comportamento, ivi comprese le molestie e le molestie sessuali e la violenza morale o psichica, lesivo della dignità della persona, chiunque ne sia oggetto potrà rivolgersi al/la Consigliere/Consigliera di Fiducia per avviare, a sua scelta, la procedura informale o la procedura formale, fatta salva, in ogni caso, ogni altra forma di tutela giurisdizionale della quale possa avvalersi.

Si ricorda che il Consigliere/a di fiducia è persona incaricata di fornire consulenza e assistenza ai dipendenti oggetto dei comportamenti di cui al presente Codice. Esterna/o all'Istituto è scelta/o tra le persone che possiedono l'esperienza e l'indipendenza idonee a svolgere il compito previsto; la nomina è condivisa con il CUG. Tenendo conto che il personale operante nelle strutture a volte è distribuito su più sedi del territorio nazionale, è prevista la possibilità di avere più di un/a Consigliere/a di Fiducia o una Rete degli stessi (v. infra, par. 7). Il/La Consigliere/a può suggerire azioni opportune volte a promuovere un clima organizzativo idoneo ad assicurare la pari dignità e libertà delle persone e partecipa alle iniziative di informazione e formazione promosse dall'ente sui temi oggetto del Codice, in collaborazione con il CUG. Può altresì comunicare al personale dell'Ente l'esistenza di iniziative di particolare interesse inerenti al proprio ambito di attività

Disarticolare e precisazioni sul ruolo del/della Consigliere/a per parole chiave è importante; è la base dell'ascolto qualificato interno all'ente. Le parole sono le seguenti:

- Procedura informale e formale
- Consulenza e assistenza
- Formazione e informazione

Si rileva la centralità della procedura informale: si tratta di uno strumento dinamico e interno per gestire fenomeni di molestia e di violenza nel luogo di lavoro anche in chiave prevenzionistica.

La procedura formale è una procedura disciplinare attivata con il supporto del/della Consigliere/a di fiducia (deve essere coerente con la procedura disciplinare regolata nel d.lgs. 165/2001 e con il codice disciplinare contenuto nel contratto di comparto).

## 9.2 Coesistenza dei codici nel lavoro pubblico

Quella della coesistenza dei codici nel lavoro pubblico è un tema rilevante che richiede una verifica preliminare nella fase di avvio delle attività formali e informali considerando che nell'ente pubblico i livelli regolativi esistenti sono tre: Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001 che richiama le discriminazioni; esiste, poi, il Codice disciplinare approvato nel contratto collettivo che regola le sanzioni di applicare a chi compie molestie e violenze nel luogo di lavoro; esistono, inoltre, codici settoriali Codici integrativi (di comportamento e/o etici) di cui ci occupiamo in questo rapporto che tracciano un sistema interno di prevenzione delle violenze e delle molestie nei luoghi di lavoro<sup>85</sup>. Dalla struttura e dai contenuti dei singoli codici di condotta standard cd. integrativi si possono ricavare le risposte alle seguenti questioni generali da porre a chi è chiamato a costruire un sistema interno di prevenzione delle molestie e violenza:

(i) consente di verificare la definizione di violenza e molestie utilizzata dallo strumento di soft law anche al fine di coordinamento con la definizione contenuta nella Convenzione ILO 190; quella della codificazione è attività dinamica che consente di innalzare gli standard regolativi interni rispetto a quelli generali (i codici in vigore contengono il richiamo al fenomeno del mobbing da contrastare pur mancando a livello generale una nozione legislativa dedicata);

(ii) consente di comprendere il funzionamento dei limiti e delle potenzialità di sistema di segnalazione e ascolto organizzato nei luoghi di lavoro, dei meccanismi interni di risoluzione delle controversie e gli strumenti per facilitare l'accesso alla giustizia, come pure i sistemi di protezione di potenziali vittime, testimoni e informatori. L'ente che si impegna ad attuare la procedura informale, si impegna ad operare a diversi livelli per contrastare i fenomeni di violenza e molestie operando «in rete»

---

<sup>85</sup> Il nome è il seguente Codice etico/di comportamento per la prevenzione delle molestie sessuali e morali e per la tutela della dignità delle persone che lavorano e operano all'interno di un ente o azienda x.

all'interno dell'ente, con una molteplicità di competenze dedicate. Ogni anno il Consigliere di fiducia presente alla governance dell'ente il risultato del lavoro svolto e propone alla stessa interventi strutturali di tipo organizzativo per migliorare l'ambiente di lavoro.

Nella prospettiva di applicazione della sanzione disciplinare per comportamenti molesti e/o violenti, si ricorda il quadro completo delle relative fonti che comprendono l'art. 2106 c.c., gli artt. 54, 55-bis-co. 7<sup>86</sup>, 55-quarter, 55-sexies, d.lgs. 165/200; la contrattazione collettiva (art. 40, d.lgs. 165/2001) che fissa infrazioni e sanzioni e il Codice di comportamento dei dipendenti della PA. Al codice di comportamento viene riconosciuta autonoma valenza disciplinare (art. 54 d.lgs. 165/2001)<sup>87</sup>.

Una delle domande centrali alle quali un datore di lavoro deve rispondere – considerato l'assetto di regole esistente – è come si rapporta la procedura disciplinare con molestie e discriminazioni regolate nel codice integrativo (etico o di condotta). Sicuramente la procedura formale del codice di condotta deve essere coerente con il sistema disciplinare in vigore appena tracciato, ricordando che anche la giurisprudenza della Cassazione conferma che le molestie considerate come discriminazioni sono atti che non rendono necessaria la prova dell'intento di molestare da parte del soggetto agente.

Da un'analisi dell'assetto delle regole in vigore analizzate si ricava:

---

<sup>86</sup> «1. Per le infrazioni di minore gravità, per le quali è prevista l'irrogazione della sanzione del rimprovero verbale, il procedimento disciplinare è di competenza del responsabile della struttura presso cui presta servizio il dipendente. Alle infrazioni per le quali è previsto il rimprovero verbale si applica la disciplina stabilita dal contratto collettivo (...). 2. Ciascuna amministrazione, secondo il proprio ordinamento e nell'ambito della propria organizzazione, individua l'ufficio per i procedimenti disciplinari competente per le infrazioni punibili con sanzione superiore al rimprovero verbale e ne attribuisce la titolarità e responsabilità. (...) 9-bis. Sono nulle le disposizioni di regolamento, le clausole contrattuali o le disposizioni interne, comunque qualificate, che prevedano per l'irrogazione di sanzioni disciplinari requisiti formali o procedurali ulteriori rispetto a quelli indicati nel presente articolo o che comunque aggravino il procedimento disciplinare».

<sup>87</sup> Il comma 3 prevede che «La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare. La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti. Violazioni gravi o reiterate del codice comportano l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 55-quater, comma 1». In base al comma 7 «Le pubbliche amministrazioni verificano annualmente lo stato di applicazione dei codici e organizzano attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione degli stessi. Le pubbliche amministrazioni prevedono lo svolgimento di un ciclo formativo obbligatorio, sia a seguito di assunzione, sia in ogni caso di passaggio a ruoli o a funzioni superiori, nonché di trasferimento del personale, le cui durata e intensità sono proporzionate al grado di responsabilità, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, sui temi dell'etica pubblica e sul comportamento etico».

- che le nozioni inserite non sono coerenti con la Convenzione ILO 190 (più ampia di quella regolata e da estendere espressamente alla violenza nel luogo di lavoro);
- che non è chiarito il rapporto tra regole della procedura disciplinare e nozione di molestia come fattispecie discriminatoria (la discriminazione, in base alla giurisprudenza in vigore, è oggettiva e non soggettiva; l'intento discriminatorio non rileva);
- la centralità del ruolo del/della Consigliera di fiducia nominato/a o di altro soggetto chiamato/a a partecipare ad percorso di accompagnamento verso la sanzione disciplinare va migliorato (perché il percorso è chiamato a comprendere un'attenzione agli atti che vanno trasmessi alla commissione disciplinare, alla partecipazione o meno alla procedura come persona informata sui fatti e, in generale, una verifica sull'istruttoria svolta dalla commissione disciplinare con cui interagire – chiarendo se la stessa è completamente autonoma oppure no). Questo percorso verso la richiesta della procedura disciplinare deve considerare che la persona vittima di violenza e molestia potrebbe non apprezzare gli esiti della procedura disciplinare stessa.
- Vanno chiariti i rapporti tra dimensione di contrasto al fenomeno e dimensione preventiva dello stesso (collegamenti con il sistema della salute e sicurezza, ad esempio).

Per evitare che l'interazione tra procedura informale e formale nel codice integrativo nel singolo ente di riferimento si risolva in uno spostamento del baricentro delle attività sulla sola gestione della sanzione disciplinare, si propone uno strumento regolativo standard di soft law per la trattazione in funzione preventiva dei fenomeni di violenza e molestie sul lavoro in ambito di lavoro pubblico e privato; questo comprende un riordino delle definizioni esistenti (articolo 1), dei soggetti protetti (articolo 2) e dell'ambito spaziale di applicazione (articolo 3) della Convenzione OIL n. 190<sup>88</sup>; la definizione di molestie e violenza nel luogo di lavoro privato e pubblico è fondamentale per rendere il codice strumento integrato tra gli strumenti di prevenzione (sia pubblici che privati). L'idea di base (rappresentata nello schema che segue) comprende la necessaria interazione tra dimensione prevenzionistica e disciplinare, che non può essere l'unica ad essere praticata. Come a dire che la sanzione diventa il segnale di un

---

<sup>88</sup> Come riferimento vedasi la guida OIL e i templates sulla prevenzione e gestione della violenza e delle molestie sul lavoro: ILO, *Violence and harassment at work: A practical guide for employers*, Geneva, 2022.

fenomeno che deve essere trattato in termini organizzativi anche in funzione di prevenzione di comportamenti futuri di violazione delle regole.

In conclusione, si ricorda che il codice di nuova generazione è un codice multifunzionale con una struttura che potrebbe comprendere:

- Parte generale: definizione/definizioni molestia/molestie, violenza, aggressioni, percorsi e soggetti della prevenzione e della repressione (nozioni adeguate alla Convenzione ILO 190);
- Parte prevenzionistica: ascolto organizzato e raccordo con attività SSL (soggetti e struttura delle risposte individuali integrate, collettive) (sistema integrato interno salute e sicurezza e antidiscriminazione);
- Parte sanzionatoria integrata (rapporto con il contratto collettivo-codice di condotta dipendenti pubblici-eventuali codici etici); la procedura e le regole (nel rispetto del TUPI, ma tenendo conto delle particolarità procedurali del diritto antidiscriminatorio che considerano le discriminazioni nella loro dimensione oggettiva di impatto)

Il percorso esterno: introduzione alla denuncia e alle sue conseguenze, il rapporto con il diritto penale e la dimensione probatoria.

## **10. Pratiche promettenti in materia di violenza e molestie sul lavoro alle aggressioni nei luoghi di lavoro**

Le pratiche promettenti proposte presuppongono l'adozione di un codice integrativo (di condotta o etico) di riferimento e si distinguono in pratiche della PA e del settore privato. Ogni pratica è inserita nel presente paragrafo in ragione di una specifica caratterizzazione:

- nell'esperienza 10.1. risulta centrale il modello organizzativo dei Consiglieri di fiducia che operano in diversi enti in collaborazione tra di loro al fine di migliorare il servizio offerto senza aggravio di costi per la PA;
- nell'esperienza 10.2. si segnala la continuità progettuale con i Circoli di ascolto organizzativo che hanno funzionato nella PA in ragione della Direttiva del 2004 dedicata al benessere organizzativo<sup>89</sup>, a conferma che le policy che funzionano sono quelle sostenute a livello legislativo (attivazione CUG, approccio stress

---

<sup>89</sup> <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/24-03-2004/direttiva-benessere-organizzativo-nella-pa>.

lavoro correlato) o con supporto di specifiche iniziative dedicate da parte di Funzione pubblica;

- l'esperienza 10.3 è – invece – supportata a livello sindacale perché attivata da un gruppo aziendale che adotta l'accordo UE del 2007 attuato con accordo interconfederale. L'esperienza segnala che il modello di intervento in ambito privato in materia è coerente con quello del pubblico, condizionandosi reciprocamente;
- l'esperienza 10.4. è importante perché affronta la complessità delle aggressioni in sanità con una risposta in linea di sviluppo con l'ascolto organizzativo e gli strumenti operativi già attivati dall'ente. La specifica esperienza può anticipare le linee integrative di intervento della contrattazione di comparto che - anche nel più recente rinnovo 2019-2022 – non tratta specificamente il tema delle aggressioni in Sanità promuovendo. L'esperienza può alimentare un utile benchmarking tra aziende sanitarie nei diversi territori.

#### 10.1 Consigliere/Consiglieri di fiducia «in rete»- Bologna

I Consiglieri e le Consigliere di Fiducia «in rete» sono a disposizione per ascoltare le situazioni di conflitto e di disagio, e fornire informazioni utili sulle forme di tutela per il proprio benessere, oltre a sviluppare insieme percorsi di accompagnamento e mediazione.

Si tratta di un gruppo interaziendale formato da professionisti e professioniste di:

Azienda USL di Bologna - Azienda Ospedaliero-Universitaria IRCCS Policlinico Sant'Orsola - Istituto Ortopedico Rizzoli - Azienda USL di Imola - Comune di Bologna - Città Metropolitana di Bologna.

L'intervento di ascolto organizzato rinvia ad un metodo di lavoro consolidato e condiviso dalle diverse aziende del territorio metropolitano. Con assoluta riservatezza, viene garantito ascolto e supporto a tutte le persone che lavorano, a qualunque titolo, all'interno delle strutture aziendali e che si ritengono vittime di molestie, mobbing o discriminazioni. Il supporto è previsto e descritto nel Codice di condotta che può leggersi nella pagina pubblica dei/delle Consiglieri/e . In particolare, viene proposto un percorso personalizzato di tipo informale, con obiettivi chiari e azioni condivise, senza fare nulla senza l'espresso consenso dell'interessato/a. Se ritenuto utile, insieme a chi ha chiesto l'intervento e solo se è opportuno e utile, si organizzano incontri di mediazione tra le parti, finalizzati a migliorare la comunicazione e la relazione sul lavoro. Come precisato nella pagina informativa, non ci sono soluzioni facili precostituite, ma si aprono percorsi possibili, su misura, considerando come prioritaria la volontà del

singolo o del gruppo. Il contatto avviene per mail agli indirizzi aziendali (cdf@ausl.bologna.it, consiglieri.fiducia@aosp.bologna.it, cdf@ior.it, cdf@comune.bologna.it, consiglieradifiducia@cittametropolitana.bo.it e all'indirizzo e-mail personale dei singoli Consiglieri e Consigliere riportate nella pagina web delle amministrazioni coinvolte [Chi siamo](#)).

Questa specifica esperienza ultradecennale prevede il coinvolgimento di consiglieri di fiducia interni dipendenti delle aziende di riferimento del progetto che – lavorando in staff – si scambiano sedi di intervento per evitare problemi di violazione della privacy e/o coinvolgimento diretto con superiori e/o colleghi/e di lavoro. Operano sempre in coppia, in modo da garantire un supporto attento specialistico adeguato in base alle relative competenze professionali. Informazioni ulteriori possono raccogliersi al seguente sito web: <https://www.ausl.bologna.it/pro/consiglieri-di-fiducia>

## 10.2 Smart LaB CNR

In continuità con i circoli di ascolto organizzato [sul progetto Pelizzoni, Minchillo et al 2008], il CNR organizza attività di ascolto organizzativo dedicato da valorizzare perché riprende le finalità dello sviluppo organizzativo.

Lo SMART LAB è un luogo di lavoro in cui incontrano persone che lavorano in una sede per discutere di problematiche organizzative ed elaborare soluzioni di miglioramento in relazione ad un tema scelto dai/dalle Direttori/Direttrici dopo una condivisione iniziale con tutto il personale.

Le attività seguono un percorso strutturato, caratterizzato da incontri con finalità specifiche, da obiettivi da raggiungere e da output da realizzare.

Le riunioni sono presidiate da un team di facilitazione, scelto tra il personale della sede, che utilizza una serie di strumenti di supporto per la realizzazione del percorso.

Le attività si concludono con la predisposizione di un piano di miglioramento che l'organizzazione adotta ai fini dello sviluppo organizzativo.

## 10.3 Il Protocollo di contrasto alle molestie e alla violenza del Gruppo autostrade e il Codice di comportamento comprende un Codice di comportamento dedicato.

Il progetto è collegato al contratto collettivo nazionale di lavoro e al gruppo di lavoro attivato in quella sede (Comitato Bilaterale di tutela e inclusione), in attuazione del Patto della fabbrica del 2018 e della stessa Convenzione ILO 190. È centrale l'attivazione di uno sportello di ascolto e di prima assistenza telefonico anche finalizzato al supporto psicologico di una vittima di molestia o violenza nel luogo di lavoro che viene accompagnata anche alla denuncia esterna oltre che all'applicazione del contratto

collettivo per la parte del codice disciplinare. [https://files.cgil.it/version/c:NmZkYTIhNTctY2UwZS00:NDJhNjAxODMtYzY0Ny00/Protocollo%20di%20contrasto%20alla%20violenza%20e%20alle%20molestie\\_firmato.pdf](https://files.cgil.it/version/c:NmZkYTIhNTctY2UwZS00:NDJhNjAxODMtYzY0Ny00/Protocollo%20di%20contrasto%20alla%20violenza%20e%20alle%20molestie_firmato.pdf)

#### 10.4 La rete di supporto psicologico individuale e di gruppo per i lavoratori ULSS 9 Scaligera – Regione Veneto

Nella ULSS 9 (già ULSS 20) l'iniziativa rappresenta lo sviluppo di una serie di attività ulteriori legate alla prevenzione delle aggressioni in ambito sanitario seguite all'applicazione di uno specifico Codice etico aziendale di comportamento per la prevenzione e contrasto dei fenomeni di mobbing e tutela della salute psico-sociale della persona sul luogo di lavoro già dal 2012<sup>90</sup>. L'iniziativa collega una specifica procedura di «gestione degli atti di violenza e delle aggressioni verbali e/o fisiche a danno degli operatori sanitari» attivata tra il 2018 e il 2019. Uno specifico gruppo di lavoro (comprendente la direzione, rspp, risk manager, medico competente, psicologia ospedaliera, centro benessere organizzativo) si è attivato per la SPERIMENTAZIONE di una PROCEDURA (che coinvolge il Pronto Soccorso, SERD, Sanità Penitenziaria e Psichiatria). Gli strumenti sono

- Una scheda di segnalazione
- Un protocollo di intervento

Il Protocollo sperimentale psicologico per aggressione in ambito sanitario, in collaborazione con il medico competente, comprende:

- incontro di gruppo allo scopo di depotenziare la dimensione emotiva legata all'episodio
- colloqui psicologici con i singoli operatori coinvolti direttamente o indirettamente nell'evento

---

<sup>90</sup> Si ricorda che alle regole ordinarie, applicabili a tutta la PA, si aggiunge nella Sanità, la l. 113/2020 che impone alle strutture sanitarie di prevedere nei propri piani per la sicurezza misure volte ad inserire specifici protocolli operativi con le forze di polizia (per prevenire episodi di aggressione e di violenza) al fine di garantire interventi tempestivi (art. 7) e fissa la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 500 a euro 5.000 per chiunque tenga condotte violente, ingiuriose, offensive, ovvero moleste nei confronti di personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria nonché nei confronti di chiunque svolga attività di cura, assistenza sanitaria o di soccorso presso strutture sanitarie e socio sanitarie pubbliche o private (art. 9). *Si ricorda l'approvazione del d.l. 34 del 2023 che inasprisce le sanzioni per i casi di violenze su operatori sanitari, pubblici ufficiali in servizio. Si ricordino le sanzioni penali approvate al termine del 2024 in materia di aggressioni al personale sanitario. Il sistema prevede oggi l'arresto in flagranza differita e crea un ulteriore collegamento tra il sistema penale in vigore e le regole in materia di salute e sicurezza inserite nei d.lgs. 81/08, l. 113/2020, d.l. 137/24.*

- follow-up di gruppo per monitorare il livello di benessere psicologico degli operatori
- follow-up sul singolo per la verifica di remissione degli eventuali sintomi di disturbo Post traumatico da stress o di altre sintomatologie reattive

<https://www.ospedalesicuro.eu/index.php/vdm-old-rischi-soluzioni/vdm-old-rs-agentiorganizzativi/aggressioni/556-17-10-2018-ulss-9-scaligera-procedure-di-gestione-delle-aggressioni>

## 11. Conclusioni

La ratifica della Convenzione ILO 190 rappresenta sicuramente un'importante occasione per adeguare l'ordinamento interno in materia di molestie e violenza nei luoghi di lavoro; la stessa convenzione e la legge di ratifica risultano strumenti di importante supporto per portare a sistema le esperienze avviate di ascolto organizzato collegato ai codici di condotta in funzione di contrasto e prevenzione delle molestie e delle violenze al lavoro raccolte nel presente rapporto, strumenti di prevenzione duttile e adattabile ai diversi contesti produttivi e organizzativi.

All'esito della ricognizione effettuata, le linee di azione da valorizzare per rendere effettiva una «strategia globale» di prevenzione e contrasto della violenza e delle molestie nei luoghi di lavoro sono risultate le seguenti:

- 1) dall'analisi effettuata, risulta evidente lo squilibrio esistente tra settore privato e settore pubblico che meritano di essere allineati. Mentre quest'ultimo necessita di un supporto al perfezionamento e alla verifica in termini di impatto degli strumenti che già esistono (e che devono essere allineati alla Convenzione per la parte definitoria), il settore privato si caratterizza per una disomogeneità dell'intervento e una sostanziale discontinuità e risulta ancora arretrato in termini quantitativi e qualitativi. Gli strumenti contrattuali e codicistici dedicati alla violenza e alle molestie non possono considerarsi, in effetti, ancora stabilizzati (v. *supra* par. 8.1 e par. 8.2.). L'allineamento tra i due ambiti appare fondamentale in termini di attuazione della Convenzione; il settore privato, in particolare, necessita di strumenti di supporto e incentivazione dedicati; da monitorare con particolare attenzione l'eventuale ruolo della certificazione di genere ex art. 46 del CPO;
- 2) le leve da attivare sono diverse, rinviano contemporaneamente alla dimensione regolativa della parità di trattamento e dell'antidiscriminazione che devono coniugarsi con il sistema di prevenzione e protezione della salute e

sicurezza nel lavoro. Come si è cercato di dimostrare *supra*, dal par. 5, il collegamento tra diritto antidiscriminatorio e tutela della salute e sicurezza nel lavoro percorre il tema trattato dalle origini: le leve attivate nel passato sono quelle del diritto antidiscriminatorio sia nel lavoro privato che in quello pubblico (in cui sono attivi Piani Triennali di Azioni positive nella PA in particolare regolati nel CPO oggi confluiti nel PIAO). Da segnalare anche la promozione di matrice internazionale della codificazione che opera nei gruppi di grandi dimensioni (come i gruppi bancari) oppure per gli enti e le istituzioni che utilizzano fondi di finanziamento UE (come le Università che hanno approvato specifici Gender Equality Plan che incentivano le *policies* interne a favore del contrasto e della prevenzione della violenza e delle molestie al lavoro).

- 3) scontata l'urgenza di un'attività di sostegno tecnico e specialistico ai datori di lavoro e alle parti sindacali nei processi interni di attuazione della Convenzione (da parte di INAIL e della Commissione consultiva permanente ex art. 6 TU *in primis*, anche al fine di scongiurare la pratica di soluzioni prevenzionistiche non effettive), in ragione dell'interazione tra salute e sicurezza e logica antidiscriminatoria, è con il supporto di una maggiore attenzione alla salute e sicurezza *gender sensitive* che si può arrivare a considerare necessario il supporto formativo alle competenze degli operatori della sicurezza (degli RSPP e RLS in particolare) e una maggiore attenzione alle regole da contrattare a livello nazionale e aziendale, includendo gli strumenti di prevenzione primaria del rischio violenza e molestia come i codici di condotta che possono diventare parte integrante dell'attività stabile di confronto, partecipazione e contrattazione sindacale. L'aggiornamento e adeguamento dell'intervento istituzionale della Commissione consultiva nazionale potrebbe garantire uno sviluppo significativo di attenzione nei confronti dei rischi al lavoro ex art. 28 del TU sicurezza e una maggiore attenzione alla valutazione dei rischi, anche mediante un espresso rinvio dedicato alle molestie e violenza nel lavoro (ex art. 29, d.lgs. 81/08). Da monitorare con particolare attenzione, il rinvio alla certificazione di genere ex art. 46 d.lgs. 198/06.<sup>91</sup>
- 4) Le istituzioni dovrebbero operare per una raccolta sistematica e uniforme della codificazione e contrattazione dedicata alla prevenzione e contrasto delle molestie e violenza al lavoro, riattivando il canale privilegiato già esistente, ma non aggiornato riconducibile alla Commissione consultiva permanente ex art. 6 del

---

<sup>91</sup> Giovannone, Lamberti [2023] da pag. 15 e 16.

TU di salute e sicurezza anche con il supporto di INAIL, grande assente in questa fase di complessa attuazione della Conv. ILO 190/19.

## 12. Riferimenti bibliografici

Albi P. [2008], *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona*, in Il codice civile. Commentario, diretto da F.D. Busnelli, Milano: Giuffrè.

Alessi C. [2023], *La Convenzione ILO sulla violenza e le molestie sul lavoro*, in *Lavoro e diritto*, n. 3, p. 578 e ss.

Attilio C., Negri S. [2023], *Violenza sulle donne e mondo del lavoro: una prospettiva di relazioni industriali. Una prima ricognizione*, in Working Paper n. 13/23, [www.bollettinoadamp.it](http://www.bollettinoadamp.it).

Atti del I Convegno nazionale delle Consigliere e dei Consiglieri di fiducia, *FIDARSI È MEGLIO! Il lavoro delle Consigliere e dei Consiglieri di fiducia in Italia*, Bologna 21 settembre 2023, con interventi di Colombari, Calafà, Ciccarelli, Casadio, Farneti, Neri, Salvaggio, Federici, Benetti, Berni, Parisse, in *Diritto della Sicurezza sul lavoro*, n. 1, 2025.

Barbera M., Guariso G. [2019], (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Giappichelli, Torino, 2019.

Brollo M. [2019], *Ancora sulle proposte di legge sul mobbing in discussione alla Commissione Lavoro della Camera dei Deputati*, in *Diritto della sicurezza sul lavoro*, n. 2, p. 1.

Calafà L. [2023], *Molestie e violenze sul lavoro: strumenti di prevenzione e contrasto*, in *ISL – Igiene & Sicurezza del Lavoro*, numero monografico agosto 2023.

Calafà L. [2018], *Marginalità apparente: l'innovazione organizzativa della PA alle soglie della XVIII legislatura*, in *Rivista giuridica del lavoro*, n. 3, p. 473 e ss.

Calafà L. (2012), *Il diritto del lavoro e il rischio psico-sociale (e organizzativo) in Italia*, in *Lavoro e diritto*, n. 2. p. 257.

Calafà L. (2019), *La violenza e le molestie nei luoghi di lavoro: il poliedrico approccio del diritto del lavoro gender oriented*, in *Violenza e molestie sessuali nei luoghi di lavoro* (2019), a cura di G. Gosetti, Milano: FrancoAngeli, p. 36 ss.

Calafà L., Balandi G. G. [2012] Balandi G.G., Calafà L. (2012), *Il rischio psico-sociale nel lavoro. Un'analisi comparata*, a cura di, in *Lavoro e diritto*, p. 179 ss.

Corazza L. [2012], *Misure atte a garantire pari opportunità, benessere di chi lavora e assenza di discriminazioni nelle amministrazioni pubbliche*, in *La riforma del mercato del lavoro. Commento alle disposizioni della l. n. 183/2010*, a cura Nogler L., Marinelli M., Utet, Torino, p. 143 ss.

Eurofound [2015], *Violence and harassment in European workplaces: Causes, impacts and policies*, Dublin.

Ferrara M. D. [2017], *Pari opportunità ed effettività delle tutele nel lavoro pubblico*, in (a cura di) O. Bonardi, *Eguaglianza e divieti di discriminazione nell'era del diritto del lavoro derogabile*, Ediesse, Roma, p. 157 ss.

Giovannone M., Lamberti F. [2023], *Il rischio violenza e molestie nella disciplina prevenzionistica e nella certificazione della parità di genere*, in *Diritto della sicurezza sul lavoro*, n. 2, p. 1.

ILO [2024], *Preventing and addressing violence and harassment in the world of work through occupational safety and health measures*, International Labour Office, Geneva.

Lazzari C. [2021], *Salute e lavoro: questioni di genere*, in *Rivista giuridica del lavoro*, n. 2, pag. 226.

Sclip G. [2019], (a cura di), *Sicurezza accessibile La sicurezza sul lavoro in una prospettiva di genere*, Trieste, Edizioni Università di Trieste.

Pelizzoni B., Minchillo F., Rinaldi A., Gaiarin N. [2008], *I Circoli di ascolto organizzativo. Dall'analisi del benessere organizzativo all'esperienza dell'ascolto nelle amministrazioni pubbliche*, Rubettino editore, Catanzaro.

Scarponi S. [2021], *La convenzione Oil 190/ 2019 su violenza e molestie nel lavoro e i riflessi sul diritto interno*, in *Rivista giuridica del lavoro*, n. 1, p. 23 e ss.

*Sicurezza e salute di genere* [2023], *ISL – Igiene & Sicurezza del Lavoro*, numero monografico agosto 2023.

Tambasco D. [2022], *Violenza e molestie nel mondo del lavoro. Un'analisi della giurisprudenza del lavoro italiana*, Roma, Organizzazione Internazionale del Lavoro.

Tullini P. [2008], *Sicurezza sul lavoro e modello sociale europeo: un'ipotesi di sviluppo*, in AA.V.V., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, tomo II, Bari: Cacucci editore, p. 1257

Virgilio M. [2020], *Molestie sessuali alla prova della ratifica della Convenzione OIL 190 del 2019*, in *www.giudicedonna.it*, n. 3-4.

## La regolazione asimmetrica della micro organizzazione nelle pubbliche amministrazioni\*

Bruno Caruso

- |   |    |
|---|----|
| 1. Una premessa sistemica: Il lavoro pubblico e la irrisolta ricerca del datore di lavoro<br>perduto. | 90 |
| 2. La micro organizzazione: la regolamentazione legale  | 93 |
| 3. La regolamentazione contrattuale/sindacale   | 96 |

---

\* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 494/2025

### 1. Una premessa sistemica: Il lavoro pubblico e la irrisolta ricerca del datore di lavoro perduto.

I temi affrontati nel convegno (reclutamento, performance, sistemi professionali, contratti flessibili, relazioni sindacali) meritano una premessa generale per così dire, di sistema.

È emerso con evidenza dalle relazioni che le prospettive da cui osservare il pianeta lavoro pubblico continuano a essere fondamentalmente due.

La prima, ancora preminente, è la valutazione di quel che accade a partire dell'attività dei regolatori politici, governo e parlamento in primo luogo: cioè il tema ciclico delle riforme del lavoro pubblico; l'ultima riforma, riguardante il reclutamento della dirigenza, è stata appena annunciata dal ministro Zangrillo con interviste in organi di stampa<sup>92</sup>.

A proposito di regolamentazione governativa va ricordato, incidentalmente, che sempre più spesso alcuni ministri hanno utilizzato lo strumento soft della direttiva piuttosto che la legge (ultima la direttiva Zangrillo del 2023 sulle performance, ma prima sul benessere organizzativo, sul lavoro a distanza ecc.) ma i risultati in termini di cambiamento effettivo sarebbero poco significativi tanto che qualcuno ha utilizzato l'icastica espressione di "gattopardi involontari"<sup>93</sup>.

La seconda prospettiva di regolazione, a cui si accennerà, riguarda quella sindacale, mediante contrattazione collettiva a vari livelli, centrale e decentrato.

Purtroppo in Italia manca ancora una terza e fondamentale prospettiva di regolazione da cui osservare il pianeta lavoro pubblico.

Quella della microregolazione delle risorse umane e dell'organizzazione del lavoro che promana dal management (le dirigenze pubbliche diversamente articolate), cioè la regolamentazione unilaterale proveniente dalle amministrazioni nelle vesti di datrici di lavoro.

---

<sup>92</sup> «Sulle carriere Pa nuove regole più trasparenti dei concorsi» intervista al ministro P. Zangrillo di P. Trovati in *Il sole* 24 ore del 15 marzo 2025.

<sup>93</sup> R. Ruffini, *Gattopardi involontari*, RU, 6/2023, p. 1 ss.

È per altro un dato infatti acquisito, almeno nel mondo delle imprese private, che non è possibile capire dove va il lavoro senza confrontarsi con le strategie gestionali degli imprenditori<sup>94</sup>.

Nel lavoro pubblico la dinamica della regolazione unilaterale di origine datoriale non è invece esplorabile, perché appunto in larga misura manca; e ammesso che esista carsicamente, essa è per così dire afona, impalpabile e dispersa.

Tale lacuna strutturale della regolazione del lavoro pubblico deriva dal fatto che c'è un problema ancora irrisolto, in Italia, dopo vari cicli di riforma: il problema dell'identificazione di chi sia il datore di lavoro nella pubblica amministrazione (chi è "il padrone", come si diceva un tempo nel mondo delle imprese).

Non essendoci un soggetto chiaro e distinto, non è possibile discernere le logiche di azione delle diverse amministrazioni nella veste di datori di lavori pubblici.

Per chiarire cosa si intende può farsi un riferimento, meramente esemplificativo, all'amministrazione universitaria che ospita il convegno.

Mi sono più volte interrogato, nel ruolo di docente universitario, su chi sia il reale decisore in questo sub sistema amministrativo; il decisore al quale per esempio chiedere, oggi, conto e ragione dell'impianto burocratico in cui si avvitano le università italiane; di seguito: il ministro e i suoi direttori generali, il Rettore, e il direttore generale dell'università, l'Anvur, i dirigenti amministrativi, i professori che rivendicano giustamente la loro autonomia di didattica e ricerca e la possibilità di condurla effettivamente; e poi il consiglio di amministrazione, i collegi dei revisori, i nuclei di valutazione, i direttori di dipartimento e così via.

Questa dispersione delle competenze gestionali vale certamente per le università, dove forse il problema è ancor più sentito in ragione delle sue attività core (la complicazione che deriva dalla presenza delle comunità scientifiche); ma vale, *mutatis mutandis*, per tutte le amministrazioni italiane, centrali e periferiche. Persino nelle aziende ospedaliere, in cui il vertice manageriale sembrerebbe più compatto e definito in ragione della concentrazione di tale funzione sulle figure del Direttore generale, del Direttore Amministrativo e del Direttore Sanitario, è ampiamente nota l'influenza (malgrado il formale riparto delle competenze), anche sulle scelte gestionali oltre che programmatiche, dell'amministrazione regionale, non soltanto sul versante

---

<sup>94</sup> AAVV, *Trasformazioni dell'impresa e diritto del lavoro. Dialogando con Bruno Caruso* Volume 11/2024 della Biblioteca XX Maggio <https://csdle.lex.unict.it/biblioteca-20-maggio/collective-volumes/11-trasformazioni-dell'impresa-e-diritto-del-lavoro>

burocratico (i Direttori generali degli assessorati), quanto soprattutto sul versante politico (Presidente, Assessore, Giunta e persino commissioni consiliari).

In qualunque impresa, grande media o piccola che sia, è invece quasi immediato percepire dove si alloca la funzione di *command and control* e chi si assume la responsabilità: l'azionista, il manager e il cda, ognuno a vari livelli.

L'impressione è che il management pubblico (ammesso che sia con chiarezza identificabile nelle varie p.a.<sup>95</sup>) non è stato storicamente, e non è ancor oggi, soggetto autonomo di gestione, regolazione e direzione strategica nelle diverse amministrazioni.

Nel settore pubblico il peso della politica e dei sindacati, e di altri regolatori indiretti (la magistratura amministrativa e del lavoro, contabile e penale) rimane dunque esorbitante; se a questo si aggiunge una dirigenza che si accontenta di sopravvivere difensivamente nel groviglio burocratico, considerato quasi una *comfort zone*, si spiega perché l'amministrazione pubblica rimanga un nodo irrisolto dello sviluppo del sistema Italia.

Il che, come ampiamente analizzato a suo tempo<sup>96</sup>, non elimina le specificità di logiche di organizzazione, gestione, azione e finalità dei due macro sistemi, il pubblico e il privato<sup>97</sup>.

Ogni analisi sistemica dei due universi (con ricadute regolative a valle sugli istituti del rapporto e dell'organizzazione del lavoro) deve tenere nella giusta considerazione la specificità delle pubbliche amministrazioni (discorso a parte i soggetti, le imprese a controllo pubblico, che si muovono con logiche di quasi mercato)<sup>98</sup>.

---

<sup>95</sup> È ormai ampiamente acquisito che non esiste una logica organizzativa, gestionale e manageriale unitaria delle pubbliche amministrazioni italiane e che con tale diversità ogni seria analisi e valutazione sul lavoro pubblico deve fare i conti.

<sup>96</sup> B. Caruso, *Le riforme e il lavoro pubblico: la "legge Madia" e oltre. Miti, retoriche, nostalgie e realtà nell' "eterno ritorno" allo statuto speciale del lavoratore pubblico*, Quaderni DLM, 2019.

<sup>97</sup> Sulla grande dicotomia, con riguardo al diritto, spunti sempre interessanti – ancorché non si tiene conto degli avvistamenti più recenti (sovranismi e crisi della globalizzazione economica) - in B. Sordi, *Diritto pubblico e diritto privato*, il Mulino, 2020.

<sup>98</sup> Rileva C. Del Gesso, *Capitale umano e capacità dinamiche: una prospettiva sulle aziende del settore pubblico*, RU, 2/2024, p. 54 che le specificità della gestione pubblica includono: «la formalizzazione dell'attività amministrativa, che deve svolgersi secondo procedure predeterminate e trasparenti al fine di proteggere la comunità da possibili abusi di potere; le dinamiche politico-istituzionali e quelle legate all'acquisizione del consenso da parte degli organi elettivi, che influenzano la razionalità decisionale e gestionale; il reclutamento di risorse umane tramite concorsi pubblici e i sistemi normati di gestione delle carriere del personale; e l'acquisto di beni e servizi tramite appalti pubblici». L'autrice

È dunque questo il dato sistemico che bisogna sempre tener presente quando si affrontano questioni apparentemente di dettaglio, di microregolazione del lavoro pubblico, e di natura apparentemente tecnica quali quelle che sono state affrontate nel workshop.

## 2. La micro organizzazione: la regolamentazione legale

Le questioni principali che si sono evidenziate nell'ultimo lustro, nel dibattito sul lavoro pubblico, sono quelle di cui si sono occupate le relazioni: sostanzialmente le forme del reclutamento, la performance, la tipologia dei lavori flessibili (il grande tema del precariato pubblico), le progressioni e le carriere, per quel che riguarda la regolamentazione normativa.

Con riguardo alla regolamentazione contrattuale sindacale: l'ordinamento professionale e oggi, tema molto importante, non previsto specificamente dalla scaletta delle relazioni, la questione del recupero salariale e della povertà lavorativa anche nel pubblico impiego, che come è noto ha prodotto una rottura intersindacale e nei rapporti negoziali con il governo (relazione Boscati).

Per quanto riguarda la regolazione normativa, anche per la contingenza del PNRR, l'attenzione si è molto concentrata, in questi anni sul reclutamento con una serie di interventi a raffica (relazione Riccobono). Qualcosa vale rimarcare sulla programmazione (i Piao) e sul sistema delle performance (relazione Zappalà).

Si tratta di temi, che nel complesso, segnalano una maggiore attenzione dei regolatori pubblici alla concreta micro organizzazione piuttosto che alla macro e alle grandi riforme di sistema.

Va detto subito che, rispetto a quelli nell'agenda del decennio scorso, si tratta di temi sicuramente più concreti e laici che segnano l'abbandono dell'etica e della morale pubblica come focus della regolamentazione: faccio riferimento al ciclo della legislazione anticorruptiva con la preoccupante curvatura regolativa neo pubblicista che ne seguì<sup>99</sup>. Sono temi più concreti delle astratte e un po' banali disquisizioni che circolano

---

condivisibilmente fa notare che «l'introduzione di strumenti, criteri e tecniche manageriali "importati" dal settore privato – ad esempio, la contabilità economico-patrimoniale, piani e budget, indicatori di performance, sistemi di valutazione, la stessa figura del direttore generale, ecc. – non crea automaticamente valore pubblico», essendo quest'ultimo direttamente correlato, nel settore pubblico – ma sempre più anche nel settore privato – alla risorsa umana e ai criteri di sua gestione (coinvolgimento, motivazione, formazione e incentivazione).

<sup>99</sup> B. Caruso, *Le riforme del lavoro pubblico*, cit.

in dottrina sul management della felicità e sui dirigenti angeli custodi del benessere organizzativo.

Sono temi - reclutamento, performance ma anche gli ordinamenti professionali sul versante della regolazione sindacale - che, tuttavia, in mancanza di uno degli attori fondamentali di implementazione e di adeguata messa a sistema - il datore di lavoro e il management pubblico - rischiano di avvitarsi su stessi, di parcellizzarsi e infine di avvizzirsi in tecnicità.

Porto ad esempio, di quel che si intende, il tema del reclutamento.

Anche il legislatore sembra finalmente essersi reso conto che il concorso pubblico, come regolato dalle leggi e dai regolamenti, e come immaginato dalle alte corti, è un mito di carta pesta che non serve certamente a selezionare i migliori: procedure farraginose e, in quanto tali, aggirabili, produttive soltanto di inefficienze postume e contenziosi. Che in occasione del PNRR si sia tentato di fluidificare e alleggerire le procedure, non è certamente un male (relazione Riccobono). Ma in tal modo si è posto in essere un rattoppo, e non si è pensato sistemicamente.

Proprio perché è l'idea di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni che va ripensata per cercare di sciogliere il nodo funzionale, mai sciolto, di come conciliare imparzialità e buon andamento: come, cioè, apprestare regole trasparenti e giuste, ma allo stesso tempo garantire il risultato, vale a dire la selezione della persona, non astrattamente più preparata, ma più adatta al ruolo e alla esigenza di quella data e situata organizzazione e al suo compito peculiare di produzione di valore pubblico.

Tra l'altro, mentre ci si interroga sui metodi di selezione più congeniali, ci sono due elementi di sistema che complicano il quadro delle regole del reclutamento. Il primo, in parte avvertito anche dal legislatore, riguarda le tecniche di selezione: insieme al fatto che ormai si sostiene diffusamente che sempre più il reclutatore in carne ed ossa deve essere un esperto di tecniche di recruitment (uno psicologo o comunque un esperto di assesment), qualcuno sta incominciando a chiedersi legittimamente se, laddove non arriva a risultati efficienti l'intelligenza umana, non possa aiutare l'intelligenza artificiale: tema tanto affascinante quanto avventuroso che non è il caso di approfondire in questa sede<sup>100</sup>.

E in secondo luogo se non sia il caso di interrogarsi sul reclutamento a partire da un fenomeno del tutto nuovo.

---

<sup>100</sup> A. De Filippo, *Intelligenza artificiale e risorse umane nella pubblica amministrazione*, RU, 6/2024, p. 13 ss.

Sta infatti avvenendo che, per la prima volta forse nell'epoca repubblicana, il posto pubblico non è più ambito, per cui sarebbe crollato o starebbe per crollare il mito zaloniano del posto fisso.

Non so se sia del tutto vero: ma certo fa impressione leggere alcune interessanti analisi di organizzativisti sulla fuga dal lavoro pubblico e sulle tecniche per rimediarvi; vale a dire tecniche non solo concorsuali, ma anche preconcorsuali e post concorsuali per rendere non solo attrattivo il lavoro pubblico, ma anche per fidelizzare chi decide di approdarvi<sup>101</sup>.

Il governo, forse anche per rimediare a questa diffusa disaffezione soprattutto nelle professionalità medio alte, propone la riforma del reclutamento della dirigenza attraverso il metodo dell'"amichettismo"<sup>102</sup>: la definizione non è mia ma dell'autorevole quotidiano di Confindustria.

Praticamente il reclutamento, che dovrebbe generare pure fidelizzazione e senso della missione, dovrebbe avvenire, se non si è inteso male, attraverso un percorso, molto lungo e farraginoso, ma organizzato e proceduralmente scandito, di cooptazione del funzionario da parte di una sorta di dirigente mentore.

Come membro della categoria dei professori universitari non posso che rallegrarmi, essendo stata tradizionalmente la cooptazione il metodo di selezione e reclutamento tipico nella carriera universitaria: ma se così fosse, allora bisognerebbe si chiarisse, una volta per tutte, che la cooptazione, dove applicata seriamente e con onestà intellettuale e non come mero esercizio di potere accademico, è metodo molto più efficace di selezione dei migliori, rispetto al concorso pubblico e quindi non è necessariamente espressione di potere baronale e universitario.

Ci sarebbe poi molto da dire sulla programmazione e sul relativamente nuovo strumento del PIAO; quindi il grande tema, a rimorchio della riorganizzazione della performance organizzativa, del rendimento efficientistico e della produzione di valore pubblico (inteso quale valore dei valori), attraverso la pianificazione.

Circolano manuali di formazione dei c.d. PIAO, e si riscontra qualche esperienza di discreta implementazione, ma nel complesso la sensazione che rimane, al lettore

---

<sup>101</sup> M. Martinelli, *La fuga dal pubblico impiego: origine, cause e possibili rimedi. Spunti operativi per aumentare l'attrattività del lavoro pubblico*, RU, 3/2024, p. 33 ss.

<sup>102</sup> Intervista alla nota 1.

attento, è di grande astrattezza, di lontananza dai processi reali, di formalismo e di approccio prevalentemente burocratico.

### 3. La regolamentazione contrattuale/sindacale

Detto questo sull'attuale ciclo di regolamentazione normativa, qualcosa è utile dire sulla regolamentazione contrattuale. I temi salienti di tale regolazione, più o meno nell'ultimo quinquennio, sono stati gli ordinamenti professionali per la tornata contrattuale passata<sup>103</sup> e il recupero salariale per quella attuale.

Con riguardo ai sistemi di classificazione la relazione della dott.ssa Marongiu ha sollevato questioni di grande interesse; ha dato una visione anche dall'interno dell'approccio dell'ARAN e dei processi di mediazione interna e questo rende più leggibili gli esiti, anche se giustamente criticabili (relazione Zappalà<sup>104</sup>); e tuttavia l'impressione complessiva è che si è ancora nella fase *under construction*.

Se si guarda poi il tentativo di dare riconoscimento, in termini di status e professionalità al *middle management* (le elevate professionalità o qualificazioni), attraverso la valorizzazione del saper fare e di specifici saperi omogenei (le famiglie nelle amministrazioni centrali, i settori professionali nelle università), questo tentativo, a detta di molti, non si è ancora realizzato come auspicato dalla riforma contrattuale e come rilevato nella relazione di Loredana Zappalà.

Per tornare all'esempio dell'università (dove la figura dell'EP è presente storicamente) si ha l'impressione che la costruzione di questa figura di mini dirigenza, non sia pienamente riuscita per ragioni generali e specifiche su cui non ci si può soffermare.

Nell'università si è evidenziata una discreta difficoltà nell'utilizzare una figura ad elevata autonomia professionale a supporto della ricerca; e ciò in ragione della complessiva perdita di senso della comunità scientifica, per cui spesso questa figura è stata utilizzata per scopi surrogatori: per esempio, come punto di partenza spurio per la carriera accademica o addirittura per l'attività assistenziale nelle facoltà di medicina; ovvero come un superfunzionario amministrativo che schiaccia a volte, come si è detto, il profilo del funzionario e a volte in competizione con il responsabile della

---

<sup>103</sup> Si rinvia a A. Viscomi, *Dalla competenza alle competenze: questioni recenti in materia di professionalità e merito nel lavoro pubblico*, LPA, 2024, 1, p.1 ss.; S. Mainardi, *Inquadramenti pubblici atto II. Appunti dai CCNL tra organizzazione e tutela della professionalità*, LPA, 2023, 3, p. 449 ss. A. Riccobono, *Le nuove carriere dei dipendenti pubblici: professionalità, merito imparzialità tra concorso, comparazione e valutazione*, LPA, 3, p. 301 ss.

<sup>104</sup> Più in generale, sul tema delle competenze il saggio di A. Viscomi citato alla nt precedente.

posizione organizzativa, quindi con un evidente cortocircuito funzionale e crisi di identità di ritorno.

Tutto ciò per dire che senza una forte logica sistemica a sostegno, i cambiamenti parziali e settoriali, come nel caso degli ordimenti professionali, non funzionano o non raggiungono i risultati sperati.

A ciò va aggiunto che il tema della valorizzazione della professionalità oggi non può essere limitato, come si tende a fare, soltanto agli strumenti e alle tecniche di promozione in carriera: onde l'avvitarsi del dibattito sulla forbice distruttiva, e senza via di mezzo, tra concorso pubblico promotivo, lento farraginoso, e progressioni di massa gestite dai sindacati.

Occuparsi di professionalità anche nel settore pubblico implicherebbe oggi un confronto serio con la trasformazione del lavoro in atto: non può più essere accantonata, per esempio, una analisi seria sul rapporto tra professionalità e innovazione tecnologica veicolata dall'intelligenza artificiale, applicata all'organizzazione del lavoro e in ragione del valore pubblico che si deve produrre<sup>105</sup>. Compito che dovrebbe essere appannaggio di chi si fa carico di dirigere e perseguire la missione della singola pubblica amministrazione; e qui torna circolarmente il tema di chi comanda e dirige.

Detto questo sui sistemi di classificazione, l'altro tema attuale della regolazione contrattuale è il recupero salariale, che merita due rapide considerazioni.

La prima riguarda il fatto che l'impoverimento relativo dei lavoratori pubblici, a cui si è assistito in questi ultimi anni, fa comprendere le resistenze sindacali alle proposte governative sulle percentuali di recupero rispetto all'inflazione accumulata. Se è vero, come dice il recente rapporto ARAN sulle retribuzioni, che in alcuni comparti il recupero dell'inflazione c'è stato, in altri no e comunque nel pubblico è stato inferiore a quello del settore privato. Inoltre non può dimenticarsi che l'Italia vanta il non commendevole primato europeo della decrescita dei salari reali che produce povertà lavorativa anche nel settore pubblico.

Tutto ciò ha prodotto, come è noto, la divisione verticale tra i sindacati con il conseguente blocco negoziale in alcuni comparti (sanità ed EELL) e l'approvazione maggioritaria in altri (le funzioni centrali).

---

<sup>105</sup> Di interesse l'analisi in cinque puntate apparsa sulla rivista on line Stroncature (febbraio 2025) sull'impatto delle nuove tecnologie sulle specifiche professionalità, *La grande trasformazione tecnologica e il futuro del lavoro*.

Ma acquisito che il recupero salariale e la sua equa distribuzione, nell'era delle diseguaglianze di ritorno, è compito precipuo delle OOSS (che vale ricordare nascono come "autorità salariali"), è pur vero che sul piano della giustizia commutativa e premiale, non ci si può sottrarre alla considerazione che anche la leva salariale deve rimanere uno strumento di motivazione e di premio dei migliori, e su questo versante i ritardi culturali di alcuni sindacati almeno, rischiano di essere lunari.

L'altra considerazione sul negoziato salariale in atto è invece positiva: il dissidio interno alle OOSS, anche confederali, a cui si sta assistendo oggi, pure di tipo culturale e strategico e non solo di tattica negoziale, non sembra distruttivo come si presentò quindici anni orsono in modo analogo alla Fiat, ai tempi di Landini e Marchionne, con il seguito giudiziario che ne derivò.

Tale conflitto non è oggi distruttivo delle relazioni sindacali perché, nel settore pubblico, esso è previsto e regolato come ipotesi fisiologica e non lasciato all'arbitraggio giudiziale.

È un conflitto, infatti, incanalato verso diversi e possibili esiti da una legge organica e razionale di regolamentazione della rappresentanza, rappresentatività e del dissidio intersindacale, che fa perno sul principio di maggioranza. Ovviamente anche la CGIL se ne deve fare una ragione.

Se di questa razionalità strutturale di ritorno della II riforma del lavoro pubblico ci si avvale oggi, è perché quella fu una riforma, certamente per le relazioni sindacali, organica e di altro profilo. Appunto sistemica.

Ricordo che quella riforma, che ancora tiene e resta un modello da esportare anche nel settore privato, fu il risultato di un solido progetto normativo; una sorta di ponte che avrebbe dovuto collegare lavoro pubblico e privato, i cui architetti furono grandi riformatori dell'epoca che guardavano predittivamente al sistema e al suo funzionamento complessivo, tra cui, piace rievocarlo in questa occasione e in questa sede universitaria, Massimo D'Antona.

## Il diritto antidiscriminatorio oggi False e vere questioni\*

Marzia Barbera

1. L'eguaglianza come paradosso e come metafora	100
2. L'eguaglianza come "smascheramento" del diritto antidiscriminatorio	102
3. Riconoscimento o redistribuzione	105
4. Andare oltre il diritto antidiscriminatorio?	107

---

\* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 495/2025

## 1. L'eguaglianza come paradosso e come metafora

Ringrazio l'Aidlass per aver organizzato questo convegno dedicato a un tema che mi sta da sempre a cuore e che è uno dei centri costanti dei miei interessi scientifici e ringrazio anche tutti i colleghi e le colleghe che sono intervenuti in questi due giorni di dibattito, perché hanno sollevato questioni di grande rilevanza teorica e pratica (nel senso di pratica del diritto) e aperto nuovi, problematici scenari. Ne menziono soltanto alcuni, non potendo soffermarmi su tutti, perché mi pare valga la pena affrontare soprattutto alcune delle sfide più difficili poste dalle relazioni. In particolare, vorrei soffermarmi sulla lettura "eretica" del diritto antidiscriminatoria proposta dal prof. Antonio Pileggi e sull'ipotesi, avanzata in termini problematici sia dalla relazione del prof. Roberto Voza sia da quella della prof.ssa Luisa Corazza, che vi possa essere un conflitto fra due delle politiche che sottostanno alla tutela antidiscriminatoria, vale a dire le politiche di riconoscimento e le politiche redistributive.

La lettura "eretica" della materia oggetto di questo Convegno prima menzionata sembrerebbe, a prima vista, risalire a un paradosso enunciato anni fa da Antoine Jeammaud a un Seminario di Pontignano dedicato alle discriminazioni di genere, secondo il quale il diritto del lavoro sarebbe «allergico all'eguaglianza», cosicché non ci sarebbe nulla di che stupirsi se, a quanto ci dice Pileggi, all'avanzata o alla ritirata dell'uno corrisponde la ritirata o l'avanzata dell'altra.

I paradossi, però, vanno capiti e interpretati perché siano davvero uno stimolo per la riflessione. A cosa si riferiva Jeammaud? Anzitutto al fatto che l'eguaglianza assume nella tradizione liberale, che presuppone l'eguaglianza delle parti del rapporto di lavoro: il diritto del lavoro, al contrario, nasce proprio come una critica a questa idea. In secondo luogo, al fatto che l'eguaglianza come parità di trattamento considera tutte le differenze irrilevanti, mentre per il diritto del lavoro le differenze contano: i lavoratori delle piccole imprese non sono eguali a quelli delle grandi imprese, le lavoratrici del settore dei servizi non sono eguali a quelle dei settori tecnologicamente avanzati.

Già allora, al tempo in cui Jeammaud enunciava il suo elegante paradosso, queste contrapposizioni risultavano poco convincenti rispetto all'evoluzione dell'idea di eguaglianza accolta dagli odierni ordinamenti costituzionali. Essi esprimono una concezione valutativa dell'eguaglianza, sensibile alle differenze soggettive e portata a correggere le diseguaglianze di fatto sottostanti all'eguaglianza giuridica formale; una concezione tale da rendere, in realtà, inscindibile eguaglianza e diritto del lavoro, nonostante i tentativi di rifondare su altri valori la nostra materia (penso soprattutto alle posizioni di studiosi come Riccardo Del Punta, secondo il quale, anche per chi

lavora, è la libertà a venire prima di tutto). Per questo, mi parrebbe di poter dire che il paradosso presente nella preposizione di Jeammaud consista nel fatto che la preposizione in sé non è valida. Il medesimo paradosso sembra oggi riproporsi nelle posizioni espresse da Antonio Pileggi nella sua relazione. In questo caso, il diritto del lavoro sarebbe allergico all'eguaglianza perché, come accennavo prima, l'avanzata del diritto antidiscriminatorio (che del principio di eguaglianza è una delle espressioni) segna la ritirata del diritto del lavoro: «l'asino scalcia e ha scalzato il cavallo», scrive l'Autore.

In questo caso, all'uso del paradosso si accompagna l'uso di una metafora (con il che siamo al ricorso a due importanti strumenti della retorica). Non di una metafora qualunque, ma di una metafora che ne ricorda un'altra, usata da alcuni giuslavoristi e che io stessa ho evocato in un mio scritto apparso in un volume collettivo di qualche anno fa<sup>106</sup>. La ragione della metafora era che il diritto antidiscriminatorio veniva visto come un succedaneo della norma inderogabile e, cioè, come una forma di tutela che riguarda sì gli stessi soggetti e le stesse condizioni di disparità sociale a cui si rivolge il diritto del lavoro, ma che funziona peggio, per via della sua struttura condizionata (dovuta alla necessità dell'esistenza di qualcuno a cui compararsi) e relativa (dovuta alla possibilità che porti a un risultato di parificazione verso il basso), e che si attiva solo per alcuni (indicati tassativamente dalla legge).

L'uso della medesima metafora farebbe pensare che il nostro relatore la pensi allo stesso modo. Se così fosse, non potrei far altro che ricordare brevemente quanto scrissi allora e cioè che, al di là delle semplificazioni, in realtà il rapporto fra diritto antidiscriminatorio e diritto del lavoro è bidirezionale. Il diritto antidiscriminatorio è parte, fin dai suoi inizi, del diritto del lavoro perché ne condivide i presupposti costitutivi e valoriali, a cominciare dal porsi come limite a una posizione di potere privato altrimenti libera. Ma il diritto antidiscriminatorio, a sua volta, cambia le coordinate del diritto del lavoro, perché mette in luce le più vistose forme di diseguaglianza orizzontale esistenti nel rapporto di lavoro e perché costringe a riconoscere la necessità di assoggettare a controllo anche i poteri gerarchico-organizzativi discrezionali del datore di lavoro, spesso irriducibili alle situazioni soggettive tipiche prese in considerazione dalla norma inderogabile. Di qui la necessità di leggere i due sistemi di tutela come complementari e non come alternativi.

---

<sup>106</sup> Mi riferisco al saggio *Il cavallo e l'asino. Ovvero dalla tecnica della norma inderogabile alla tecnica antidiscriminatoria*, in O. Bonardi (a cura di) *Eguaglianza e divieti di discriminazione nell'era del diritto del lavoro derogabile*, Roma, 2017, p.17 ss., citato anche nella relazione di Pileggi ma con più di qualche *misunderstanding*, ho l'impressione.

Tuttavia, ho l'impressione che queste obiezioni non coglierebbero nel segno. Al di là dell'apparente somiglianza degli argomenti, vedo una diversità di fondo fra le due posizioni. Nel primo caso, la metafora mi pare esprima una sfiducia nei confronti del diritto antidiscriminatorio, percepito come un sistema di garanzie meno effettivo rispetto alla normativa inderogabile classica, o come una sorta di lusso riconosciuto a pochi e, dunque, nella sostanza superfluo. Nel secondo caso, la metafora mi pare voglia operare uno smascheramento del diritto antidiscriminatorio, legittimare un'operazione teorica e pratica (nel senso, prima indicato, di pratica professionale del diritto), per cui si attacca (per così dire, da "sinistra") la ritirata da importanti garanzie fornite dal diritto e dal processo del lavoro, per attaccare in realtà (per così dire, da "destra") - e mi scuso per la banalizzazione dei due aggettivi - la tutela antidiscriminatoria, che spingerebbe (in alcuni casi, costringerebbe) la persona che lavora a indossare una identità fattoriale (l'aggettivo, in questo caso, non è mio, ma dell'Autore), affinché i suoi bisogni e interessi vengano presi sul serio dal diritto. In mancanza di identità fattoriale, ci si dice, non c'è più protezione. Parrebbe, dunque, che quelli che per lungo tempo sono stati indicati come gli outsiders sarebbero oggi i veri insiders del diritto del lavoro.

## 2. L'eguaglianza come "smascheramento" del diritto antidiscriminatorio

Cercherò adesso di spiegare in che cosa consiste, a mio parere, questa operazione di smascheramento e perché vi vedo un attacco alle ragioni del diritto antidiscriminatorio. Consiste nel descrivere la tutela antidiscriminatoria non uno strumento di inclusione, come si è sempre pensato che sia, ma come uno strumento di esclusione, e consiste nel suggerire che questo strumento sia usato da minoranze particolarmente protette a danno della maggioranza dei lavoratori (maschi, sembrerebbe, perché le donne apparterrebbero anch'esse a quelle minoranze "fattoriali"). Infatti, si legge nella relazione, l'effetto reale dell'affermarsi del diritto antidiscriminatorio e della tutela processuale speciale da cui è assistito a discapito del diritto del lavoro tradizionale e della giustizia del lavoro di tutti, è stato quello di «scardina(re) l'uniformità della norma inderogabile e, con la complicità degli obblighi di trasparenza e della clausola generale degli accomodamenti ragionevoli, rende(re) sindacabili le disposizioni e le decisioni, anche organizzative, che non tengano conto della situazione o delle esigenze dei lavoratori fattoriali». Di qui deriva, a parere dell'Autore, la tendenza espansiva dei fattori protetti (di cui sarebbero espressione sia le molestie che le convinzioni personali, che, in verità, non sono categorie omogenee: le prime sono condotte discriminatorie, le seconde ground di discriminazione), tendenza funzionale, a sua volta, alla relativa fruizione della funzione «compensativa» del diritto antidiscriminatorio; ma deriva, soprattutto, la conseguenza che «(a) farne le spese, in una situazione di

perdurante crisi della giustizia del lavoro, è chi è protetto solo dal fattore subordinazione», cioè, gli originari protagonisti del diritto del lavoro.

Dunque, non soltanto alcune delle persone che lavorano, in ragione della loro particolare identità personale, sarebbero più tutelati di altri (nel caso dei lavoratori disabili, persino “troppo” tutelati) ma questa loro maggiore tutela avverrebbe a detrimento degli altri, di quelli che una volta erano garantiti da norme universali e rivolte a tutti e che ora, potendo vantare solo la condizione di lavoratori subordinati, sono i meno tutelati di tutti, o addirittura non sono tutelati per nulla, perché «(n)el diritto antidiscriminatorio il lavoratore a-fattoriale degrada a tertium comparationis». L’eguaglianza, di conseguenza, parrebbe che possa essere ricostituita solo se si dismette questa tutela preferenziale e si torna alla parità di trattamento, di tutti con tutti.

Ci vuol poco a capire che questa catena di causa-effetto non regge, né sul piano dei fatti (non sono state le esigenze dei “lavoratori fattoriali” quelle che hanno incalzato il diritto del lavoro ma le esigenze dell’economia) e della successione storica degli eventi (il diritto antidiscriminatorio si è affermato da noi dopo, e non prima, della crisi della norma inderogabile e universale; dopo, e non prima, del tramonto di tutele quali quelle che assistevano il lavoro nel trasferimento d’azienda, per restare all’esempio fornito nella relazione), né su quello della logica o dei valori. Per quale ragione un intervento di riequilibrio di una reale condizione di svantaggio dovrebbe ledere l’eguaglianza e non, piuttosto, realizzarla? E perché dovrebbe necessariamente avvenire a detrimento degli altri, quasi che il diritto fosse costituito da vasi comunicanti?

Ma se il ragionamento non pare reggere su basi fattuali o logiche o valoriali, allora da cosa nasce questo tentativo di smascheramento? A cosa serve avvertire, come fa la relazione, che qualsiasi trattamento diverso accordato a chi lamenta o reclama la propria differenza non può che provocare una perdita per gli altri, per i *normali*?

Posso abbozzare solo qualche impressione, che potrà essere vagliata nel corso del dibattito e smentita dallo stesso Autore.

La prima impressione è che il desiderio di smascheramento nasca da un disconoscimento della realtà della discriminazione. Solo così si può spiegare il rovesciamento di posizioni per cui i soggetti a cui, più che ad altri, vengono negate opportunità di lavoro e di vita (stranieri, disabili, omosessuali, vecchi, lavoratori con contratti precari...) diventino i responsabili delle ingiustizie di cui soffrono tutti gli altri. Solo così si può spiegare l’insistenza sui penosi effetti della sparizione del motivo illecito dalla fattispecie discriminatoria, che avrebbe finito per punire anche chi non intendeva nuocere, chi viene accusato, “senza colpa”, di discriminare. Solo così si può sostenere che «l’evirazione», prima, e la «sterilizzazione», dopo, dell’art. 18 dipenda dal diffondersi

dell'idea che ad essere «imperdonabili» siano solo i licenziamenti discriminatori, tanto che ormai «reintegrazione fa rima con discriminazione et similia»<sup>107</sup>.

Ora, il diritto antidiscriminatorio può, indubbiamente, produrre anche effetti redistributivi e, dunque portare a conflitti di carattere bipolare: non più solo fra datore di lavoro e lavoratori ma anche fra i lavoratori stessi. Questi conflitti mal si adattano ad essere decisi con la logica dell'aggiudicazione, propria della tutela giurisdizionale. Ma riconoscere l'esistenza di questi conflitti e la difficoltà di risolverli è altra cosa dal dimenticare che l'ingiustizia è, comunque, a monte e dipende da chi occupa una posizione di potere che gli consente di discriminare, e non a valle, quando si include chi prima era rimasto escluso.

Come dicevo all'inizio, l'intento dell'Autore parrebbe quello di restituire la dignità perduta alla norma inderogabile e alla parità di trattamento che questa garantisce per la sua portata universalistica. Intendiamoci, la difesa della norma inderogabile è una posizione del tutto legittima, sia pure, mi verrebbe da dire, alquanto tardiva nelle nostre circostanze. Ma non si comprende perché, per far ciò, si reputi necessario presentare il "vero volto" del diritto discriminatorio, togliergli la maschera, piuttosto che esaminare le ragioni reali del tramonto di questa tecnica di tutela, che certo non dipendono dalla volontà di avvantaggiare i gruppi storicamente svantaggiati, che sono stati, di solito, anche i primi ad essere colpiti dalle spinte deregolative degli ultimi decenni. Così come è legittimo enunciare una preferenza valoriale per l'eguaglianza intesa come parità di trattamento. Ma, allora, oltre ad essere disposti ad ammettere che, in verità, la parità di trattamento fra lavoratori non è mai veramente esistita, come chiunque si occupi di diritto del lavoro sa fin troppo bene, bisognerebbe anche motivare puntualmente questa preferenza in punto di diritto (anche costituzionale) e/o in termini di esiti di maggiore giustizia.

Le obiezioni mosse alle azioni positive da studiosi presenti anche oggi a questo convegno in uno dei primi libri dedicati alla questione<sup>108</sup> si fondavano sul primato giuridico (ma forse anche morale) dell'eguaglianza formale predicata dal primo comma dell'art. 3 della nostra Costituzione e sui rischi insiti nel valorizzare

---

<sup>107</sup> Fra i molti esempi offerti dal testo vi è anche quello che l'affermare, in occasione del tentativo di introduzione di limiti all'operatività dell'art. 18, che erano confermati "i divieti attualmente vigenti in materia di licenziamento discriminatorio..., licenziamento della lavoratrice in concomitanza con il suo matrimonio... e licenziamento in caso di malattia o maternità" avrebbe alla base, «la stessa, identica, idea che, dopo dieci anni di incubazione, avrebbe condotto ad evirare, prima, ed a sterilizzare, dopo, l'art. 18». Colpisce che si ricorra, in questo contesto, all'uso di verbi che richiamano operazioni di desessualizzazione dell'identità maschile.

<sup>108</sup> L. Zoppoli, R. Santucci, *Finalità della legge e questioni di costituzionalità*, in L. Gaeta, L. Zoppoli (a cura di), *Il diritto diseguale: la legge sulle azioni positive*, Torino, 1992, p. 25 ss.

eccessivamente il riferimento al sociale. Le contro obiezioni a quelle posizioni si fondavano, oltre che sulla natura relativa dello stesso principio di eguaglianza formale, che ammette trattamenti diversi di situazioni diverse, sulla “sincerità” del secondo comma dello stesso articolo, che riconosce e intende correggere il divario fra eguaglianza formale e diseguaglianze di fatto, e sulla possibilità di una lettura coordinata dei due commi<sup>109</sup>. I termini della questione non mi sembrano diversi oggi. A una lettura coordinata della due parti della norma costituzionale si richiama, non a caso, anche la relazione di Roberto Voza nell’affermare che le azioni positive «non sono ‘discriminazioni alla rovescia’», «non derogano al principio di eguaglianza, ma ne sono l’attuazione».

La “sincerità”, ci dice un saggio di Massimo Luciani di qualche anno<sup>110</sup>, è non solo una qualità umana ma anche un valore e un principio giuridico. Mi pare che questo valga anche per il dibattito scientifico. In mancanza di sincerità, cioè di verità<sup>111</sup>, lo “smascheramento” del diritto antidiscriminatorio rischia di rivelarsi solo un’operazione ideologica, una delegittimazione dei suoi fondamenti giuridici e morali<sup>112</sup>. Se la realtà di fatto che è alla base dell’idea giuridica di discriminazione viene disconosciuta, non so su cosa possa fondarsi una sincera discussione scientifica fra chi consente con le ragioni del diritto discriminatorio e chi ne dissente. E questo sì sarebbe il maggior paradosso di un convegno scientifico che gli è dedicato.

### 3. Riconoscimento o redistribuzione

Una discussione scientifica sincera sul diritto antidiscriminatorio richiede anche che se ne riconoscano i limiti. Sia nella relazione della prof.ssa Luisa Corazza che in quella del prof. Roberto Voza, ma anche in alcuni accenni dell’intervento del prof. Andrea Lassandari, ho sentito risuonare l’interrogativo se il contrasto alle discriminazioni non

---

<sup>109</sup> Per chi voglia tornare alle radici domestiche di quel dibattito suggerisco anche la rilettura del *Commentario sistematico alla legge 10 aprile 1991, n. 125*, a cura di M.V. Ballestrero e T. Treu, in *NLCC*, n. 1, 1994.

<sup>110</sup> M. L., *Il “principio di sincerità” nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Pol. Dir.*, 2010, p. 575 ss.

<sup>111</sup> È sempre Luciani a ricordare che in greco antico sincerità sta per *altheia*, verità.

<sup>112</sup> La relazione si chiude con l’osservazione che «è significativo che molte delle azioni antidiscriminatorie più note siano state promosse, magari contro discriminazioni potenziali, dalle consigliere di parità, da organizzazioni sindacali, da associazioni rappresentative degli interessi lesi o accreditate. Quasi mai da singoli lavoratori, salvo che non intercettino un filone sicuro tracciato da precedenti affidabili e non incrocino studi o associazioni con specifico *know how* che possano rendere appetibile l’indigesto ricorso al giudice grazie ad economie di scala». Con il che anche l’idea di uso strategico del diritto discriminatorio (e anche qui non mancano nella relazione citazioni “alla rovescia”) degrada a strumentario dei professionisti della politica e a espediente di navigati professionisti del diritto. Vale appena la pena osservare che, per il diritto antidiscriminatorio, “potenziale” non significa che la discriminazione non sia già in atto, anche se i suoi destinatari non sono immediatamente individuabili.

debba integrarsi con un'attenzione più ampia alle questioni redistributive; se sia possibile assegnare valore, nell'ambito del ragionamento antidiscriminatorio, alle disegualianze sociali; o, più radicalmente, se, più importante della lotta alle discriminazioni, non sia la lotta alla povertà.

Si tratta, anche in questo caso, di interrogativi che ci rimandano a discussioni sorte da tempo. Nel dibattito che seguì la famosa decisione della Corte Suprema Usa nel caso *Brown v. Board of Education* (1954), con la quale fu dichiarata l'incostituzionalità della segregazione razziale vigente nel sistema scolastico statunitense, vi fu chi disse che l'essersi concentrati sulla lotta per i diritti civili avesse distratto da quella, più radicale, per una maggiore giustizia sociale <sup>113</sup>.

E non sono nuovi neppure gli interrogativi che ricordano uno dei limiti ben conosciuti del diritto antidiscriminatorio: la sua selettività. Gli stranieri in quanto stranieri ne sono protetti, gli stranieri in quanto poveri e i poveri in generale no, perché la povertà non è una categoria del diritto antidiscriminatorio.

Qualche anno fa questi temi furono affrontati in una chiave in un'appassionante discussione fra Nancy Fraser e Alex Honneth a proposito del contrasto fra il paradigma del riconoscimento e quello della redistribuzione <sup>114</sup>. In quel confronto, la redistribuzione viene descritta come un paradigma di giustizia sociale che si concentra sulle ingiustizie socio-economiche radicate nella struttura della società e da combattere attraverso l'eliminazione delle differenze di gruppo; il riconoscimento, invece, come un paradigma che combatte le ingiustizie basate sulla diversificazione degli status personali, sull'identità della persona, e lotta per l'affermazione delle differenze o specificità di gruppo. Il paradigma della redistribuzione guarda soprattutto a forme di riorganizzazione economica e sociale e a varie forme di redistribuzione del reddito e della ricchezza. Per il paradigma del riconoscimento il rimedio all'ingiustizia risiede, piuttosto, nella valutazione in positivo e nella valorizzazione delle differenze soggettive (culturale, dei corpi, delle identità di genere e così via), in termini anzitutto di eguale rispetto e considerazione. Sia Fraser che Honneth concordano nel respingere le concezioni economicistiche che riducono il riconoscimento a mero epifenomeno della redistribuzione. Essi dissentono, invece, rispetto all'intendere il riconoscimento come categoria morale sovraordinata, da cui deriva anche la redistribuzione, come fa

---

<sup>113</sup> Parlare dell'eredità di *Brown* significherebbe aprire una parentesi troppo lunga. Mi si consenta di rinviare a quanto ho scritto in M. Barbera, *Perché non abbiamo avuto un caso Brown. Il ruolo delle cliniche legali nelle strategie di public interest litigation*, in *Quest. Giust.*, 2019, n. 3.

<sup>114</sup> N. Fraser, A. Honneth *Redistribuzione o riconoscimento? Lotte di genere e disegualianze economiche*, Milano, 2007.

Honneth, e il sostenere la necessità di connettere i due tipi di ingiustizia, in una visione bidimensionale che racchiuda le istanze da redistribuzione economica e quelle da riconoscimento dell'identità, come fa Fraser.

Personalmente, propendo per la seconda posizione e ritengo anche che nel diritto antidiscriminatorio ambedue le prospettive siano presenti, sia quella del riconoscimento che quella della redistribuzione. Così come l'eguaglianza ha dimensioni diverse, lo stesso accade con il diritto antidiscriminatorio. Anche il diritto antidiscriminatorio va alla radice delle diseguaglianze sociali, soprattutto quando parla il linguaggio delle discriminazioni indirette e delle azioni positive. Ciò non toglie che il diritto discriminatorio lo faccia in modo limitato, perché, strutturalmente, non può fare diversamente. È la sua selettività a determinare il terreno di gioco, afferma Luisa Corazza, e non si potrebbe dire meglio di così.

Tuttavia, per situare la discussione su un terreno più concreto e per mettere insieme le obiezioni prima menzionate, vorrei provare a discutere della necessità di andare oltre il diritto antidiscriminatorio, come sostiene l'Autrice, partendo però non dalla diseguaglianza di genere nel lavoro ma dalla questione menzionata poc'anzi e cioè se sia più importante combattere la diseguaglianza o combattere la povertà <sup>115</sup>.

#### 4. Andare oltre il diritto antidiscriminatorio?

Vorrei cominciare proprio dalla selettività del diritto antidiscriminatorio osservando che la tutela antidiscriminatoria nasce come tutela selettiva perché risponde a specifici fenomeni storici di diseguaglianza, percepiti come ingiusti dal diritto, che talvolta anticipa, talvolta segue la presa di coscienza sociale di tali fenomeni. In sostanza, il diritto fa sempre una diagnosi sociale quando etichetta una classificazione come discriminazione. L'elenco dei fattori vietati rinvia immediatamente all'esistenza di fenomeni di stigmatizzazione e pregiudizio; a strutture politiche e sociali diseguali; a una disparità di potere, di capacità di mobilitazione, di rappresentazione degli interessi di gruppo in quanto interessi di minoranza; a situazioni radicate di svantaggio e vulnerabilità sociale. La storicità e contingenza di tale processo di specificazione dei fattori di discriminazione vietati ne spiega anche la variabilità.

---

<sup>115</sup> Per farlo mi avvalgo di alcune riflessioni suscitate dal Rapporto *Istituzioni: uguaglianza, diritti sociali, immigrazione*, che conclude Progetto di ricerca L.A.W. - Leverage the Access to Welfare, curato da ASGI e dal Centro studi Medi di Genova, che si possono leggere in <https://test.labourlawcommunity.org/ricerca/immigrazione-diseguaglianze-poverta-la-prospettiva-del-diritto/>

I poveri, tuttavia, sono difficilmente riconducibili alle idee cardine del diritto antidiscriminatorio, in particolare all'idea di "gruppi di minoranza": i poveri non rappresentano una minoranza distinguibile e stabile, anzi è proprio il loro essere diffusi e variabili nel numero e nella composizione che ne rende difficile la mobilitazione e li rende deboli nel sistema di rappresentanza politica. Le categorie proprie del diritto antidiscriminatorio si adattano poco, dunque, a combattere fenomeni pervasivi di povertà.

Un secondo limite nasce dalla portata limitata dell'affermazione del principio di non discriminazione da parte di una pronuncia giudiziale. Ad esempio, le azioni giudiziarie in materia di assegni al nucleo familiare negati ai migranti non lungo soggiornanti, per parecchi anni, hanno dato come risultato che unicamente chi promuoveva una causa riusciva ad ottenere la prestazione. Solo con il varo dell'assegno unico universale e la riforma dell'art. 41 TU immigrazione è stata finalmente superata questa esclusione. In sostanza, sembrerebbe che solo la volontà politica possa effettivamente superare una condizione di disegualianza. Fino a che non interviene una decisione politica, il diritto antidiscriminatorio sembra garantire solo un'egualianza "frattale", un'egualianza frastagliata, discontinua, sempre eguale a se stessa.

Da ciò deriva un terzo limite che riguarda l'efficacia del diritto antidiscriminatorio come tecnica di controllo della discrezionalità politica e che pertiene alla reazione politica a tale controllo. Una delle condizioni di sistema nel funzionamento della tecnica antidiscriminatoria è la presenza o meno di un atteggiamento di resistenza alle decisioni giudiziali da parte del sistema politico<sup>116</sup>, a cui interessa di più rassicurare la propria constituency portatrice di interessi contrastanti con le pronunce dei giudici. In sostanza, pur agendo come tecnica antimaggioritaria, il diritto antidiscriminatorio può avere scarsa capacità di modificare effettivamente gli indirizzi politici della maggioranza.

Vorrei ora discutere di questi tre limiti e ragionare sul fatto se davvero essi richiedano di andare oltre il diritto antidiscriminatorio.

In realtà, vi dovrebbero essere pochi dubbi sul fatto la lotta alla povertà dovrebbe essere condotta con rimedi universalistici, che guardino al bisogno (a sua volta definibile in termini più o meno ampi). È ciò che è avvenuto, dopo anni di discussione, con l'introduzione, nel 2019, del reddito di cittadinanza, una misura di contrasto alla

---

<sup>116</sup> Si veda, su questo, V. Protopapa, *From Legal Mobilization to Effective Migrants' Rights: The Italian Case*, in *Eur. Pub. Law*, 2020, n. 2, p. 477 ss.

povertà e all'esclusione sociale di tipo universalistico, prontamente e malauguratamente cancellata dal governo in carica.

Ma proprio la vicenda del reddito di cittadinanza mostra che ci sono sempre dei problemi con i rimedi universalistici: qualcuno può restarne fuori se, per qualche motivo, non viene considerato parte, a pieno titolo, della comunità. Erano due i requisiti che hanno fortemente ostacolato l'accesso delle persone straniere al reddito di cittadinanza, e cioè la richiesta del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo e la residenza da almeno 10 anni (di cui gli ultimi 2 continuativi) sul territorio italiano.

È in questi casi che risalta in modo particolare la funzione del diritto antidiscriminatorio, è cioè il suo essere uno strumento diagnostico dei nodi strutturali delle disegualtarianze sociali, e risalta anche il ruolo cruciale giocato dal lavoro di advocacy e dal contezioso strategico antidiscriminatorio.

Parlavo poco fa del carattere "frattale" della tutela antidiscriminatoria e dei suoi limiti. Qui vorrei invece evidenziare un'altra sua caratteristica. Il motivo per cui si usano i frattali è che essi permettono di affrontare problemi di fronte ai quali la matematica o la geometria tradizionali si dovevano arrestare: permettono, ad esempio, di misurare la lunghezza delle coste della Norvegia, nonostante esse siano molto frastagliate; permettono di capire come è distribuita geometricamente la materia planetaria nello spazio universale.

Lo stesso accade con il diritto antidiscriminatorio. Permette di descrivere un'architettura sociale complessa e piena di fratture. Non tutti i poveri si trovano a dover affrontare, oltre alla condizione di povertà, gli altri ostacoli che incontrano gli stranieri nel nostro paese. Nei casi in cui associazioni e individui hanno sfidato in tribunale gli autori di diversi casi di discriminazione istituzionale contro i migranti, lo svantaggio subito da questi ultimi nasceva certamente da diversi fattori strutturali (inclusa la povertà o la scarsità di mezzi), ma ciò che risultava decisivo come fattore di svantaggio era proprio il fatto di non essere cittadini, di avere una razza o origine etnica diversa, di appartenere perciò a una minoranza non rappresentata nel processo politico, i cui interessi potevano più facilmente essere annullati dal prevalere di interessi (o anche dalla rappresentazione simbolica di tali interessi) più forti.

Il diritto antidiscriminatorio può fare molto, ma non può fare tutto. A partire da questa consapevolezza è saggio adottare l'ottica proposta dalla relazione di Luisa Corazza che guarda anche alle politiche e alle pratiche sociali coerenti con l'ideale egualitario. Il diritto antidiscriminatorio può offrire una difesa dalle forme più arbitrarie di esercizio della discrezionalità del potere pubblico ma non può garantire la partecipazione a pieno titolo e su un piano di eguaglianza alla comunità, perché non risolve il problema

di fondo che è per l'appunto l'esistenza di questo dualismo loro/noi, «in un rapporto immutato di dominanza», in cui l'attore politico ha solo da guadagnare e niente da perdere sul piano della rappresentanza, perché, nella maggior parte dei casi, non paga alcun prezzo per il fatto di svantaggiare sistematicamente una parte della popolazione, dato che questa ha poca o nessuna voce nell'arena politica.

Per questa strada, tuttavia, la povertà degli stranieri, dei poveri più poveri, può diventare una questione evidente, una questione politica. E questo apre la strada sia a strategie di lotta per il riconoscimento che a lotte per la redistribuzione. Per quanto, come è fin troppo ovvio, i termini della questione siano profondamente diversi se si parla di differenze di genere, considerazioni simili mi pare potrebbero essere fatte anche in questo campo, perlomeno se ci si riferisce alle diseguaglianze di genere. È per questo che non mi sembra necessario andare oltre il diritto antidiscriminatorio. Il diritto antidiscriminatorio presuppone già quell'oltre, se si vogliono realizzare i suoi obiettivi finali.

## Le tecniche gratuite di ricomposizione della contribuzione per i lavoratori autonomi: cumulo e totalizzazione\*

Pietro Pozzaglia

1. La tutela della posizione contributiva nel sistema previdenziale pluralistico	112
2. La graduale introduzione delle tecniche gratuite di ricomposizione dei periodi assicurativi nelle gestioni per i lavoratori autonomi	118
3. Dal cumulo retributivo al pro rata contributivo	122
4. L'estensione del cumulo ai lavoratori autonomi parasubordinati	124
5. L'approccio "minimalista" Corte Costituzionale alle tecniche gratuite di ricomposizione della contribuzione multigestione	126
6. L'evoluzione normativa della totalizzazione tra vecchi e nuovi limiti	129
7. I rapporti tra la totalizzazione e le preesistenti tecniche di cumulo per i lavoratori autonomi	132
8. Dalla totalizzazione al "nuovo cumulo": le regole per il pensionamento di vecchiaia	134
9. (segue) Le regole per la pensione anticipata e di inabilità	138
10. Il calcolo della pensione in cumulo	139
11. Cumulo, ricongiunzione e totalizzazione	142
12. Il coordinamento tra concorrenti fattispecie di cumulo.	143

---

\* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 496/2025

## 1. La tutela della posizione contributiva nel sistema previdenziale pluralistico

È dato acquisito<sup>117</sup> che il nostro ordinamento previdenziale si presenti come un sistema frammentato<sup>118</sup>, nel quale alla originaria impronta corporativa<sup>119</sup> che vedeva un regime generale affiancato da una pluralità di regimi esclusivi, esonerativi o sostitutivi<sup>120</sup>, si sono venuti ad aggiungere, nel periodo post costituzionale, separati regimi previdenziali per i lavoratori autonomi (artigiani, commercianti e coltivatori diretti) e liberi professionisti, ciascuno a propria volta articolato in autonome gestioni<sup>121</sup>.

Ciascuna gestione è regolata dalla propria specifica disciplina (legale e regolamentare), differenziata quanto a tipologia di prestazioni, tecniche di finanziamento, sistema di calcolo e di liquidazione delle prestazioni<sup>122</sup>; con conseguente irrilevanza

<sup>117</sup> V. SIMI, *Il pluralismo previdenziale secondo Costituzione*, Milano, 1986; M. D'ONGHIA, *La giurisprudenza previdenziale ed i costi del Welfare*, Lecce, 2001, p. 25 ss.; M. CINELLI, *L'adeguatezza della prestazione previdenziale tra parità e proporzionalità*, in *Foro it.*, 1986, 1773 ss.. R. CASILLO, *La pensione di vecchiaia. Un diritto in trasformazione*, E.S.I. Napoli, 2016, 42 ss. Corte cost. 2 marzo 1991, n. 100 (rel. Mengoni), a mente della quale "Questa norma [l'art. 38 Cost n.d.r.] lascia piena libertà allo Stato di scegliere le strutture organizzative ritenute più convenienti al raggiungimento dei fini indicati (sent. n. 160 del 1974), né lo vincola, ove scelga la forma assicurativa, a improntarla ai presupposti e agli schemi delle assicurazioni private. Nel precetto dell'art. 38, secondo comma, può dirsi "insito l'elemento del rischio"; A. AVIO, *Pluralismo previdenziale e flessibilità del lavoro: breve percorso attraverso i conferimenti contributivi*, in AA.VV. (a cura di), *I lavoratori e i cittadini. Dialogo sul diritto sociale*, Bologna, 2020, p. 39 ss.

<sup>118</sup> R. SCOGNAMIGLIO, *Il pluralismo dei regimi previdenziali*, in *Dir. Lav.*, 1993, I, p. 94; P. BOER, *La ricongiunzione delle posizioni assicurative per i liberi professionisti*, in *Riv. giur. lav.*, 1991, III, pp. 19 ss.; E. GHERA, *Forme speciali e integrative di previdenza sociale*, in *Dir. Lav.*, 1988, I, 115 ss.

<sup>119</sup> G.G. BALANDI, *Corporativismo e legislazione previdenziale negli anni '30*, in *Riv. giur. lav.*, 1981, III, p. 33.

<sup>120</sup> Per la scarsa portata euristica della terminologia in questione, si v. G. CANAVESI, *Pluralismo previdenziale e garanzia della pensione unica per i liberi professionisti*, in G. Canavesi (a cura di), *Frammentazione contributiva e diritto a pensione unica dei liberi professionisti*, Napoli, 2020, p. 10, per il quale "Nel complesso, tuttavia, quella formula, proprio perché accomuna senza distinguerle in alcun modo le due dimensioni, non è dotata di un'ideale capacità rappresentativa del fenomeno in esame. D'altra parte, come vedremo a breve, la trasformazione impressa dall'azione legislativa ai tratti caratterizzanti il pluralismo rende oggi di dubbia utilità l'ormai quasi tralazio richiamo al tratto sostitutivo".

<sup>121</sup> V. SIMI, *Il pluralismo previdenziale secondo Costituzione*, cit., p. 303 definisce il pluralismo previdenziale come il "tener presente aspetti specifici dell'attività, e delle esigenze degli appartenenti alla categoria, che si pongono in modo differenziato da quelle di altre categorie e da quelle relative alla generalità dei lavoratori, soggetti alla assicurazione generale», mentre garanzia del suo riconoscimento era il principio del trattamento più favorevole, ancora rispetto a quell'assicurazione".

<sup>122</sup> Cfr., *ex multis*, C. Cost., 17 novembre 1974, n. 230, GC, 1974, I, p. 2643, con nota di M. Persiani; Corte Cost., 20 aprile 1977, n. 62, in *Giust. Cost.*, 1977, I, p. 885 con nota di Cerri; Corte Cost., 28 febbraio 1992, n. 73, in *Foro it.*, 1992, I, c. 1030, con nota di L. Carbone.

della anzianità contributive maturate in ciascuna gestione rispetto a quella presenti nelle altre<sup>123</sup>.

Per altro verso, ma nel medesimo senso, la struttura “aperta” del sistema<sup>124</sup> consentita dall’art. 38 Cost. e la più volte ribadita libertà del legislatore ordinario nella scelta delle tecniche di tutela<sup>125</sup> e della dosimetria tra mutualità e solidarietà<sup>126</sup>, ha contribuito – ma in misura non uniforme per ciascuna gestione – alla ibridazione delle originarie connotazioni mutualistiche, tipiche del modello (storicamente privilegiato) dell’assicurazione sociale, con la riconosciuta matrice solidaristica<sup>127</sup> di categoria che fatalmente impronta il sistema delle tutele previdenziali<sup>128</sup>.

---

<sup>123</sup> M. CINELLI, *Previdenza di categoria e globalizzazione*, *Giur. cost.*, 2001, 1, p. 59, per cui “la separatezza dei singoli regimi di categoria rispetto al regime generale ed agli altri segmenti del sistema previdenziale non può, né deve significare indifferenza ed estraneità. Le forme di autonomia esistenti (di gestione, finanziaria, normativa) meritano, senz’altro, di essere conservate e difese, perché costitutive della forza stessa, dell’individualità e del ruolo sociale di ciascuna singola categoria; è da evitare che esse possano rappresentare momenti di divaricazione o abdicazione rispetto a valori e tutele assolutamente fondamentali per la collettività nel suo insieme”.

<sup>124</sup> In questo senso, M. CINELLI, *op. loc. ult. cit.*; ID, *Regime ordinario e regimi speciali di previdenza*, in AA. VV., *Apporto della giurisprudenza costituzionale alla formazione del diritto del lavoro*, Milano, 1988, qui 358 ss.; M. D’ONGHIA, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Cacucci, Bari, 2013, 34; R. CASILLO, *La pensione di vecchiaia. Un diritto in trasformazione*, cit., 42. Nello stesso senso, v. anche Corte cost. 19 gennaio 1995, n. 18: “è rimessa alla discrezionalità del legislatore la determinazione dei tempi, dei modi e della misura delle prestazioni sociali sulla base di una razionale contemperamento con la soddisfazione di altri diritti, anch’essi costituzionalmente garantiti e nei limiti della compatibilità finanziarie”; nello stesso senso, cfr. Corte cost. 8 febbraio 1984; Corte cost. 16 aprile 1985 n. 150 e Corte cost. 23 gennaio 1986, n. 31.

<sup>125</sup> Corte cost. 21 aprile 1976, n. 91: “Anche la sentenza n. 160 del 1974, pur rilevando che la natura pubblicistica delle assicurazioni sociali importa che il rischio abbia in esse delle proprie peculiari connotazioni, ha comunque considerato insito l’elemento del rischio nel precetto del secondo comma in quanto diretto a garantire i lavoratori di fronte ad eventi (e quindi al rischio) che determinino la cessazione o la riduzione dell’attività lavorativa; che infine la Corte ha ritenuto che la norma costituzionale consente allo Stato di scegliere i modi e le strutture organizzative più idonee allo scopo, e in particolare che sia compatibile col precetto costituzionale la scelta per criterio tecnico organizzativo, della forma assicurativa”.

<sup>126</sup> Cfr., tra le molte, Corte Cost. n. 7 del 18 gennaio 2017, commentata da M. CINELLI, *Dalla sentenza n. 70/2015 alla sentenza n. 7/2017: le pensioni e la Corte costituzionale*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2, 2017, p. 348 ss.

<sup>127</sup> Sottolinea i contrasti insiti nella perenne ibridazione del sistema previdenziale, D. CASALE, *L’automaticità delle prestazioni previdenziali, Tutele, responsabilità e limiti*, cit., p. 39

<sup>128</sup> Fra i molti, G. CIOCCA, *Fondi pensione e lavoro autonomo*, in G. FERRARO (a cura di), *La previdenza complementare nella riforma del welfare*, Tomo II, Giuffrè, Milano, 2000, 686 ss.; V. FERRARI, *Previdenza e solidarietà nell’esercizio delle libere professioni*, in *Foro it.*, 1991, I, c. 1179.

A questa dimensione di pluralismo “sostanziale”, in più occasioni avallato dalla Corte Costituzionale<sup>129</sup>, fa da complemento una parimenti marcata differenziazione “istituzionale<sup>130</sup>” dei soggetti di diritto pubblico e privato affidatari delle relative gestioni cui viene altresì demandato, come nel caso Casse libero professionali<sup>131</sup>, l’incumbente di provvedere alla propria sostenibilità finanziaria.

In questo scenario, esaltato nella sua complessità dalla crescente mobilità del mercato del lavoro<sup>132</sup>, quello dei rimedi contro la frammentazione della posizione assicurativa del lavoratore è uno dei temi destinato a riproporsi in occasione di ogni intervento legislativo sul sistema previdenziale (ad esempio inasprendo i requisiti di accesso alle prestazioni<sup>133</sup> o che su questo comunque, anche indirettamente, incida<sup>134</sup>,

<sup>129</sup> Tra i pronunciamenti più significativi in questo senso, si ricorda Corte cost. 12 dicembre 1987, n. 527 a mente della quale: “Come è noto la molteplicità e l’eterogeneità delle disposizioni vigenti in materia pensionistica è tale che - come ha sottolineato anche la dottrina - non possa parlarsi di un “sistema” in senso proprio, ma, di “regimi” pensionistici il cui scopo comune è quello di assicurare ai lavoratori un trattamento economico continuativo denominato pensione”. Ma in questo stesso senso, anche Corte Cost., n. 7 del 2017, cit.

<sup>130</sup> La terminologia è di G. CANAVESI, *Pluralismo previdenziale e garanzia della pensione unica per i liberi professionisti*, in G. Canavesi (a cura di), *Frammentazione contributiva e diritto a pensione unica dei liberi professionisti*, cit., p. 9.

<sup>131</sup> Anche la previdenza dei liberi professionisti, a seguito delle riforme degli anni ‘80, ha incominciato ad ispirarsi in misura sempre più marcata a matrici solidaristiche, assumendo una fisionomia resa ancora più complessa (dopo gli anni ‘90) dalla privatizzazione delle Casse professionali e dal conseguente conflitto tra natura e funzione dell’ente. Nello stesso senso si consideri che a fronte della natura privatistica delle Casse, la normativa di riferimento prevede che queste debbano comunque costituire una riserva legale al fine di assicurare la continuità nell’erogazione delle prestazioni previdenziali (art. 1, comma 4, lett. C) d.lgs. 509/94) e che, allo scopo di assicurare l’equilibrio del bilancio, tale stabilità della gestione debba essere garantita per un arco temporale non inferiore ai trenta anni (art.1, comma 763, l. n. 296 del 27 dicembre 2006, che ha innalzato il termine precedentemente fissato in quindici anni dall’art. 3, comma 12, l. n. 335/95). Le Casse, inoltre hanno una limitata autonomia gestionale e contabile (art. 2, comma 1, lett. d, d.lgs. 509/94) e sono soggette alla vigilanza del Ministero del Lavoro di concerto con il Ministero del Tesoro e della Corte dei Conti (art. 3, comma 5, d.lgs. 509/94).

<sup>132</sup> M. DE LUCA, *Totalizzazione di posizioni contributive: garanzia di adeguatezza delle pensioni in favore dei lavoratori mobili*, in *Foro it.*, 2000, p. 2411 ss., il quale evidenzia le potenzialità disincentivanti del sistema pensionistico sulla mobilità del lavoro. Più in generale, sulle problematiche dell’attuale mercato del lavoro, si rinvia a P. ICHINO, *Il lavoro e il mercato*, Milano 1996; G. G. BALANDI, *Dove va il diritto del lavoro. Le regole e il mercato*, in *Lav. dir.*, 2002, p. 245 ss.; P. BARBIERI, S. SCHERER, *Le conseguenze sociali della flessibilizzazione del mercato del lavoro in Italia*, in *Stato e mercato.*, 2005, p. 291 ss.;

<sup>133</sup> In questo senso, fra i molti che hanno rilevato una forma di compensazione tra riforma delle tecniche di ricomposizione delle anzianità assicurative e inasprimento dei requisiti pensionistici, si v. M. CINELLI, *La riforma delle pensioni del “governo tecnico”*. *Appunti sull’art. 24 della legge n. 214 del 2011*. in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2, 2012, 385 ss.

<sup>134</sup> R. PESSI, *Tutele previdenziali ed assicurative nello scenario dei nuovi modelli negoziali*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2006; M. CINELLI, *Nuovi lavori e tutele: quali spazi per la previdenza sociale?*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2005; P. SANDULLI, *Tutela previdenziale ed assistenziale dei lavori atipici nell’ordinamento giuridico italiano*, in *Lav. Dir.*, 2003; G. PROIA, *Flessibilità e tutela «nel» contratto di lavoro subordinato*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2002, 411 ss.; ID., *Diritto del lavoro e mercato*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2008, p. 1036 ss.

come accaduto in occasione della introduzione del lavoro interinale<sup>135</sup> o, come è prevedibile, accadrà a fronte dei recenti interventi in materia di lavoro parasubordinato, dove la formulazione particolarmente “infelice” dell’art. 2, d.lgs. 81 del 2015 (“*si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato*”), non mancherà di sollevare problematiche<sup>136</sup> di non poco conto anche sul versante previdenziale<sup>137</sup>.

L’approccio rimediabile del legislatore si è storicamente sostanziato in una serie di interventi, non riferibili ad un disegno sistematico, accomunati dal duplice scopo di evitare eccessive discontinuità nella storia “assicurativa” del lavoratore e lo “sparpagliamento” dei contributi in gestioni non comunicanti.

Questi strumenti di salvaguardia e ricomposizione delle anzianità contributive sono di regola onerosi per il lavoratore, chiamato ad accollarsi (o comunque a condividere) il costo necessario a non minare la stabilità attuariale delle gestioni pensionistiche interessate dal provvedimento rimediabile. Così il riscatto, mediante il quale l’incremento della anzianità assicurativa avviene valorizzando periodi di attività che, di regola, non danno luogo a contribuzione<sup>138</sup>; analogamente, la prosecuzione volontaria, con la

---

<sup>135</sup> G. PROIA, M. GAMBACCIANI, *Flessibilità del mercato del lavoro, tutele previdenziali, nuovi ammortizzatori sociali. Totalizzazione e flessibilità*, in *Dir. relaz. ind.*, 2009, qui p. 871; A. SGROI, *Flessibilità del mercato del lavoro e sistema previdenziale*, in *Dir. relaz. ind.*, 2009, p. 881 ss.

<sup>136</sup> In argomento, come noto, sono state espresse tutte le possibili opzioni interpretative. Alcuni hanno ritenuto dover operare una distinzione tra norme di tutela, riferibili anche al lavoro etero organizzato e norme che, in quanto funzionali alla delimitazione della fattispecie del lavoro subordinato, non sarebbero applicabili al lavoro autonomo, S. CIUCCIOVINO, *Le collaborazioni etero-organizzate al vaglio della suprema corte*, in *Mass. giur. lav., Supplemento*, 2020, qui p. 73, A. MARESCA, *Coordinazione, organizzazione e disciplina delle collaborazioni continuative*, ivi, p. 140. Altri, invece, hanno evidenziato che la norma non offre spunto alcuno per una applicazione selettiva delle tutele, con conseguente integrale estensione della disciplina lavoristica ivi inclusa (ma con tesi minoritaria) quella previdenziale, P. ALBI, *Fra qualificazione del rapporto di lavoro e disciplina applicabile: l’ordine normativo non c’è*, in *Mass. giur. lav., Supplemento*, 2020, p. 11 ss. Altri ancora, muovendo dalla laconicità del richiamo alla “disciplina del rapporto di lavoro subordinato”, hanno evidenziato come l’estensione debba “essere intesa come neppure circoscritta al solo regime favorevole al lavoratore, R. VOZA *La modifica dell’art. 409, n. 3, c.p.c., nel disegno di legge sul lavoro autonomo*, in *WP CDSLE “Massimo D’Antona*, 318, 2017, p. 4 ed ivi ulteriori riferimenti di dottrina.

<sup>137</sup> Come conferma la peculiare soluzione adottata da Trib. Milano, 19 ottobre 2023, n. 3237 che, ritenendo applicabile ai “riders” anche la disciplina previdenziale prevista per i lavoratori subordinati, ha ritenuto che la relativa contribuzione (Inps e Inail) debba essere versata *per l’orario effettivamente svolto dai collaboratori, da determinarsi dal login fino al logout dalla piattaforma per ogni singolo giorno lavorativo*.

<sup>138</sup> Con la terminologia riscatto si intendono una serie di provvedimenti fra loro spesso eterogenei difficilmente inquadrabili in una definizione unitaria: riscatto dei corsi di studio (art. 2, d.lgs. 30 aprile 1997, n. 184); riscatto per costituzione di rendita vitalizia reversibile di contributi omessi e caduti in prescrizione (art. 13, l. 12 agosto 1962, n. 1338); riscatto dei periodi di attività prestata con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa ante 1° aprile 1996 (art. 51, l. 23 dicembre 1999, n. 488); riscatto dei periodi di interruzione o sospensione del rapporto di lavoro (art. 5, decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 564); riscatto dei periodi intercorrenti tra un rapporto di lavoro e l’altro

quale il lavoratore che abbia cessato o, in alcuni casi, sospeso la propria attività lavorativa, continua – a certe condizioni – ad incrementare la propria posizione previdenziale versando egli stesso la contribuzione pur in assenza di retribuzione o compenso.

Così ancora, la ricongiunzione<sup>139</sup>, attraverso la quale, concentrando in un'unica gestione tutti i contributi versati, viene ricostruita, ora per allora, una storia contributiva unitaria.

La totalizzazione (*amplius infra*) consente invece l'accesso alla prestazione unica secondo una tecnica di cumulo virtuale della contribuzione; con ciò intendendosi il meccanismo in ragione del quale i contributi non vengono (come nella ricongiunzione) materialmente trasferiti da una gestione ad un'altra, ma restano nel fondo di originario accredito.

In assenza di trasferimento delle risorse, ogni gestione è tenuta alla liquidazione di una provvidenza parziale (c.d. *pro rata temporis*) proporzionata all'ammontare della contribuzione accreditata. In tal modo, nell'ambito di ciascun fondo è preservato il rapporto tra contribuzione versata, retribuzione pensionabile e misura della prestazione erogata sicché ciascuna gestione è chiamata a sopportare uno sforzo economico rapportato al finanziamento ricevuto<sup>140</sup>, e non è di conseguenza necessario addossare al lavoratore alcun onere economico.

---

nel caso di lavori discontinui, stagionali, temporanei (art. 7, decreto legislativo n. 564/1996); riscatto dei periodi di non attività connessi a rapporti di lavoro prestato con contratto a part-time (art. 8 decreto legislativo n. 564/1996); riscatto dei periodi di occupazione in lavori socialmente utili ai fini della misura delle pensioni (art. 8, comma 19, d.lgs. 1 dicembre 1997, n. 468); riscatto degli anni di praticantato effettuati dai promotori finanziari (art. 1, comma 198 l. 23 dicembre 1996, n. 662); riscatto del servizio civile su base volontaria, successivo al 1° gennaio 2009 (art. 4, comma 2, d.l. 29 novembre 2008, n.185, così come convertito in l. 28 gennaio 2009, n. 2; decreto legislativo 40/2017); riscatto di periodi di aspettativa per gravi motivi di famiglia (art. 1, comma 789, l. 27 dicembre 2006, n. 296); riscatto dei periodi di lavoro subordinato compiuti all'estero (art. 51, comma 2, l. 30 aprile 1969, n. 153, come modificato dall'art. 20cties del d.l. 2 marzo 1974, n. 30, conv., con modificazioni, dalla l. 16 aprile 1974, n. 114, e art. 3, comma 1, d.lgs. 30 aprile 1997, n. 184); riscatto dei periodi di assenza facoltativa per maternità collocati al di fuori del rapporto di lavoro (art. 35 comma 2, 26 marzo 2001, n. 151); riscatto del periodo di congedo per la formazione (art. 5, comma 5, l. 8 marzo 2000, n. 53); riscatto dei periodi non coperti da contribuzione (art. 20, commi 1-5, d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, conv. l. 28 marzo 2019, n. 26).

<sup>139</sup> Sia consentito rinviare, quanto meno per i rimandi di dottrina, a P. POZZAGLIA, *Ricongiunzione e totalizzazione*, in *Digesto discipline pubblicistiche, Sez. Commerciale*, (aggiornamento), 2008; C. PAOLINI, *Dai lavoratori dipendenti ai liberi professionisti: la traiettoria della pensione unica tramite ricongiunzione dei periodi contributivi*, in G. CANAVESI (a cura di), *Frammentazione contributiva e diritto a pensione unica dei liberi professionisti. Ricongiunzione, totalizzazione e cumulo*, cit., p. 19 ss.; A. M. BATTISTI, *Totalizzazione e ricongiunzione dei periodi assicurativi: attualità e prospettive*, in *Mass. giur. lav.*, 2011, p. 750 ss.

<sup>140</sup> Cfr. Cass. 17 agosto 2004, n. 16025; Cass., 24 ottobre 2003, n. 15990, in *Gius*, 2004, n. 7; Cass., 18 febbraio 2000, n. 1891, in *Inf. prev.*, 2001, p. 151. In dottrina, M. CINELLI, *Politiche dell'occupazione e flessibilità previdenziale*, *Riv. it. dir. lav.*, 2000, I, p. 58.

Con la totalizzazione non esiste una gestione di accentramento della contribuzione tenuta a riformulare le proprie aspettative attuariali in ragione della avvenuta costituzione di una rendita istantanea e del conseguente obbligo di pagare il trattamento corrispondente secondo le proprie regole di calcolo.

La totalizzazione è dunque strumento pensato per arginare gli effetti negativi del concorso tra mobilità del lavoro<sup>141</sup> e incomunicabilità delle gestioni previdenziali, cui consegue il rischio della “sterilizzazione” degli “spezzoni” contributivi multigestione che, nei casi di eccessiva frammentazione e di impossibilità per il soggetto di accedere alle tecniche onerose di ricomposizione della propria storia previdenziale, può portare alla fattiva impossibilità di maturare i requisiti pensionistici minimi in nessuna di queste.

Attribuendo rilevanza anche a frammenti di contribuzione altrimenti destinati a rimanere improduttivi la totalizzazione consente la valorizzazione di tutta la contribuzione versata dal lavoratore nel corso della propria vita lavorativa, garantendo una tutela a costo zero ma di importo relativamente più basso (in particolarmente nell’ambito del sistema di calcolo retributivo) di quanto non avvenga con la ricongiunzione.

Ed infatti, mentre nel cumulo materiale (ricongiunzione) l’accentramento dei periodi di contribuzione versata consente di calcolare la pensione sulla base di una retribuzione unica determinata, per il caso di trattamento retributivo, sulla media delle più recenti e più elevate retribuzioni; con il *pro rata* ciascun segmento di prestazione è invece calcolato in proporzione alla retribuzione percepita nel periodo di riferimento e, dunque, su importi retributivi più risalenti e (di norma) meno elevati. A ciò si aggiunga che solo ricorrendo alla ricongiunzione è possibile per l’assicurato scegliere, fra le gestioni in cui è possibile accentrare la contribuzione<sup>142</sup>, quella con i meccanismi di calcolo più favorevoli, mentre il cumulo formale esclude per definizione tale possibilità.

Nell’ambito delle tecniche di ricomposizione della anzianità multi gestione, prima ancora di totalizzazione e ricongiunzione, il legislatore ha sperimentato altre modalità gratuite di speculazione unitaria della contribuzione, alternando interventi settoriali ad altri di più ampio respiro, con conseguente stratificazione di norme e difficile coordinamento tra istituti (v. *infra*).

---

<sup>141</sup> Sul tema, si rinvia a P. BOZZAO, *Dal “lavoro” alla “laboriosità”. Nuovi ambiti della protezione sociale e discontinuità occupazionale*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2003 p. 535; ID, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo*, Torino, 2005, *passim*.

<sup>142</sup> La ricongiunzione può essere fruita dal libero professionista anche per valorizzare la contribuzione versata nella gestione separata dell’INPS ex art. 2, comma 26, legge n. 335 del 1995. In questo senso, Cass. 7 febbraio 2023, n. 3635 e Cass. 16 ottobre 2019, n. 26039

L'evidente assenza di un disegno sistematico ma, anzi, il procedere per successive giustapposizioni normative, priva di significato euristico anche la nomenclatura generalmente utilizzata per distinguere le coesistenti tecniche di ricomposizione delle anzianità contributive. È così possibile che forme di effettivo ricompattamento delle anzianità assicurative vengano etichettate in termini di cumulo analogamente a istituti basati invece sul sistema del *pro rata* e, come tali, riconducibili alla totalizzazione. Evidentemente, l'analisi dei singoli istituti passa per la consapevolezza di un utilizzo meramente convenzionale dei nomi dati ai singoli istituti.

## 2. La graduale introduzione delle tecniche gratuite di ricomposizione dei periodi assicurativi nelle gestioni per i lavoratori autonomi

Come detto, totalizzazione, ricongiunzione, riscatto, prosecuzione volontaria e cumulo, rappresentano, unitamente alla contribuzione figurativa<sup>143</sup>, i principali rimedi contro i possibili effetti negativi della frammentazione e della discontinuità contributiva.

Queste tecniche di incremento, ricostruzione o ricomposizione delle anzianità, (delle quali si darà più diffusamente atto nel presente volume), risentono a loro volta della fisionomia del sistema "a valle" del quale vengono, *ratione temporis*, ad innestarsi. Sicché, da un lato, nessuna di queste costituisce, almeno ad oggi, un rimedio universalmente fruibile; dall'altro, la stessa gestazione normativa dei singoli istituti è avvenuta per successive "approssimazioni" e senza tenere conto delle eventuali modifiche *medio tempore* intervenute sugli altri<sup>144</sup>.

Circoscrivendo la presente indagine agli interventi, almeno astrattamente, riconducibili alla totalizzazione o al cumulo, tra i più risalenti può rammentarsi il tutt'ora vigente art. 3, legge 9 novembre 1955, n. 1122 che consente<sup>145</sup> la riunificazione "bidirezionale", della contribuzione accantonata presso INPS e l'INPGI ai fini del conseguimento

---

<sup>143</sup> Per contribuzione figurativa si intende la garanzia della continuità assicurativa anche per i periodi in cui il lavoratore non può svolgere la normale attività lavorativa (per malattia, maternità, disoccupazione, cassa integrazione, invalidità ecc.), viene meno, per il datore di lavoro l'obbligo di versare i contributi previdenziali. La contribuzione figurativa è accreditata d'ufficio, non comporta costo alcuno per il singolo lavoratore, ed è utile sia fini del diritto che della misura della pensione.

<sup>144</sup> In questo senso, M. CERRETA, *Commento sub art. 1*, in *Ricongiunzione dei periodi assicurativi dei lavoratori ai fini previdenziali. Commentario della l. 7 febbraio 1979, n. 29*, in *Nuove leggi civ. com.*, 1979, pp. 988 ss., per il quale i provvedimenti in questione rappresentano una "congerie alluvionale di provvedimenti legislativi, emanati sempre in relazione a campi di applicazione limitati".

<sup>145</sup> Dovendosi tuttavia ricordare che con la legge n. 234 del 30 dicembre 2021, rt. 1 commi da 103 a 108, per quanto riguarda la gestione sostitutiva, la funzione previdenziale dello Inpgi è stata trasferita all'Inps a partire dal 1 luglio 2022.

del diritto a pensione (e non, evidentemente, ai fini del solo incremento di un trattamento già maturato in ciascuna o una soltanto delle due gestioni).

La ricomposizione delle anzianità contributive è qui prevista con speculazione unitaria della contribuzione multigestione che, secondo la tecnica del cumulo virtuale, non è oggetto di trasferimento da una gestione all'altra<sup>146</sup>. Il rimedio, privo di costi per l'assicurato e, pertanto, riconducibile all'istituto della totalizzazione, non crea interferenze tra i sistemi di calcolo delle differenti gestioni coinvolte, ciascuna chiamata, secondo la propria normativa di riferimento, a erogare la propria quota di trattamento.

Dal medesimo carattere di settorialità era caratterizzato il rimedio previsto dall'oggi abrogato art. 16, legge n. 1047 del 1957, che consentiva<sup>147</sup> la speculazione unitaria dei periodi assicurativi maturati in qualità di componente di famiglia di coltivatori diretti, mezzadri e coloni con quelli accreditati in ragione di altra attività lavorativa, ai fini del conseguimento del diritto alla pensione di vecchiaia e invalidità.

Ancorché gratuito, non sembra invece riconducibile all'istituto della totalizzazione il rimedio previsto dalla legge n. 322 del 1958 (peraltro rubricata "Ricongiunzione delle posizioni previdenziali"), che consentiva<sup>148</sup> ai lavoratori iscritti alle forme sostitutive o esclusive del regime generale (in assenza di autonomo diritto a pensionamento), il trasferimento della posizione assicurativa presso l'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti. Questo istituto non implicava infatti alcuna sommatoria virtuale della contribuzione, consistendo invece in una automatica ricostruzione<sup>149</sup>, con efficacia ora per allora, di una nuova posizione assicurativa presso la gestione

---

<sup>146</sup> Sebbene con adozione del sistema di cumulo virtuale, il trattamento pensionistico è comunque considerato unitariamente; Cass. 8 agosto 1994, n. 7324 per cui "la pensione erogata ai sensi dell'art. 3 della l. 9 novembre 1955 n. 1122, acquisibile attraverso il cumulo dei periodi di iscrizione e delle contribuzioni effettuate all'istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (INPGI) ed all'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), e ripartita fra i due istituti in proporzione dell'importo dei contributi a ciascuno versati, ha carattere unitario e pertanto la quota a carico dell'INPS non può costituire autonomo elemento pensionistico suscettibile, di per sé, di integrazione al trattamento minimo".

<sup>147</sup> La norma è stata abrogata dall'art. 33, l. 9 gennaio 1963, n. 9.

<sup>148</sup> La legge n. 322 del 1958, è stata abrogata dall'art. 12 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

<sup>149</sup> Cfr. Cass. 17 luglio 1981, n. 4661, per la quale non essendo necessaria istanza di parte, la ricostruzione della posizione previdenziale opera dal momento di cessazione del rapporto di lavoro.

generale per i lavoratori dipendenti, con detrazione della contribuzione eventualmente ancora dovuta dal trattamento pensionistico liquidato<sup>150</sup>.

Altra ipotesi di totalizzazione “settoriale”, in quanto riferita esclusivamente alla contribuzione accreditata presso la gestione artigiani, è quella prevista all’art. 9, legge n. 463 del 1959, che consente il cumulo dei relativi versamenti con quelli accreditati in qualsiasi altra attività lavorativa<sup>151</sup>.

I limiti (soggettivi e oggettivi) dei provvedimenti appena richiamati – così come di altri coevi che, con tecniche diversamente articolate, tendevano alla ricomposizione delle anzianità contributive<sup>152</sup> – sono conseguenza della loro introduzione in occasione della progressiva istituzione delle forme previdenziali cui si riferiscono; sicché via via che si veniva estendendo l’obbligo assicurativo, veniva contestualmente prevista una norma di raccordo con le altre gestioni, con conseguente, inevitabile portata settoriale e difficoltà di coordinamento tra istituti.

Diversamente, nella prospettiva della generale riforma del sistema previdenziale che sarebbe stata attuata con la legge n. 153 del 1969<sup>153</sup> – dove il tema della garanzia della pensione unica sarà oggetto di espressa delega<sup>154</sup> – con gli artt. 20 e 21 l. n. 613 del 1966, vengono approvate due forme di cumulo che, congiuntamente, rappresentano il primo vero tentativo di organica sistemazione della materia nell’ambito delle gestioni Inps per i lavoratori autonomi.

---

<sup>150</sup> Cfr. Cass. 15 marzo 1986, n. 1776, secondo cui connotazione essenziale della norma, così strutturata, è il duplice effetto retroattivo di portare a reviviscenza una pregressa posizione assicurativa che, nell’ordinamento assicurativo particolare, si era già estinta improduttivamente e di sottoporla al regime dell’assicurazione generale obbligatoria mediante contribuzione integrativa di quella precedente ed il cui importo “è portato in detrazione, fino a concorrenza del suo ammontare, dell’eventuale trattamento in luogo di pensione spettante all’avente diritto”

<sup>151</sup> Con principio che verrà costantemente ribadito in materia di cumulo dei contributi nell’ambito delle gestioni Inps, anche con riguardo a questa forma di ricomposizione, Cass. 19 agosto 2014, n. 18035 ha stabilito che: “attesa la struttura unitaria dell’AGO per invalidità, vecchiaia e superstiti, l’assicurato che abbia già maturato i requisiti per il conseguimento della pensione nella gestione dei lavoratori dipendenti, ha diritto alla relativa liquidazione, mentre i contributi accreditati (prima e dopo) nelle gestioni speciali sono utilizzabili solo per ottenere supplementi di pensione sulla prestazione già conseguita, e non per la liquidazione di pensioni autonome”.

<sup>152</sup> In argomento si rinvia a C. Paolini, *Dai lavoratori dipendenti ai liberi professionisti: la traiettoria della pensione unica tramite ricongiunzione dei periodi contributivi*, in G. CANAVESI (a cura di), *Frammentazione contributiva e diritto a pensione unica dei liberi professionisti. Ricongiunzione, totalizzazione e cumulo*, cit.

<sup>153</sup> Ci si riferisce, evidentemente, alla introduzione del sistema di finanziamento a ripartizione; alla adozione del sistema di calcolo retributivo delle pensioni; alla istituzione della pensione di anzianità.

<sup>154</sup> Cfr. art. 35, comma 2, lett. c), l. n. 153 del 1969 che delega di “attuare il principio della pensione unica determinandone la misura con la totalizzazione di tutti i periodi coperti da contribuzione obbligatoria volontaria e figurativa mediante l’applicazione del criterio del pro rata”.

Si tratta di due fattispecie di cumulo d'ufficio: la prima consente la speculazione unitaria dei contributi versati nelle gestioni di lavoratori autonomi e subordinati "sia ai fini del conseguimento del diritto che della misura della prestazione"; la seconda, la cumulabilità delle anzianità contributive nell'ambito delle sole gestioni speciali dei lavoratori autonomi "in cui l'interessato o il dante causa risulta aver contribuito da ultimo".

In entrambi i casi, l'automatica speculazione unitaria della contribuzione avviene esclusivamente "verso" una gestione per i lavoratori autonomi e non nel fondo lavoratori dipendenti. L'art. 20 L. 613 del 1966 riguarda la sola ipotesi di assicurato con anzianità contributive in una delle gestioni autonome che non abbia maturato un autonomo diritto a pensione in una gestione per i lavoratori dipendenti, nel quale caso, anziché accedere al cumulo, avrà diritto alla liquidazione della prestazione pensionistica nell'ago ed a un supplemento di pensione in ragione della contribuzione da lavoro autonomo<sup>155</sup>.

L'art. 21 disciplina invece la posizione previdenziale di chi possa far valere accrediti contributivi in più forme di assicurazione obbligatoria per lavoro autonomo con prestazione che deve essere necessariamente liquidata nella gestione (e secondo le regole) in cui l'assicurato ha da ultimo contribuito.

Entrambe le discipline, pertanto, consentono il cumulo a condizione che la liquidazione della pensione avvenga secondo le regole delle gestioni speciali per i lavoratori autonomi; ciò che (prima delle modifiche introdotte dalla legge 2 agosto 1990, n. 233 di riforma del sistema di calcolo del trattamento pensionistico degli iscritti alle gestioni INPS per i lavoratori autonomi) imponeva una generalizzata applicazione del sistema di calcolo contributivo anche dopo che per i lavoratori dipendenti era entrato in vigore il metodo retributivo. Restando invece esclusa la possibilità di liquidare il trattamento nell'ambito del più vantaggioso fondo per i lavoratori dipendenti<sup>156</sup>.

---

<sup>155</sup> Nell'ipotesi in cui il lavoratore abbia maturato autonomi diritti a pensione in una delle gestioni autonome e in quella per i lavoratori dipendenti, non avviene alcuna liquidazione d'ufficio e all'assicurato è consentito scegliere in quale gestione far liquidare il trattamento pensionistico. In questo senso, Circ. Inps n. 36 del 1990.

<sup>156</sup> Cfr. Cass. 4 maggio 2009, n. 10234, in *Lav. giur.*, 2009, p. 951.

### 3. Dal cumulo retributivo al pro rata contributivo

Pur non ampliando<sup>157</sup> le ipotesi di cumulo previste nelle due fattispecie istituite con la legge n. 613 del 1966, l'art. 16 della legge 2 agosto 1990, n. 233 introduce rilevanti modifiche nella tecnica di speculazione unitaria della contribuzione cumulata. La nuova disciplina<sup>158</sup> – che si colloca in maniera organica nell'ambito della complessiva riforma della previdenza dei lavoratori autonomi – modificando sensibilmente la tecnica di calcolo della prestazione pensionistica, incide anche sulla fisionomia giuridica del trattamento pensionistico conseguito mediante cumulo.

A norma della richiamata disposizione, la pensione viene liquidata con la tecnica del cumulo virtuale, sicché il complessivo importo del trattamento è costituito dalla somma delle quote imputabili alle singole gestioni, ciascuna delle quali corrisponde quanto dovuto secondo i criteri vigenti per il trattamento liquidato in via ordinaria. E ciò sia per quanto riguarda la individuazione del reddito pensionabile, che per il coefficiente di rendimento, considerando distintamente anche i periodi contributivi maturati eventualmente presso diverse gestioni dei lavoratori autonomi<sup>159</sup>. L'apporto innovativo<sup>160</sup> dell'art. 16 della legge 2 agosto 1990, n. 233 rispetto alla previgente disciplina di cui agli artt. 20 e 21, legge n. 613 del 1966, è dunque nella tecnica di calcolo del trattamento, ora disancorato dalle regole della gestione di ultima contribuzione.

Ancorché frutto di più quote, il trattamento pensionistico resta unico, con conseguente applicazione dei medesimi tetti massimi di contribuzione previsti in via generale. Non potendo confondersi il concorso di più quote (finalizzato però alla

---

<sup>157</sup> La disciplina si rivolge infatti agli assicurati che "liquidano la pensione in una delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi con il cumulo dei contributi versati nelle medesime gestioni o nell'assicurazione [...] dei lavoratori dipendenti".

<sup>158</sup> In argomento, P. BOER, *L. 2 agosto 1990, n. 233. Riforma dei trattamenti pensionistici dei lavoratori autonomi*, in Persiani (a cura di), *Commentario, NLCC*, 1990, p. 1245, ss.

<sup>159</sup> In questo senso, cfr. Cass., 17 agosto 2005, n. 16025 tale interpretazione della norma appare quella preferibile in quanto non farebbe ricadere su ciascuna gestione interessata dal cumulo un onere più gravoso di quello che sarebbe stato a suo carico in assenza di cumulo; nello stesso senso Cass., 18 febbraio 2000, n. 1891 e Cass., 10 marzo 2001, n. 3533.

<sup>160</sup> In questo senso, cfr. Cass. 7 luglio 2008, n. 18569 per la quale: "l'art. 16 della legge innova in materia di liquidazione della pensione con il cumulo dei periodi assicurativi di cui lavoratore sia titolare presso varie gestioni speciali per i lavoratori autonomi o presso una o più di tali gestioni e presso la gestione per i lavoratori dipendenti. Rimane ferma la regola che in tal caso la liquidazione avviene presso una delle gestioni speciali, ma l'importo della pensione è liquidato sulla base della somma delle quote calcolate con riferimento ai contributi versati presso le varie gestioni, secondo le regole applicabili a ciascuna di esse".

liquidazione del medesimo trattamento), con la liquidazione di “pensioni diverse collegate funzionalmente<sup>161</sup>”.

La più volte ribadita unicità del trattamento pensionistico conseguito secondo le regole dell’art. 16 cit. ne consentiva la fruibilità anche ai fini della maturazione del requisito contributivo minimo utile per il conseguimento della c.d. mobilità lunga, di cui all’art. 7, comma 7, della legge n. 223 del 1991<sup>162</sup>.

L’espresso riferimento dell’art. 16 cit. ai lavoratori che “liquidano la pensione in una delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi con il cumulo dei contributi versati nelle medesime gestioni o [in quella] dei lavoratori dipendenti”, da un lato conferma l’esclusione della cumulabilità della contribuzione versata nelle Casse per liberi professionisti<sup>163</sup>; dall’altro ne impedirebbe l’utilizzo per il conseguimento di trattamenti non pensionistici quali, in primo luogo, l’assegno di invalidità<sup>164</sup>. Soluzione discutibile, ove si consideri che questo trattamento è comunque suscettibile, ove oggetto di tripla consecutiva conferma, di consolidarsi in un trattamento permanente; sicché, di fatto, la Cassazione ne esclude la conseguibilità mediante cumulo a fronte di un dato normativo che, diversamente, menziona genericamente la pensione liquidata nelle gestioni INPS dei lavoratori autonomi.

---

<sup>161</sup> Cfr. Cass. 20 dicembre 2011, n. 27677, che ha correttamente stabilito che “il limite massimo di quaranta anni di contribuzione utilmente valutabile opera non solo nell’ambito di ciascuna delle gestioni presso cui sono versati i contributi ma anche rispetto al cumulo delle quote calcolate per ogni gestione”; nello stesso senso Cass. 7 luglio 2008, n. 18569, con la precisazione che “né, per contro, può assumere valore ostativo la circostanza che, per uno dei trattamenti, la liquidazione sia effettuata con il sistema cosiddetto retributivo, la cui introduzione è avvenuta in contemporanea all’adozione, sia per il fondo lavoratori dipendenti che per i fondi speciali dei lavoratori autonomi, del limite massimo di anni di contribuzione, destinato ad operare, attraverso la tendenziale valorizzazione dei livelli di retribuzione degli anni più favorevoli, proprio quale limite ai benefici pensionistici conseguenti all’applicazione del sistema retributivo”.

<sup>162</sup> Cass. 20 gennaio 2003, n. 771 per cui: il requisito dell’anzianità contributiva di ventotto anni nell’assicurazione generale obbligatoria può essere raggiunto anche mediante il computo di periodi di contribuzione versata presso le gestioni speciali dei lavoratori autonomi, ben potendo il lavoratore - che abbia versato i contributi in parte nella gestione speciale e in parte in quella dei lavoratori dipendenti - raggiungere i trentacinque anni di contribuzione necessari per il pensionamento nella gestione speciale, previo cumulo “pro quota” dei contributi versati nelle due diverse gestioni, ai sensi dell’art. 16 della legge n. 233 del 1990, senza necessità di dover domandare la ricongiunzione della posizione contributiva presso la gestione dei lavoratori dipendenti.

<sup>163</sup> Esclude la possibilità di avvalersi della fattispecie di cui all’art. 16, l. n. 233 del 1990 con riferimento alla contribuzione accreditata nelle gestioni libero professionali Cass. 18 dicembre 2017, n. 30343, a mente della quale: “è invece applicabile la totalizzazione, disciplinata dal d.lgs. n. 42 del 2006 (che ha abrogato e sostituito la l. n. 388 del 2000), utilizzabile quando il cumulo non sia previsto, e non possa pertanto operare all’interno della gestione considerata, ed è rimedio inappropriato solo nel diverso caso in cui sia già prevista una disciplina di cumulo e totalizzazione dei contributi versati nelle varie gestioni, ai fini della liquidazione di prestazioni pensionistiche e previdenziali unitarie”.

<sup>164</sup> In questo senso Cass. 18 settembre 2019, n. 23289 e Cass. 5 maggio 2014, n. 9582.

Successivamente con l'art. 1, d.lgs. n. 184 del 1997 (attuativo della delega prevista all'art. 1, comma 39, legge 8 agosto 1995, n. 335), viene introdotta quella che è generalmente considerata la prima disciplina organica sul cumulo, sebbene riferita ai soli lavoratori con trattamento pensionistico integralmente contributivo<sup>165</sup> e, in un primo tempo<sup>166</sup>, nella sola ipotesi di non maturazione di autonomo diritto a pensione in alcuno dei regimi previdenziali di contribuzione e con esclusione della pensione di anzianità. Come già visto per le altre fattispecie di cumulo, viene ribadito il principio (che sarà costantemente richiamato dal legislatore nei futuri interventi normativi in materia) di non computabilità della contribuzione coincidente, anche se volontaria o figurativa.

La determinazione del trattamento è prevista secondo l'ormai sperimentato criterio del *pro rata*, con liquidazione da parte di ogni singola gestione della propria quota sulla base dei requisiti e secondo i criteri stabiliti nel proprio ordinamento, senza alcun onere per gli interessati<sup>167</sup>.

#### 4. L'estensione del cumulo ai lavoratori autonomi parasubordinati

Il quadro normativo si completa con la introduzione della speciale ipotesi di cumulo (art. 3 D.M. n. 282 del 1996) della contribuzione accreditata nelle gestioni INPS dei lavoratori autonomi, dei lavoratori subordinati, nonché in quelle esclusive o sostitutive di quest'ultima<sup>168</sup>, ai fini del conseguimento delle pensioni di vecchiaia, anticipata, invalidità, inabilità e superstiti nell'ambito della (neo istituita) gestione separata per i lavoratori parasubordinati (art. 2, comma 26 L. n. 335 del 1995).

Il computo deve riguardare l'intera contribuzione (obbligatoria, figurativa, volontaria e da riscatto) al momento dell'esercizio della facoltà, con esclusione di computo parziale e con possibilità di specularne la contribuzione coincidente una sola volta ai fini

---

<sup>165</sup> Destinatari della disciplina di cui al d.lgs. 184 del 1997 sono sia i lavoratori che in tutte le sopraelencate gestioni abbiano il primo accredito contributivo collocato dopo il 1996, sia i lavoratori che in una o più delle medesime gestioni siano in possesso di contribuzione anche anteriore al 31.12.1995, purché abbiano optato nelle stesse, per la liquidazione del trattamento pensionistico con le regole del sistema contributivo, ai sensi dell'articolo 1, comma 23, della legge n. 335 del 1995.

<sup>166</sup> La limitazione è stata infatti eliminata dall'art. 1, comma 76, legge 24 dicembre 2007, n. 247 che ha soppresso dall'articolo 1, comma 1, d.lgs. 30 aprile 1997, n. 184, le parole: "che non abbiano maturato in alcuna delle predette forme il diritto al trattamento previdenziale".

<sup>167</sup> Art. 1, comma 3, d.lgs. n. 184/1997.

<sup>168</sup> Viene pertanto ribadita l'esclusione della contribuzione accreditata nelle Casse libero professionali.

della maturazione del requisito pensionistico ma per intero ai fini della misura del trattamento<sup>169</sup>.

L'eventuale fruizione di un autonomo diritto a pensione in una delle gestioni interessate (diversamente da quanto osservato con riguardo alle discipline sul cumulo e da quanto si vedrà con riguardo alla totalizzazione), non esclude la facoltà di computo della residua contribuzione. Il trattamento viene liquidato nell'ambito della Gestione separata e, di conseguenza, calcolato con sistema interamente contributivo, fermo restando che, ai fini della determinazione del montante individuale per i periodi anteriori o successivi al 1996, trovano applicazione le aliquote di computo delle singole gestioni di appartenenza.

Il computo nella gestione separata, come anticipato, può essere utilizzato anche per la liquidazione dell'assegno ordinario di invalidità (possibilità invece preclusa con il cumulo o con la totalizzazione), della pensione di inabilità e una pensione indiretta da parte dei superstiti del lavoratore assicurato deceduto senza aver raggiunto la pensione. Il computo consente inoltre l'accesso alla pensione supplementare a carico della gestione separata<sup>170</sup>, in favore del pensionato nella assicurazione per i lavoratori dipendenti (salvo, evidentemente, che quella contribuzione non possa dare luogo alla liquidazione di un trattamento autonomo).

Il complessivo assetto normativo<sup>171</sup> delineatosi al termine degli anni '90 prevedeva, con l'eccezione degli assicurati in regime contributivo puro (art. 1, d.lgs. 184 del 1997), la possibilità di cumulo ai soli fini della liquidazione di una pensione in una delle gestioni dei lavoratori autonomi, con conseguente inesistenza di un principio che

---

<sup>169</sup> Nonostante il testo del D.M. 282 del 1996 disponga (ancora oggi) che il cumulo nella gestione separata sia subordinato al ricorrere dei requisiti contributivi di cui all'art. 1, comma 23 l. n. 3335 del 1995 (vale a dire, quindici anni di contribuzione complessiva, di cui almeno cinque nella gestione separata), la relativa previsione è normalmente disapplicata dalla giurisprudenza di legittimità, in quanto contenente una condizione incompatibile con la legge di delegazione "intesa esplicitamente alla armonizzazione della tutela ed alla estensione dell'AGO per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti ai lavoratori autonomi, senza porre alcuna condizione che restringa i presupposti per il riconoscimento del diritto"; cfr., in questo senso, Cass. 30 dicembre 2004, n. 24201.

<sup>170</sup> La prestazione supplementare viene liquidata al perfezionamento dell'età di vecchiaia prevista dalla gestione separata e sia per la valutazione dell'anzianità contributiva posseduta al 31.12.1995, sia per la determinazione dei 15 anni di cui 5 dopo il 1996 non si prendono in considerazione i contributi che hanno già dato luogo alla pensione di cui il soggetto richiedente è titolare.

<sup>171</sup> Art. 9, l. n. 463 del 1959, artt. 20 e 21, l. n. 613 del 1966, art. 16, l. n. 233 del 1990 e art. 3 D.M. n. 282 del 1996.

consentisse l'opposta possibilità di cumulare la contribuzione multigestione da lavoro autonomo anche "verso" in fondo dei lavoratori subordinati<sup>172</sup>.

### 5. L'approccio "minimalista" Corte Costituzionale alle tecniche gratuite di ricomposizione della contribuzione multigestione

Si è detto di come pluralismo previdenziale significhi pluralità di gestioni assicurative, enti e discipline. In questo complesso contesto istituzionale e regolamentare, la Corte Costituzionale, costantemente chiamata a valutare la ragionevolezza delle profonde disparità tra le discipline di categoria con i correttivi solidaristici gradualmente innestati dal legislatore<sup>173</sup>, ha contribuito alla formazione di un sistema spesso poco coerente<sup>174</sup>, la cui tenuta è garantita più dal pragmatismo di volta in volta profuso dai giudici<sup>175</sup>, che dalla effettiva applicazione dei canoni costituzionali<sup>176</sup> di eguaglianza, ragionevolezza e adeguatezza della prestazione<sup>177</sup>, non a caso spesso utilizzati in maniera poco accorta (quasi siano termini tra loro sinonimi), nell'ambito della medesima parte di motivazione.

In tal modo, a pronunce caratterizzate da una "interpretazione largheggiante del requisito dell'omogeneità del contesto di riferimento<sup>178</sup>", se ne contrappongono altre di segno opposto, nelle quali viene invece esaltato il ruolo fondamentale della solidarietà di categoria in funzione protettiva del pluralismo delle gestioni, così ribadendo il

<sup>172</sup> Cass. S.U. 21 dicembre 2005, n. 28261, in *Dir. Giust.*, 2006, 7, p. 17: "[...] la regola del cumulo, anche automatico, dei contributi accreditati in più gestioni, concerne, esclusivamente, la liquidazione della pensione in una delle gestioni dei lavoratori autonomi.

<sup>173</sup> Cfr. D. CASALE, *op. cit.*, p. 37.

<sup>174</sup> Tra i pronunciamenti più significativi in questo senso, si ricorda Corte cost. 12 dicembre 1987, n. 527 a mente della quale: "Come è noto la molteplicità e l'eterogeneità delle disposizioni vigenti in materia pensionistica è tale che - come ha sottolineato anche la dottrina - non possa parlarsi di un "sistema" in senso proprio, ma, di "regimi" pensionistici il cui scopo comune è quello di assicurare ai lavoratori un trattamento economico continuativo denominato pensione.

<sup>175</sup> G. CANAVESI, in G. Canavesi (a cura di), *La previdenza dei liberi professionisti. Dalla privatizzazione alla riforma Fornero*, Giappichelli, Torino, 2017, 10, il quale sottolinea come le decisioni della Corte siano mosse dall'intento dei giudici costituzionali di evitare "sconfinamenti politici" rispetto alle scelte operate dal legislatore.

<sup>176</sup> Ne ribadisce la centralità per la valutazione dell'operato del legislatore previdenziale Corte cost. 25 ottobre 2017, n. 250, in *Riv. giur. lav.*, 2018, II, p. 245, con nota di R. FOGLIA e in *Riv. it. dir. lav.*, 2018, II, p. 362, con nota di G. LEONE  
<sup>177</sup> Cfr. M. PERSIANI, M. D'ONGHIA, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Torino, 2018, qui p. 15 ss. Per i quali "La spinta derivante dalla continua esigenza di dare soluzione a problemi contingenti in assenza di un programma complessivo ha fatto del nostro ordinamento previdenziale un sistema in perenne movimento". Proseguono gli AA. rappresentando come a fronte della costante opera di razionalizzazione del sistema offerta dalle pronunce della Corte, sovente "la complessità del quadro normativo ha condizionato, in qualche modo, anche la giurisprudenza costituzionale che è risultata, a volte, composita e frammentaria".

<sup>178</sup> A. ANDREONI, *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico. I percorsi costituzionali*, Torino, 2006, qui p. 318.

dualismo di pensiero sotteso all'art. 38 Cost.<sup>179</sup>. Esempi "classici" della prima tipologia sono rappresentati dall'attività di costante ampliamento dei beneficiari della integrazione al minimo<sup>180</sup> ovvero di generalizzazione dei meccanismi di tutela della adeguatezza delle prestazioni pensionistiche<sup>181</sup> (in entrambi i casi per irragionevolezza della differenziazione di posizioni assimilabili); tra quelle del secondo tipo, si possono ricordare proprio le molteplici pronunce con le quali la Corte ha costantemente protetto la legittimità costituzionale della ricongiunzione onerosa dei periodi assicurativi<sup>182</sup>.

Alla fine degli anni novanta, ricongiunzione e totalizzazione non solo non erano rimedi alternativi, ma erano soltanto in parte complementari, residuando un'ampia gamma di situazioni nelle quali era preclusa qualsiasi tecnica di collegamento gratuita, restando la ricongiunzione onerosa il solo rimedio utile ad evitare la perdita del trattamento previdenziale. Questa condizione riguardava la maggior parte dei lavoratori in età pensionabile, considerato che la riforma apportata dal d.lgs. n. 184 del 1997, era riservata ai soli assicurati con il sistema contributivo (evidentemente, a quell'epoca, una minoranza).

Investita del vaglio di costituzionalità della disciplina della ricongiunzione onerosa, con la nota sentenza n. 61 del 1999, la Corte<sup>183</sup> ne dichiarava l'illegittimità in quanto

---

<sup>179</sup> Nella sterminata letteratura in argomento, ci si limita qui a rinviare a M. PERSIANI, *Art. 38*, in *Comm. Cost.*, diretto da G. Branca, Bologna-Roma, 1989, p. 232 ss. e, più recentemente, M. CINELLI, *Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2019, 1, p. 1 ss.

<sup>180</sup> Fra le molte v. Corte cost. 27 maggio 1982, n. 102; Corte cost. 21 dicembre 1988, n. 1086; Corte cost. 29 dicembre 1988, n. 1144; Corte cost. 3 marzo 1989, n. 81.

<sup>181</sup> Il riferimento è a Corte Cost. 30 aprile 2015, n. 70 ed ai molti precedenti richiamati al punto 8 della parte motiva. Per un commento alla pronuncia, si rinvia a A. AVIO, *Il difficile superamento delle categorie tradizionali: il dialogo tra legislatore e Corte costituzionale sulle pensioni di vecchiaia*, in *Lav. dir.*, 2015, p. 3; l'autore rileva che la Corte dovrebbe iniziare "un percorso di adeguamento interpretativo dei vecchi istituti pensionistici alla luce delle riforme già attuate anche se non del tutto operative".

<sup>182</sup> Sia consentito rinviare, quanto meno per i richiami giurisprudenziali e dottrinali, a P. POZZAGLIA, *Ricongiunzione e totalizzazione*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, cit. Fra le principali pronunce possiamo ricordare anche Corte Cost. 30 ottobre 2003, n. 325, in *Dir. sic. soc.*, 2004, 143, con nota adesiva di L. FOGLIA, *Sulla legittimità costituzionale degli effetti del cumulo contributivo nelle gestioni previdenziali dei lavoratori autonomi*, che ha ritenuto conforme a costituzione l'art. 16, comma 1, lettera a), della legge 2 agosto 1990, n. 233 in quanto "la diversità del trattamento conseguente all'applicazione del sistema del *pro rata* rispetto a quello previsto per i lavoratori che versino ininterrottamente contributi in un'unica gestione si giustifica in ragione dell'esistenza di due diverse gestioni previdenziali per gli artigiani e per gli esercenti attività commerciali, rispondendo all'esigenza di preservarne gli equilibri finanziari, senza far ricadere su di esse un onere più gravoso di quello che si sarebbe realizzato in assenza di cumulo".

<sup>183</sup> Per alcuni commenti alla pronuncia, si rinvia a P. BOER, *Il contributo della Corte costituzionale all'unificazione del sistema previdenziale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1999, II, p. 813; C. A. NICOLINI, *Tra cumulo e ricongiunzione, la Corte costituzionale apre un percorso di "flessibilità previdenziale"*, in *MGL*, 1999, 656 ss.; *Id.*, *Cumulo dei periodi contributivi: la stessa*

non affiancata da una tecnica di ricomposizione gratuita delle anzianità multigestione, nelle ipotesi in cui l'assicurato non avesse maturato un autonomo diritto a pensione in almeno una delle gestioni di iscrizione.

Pur ritenendosi conforme a costituzione la onerosità della ricongiunzione, veniva comunque censurata l'assenza di uno strumento alternativo gratuito, "il ricorso al quale il legislatore deve rendere sempre possibile fino a quando in una delle gestioni dove è iscritto l'interessato non abbia maturato i requisiti di età e di anzianità contributiva [...]". Sicché, la tutela costituzionale<sup>184</sup> viene circoscritta alla presenza di un criterio di collegamento gratuito nelle sole ipotesi del "lavoratore che non abbia maturato il diritto ad un trattamento pensionistico in alcuna delle gestioni alle quali è stato iscritto".

Orientamento ribadito dalle successive pronunce della Corte, intervenute nella vigenza dell'art. 71 della legge n. 388 del 2000 (v. *infra*), con le quali si è dato definitivo assetto ai principi in materia, nel senso che, diversamente da quanto avviene in ambito comunitario – dove la totalizzazione è direttamente strumentale alla libera circolazione dei lavoratori – in ambito domestico, "il principio costituzionale della adeguatezza della prestazione pensionistica è comunque soddisfatto dalla presenza [...] della pensione supplementare<sup>185</sup>".

Sicché, quantunque all'istituto debba essere attribuito il ruolo di strumento "di politica sociale legata alla crescente flessibilità dei rapporti di lavoro<sup>186</sup>", la previsione di una fattispecie di totalizzazione estesa anche alla misura della

---

Corte costituzionale conferma il carattere self executing della sentenza n. 61 del 1999, in *Mass. giur. lav.*, 2000, 8-9, p. 942. P. BOZZAO, *Totalizzazione dei periodi contributivi e adeguatezza della pensione*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 2233; E. GHERA, *Sul diritto alla totalizzazione e ricongiunzione dei periodi assicurativi*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 2320; M. CINELLI, S. GIUBBONI, C. A. NICOLINI, *Mobilità professionale, ricongiunzione, totalizzazione dei periodi assicurativi dopo la sentenza n. 61/1999 della Corte Costituzionale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1999, p. 191; M. De LUCA, *Totalizzazione di posizioni contributive: garanzia di adeguatezza delle pensioni in favore dei lavoratori mobili*, in *Foro it.*, 2000, c. 2412;

<sup>184</sup> Cfr. M. De Luca, *Relazione sulla ricongiunzione e sulla totalizzazione delle posizioni contributive*, in *Foro It.*, 2000, I, c. 26

<sup>185</sup> In questo senso, Corte Cost., 16 maggio 2002, n. 198, in *Giur. Cost.*, 2002, 3, con nota di L. FASSINA, *La parziale applicazione del principio della totalizzazione dei periodi contributivi nell'ordinamento previdenziale italiano*, per il quale "Al principio della totalizzazione non può attribuirsi dunque, allo stato, un carattere generale e, in senso diverso, non può invocarsi la sentenza n. 61 del 1999 di questa Corte che lo ha sì enucleato ma delimitandone chiaramente l'operatività al caso in cui l'assicurato non abbia maturato il diritto ad un trattamento pensionistico in alcuna delle gestioni nelle quali è, o è stato, iscritto". Cfr. altresì P. BOER, *Il contributo della Corte costituzionale all'unificazione del sistema previdenziale*, cit., secondo il quale "sarebbe auspicabile che il legislatore provvedesse anche a generalizzare l'istituto della pensione supplementare [...] onde evitare che, nei casi in cui non è applicabile il cumulo [...] si sterilizzino i periodi contributivi presenti in altre forme di previdenza, insufficienti a dare diritto a un trattamento autonomo".

<sup>186</sup> Corte Cost., 16 maggio 2002, n. 198, cit.

prestazione pensionistica non può intendersi costituzionalmente necessitata, ma rimessa alla discrezionalità del legislatore ed alla necessità di preservarne gli equilibri finanziari “senza far ricadere [sulle gestioni previdenziali] un onere più gravoso di quello che si sarebbe realizzato in assenza di cumulo<sup>187</sup>”.

La Corte Costituzionale affronta così il problema più immediato, spronando il legislatore a risolvere una questione volutamente ricostruita in senso congiunturale. Le conseguenze non potevano che essere, ancora una volta, interventi legislativi privi di scopo sistematico e fatalmente suscettibili di disarticolare ulteriormente il quadro normativo di riferimento.

## 6. L'evoluzione normativa della totalizzazione tra vecchi e nuovi limiti

Come prevedibile, con l'approvazione dell'art. 71, L. n. 388 del 2000 e del relativo decreto di attuazione (D.M. 7 febbraio 2003, n. 57), il legislatore ha revisionato l'istituto della totalizzazione ampliandone l'ambito di operatività ma non oltrepassando i confini delineati da Corte Cost. 61/1999 di istituto riservato alle sole ipotesi di impossibilità per il lavoratore di raggiungere un trattamento pensionistico autonomo.

Sotto il profilo dei destinatari, la totalizzazione veniva estesa a tutti i lavoratori assoggettati al sistema di calcolo retributivo o misto, in precedenza non destinatari della tutela per essere questa limitata dall'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 184 del 1997, ai soli assicurati con sistema contributivo puro<sup>188</sup>; mentre restavano confermate sia l'esclusione dalla cumulabilità dei periodi contributivi coincidenti, che la limitata fruibilità dell'istituto nel solo caso di non maturazione di un autonomo diritto a pensione in una delle gestioni interessate dagli accrediti contributivi<sup>189</sup>. Permaneva, infine – con

---

<sup>187</sup> Cfr. ancora Corte Cost., 16 maggio 2002, n. 198 e Corte Cost. 30 ottobre 2003, n. 235.

<sup>188</sup> Cfr. in questo senso, Cass. 30 giugno 2021, n. 18616.

<sup>189</sup> In merito si segnala l'interpretazione particolarmente estensiva data della relativa previsione legale da Cass. 12 luglio 2005, n. 14570, *Foro it.*, 2006, c. 1142, con nota di V. CARBONE, secondo la quale “il cumulo non è impedito dal raggiungimento del solo requisito contributivo minimo per l'acquisizione, all'atto del compimento dell'età prevista, del diritto alla pensione di vecchiaia, risultando comunque non ancora maturato il diritto a pensione in una qualsiasi forma pensionistica obbligatoria. (Nella specie la Corte ha confermato la sentenza di merito, che aveva riconosciuto il diritto alla totalizzazione, ai fini del raggiungimento del requisito contributivo per la pensione di inabilità, dei contributi della gestione a.g.o. e di quelli della gestione speciale di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, ad un lavoratore che, nel momento in cui era divenuto inabile, pur avendo una anzianità contributiva nell'AGO di 25 anni, non aveva comunque maturato il diritto alla pensione in alcuna delle forme pensionistiche obbligatorie)”.

l'avallo della giurisprudenza di legittimità<sup>190</sup> – l'impossibilità di ricorrere al cumulo ai fini del conseguimento del trattamento di anzianità e dell'assegno di invalidità<sup>191</sup>.

La vigente disciplina della totalizzazione<sup>192</sup> muove<sup>193</sup> dall'esigenza di superare alcune delle limitazioni dell'art. 71, L. n. 388 del 2000; ciò che è avvenuto con successivi interventi normativi<sup>194</sup>.

L'attuale assetto normativo in materia di totalizzazione amplia i margini di operatività dell'istituto sotto il profilo dei destinatari e dei trattamenti conseguibili, semplificando le modalità di accesso alla pensione unica tramite la rimozione di alcuni dei previgenti limiti all'accesso.

L'istituto, ora, si riferisce infatti a qualunque lavoratore autonomo o subordinato che vanti accrediti contributivi in due o più forme di assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti; nelle forme sostitutive, esclusive ed esonerative dell'AGO; nelle forme pensionistiche obbligatorie gestite dagli enti previdenziali libero professionali ovvero nella gestione separata dei lavoratori parasubordinati, consentendo l'accesso ai trattamenti di vecchiaia, anzianità, inabilità e per i superstiti<sup>195</sup>.

---

<sup>190</sup> Cass. 5 novembre 2003, n. 16645 che esemplifica in massima la logica di Corte Cost. 61/1999, pronunciandosi nel senso che: "il sistema della totalizzazione dei contributi versati a gestioni previdenziali diverse, introdotto dall'art. 71 l. n. 388 del 2000 a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 61 del 1999, presuppone che, in mancanza di tale totalizzazione, l'assicurato non consegua alcun trattamento pensionistico in nessuna delle gestioni in cui ebbe a versare la contribuzione nel corso della sua vita lavorativa ed è applicabile, nel concorso di tali presupposti, esclusivamente ai fini del conseguimento della pensione di vecchiaia e dei trattamenti pensionistici per inabilità, e non anche per ottenere la pensione di anzianità". Sull'esclusione della conseguibilità in cumulo dell'assegno di invalidità, cfr. Cass. 8 settembre 2008, n. 22585, in *Lav. giur.*, 2009, p. 200; Cass. 28 gennaio 2008, n. 1818, in *Lav. giur.*, 2008, p. 527.

<sup>191</sup> P. BOZZAO, *Pensioni di anzianità e principio di totalizzazione*, in *Riv. prev. pubbl. priv.*, 2002, p. 60 ss. per la quale la Corte Costituzionale del 1999 aveva riferito il principio di necessaria cumulabilità gratuita della contribuzione ai soli casi di "ablazione completa del diritto".

<sup>192</sup> Per un approfondito esame della disciplina della totalizzazione, si rinvia a L. FOGLIA, *La posizione professionale del lavoratore nel sistema della protezione sociale*, Torino, 2012, qui p. 157 ss. e F. OLIVELLI, *La totalizzazione quale strumento di massimizzazione dei benefici pensionistici* in G. CANAVESI (a cura di), *Frammentazione ...*, p. 49 ss.

<sup>193</sup> Art. 1, comma 1, lett. d), l. n. 243 del 2004 di delega al Governo di "rivedere il principio della totalizzazione dei periodi assicurativi estendendone l'operatività anche alle ipotesi in cui si raggiungano i requisiti minimi per il diritto alla pensione in uno dei fondi presso cui sono accreditati i contributi"

<sup>194</sup> D.lgs. n. 42 del 2 febbraio 2006; art. 1, comma 76, l. n. 247 del 24 dicembre 2007; art. 24, comma 19, d.l. n. 201 del 6 novembre 2011; art. 2, comma 2, D.P.R. 28 ottobre 2013, n. 157.

<sup>195</sup> Art. 1, comma 1, d.lgs. 42 del 2006.

Non costituisce più impedimento alla totalizzazione il possesso dei requisiti utili al conseguimento di un autonomo diritto a pensione in una delle gestioni coinvolte; mentre il divieto permane nel caso di concreta percezione del trattamento<sup>196</sup>.

La valutazione unitaria della contribuzione deve interessare tutte le gestioni nelle quali il lavoratore è stato iscritto e tutti i periodi contributivi versati nella singola gestione, con conseguente impossibilità di una totalizzazione parziale<sup>197</sup>.

Ai fini del raggiungimento del diritto alla prestazione rilevano i soli contributi non coincidenti<sup>198</sup>, mentre l'eventuale coincidenza non ne impedisce la valutazione ai fini della quantificazione del trattamento finale.

La misura del trattamento è determinata, in linea generale<sup>199</sup>, con il sistema di calcolo contributivo, con mantenimento del sistema misto nel caso in cui il lavoratore, iscritto prima del 1996, abbia raggiunto in una delle gestioni interessate i requisiti minimi per il conseguimento del diritto a una autonoma pensione<sup>200</sup>. Il pagamento del trattamento totalizzato è interamente a carico dell'INPS, anche nel caso in cui non vi siano quote a proprio carico, con diritto di questo ultimo ad essere tenuto indenne da apposite convenzioni stipulate con i diversi enti potenzialmente interessati.

Per il conseguimento della pensione di vecchiaia in regime di totalizzazione, oltre alle specifiche regole previste dai diversi regimi interessati dal cumulo (es: cessazione del rapporto di lavoro, cancellazione dall'albo professionale<sup>201</sup>), è previsto un requisito anagrafico pari, a seguito dell'applicazione – a partire dal 1 gennaio 2013 – dell'adeguamento all'incremento della speranza di vita media, a 66 anni indifferentemente

---

<sup>196</sup> Art. 1, comma 1, d.lgs. 42 del 2006, con previsione estesa dall'art. 1, comma 76, l. n. 247 del 2007 anche ai trattamenti liquidati interamente con il sistema contributivo (art. 1, d.lgs. n. 184 del 1997).

<sup>197</sup> Non rappresenta condizione di accesso alla totalizzazione il possesso di una determinata quantità di contributi nella gestione, essendo stata gradualmente rimosso il limite della anzianità minima cumulabile, originariamente prevista in 6 anni per ciascuna gestione (art. 1, comma 1, d.lgs. 42 del 2006), successivamente portata a 3 (art. 1, comma 76, l. n. 247 del 2007) per essere poi definitivamente espunta (art. 24, comma 19, d.l. n. 201 del 2011). Cfr. anche Inps, circ. n. 35 del 14 marzo 2012.

<sup>198</sup> In argomento, Cass. 20 ottobre 2023, n. 29260, in *Dir. prat. Lav.*, 2024, 16, p. 1030 e Cass. 7 luglio 2020, n. 14076 a mente delle quali, con riguardo agli agenti di commercio, "La Fondazione non si sostituisce al regime generale ma si limita a gestire una forma integrativa di tutela, con conseguente persistente obbligatorietà di iscrizione presso l'Inps. Ne consegue la coincidenza dei periodi assicurativi presso l'Inps e presso la Fondazione Enasarco, con inapplicabilità del regime di cumulo dettato dal D.Lgs. n. 42 del 2006". Nello stesso senso, Cass. 4 maggio 2016, n. 8887.

<sup>199</sup> Art. 4, comma 2, d.lgs. 42 del 2006.

<sup>200</sup> Cfr., in questo senso, Cass. 30 giugno 2021, n. 18616.

<sup>201</sup> Cfr., tra le molte, Cass. 25 gennaio 2019, n. 2225, in *Dir. Giust.*, 2019, fasc. 17, p. 13, con nota di M. TONETTI, *Per andare in pensione con la totalizzazione dei contributi INPS bisogna cancellarsi dall'albo* e Cass. 12 dicembre 2017, n. 29780.

per uomini e donne<sup>202</sup> in concorso con almeno 20 anni di contribuzione totalizzata non coincidente. Il pagamento della pensione di vecchiaia in regime di totalizzazione è procrastinato di diciotto mesi dalla maturazione dei requisiti anagrafici e contributivi<sup>203</sup>.

Il diritto alla pensione di anzianità in regime di totalizzazione si perfeziona con un'anzianità contributiva (complessiva) di almeno 40 anni (con adeguamento alla speranza di vita dall'anno 2013), con esclusione degli accrediti figurativi<sup>204</sup> e in concorso (come per la pensione di vecchiaia) con gli eventuali, ulteriori requisiti previsti dai singoli ordinamenti.

Anche il pagamento del trattamento di anzianità in totalizzazione è contingentato di diciotto mesi dalla data di maturazione dei requisiti anagrafici e contributivi; ma in questo caso, con contestuale applicazione (a decorrere dal 1° gennaio 2012) dell'ulteriore posticipo trimestrale previsto dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

Con riferimento alla pensione di inabilità è la gestione di ultima iscrizione ad essere tenuta all'accertamento del requisito sanitario, mentre l'applicazione della maggiorazione convenzionale è ripartita tra tutte le gestioni interessate, in proporzione alla rispettiva anzianità assicurativa.

La facoltà di totalizzazione può essere esercitata per la liquidazione della pensione ai superstiti di assicurato, anche se quest'ultimo è deceduto prima di aver acquisito il diritto a pensione, mentre il diritto alla pensione indiretta è conseguito in base sia ai requisiti di assicurazione e di contribuzione sia agli ulteriori requisiti richiesti nella forma pensionistica a cui il dante causa era iscritto al momento della morte.

La pensione diretta liquidata in regime di totalizzazione è reversibile ai superstiti con le modalità e nei limiti previsti da ogni singola gestione.

## **7. I rapporti tra la totalizzazione e le preesistenti tecniche di cumulo per i lavoratori autonomi**

Sin dalla vigenza dell'abrogato art. 71, l. n. 388 del 2000, una delle questioni più dibattute – almeno in giurisprudenza – ha riguardato i rapporti tra disciplina della

---

<sup>202</sup> Nel momento in cui viene redatto il presente scritto la soglia dei 66 anni è valida per i pensionamenti sino a tutto l'anno 2024.

<sup>203</sup> Sulle finestre di contingentamento per la pensione in totalizzazione, si v. Inps, mess. N. 4497 del 23 febbraio 2021

<sup>204</sup> Cass. 18 settembre 2019, n. 23293, Cass. 23 dicembre 2013, n. 28620; Cass. 12 maggio 1989, n. 2175, in *Giust. civ.*, 1989, p. 2399, con nota di M. GENGHINI, che valorizzano il tenore letterale dell'art.22, lett. b) della legge n. 153 del 1969.

totalizzazione e le preesistenti regole sul cumulo nell'ambito delle gestioni INPS per i lavoratori autonomi; dilemma interpretativo risolto con la ritenuta prevalenza di queste ultime nelle ipotesi di (apparente) sovrapposizione tra istituti. In questo senso si è dato rilievo, da un lato – in accordo con il richiamato percorso interpretativo di Corte Cost. 69 del 1999 – al carattere non generale della totalizzazione<sup>205</sup>; dall'altro, alla maggiore coerenza sistematica fra trattamento unico liquidato in cumulo<sup>206</sup> e sostanziale unitarietà delle gestioni Inps<sup>207</sup>. Con soluzione ribadita anche con riguardo alla contribuzione accreditata nella gestione separata ex art. 2, comma 26 legge n. 335 del 1995, la cui cumulabilità è stata condivisibilmente ricondotta<sup>208</sup>, pur in presenza di pronunce di segno opposto<sup>209</sup>, alle regole valide per le gestioni "storiche" dei lavoratori autonomi ed ai criteri di calcolo per questi dettati dall'art. 16, l. n. 233 del 1990.

<sup>205</sup> Cass. 22 maggio 2007, n. 11948 e Cass. 4 maggio 2009, n. 10234, per la quale "[...] le norme sul cumulo dei contributi e la disciplina di computo per quote della pensione di cui all'art. 16 l. 2 agosto 1990 n. 233, non [sono] derogate o abrogate dall'art. 71 l. 23 dicembre 2000 n. 388 e dalla relativa disciplina sulla totalizzazione dei periodi assicurativi (sostituita, successivamente, dal d.lg. 2 febbraio 2006 n. 42); la tecnica della totalizzazione dei contributi costituisce infatti un rimedio inappropriato e inammissibile ove in uno stesso sistema pensionistico (quale quello dell'assicurazione generale obbligatoria gestita dall'Inps) sia già prevista una disciplina di cumulo e totalizzazione dei contributi versati nelle varie gestioni ai fini della liquidazione di prestazioni pensionistiche e previdenziali unitarie ciò trovando conferma nella finalità complessiva dell'istituto introdotto dall'art. 71 cit., nel dato letterale della menzione unitaria, nel comma 1, dell'«assicurazione generale obbligatoria», e nel tenore dell'art. 1, comma 4, del regolamento del 7 febbraio 2003 n. 57, secondo cui «restano ferme le disposizioni speciali vigenti in materia di cumulo dei periodi assicurativi», quale disposizione di salvezza conservata anche nell'art. 7, comma 4, del d.lgs. n. 42 del 2006. Nello stesso senso, Cass. 4 maggio 2009, n. 10234.

<sup>206</sup> Cass. 6 maggio 2009, n. 10396, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2010, p. 277 con nota di G. ESPOSTI, a mente della quale: "Rimane ferma la regola che in tal caso la liquidazione avviene presso una delle gestioni speciali, ma l'importo della pensione è liquidato sulla base della somma delle quote calcolate con riferimento ai contributi versati presso le varie gestioni, secondo le regole applicabili a ciascuna di esse. [...] Deve quindi escludersi che la disciplina della L. n. 233 del 1990, art. 16, sulla liquidazione delle pensioni sulla base del cumulo di contributi versati, nell'ambito dell'AGO, presso le gestioni speciali dei lavoratori autonomi, oltre che eventualmente presso la gestione per i lavoratori dipendenti, sia stata derogata o abrogata dalla L. n. 388 del 2000, art. 71.

<sup>207</sup> In questo senso, Cass. 7 luglio 2008, n. 18569: "l'art. 16 della legge n. 233 del 1990, nel prevedere il cumulo dei periodi assicurativi versati nelle diverse gestioni, riconduce il sistema pensionistico ad una concezione unitaria, caratterizzata da regole uniformi che si traducono in un cumulo contributivo effettivo e non meramente virtuale, con liquidazione di una pensione unica e non di pensioni diverse collegate funzionalmente".

<sup>208</sup> Cfr. Cass. 6 maggio 2009, n. 10396, cit., per la quale "in caso di concorso a favore del medesimo lavoratore di contributi presso la detta gestione separata ed altre gestioni dell'assicurazione generale obbligatoria, ai fini del riconoscimento del diritto alla pensione e per il relativo calcolo si può procedere al cumulo dei contributi [...] è applicabile la disciplina sul computo per quote della pensione secondo i criteri di cui all'art. 16 della citata legge n. 233 del 1990, mentre, per contro, va esclusa l'applicabilità della disciplina sulla totalizzazione dei periodi assicurativi prevista dall'art. 71 l. 23 dicembre 2000 n. 388 [...]".

<sup>209</sup> In senso opposto alla pronuncia sopra richiamata, Cass. 28 gennaio 2008, n. 1818, secondo cui "la portata generale della norma comporta che la stessa ha regolato tutte le ipotesi di totalizzazione tra forme pensionistiche, ivi compresa quella erogata dalla gestione separata presso l'INPS, istituita con la L. n. 335 del 1995, art. 2, comma 26"; negli stessi termini, Cass. 30 dicembre 2004, n. 24201; Cass. 8 settembre 2008, n. 22585, in *Lav. giur.*, 2009, p. 200 ss.

Diversamente, senza contraddizione con il riferito principio, la presenza di contribuzione accreditata in gestioni previdenziali escluse dalle regole di cumulo (es. gestioni libero professionali), consente invece l'accesso alla sola totalizzazione quale rimedio non generale, ma di più estesa fruibilità<sup>210</sup>.

#### 8. Dalla totalizzazione al “nuovo cumulo”: le regole per il pensionamento di vecchiaia

L'art. 1, comma 239, l. 24 dicembre 2012, n. 228 ha introdotto una nuova possibilità di cumulo della contribuzione accreditata in qualunque gestione previdenziale, ivi incluse – a seguito delle modifiche apportate dall'art. 1, comma 195, legge n. 232 del 2016 (legge di stabilità per il 2017) – quelle dei liberi professionisti.

Il nuovo cumulo<sup>211</sup> consente l'accesso alla pensione di vecchiaia, inabilità, per i superstiti e, dal 1 gennaio 2017, a quella anticipata, senza costi economici diretti per l'assicurato e – diversamente dalla totalizzazione – senza uno specifico contingentamento della prestazione<sup>212</sup>. Il trattamento è liquidato secondo le regole vigenti in via ordinaria nelle singole gestioni interessate. Il ricorso all'istituto non è impedito dal possesso dei requisiti utili per la maturazione di un autonomo diritto a pensione in una singola forma previdenziale<sup>213</sup>.

Una delle prime questioni interpretative che si è posta<sup>214</sup> con riferimento questo nuovo istituto, ha riguardato l'individuazione dei requisiti di accesso alla pensione di vecchiaia. Ed infatti, le modifiche introdotte dall'art. 1, comma 195, lett. b), legge n.

---

<sup>210</sup> Cfr. Cass. 18 dicembre 2017, n. 30343, per cui “risulterebbe [...] contraddittorio affermare che il D.lgs. n. 42 del 2006 nel mentre ha previsto una più estesa facoltà di totalizzazione di tutti i periodi contributivi versati presso varie gestioni e sistemi previdenziali abbia pure fatto salva una disciplina del cumulo che non consenta la valorizzazione dei medesimi periodi contributivi [...] prevedendo una liquidazione della prestazione con una parziale utilizzazione dei medesimi contributi”.

<sup>211</sup> Per un primo commento si rinvia a F. VENANZI, *Le novità in materia di cumulo dopo la legge di stabilità 2017*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2017, n. 2, p. 373 ss. e S. CATINI, *L'ultima frontiera del diritto della previdenza sociale: dal pluralismo dei regimi all'accorpamento delle posizioni contributive*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2017, n. 2, p. 373 ss., p. 333 ss.; Con particolare riferimento al cumulo nell'ambito delle gestioni libero professionali, sia consentito rinviare a P. POZZAGLIA, *Il Cumulo della contribuzione previdenziale per i liberi professionisti*, in G. Canavesi (a cura di) *Frammentazione contributiva e diritto a pensione unica dei liberi professionisti: ricongiunzione, totalizzazione e cumulo*, cit., pp. 225-256.

<sup>212</sup> La totalizzazione, pur fissando requisiti di accesso al trattamento pensionistico meno onerosi (65 anni di età e 20 anni di contribuzione per la pensione di vecchiaia di e 40 anni di contribuzione per quella di anzianità), prevede un contingentamento del trattamento di 18 mesi per la pensione di vecchiaia e 21 mesi per quella di anzianità.

<sup>213</sup> La legge di stabilità per il 2017 ha sostituito la originaria formulazione del comma 239, che escludeva il ricorso al cumulo in caso di “possesso dei requisiti per il diritto al trattamento pensionistico”, con l'attuale previsione che si riferisce invece ai soggetti “che non siano titolari di trattamento pensionistico”. C. App. Trieste, 18 febbraio 2025, n. 2 ha condivisibilmente escluso il diritto ad accedere al cumulo contributivo all'assicurato beneficiario di trattamento pensionistico in regime di totalizzazione.

<sup>214</sup> P. POZZAGLIA, *op. loc. ult. cit.*

232 del 2016 al comma 239 dell'art. 1, legge n. 228 del 24 dicembre 2012, hanno dato vita – almeno nel loro tenore immediatamente testuale – ad un contrasto interpretativo con il successivo comma 241, non modificato dalla riforma<sup>215</sup>.

La prima norma dispone infatti che la pensione di vecchiaia possa conseguirsi in presenza dei requisiti anagrafici e contributivi previsti (rispettivamente) dai commi 6, 7 dell'art. 24 d.l. 6 dicembre 2011, n. 201; la seconda, subordina invece l'accesso al trattamento in cumulo al possesso dei requisiti anagrafici e contributivi più elevati tra quelli previsti dai rispettivi ordinamenti che disciplinano le gestioni interessate. Con l'ulteriore condizione che l'assicurato sia in possesso anche degli eventuali ulteriori requisiti di accesso previsti dalla gestione di ultima iscrizione (ad es. la cessazione dell'attività lavorativa o il raggiungimento di un importo minimo di trattamento; v. *infra*).

Si pone così, in primo luogo, la necessità di conciliare il riferimento alle soglie previste dalla legge "Fornero" – che (per gli anni 2022-2023) fissa l'età pensionabile di vecchiaia a 67 anni e 20 anni di contribuzione<sup>216</sup> – con quello ai requisiti anagrafici previsti delle forme assicurative professionali che, ad eccezione della Cassa Ingegneri ed

---

<sup>215</sup> Il comma 239 prevede che il cumulo possa aver luogo "per la liquidazione del trattamento pensionistico a condizione che il soggetto interessato abbia i requisiti anagrafici previsti dal comma 6 dell'articolo 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e il requisito contributivo di cui al comma 7 del medesimo articolo 24, ovvero, indipendentemente dal possesso dei requisiti anagrafici, abbia maturato l'anzianità contributiva prevista dal comma 10 del medesimo articolo 24, adeguata agli incrementi della speranza di vita ai sensi dell'articolo 12 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nonché per la liquidazione dei trattamenti per inabilità e ai superstiti di assicurato deceduto"; mentre il successivo comma 241 prevede invece che "Il diritto al trattamento di pensione di vecchiaia è conseguito in presenza dei requisiti anagrafici e di contribuzione più elevati tra quelli previsti dai rispettivi ordinamenti che disciplinano le gestioni interessate all'esercizio della facoltà di cui al comma 239 e degli ulteriori requisiti, diversi da quelli di età e anzianità contributiva, previsti dalla gestione previdenziale alla quale il lavoratore o la lavoratrice risulta da ultimo iscritto".

<sup>216</sup> Per le gestioni speciali dei lavoratori autonomi gestiti dall'INPS (coltivatori diretti, artigiani, commercianti), per le forme esclusive e sostitutive dell'Ago, così come per la gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, l. n. 335 del 1995 non si sono poste questioni di coordinamento dei requisiti di accesso ai trattamenti previdenziali, ormai definitivamente unificati dall'art. 24, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201.

Architetti<sup>217</sup> e delle gestioni di cui al D.lgs. n. 103 del 1996<sup>218</sup>, prevedono una età minima più elevata ed un più consistente requisito contributivo<sup>219</sup> rispetto al sistema di base.

Secondo una prima interpretazione possibile, le disposizioni in commento avrebbero lo scopo di fissare – rispettivamente – una soglia minima e massima di accesso alla pensione di vecchiaia. Da un lato subordinando cioè il conseguimento del trattamento al possesso dei requisiti più elevati tra quelli previsti dalle gestioni interessate; dall'altro impendendone il conseguimento con anzianità contributiva ed anagrafica inferiore a quella prevista per il regime di base (come rileverebbe nell'ipotesi in cui il cumulo abbia interessato gestioni con requisiti di accesso più agevoli).

Questa soluzione, benché allo stato delle attuali normative di settore si presti a disciplinare una casistica piuttosto limitata (a cagione della residualità di gestioni libero professionali con requisiti meno onerosi del sistema di base), ha l'indubbio vantaggio di attenuare possibili contrasti dovuti alle diversità dei requisiti di accesso (imponendo un automatico adeguamento verso l'alto) e di proteggere il sistema di base da possibili modifiche in ribasso da parte di gestioni caratterizzate da più accentuate caratteristiche mutualistiche.

Diversamente, secondo l'interpretazione offerta da Ministero del Lavoro e INPS<sup>220</sup> la pensione di vecchiaia in cumulo rappresenterebbe invece una fattispecie a formazione progressiva, rispetto alla quale il rinvio operato dall'art. 1, comma 239 alla legge Fornero disciplinerebbe i requisiti minimi per il conseguimento del diritto (dovendosi a tal fine valorizzare tutti i periodi contributivi accreditati presso le gestioni previdenziali interessate); mentre il riferimento al conseguimento dei requisiti anagrafici e

---

<sup>217</sup> I requisiti di accesso alla pensione di vecchiaia in Inarcassa sono (per l'anno 2019) fissati in 66 anni e tre mesi di età, con un minimo di 33 anni (per gli incrementi del requisito contributivo, v. tabella allegata all'art. 20 del Reg. di previdenza Inarcassa);

<sup>218</sup> Il requisito di accesso alla pensione di vecchiaia nell'ambito di queste gestioni è fissato a 65 anni e 5 anni di contribuzione. Si v. al riguardo art. 13 Reg. prestazioni previdenziali Enpab; art. 23 Reg. per l'attuazione delle attività di previdenza Enpapi; art. 13 Reg. per l'attuazione delle attività di previdenza Enpap; art. 14 Reg. Eppi; art. 13 Reg per la previdenza obbligatoria Enpaia.

<sup>219</sup> Sempre con riferimento all'anno 2019, i requisiti minimi di accesso per le gestioni libero professionali risultano fissati in 69 anni e 34 anni di contribuzione per la Cassa Forense, per giungere sino a 70 anni e 35 anni di contributi nel 2021 (art. 2, comma 1, Reg. 5 settembre 2012); 68 anni e 40 anni di contribuzione per la Cassa dei ragionieri (art. 19, Reg. 1 gennaio 2013); 70 anni e 35 anni di contribuzione per la Cassa Geometri (art. 2, Reg. CIPAG del novembre 2012); 66 anni e 5 di contribuzione per la gestione dei consulenti del lavoro (art. 5, Reg. 9 novembre 2012); 68 anni e 33 di contribuzione per la Cassa dei dottori Commercialisti (art. 26, Reg. unitario).

<sup>220</sup> Rispettivamente, con nota dell'11 settembre 2017, n. 13919 e con circ. n. 140 del 12 ottobre 2017 (che ricalca fedelmente le indicazioni ministeriali).

contributivi previsti da ciascuna gestione coinvolta (cfr. comma 241 legge cit.) rilevarebbe ai soli fini della misura del trattamento nel suo complesso.

In presenza di requisiti di accesso differenti, il trattamento pensionistico verrebbe così liquidato non soltanto in più quote ma anche in più tempi; sicché l'Inps inizierà a corrispondere la propria parte di pensione al raggiungimento dell'età minima, mentre quella a carico dell'Ente previdenziale privatizzato sarà procrastinata al raggiungimento dei relativi requisiti

Questa soluzione interpretativa sembra contrastare con il dato letterale dell'art. 1 comma 241, legge cit. che, invero, non menziona la misura del trattamento, bensì al "*diritto al trattamento di pensione di vecchiaia*", come confermato anche dal successivo richiamo agli "*ulteriori requisiti diversi da quelli di età ed anzianità contributiva*" previsti dalla gestione di ultima iscrizione. Con chiaro riferimento, peraltro, al conseguimento del trattamento pensionistico nel suo complesso e non alla sola quota di competenza di una singola gestione. Deve tuttavia evidenziarsi che un indubbio pregio di questa interpretazione è quello di consentire all'assicurato una attenuazione del disagio economico connesso alla perdita del reddito, percependo, nelle more del perfezionamento di tutti i requisiti, una quota del futuro, complessivo trattamento. Ciò che spiega anche il successo accordato a questo orientamento dalle prassi delle gestioni libero professionali (v. *infra*).

Potrebbe infine provarsi a sostenere che le due soglie si pongano in rapporto di genere a specie, nel senso che l'art. 1, comma 239 legge n. 228/2012 fisserebbe un limite minimo comune a tutti i trattamenti pensionistici accessibili mediante cumulo ("la predetta facoltà può essere esercitata"), mentre il successivo comma 241 legge n. 228/2012 riguarderebbe i requisiti di accesso del solo trattamento di vecchiaia ("il diritto al trattamento di pensione di vecchiaia è conseguito in presenza ...").

Tuttavia, questa interpretazione non appare percorribile a fronte di quanto previsto al medesimo art. 1, comma 241, legge n. 228/2012, con riguardo alla pensione di inabilità ed ai superstiti, per le quali, richiamandosi l'art. 2, comma 2, d.lgs. 42 del 2006<sup>221</sup>, viene prevista una specifica disciplina che, evidentemente, impedisce di riconoscere al precedente comma 239 legge cit. questo carattere di generalità.

---

<sup>221</sup> In forza di questo richiamo alla disciplina della totalizzazione, il diritto alla pensione di inabilità in cumulo si consegue in base ai requisiti di assicurazione e di contribuzione richiesti nella forma pensionistica nella quale il lavoratore è iscritto al verificarsi dello stato invalidante, ovvero il dante causa era al momento del decesso (v. *infra*, par. 11).

Una ulteriore questione di rilievo interpretativo viene posta dalla disposizione del medesimo comma 239 che richiama, parrebbe ai soli fini della individuazione dei requisiti di accesso alla pensione di anzianità, l'adeguamento agli incrementi della speranza di vita previsti dall'art. 12, d.l. n. 78 del 2010. Dovendosi tuttavia ritenere che quel richiamo - ridondante in quanto già desumibile dalla disciplina generale dettata dall'art. 24, l. n. 201 del 2011 - non valga ad escludere la naturale applicabilità della disciplina sull'adeguamento alle speranze di vita, anche alla pensione di vecchiaia, in accordo con le previsioni della disciplina generale<sup>222</sup>.

Nello stesso senso sembra valorizzabile anche il richiamo alla esclusione dal cumulo dei soggetti che siano "*già titolari di trattamento pensionistico*", che sembra presupporre una necessaria identità dei requisiti anagrafici e contributivi tra pensione ordinaria e pensione in cumulo.

### 9. (segue) Le regole per la pensione anticipata e di inabilità

Con riguardo al cumulo contributivo per il conseguimento della pensione anticipata, l'art. 1, comma 239 legge n. 228/2012 dispone la generalizzata applicazione dell'art. 24, comma 10, legge n. 214 del 2011, senza alcun ulteriore rimando ad eventuali specifiche discipline previste dalle gestioni libero professionali interessate<sup>223</sup>. Sicché, in linea di principio, resta esclusa la possibilità di subordinare il conseguimento della pensione di anzianità mediante cumulo al concorso di requisiti ulteriori rispetto a quelli indicati dall'art. 24, comma 10, legge cit. per il sistema di base.

Stando al tenore letterale della norma, potrebbe risultare errata l'indicazione offerta dall'INPS nella circolare n. 140/2017<sup>224</sup> che, rimeditando un proprio precedente orientamento che manteneva la disciplina del cumulo ai fini della pensione anticipata interamente nell'ambito della relativa disciplina generale<sup>225</sup>, dispone che "*per il conseguimento della pensione anticipata in cumulo devono peraltro sussistere gli ulteriori requisiti eventualmente previsti dai singoli ordinamenti delle forme assicurative*

---

<sup>222</sup> Cfr. G. CANAVESI, *Frammentazione contributiva e diritto alla pensione unica del libero professionista: totalizzazione e cumulo tra garanzia costituzionale e autonomia delle casse privatizzate*, in G. CANAVESI (a cura di), *Frammentazione ... cit.*, p. 107 ss., che condivisibilmente rileva la infelice formulazione della norma introdotta nel 2016 a cagione del suo "mancato coordinamento con il testo originario".

<sup>223</sup> La norma subordina il conseguimento della pensione anticipata al raggiungimento di 42 anni e 10 mesi per gli uomini e 41 anni e 10 mesi di contribuzione per le donne.

<sup>224</sup> Cfr. punto 1.2.

<sup>225</sup> Cfr. punto 1.2 circ. n. 60 del 16 marzo 2017, che faceva invece riferimento alla sola cessazione del rapporto di lavoro dipendente e la successiva circ. 103 del 23 giugno 2017 che espressamente (punto 2.2.) prevedeva come "*nessun rilievo ha, invece, lo svolgimento di attività autonoma o subordinata*".

*interessate al cumulo, quali ad esempio la cessazione dell'attività di lavoro dipendente e/o la cancellazione dagli albi professionali".*

Con riferimento al conseguimento della pensione di inabilità mediante cumulo, l'articolo 1, comma 242, legge n. 228 del 2012, rinvia alla corrispondente disciplina in materia di totalizzazione dei periodi assicurativi (qui, all' art. 2, comma 2, d.gs. n. 42 del 2006); sicché il trattamento in questione deve intendersi conseguibile in base ai requisiti di assicurazione e di contribuzione, nonché agli ulteriori requisiti fissati dalla forma assicurativa nella quale l'assicurato è iscritto al momento del verificarsi dello stato inabilitante.

Diversamente da quanto visto per la pensione di vecchiaia, il riferimento ai soli requisiti previsti dalla gestione di iscrizione, non consente di configurare il trattamento in questione come fattispecie a formazione progressiva; rilevando il cumulo ai soli fini del raggiungimento dei requisiti di contribuzione richiesti dalla gestione interessata dall'evento inabilitante.

#### **10. Il calcolo della pensione in cumulo**

Con riferimento alle regole per il calcolo della pensione in regime di cumulo, l'art. 1, comma 245 legge n. 228/2012 prevede che ciascuna gestione interessata liquidi la quota di competenza secondo le regole previste per il regime ordinario, tenuto conto delle rispettive retribuzioni di riferimento ed in ragione della contribuzione accreditata presso la gestione stessa<sup>226</sup>.

Soltanto con riferimento alle anzianità contributive successive al 1 gennaio 2012, con generalizzazione della previsione di cui all'art. 24 c. 2, d. l. n. 201 del 2011, è stata prevista (art. 1, comma 246 legge n. 228/2012) la necessaria applicazione del sistema di calcolo contributivo.

Sicché, volendo prendere a riferimento le gestioni INPS, il calcolo della pensione in regime di cumulo, per le relative quote di competenza, ed in ragione della collocazione temporale delle anzianità retributive speculari in cumulo, è il seguente: per chi possiede almeno 18 anni di contributi al 31 dicembre 1995 troverà integrale applicazione il sistema di calcolo retributivo per tutte le anzianità maturate sino alla data del 31 dicembre 2011; trovando invece applicazione il sistema contributivo per quelle successive. Diversamente, il metodo retributivo potrà essere applicato soltanto con

---

<sup>226</sup> la decorrenza del trattamento pensionistico è fissata al primo giorno del mese successivo a quello di presentazione della domanda, secondo l'art. 22, co. 5, L. n. 153/69. In questo senso, Cass. 3 giugno 2024, nn. 15458, 15459 e 15460.

riguardo alle anzianità sino al 31 dicembre 1995 per quanti, a questa stessa data, non abbiano maturato i 18 anni di contribuzione. Per i nuovi assunti al 31 dicembre 1995, invece, il calcolo sarà interamente contributivo.

Con particolare riferimento ai neo assunti (considerazione però valida per tutti gli assicurati il cui trattamento pensionistico debba essere calcolato con il sistema contributivo puro), la disciplina in esame viene ad interferire con quella – simile ma non identica<sup>227</sup> – dettata dal d.lgs. 184 del 1997. Sicché ci si deve interrogare se la più recente disciplina trovi applicazione alle sole pensioni liquidate con il sistema retributivo e misto ovvero a qualsiasi trattamento, a prescindere dal metodo di calcolo applicabile (quindi anche se esclusivamente contributivo)<sup>228</sup>.

Un indizio nel senso della portata generale dell'istituto in scrutinio, potrebbe rinvenirsi nella formulazione della prima parte del comma 239, che fa espressamente salve "le vigenti disposizioni in materia di totalizzazione dei periodi assicurativi di cui al decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 42 e di ricongiunzione dei periodi assicurativi di cui alla legge 2 febbraio 1979, n. 29", senza invece menzionare il d.lgs. 184 del 1997. Indicazione testuale che, tuttavia, da un lato potrebbe essere intesa anche nel senso della non riferibilità della disciplina alle pensioni "contributive pure"; dall'altro non appare meritevole di essere eccessivamente valorizzata, tenuto conto della mancata menzione della ricongiunzione di cui alla legge n. 45 del 1990, invece sicuramente interessata dal riformato istituto del cumulo.

Più pregnante appaiono invece le considerazioni di quanti, pur sollevando dubbi circa la complessiva tenuta sistematica dell'impianto normativo, rinvergono l'estensibilità dell'istituto ai lavoratori con pensione interamente contributiva, in ragione della menzione compiuta dall'art. 1 comma 239, l. n. 228 del 2012 al comma 10 dell'art. 24, l. n. 201 del 2011 che, a propria volta, è richiamato dal successivo comma 11 (relativo alle pensioni anticipate interamente contributive)<sup>229</sup>.

---

<sup>227</sup> L'art. 1 comma 1, d.lgs. 184 del 1997, prevede che il cumulo sia consentito solo per il raggiungimento della misura del trattamento pensionistico ed il successivo comma 5, rimette alla discrezionalità delle gestioni libero professionali la facoltà di computare i periodi contributivi accreditati presso altre Casse (sempre al solo fine del conseguimento del trattamento pensionistico). Anche sotto il profilo della individuazione dei destinatari, il cumulo di cui alla l. 228 del 2012 è utilizzabile dai non titolari di una pensione diretta a carico di una delle gestioni indicate nella norma; diversamente, quello previsto dalla legge n. 184 del 1997, si riferisce invece ai non titolari di pensione diretta a carico di una gestione interessata dal cumulo.

<sup>228</sup> Sul tema si è espresso l'Inps, con circ. 26 giugno 2017, n. 103, negando l'applicabilità della disciplina in commento ai trattamenti pensionistici liquidati con il sistema di calcolo esclusivamente contributivo.

<sup>229</sup> G. CANAVESI, *La concorrenza dei regimi di cumulo dopo la legge di stabilità 2017*, cit.

A prescindere dalle (rilevanti) questioni di riferibilità soggettiva della disciplina appena esaminate, risulta comunque, *ictu oculi*, che le regole per il calcolo della pensione in cumulo sono, in linea di principio, più favorevoli per l'assicurato rispetto a quelle della totalizzazione, dove trova generale applicazione il *pro rata* contributivo, con la sola eccezione della ipotesi di maturazione di un autonomo diritto a pensione per il quale è parimenti previsto l'accesso alle regole ordinarie della gestione<sup>230</sup>.

L'art. 1, comma 246 legge n. 228 del 2012, stabilisce che “*per la determinazione della anzianità rilevante ai fini dell'applicazione del sistema di calcolo della pensione*”, si debba tenere conto della contribuzione non coincidente accreditata presso “*le gestioni di cui al comma 239, ove sono elencate tutte le forme pensionistiche interessate dalla disciplina sul cumulo*”.

La norma è quindi nel senso della rilevanza di tutta la contribuzione (non coincidente) versata in qualsiasi gestione previdenziale (sia presso l'INPS che delle Casse libero professionali) anche ai fini della liquidazione delle quote (reddituale e contributive) a carico di ciascuna gestione chiamata a comporre il complessivo trattamento pensionistico<sup>231</sup>.

Appare dunque poco sostenibile la posizione adottata dall'INPS<sup>232</sup> che, con il proposito di scongiurare inattesi incrementi di anzianità contributiva precedenti allo spartiacque del 31 dicembre 1995, assume come non computabili le anzianità contributive maturate nelle gestioni libero professionali. Interpretazione che, da un lato appare il frutto di una redazione poco meditata della circolare interpretativa, se si considera che l'estensore prevede la specularità anche della contribuzione versata nella gestione separata ex art. 2, comma 26 legge n. 335 del 1995 (che, prima di quella data, non esisteva); dall'altro appare in pieno contrasto con il tenore letterale della disposizione.

Il riferimento alla valorizzazione della sola contribuzione non coincidente rappresenta infatti una chiara indicazione nel senso della computabilità, ai fini del calcolo della prestazione previdenziale, della intera contribuzione multigestione; mentre avrebbe

---

<sup>230</sup> Per tutti G. CANAVESI, *L'incerto destino della privatizzazione della previdenza dei liberi professionisti*, in G. Canavesi (a cura di), *La previdenza dei liberi professionisti dalla privatizzazione alla riforma Fornero*, cit., qui p. 24, per il quale “è lecito supporre che sarà soprattutto il calcolo retributivo a trovare di fatto applicazione, almeno nelle fasi di prima applicazione della legge, con un indubbio vantaggio per il beneficiario, rispetto al regime del d.lgs. 42/2006, ma anche con un aggravio di costi per l'ente previdenziale”.

<sup>231</sup> Sui rapporti tra pensione calcolata in cumulo e APE sociale, v. Cass. 27 marzo 2025, n. 8076.

<sup>232</sup> Cfr. circ. n. 140/2017 cit., punto 3, secondo cpv.

poco senso se ciascuna gestione previdenziale fosse davvero libera di risolvere la questione speculando separatamente i propri accrediti.

### 11. Cumulo, ricongiunzione e totalizzazione

L'art. 1, comma 247 legge n. 228 del 2012 detta una disciplina transitoria (oggi ampiamente scaduta) volta a consentire a quanti avessero esercitato la facoltà di ricongiunzione ai sensi degli artt. 1 e 2 della legge n. 29 del 1979, di recedere dalla scelta (ottenendo la restituzione dei relativi versamenti), a condizione che la relativa domanda fosse stata presentata a decorrere dal 1 luglio 2010, di non aver ancora conseguito il relativo trattamento e di aver esercitato il recesso entro un anno dalla entrata in vigore della legge stessa (1 gennaio 2013).

Il riferimento della norma alla sola ricongiunzione prevista dalla legge n. 29 del 1979 e non a quella di cui alla legge n. 45 del 1990, trovava agevole spiegazione nella originaria inapplicabilità della disciplina del cumulo alla contribuzione versta nelle gestioni libero professionali.

Anche dopo l'ampliamento della platea dei destinatari, l'esclusione è stata però confermata dalla nuova (seppure non identica<sup>233</sup>) disciplina transitoria prevista dall'art. 1, comma 197 legge n. 232 del 2016; sicché il recesso dalla domanda di ricongiunzione non sembra essere consentito quando abbia riguardato anche contribuzione accreditata presso gestioni libero professionali<sup>234</sup>.

Potendosi tuttavia sostenere che la decadenza dalla domanda di ricongiunzione conseguente al mancato pagamento dei relativi oneri, potrà comunque consentire il successivo utilizzo della contribuzione non più ricongiunta ai fini del cumulo. Ciò che, a parere di scrive, rappresenta una legittima *escamotage* (non preclusa da alcuna norma sanzionatoria), che premette di avvalersi del cumulo in esito alla decadenza dalla domanda di ricongiunzione, sia a prescindere dai limiti temporali previsti dalle discipline transitorie, che a prescindere dalla circostanza che si versi in ipotesi di ricongiunzione ex legge n. 29/79 ovvero ai sensi della legge n. 45/90.

---

<sup>233</sup> Nella norma previgente, il diritto alla restituzione era subordinato alla non ancora intervenuta liquidazione del trattamento da ricongiunzione; nella seconda norma lo spartiacque è invece rappresentato dal non integrale pagamento degli oneri di ricongiunzione.

<sup>234</sup> Appare qui opportuno precisare che la ricongiunzione trova la propria disciplina nella legge 45/90 non solo quando a domandarla sia un lavoratore da ultimo assicurato presso una Cassa libero professionale, bensì in tutti i casi un venga richiesta anche con riferimento a contribuzione accreditata presso una qualunque cassa. Con conseguente irrilevanza della tipologia di lavoro svolta dal richiedente al momento della domanda ovvero al momento della cessazione dell'attività lavorativa.

Diversamente da quanto osservato con riguardo alla ricongiunzione, il ripensamento dalla domanda di totalizzazione è subordinato alla sola anteriorità della relativa istanza rispetto alla entrata in vigore della legge ed al mancato completamento del relativo *iter* amministrativo (così sia l'art. 1, comma 248 legge n. 228 del 2012, sia il comma 198 legge n. 232 del 2016).

Scelta legislativa da attribuirsi alle diverse incidenze attuariali presupposte da ricongiunzione e totalizzazione oltre che dalla maggiore "contiguità" di questo secondo istituto a quello del cumulo in termini di costi per il richiedente e per le gestioni coinvolte.

Entrambe le discipline transitorie (per ricongiunzione e totalizzazione) non subordinano la possibilità di ripensamento ad una dichiarata intenzione di avvalersi del rimedio alternativo del cumulo, bensì alla sola titolarità "di periodi assicurativi che consentono l'accesso al trattamento pensionistico previsto al comma 239".

Viene in tal modo codificato un diritto fruibile da chiunque sia in possesso dei requisiti anagrafici e contributivi minimi sufficienti al teorico accesso al cumulo, con possibilità di procrastinare a futura e più meditata valutazione la effettiva fruizione dell'istituto.

Tuttavia, anche a fronte di questo chiaro dato testuale, l'Inps aveva, in un primo momento, subordinato l'accoglimento della istanza di revoca della ricongiunzione alla contestuale presentazione di una domanda di trattamento pensionistico mediante cumulo<sup>235</sup>; mutando tuttavia – almeno così sembra – la propria prassi interpretativa con riguardo alla fattispecie prevista dalla seconda norma<sup>236</sup>.

## 12. Il coordinamento tra concorrenti fattispecie di cumulo.

La disciplina prevista dalla l. n. 228 del 2016 non è, in linea di principio, incompatibile con la permanenza nel sistema delle preesistenti fattispecie di cumulo e, in particolare, con quelle previste dalla l. n. 613 del 1966. Lo stesso INPS, prima delle modifiche apportate con l'art. 1, comma 195, legge n. 232 del 2016, aveva correttamente osservato<sup>237</sup> che, con riferimento alla pensione di vecchiaia mediante cumulo, la verifica del raggiungimento del diritto alla pensione dovesse avvenire avuto riguardo ai criteri di cui alla legge 22 luglio 1966, n. 613; sicché in caso di raggiungimento di autonomo diritto a pensione ai sensi di questa normativa, restava comunque esclusa la

---

<sup>235</sup> Cfr. punto 6, circ. n. 120 del 2013.

<sup>236</sup> Cfr. circ. n. 60 del 2017, che non contiene (v. in particolare il punto 5) alcun riferimento ad una contestuale domanda di cumulo, come invece nella circolare menzionata alla nota che precede.

<sup>237</sup> Inps, messaggio n. 7145 del 25 novembre 2015.

possibilità di accedere – secondo la normativa precedente alle modifiche apportate con la legge di stabilità – al “nuovo” cumulo. Anche a seguito della rimozione dell’impedimento rappresentato dalla maturazione dell’autonomo diritto a pensione ai fini della cumulabilità ai sensi della più recente normativa, deve comunque osservarsi che la fattispecie prevista dalla legge n. 613 del 1966, mantiene il proprio margine di operatività.

In primo luogo, in quanto si tratta di una fattispecie di speculazione unitaria della contribuzione automatica che, pertanto, non necessita di istanza di parte come il “nuovo” cumulo. Sicché, in tutte le ipotesi di contribuzione versata esclusivamente<sup>238</sup> nell’ambito delle gestioni Inps (ed in assenza, quindi, di contribuzione versata nella gestione separata, in quelle sostitutive ed esclusive dell’assicurazione obbligatoria ovvero nelle casse libero professionali), saranno ancora gli artt. 20 e 21 della l. n. 613/66 a dettare le regole sul cumulo della contribuzione previdenziale<sup>239</sup>.

Inoltre, il cumulo di cui alla l. n. 228 del 2016, può essere azionato soltanto se l’intenzione dell’assicurato è quella di cumulare tutta la contribuzione versata, in qualsiasi gestione; mentre è possibile che il lavoratore abbia interesse a cumulare solo quella accreditata presso le gestioni Inps. Si spiega pertanto il senso di non considerare abrogata una disciplina che consenta un cumulo anche soltanto parziale delle anzianità assicurative plurigestione.

---

<sup>238</sup> Diversamente, nel caso di concorso con contribuzione accreditata presso le gestioni dei lavoratori autonomi, deve intendersi valido il principio espresso da Cass. 13 settembre 2023, n. 26429 per cui la nuova disciplina “ha inteso introdurre un nuovo sistema di cumulo, più ampio di quello contenuto nella precedente normativa, e che tale scelta di maggior favore nei confronti dei soggetti inabili al lavoro è - non a caso - contenuta nella legge di stabilità, strumento tipicamente rivolto ad introdurre aggiustamenti finanziari al fine di ridisegnare annualmente i confini delle scelte politiche, pur entro i vincoli e le compatibilità di bilanci”. Nello stesso senso, cfr. C. App. Perugia, 16 maggio 2020, n. 50, in *Foro it.*, 2020, 1, c. 2487. In dottrina G. LUDOVICO, *Cumulo contributivo tra gestioni dei lavoratori autonomi e dipendenti e pensione di inabilità*, in *Lav. Giur.*, 2024, p. 84.

<sup>239</sup> Come peraltro, in una certa misura, già anticipato dallo stesso Inps con riguardo alla pensione di invalidità, laddove con il messaggio n. 7145 del 2015 aveva stabilito che: in presenza di contribuzione esclusivamente nel fondo pensioni dei lavoratori dipendenti e nelle gestioni previdenziali dei lavoratori autonomi, la pensione di inabilità richiesta dal 1° gennaio 2013 deve continuare ad essere liquidata applicando la legge n. 613 del 1966, articoli 20 e 21. Pertanto, la liquidazione della pensione con il cumulo della contribuzione si effettua nella gestione autonoma, in quanto il cumulo della contribuzione è previsto nella gestione autonoma e non nell’assicurazione obbligatoria dei lavoratori dipendenti. Inoltre se il richiedente la pensione di inabilità possiede anche contribuzione presso le altre gestioni indicate nella legge 24 dicembre 2012, n. 228 (gestione separata, forme sostitutive ed esclusive dell’assicurazione obbligatoria), trova applicazione il cumulo ivi previsto.

## Europa democrazia sociale\*

Tiziano Treu

1. La “densità” delle politiche sociali nell’Unione europea	146
2. Le promesse disattese di <i>shared prosperity</i> e i rischi del nazionalismo.	148
3. Perseguire la universalità dei diritti e difenderli dalle minacce	151
4. Le direttive europee sulla responsabilità delle imprese per il rispetto dei diritti sociali e dell’ambiente	152
5. Le proposte modificative della Commissione. Il dossier semplificazioni: critiche e rinvii	153
6. La condizionalità “sociale”	155
7. La necessità di ripensare gli istituti di welfare	156
8. Equilibrio fra misure di protezione e social investment	157
9. Le carenze delle misure di social protection and inclusion	158
10. Diverse priorità degli Stati membri nelle politiche sociali: l’urgenza di sostenere le transizioni	160
11. La questione delle risorse: rafforzare il bilancio comune	162
12. Tecnologie digitali e Intelligenza artificiale: sfide alla regolazione	163
13. Il coinvolgimento degli <i>stakeholder</i> : strategie dei sindacati e sostegno debole delle direttive europee	166
14. Partecipazione sociale e democrazia politica	170

---

\* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT – 161/2025

## 1. La “densità” delle politiche sociali nell’Unione europea

Le iniziative degli ultimi anni assunte dalla presidenza Von der Leyen, hanno dato un impulso senza precedenti alla estensione e all’approfondimento del *social acquis* europeo, altrettanto senza nessuna modifica delle competenze istituzionali dell’Unione: su questo punto tornerò.

Inoltre l’attivismo dell’Unione, variabile a seconda dei periodi e acceleratosi nel periodo più recente, si è espresso in direzioni e con misure ulteriori rispetto alle normative primarie e secondarie originate dalle istituzioni europee su cui è concentrata l’attenzione dei giuristi e spesso dei commentatori.

La dimensione complessa dell’*acquis* comunitario è venuta chiarendosi nel tempo ed è stata sottolineata dagli eventi eccezionali degli ultimi anni non solo per l’Europa <sup>240</sup>.

Il rafforzamento della dimensione sociale europea da tutti segnalato negli ultimi anni dipende dal fatto che l’Unione ha non solo intensificato le sue misure normative (direttive, raccomandazioni, ecc.), ma ha anche messo a disposizione crescenti risorse finanziarie, procedurali e strumentali per rendere disponibili e accessibili i diritti sociali. Sia i fondi di varia natura che finanziano o cofinanziano strumenti e istituzioni di servizio nazionali finalizzate a rendere disponibili i diritti sociali, sia le agenzie e i canali specializzati per sostenere le persone nell’accesso ai diritti.

Anche questi interventi finanziari e strumentali si sono rafforzati negli anni recenti, in primis sotto l’impatto della pandemia, cui l’Unione ha reagito mettendo a disposizione per la prima volta con i programmi della NGEU (Next Generation EU) risorse comuni non solo per riparare i danni prodotti materiali causati dal Covid ma per aiutare gli Stati membri a riprendere la strada dello sviluppo in una nuova direzione all’insegna della sostenibilità.

Questi programmi contengono risorse dedicate ai temi dell’agenda sociale particolarmente interessati alle due transizioni digitale ed ecologica: dalla promozione della occupazione, alla formazione e riqualificazione professionale dei lavoratori, alla loro

---

<sup>240</sup> Cfr. da ultimo M. Ferrera, *The future of social citizenship in the EU*, Flagship Report, February 2024; European Commission, *DG for employment social affairs and inclusion, The future of social protection and of the welfare State in the EU*, Report of the high level group, Bruxelles, 2023; M. Keune, ed., *The state of european social rights and social citizenship*, Flagship Report, 2024; C. Kickpatrik, *The roaring 20s for social europe. The European Pillar of Social Rights and burgeoning EU legislation*, Transfer: European review of Labour and Research, 2023, 29, 2, 203-217; M. Keune, P. Pochet, *The revival of Social Europe: is this time different?*, Transfer European Review of Labour and Research, 2023, 29, 2, 173-183; vedi anche *Annual Activity Report, 2023*, della *DG for employment, Social Affairs and inclusion*, con dati quantitativi sui risultati dell’Unione in materia sociale.

salute e sicurezza e più in generale al *well being* dei cittadini, contribuendo così a consolidare la posizione delle istituzioni del lavoro nel quadro istituzionale ed economico dell'Unione.

Si tratta di risultati straordinari, impensabili per la generazione di europei sopravvissuti alla seconda guerra mondiale <sup>241</sup>, risultati che hanno garantito “non solo il più lungo periodo storico nel nostro continente di pacificazione fra Stati e di diffusione dell'ordine giuridico liberale” ma che hanno anche costruito un sistema di protezione sociale e di diritti umani senza riscontro in altre aree del globo.

Tali risultati, come ha sottolineato Fabbrini, non avrebbero potuto essere conseguiti dagli Stati nazionali nell'esercizio della loro sovranità; né si sarebbero potuti fronteggiare crisi mondiali drammatiche come quella della pandemia e più di recente quella energetica legata alle emergenze climatiche e drammatizzata dalla guerra in Ucraina.

Si può comprendere quindi come i programmi della nuova Commissione Von der Leyen siano all'insegna della continuità e ribadiscano la importanza di dare seguito, rafforzandole, a tutte le politiche avviate nel precedente mandato: *in primis* con un nuovo piano di azione per attuare il Pilastro dei diritti sociali, con la necessità di garantire che le transizioni in atto siano “eque per tutti”, intensificando gli investimenti in formazione continua per colmare la carenza di competenze, con il rilancio del dialogo sociale, con una sottolineatura della urgenza di affrontare le radici della povertà e di rafforzare l'impegno per la eguaglianza.

Questo è un impegno non da poco perché queste politiche sono state solo parzialmente attivate. Sono “semi da coltivare” in un terreno pieno di ostacoli che negli ultimi mesi si sono ingigantiti <sup>242</sup>.

I segni che gli impegni nelle direzioni intraprese non sono ancora sufficienti si riscontrano anzitutto sul versante dei bisogni e delle politiche sociali.

Il rapporto di Enrico Letta nel capitolo intitolato significativamente “*A single market for all*” procede da una affermazione netta e preoccupata, cioè dalla constatazione che nonostante i successi del mercato unico è “cresciuta la percezione che questi successi sono andati a vantaggio solo di alcuni, persone e imprese, in grado di

---

<sup>241</sup> S. Fabbrini, *Nazionalismi 2.0, La sfida sovranista all'Europa integrata*, Mondadori, 2025, p. 215

<sup>242</sup> M. Ferrera, *Dall'orlo dell'abisso alla rinascita. La strada verso un'Unione sociale, Percorsi di secondo welfare*, 3 giugno, 2024; ID, *Policies and social visions, ideology conflicts and solidarity in the EU*, OUP, 2024.

approfittarne e non hanno raggiunto tutti i cittadini come erano le promesse europee di una “*shared prosperity*”.

Inoltre troppi cittadini si sono sentiti non pienamente coinvolti nei processi decisionali europei.

Se non si danno risposte a queste percezioni e a questi bisogni c'è il rischio di aumentare la disaffezione nei confronti delle istituzioni europee ed erodere il sostegno pubblico che è vitale per l'Europa <sup>243</sup>.

## 2. Le promesse disattese di *shared prosperity* e i rischi del nazionalismo.

La concretezza di tale rischio era già palese da tempo, come testimonia la crescita dei movimenti euroscettici o anti europei e dei nazionalismi <sup>244</sup>.

Tali movimenti possono fare leva sulla inadeguatezza dell'Europa sociale nel garantire il benessere promesso e quindi giustificare la esclusiva fiducia di ciascuno alla azione del proprio Stato, dando così sostegno al nazionalismo economico alimento anche del nazionalismo politico.

Il risorgente nazionalismo politico di destra è una sfida dall'interno al processo di integrazione europea, che si aggiunge alle sfide esterne della globalizzazione e ora alla rottura delle deboli regole internazionali causata dalle iniziative della presidenza Trump <sup>245</sup>.

Si tratta di sfide non affrontabili dai singoli paesi, né solo sul piano della governance e delle politiche economiche. Come la crescita degli scambi economici non è riuscita a regolare e stabilizzare la globalizzazione, analogamente è avvenuto per i rapporti fra gli Stati europei.

Se lo sviluppo e la governance sovranazionale del mercato singolo sono riusciti a contenere con un parziale successo il nazionalismo economico, non è stato così per il nazionalismo politico.

---

<sup>243</sup> *Much more than a market*, April 2024, *Speed, security, solidarity. Empowering the single market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizen*.

<sup>244</sup> I rischi delle derive verso il nazionalismo sono da tempo segnalate da S. Fabbrini, da ultimo in *Europa e USA. Le diverse ricette dei nazionalisti*, *Il Sole 24 Ore*, 2 settembre 2024; ID, *Giocare coi nazionalismi è sempre pericoloso*, 31 ottobre 2024, e ID, *Nazionalismo 2.0, La sfida sovranista all'Europa integrata*, cit.

<sup>245</sup> Per una analisi delle sfasature tra annunci e fatti nelle politiche di Trump e delle reazioni degli anticorpi presenti nel sistema USA vedi R. Perissich, *L'Europa e Trump. Come evitare l'apocalisse e governare il caos*, Luiss Policy Brief, 9/2025).

Questo è stato riportato nel processo decisionale della Unione, tramite la adozione di una governance intergovernativa delle politiche core dei poteri statali <sup>246</sup>.

Tale debolezza della governance, sancita dal principio della unanimità ed ulteriormente rafforzato dai vari allargamenti a est degli Stati membri, ha rappresentato e continua a costituire un vincolo interno alla capacità della Unione di intervenire nelle tematiche essenziali economiche e sociali del futuro, cioè in definitiva per esprimere una vera sovranità europea <sup>247</sup>.

È questo insieme di motivi che ha contribuito a frenare molti programmi della Unione e a ridurre la efficacia delle riforme attuate in passato.

Tali motivi si ripresentano rafforzati oggi in un contesto economico e politico non solo nazionale complesso e minaccioso.

Per tali ragioni non solo la compiacenza per i risultati raggiunti è fuori luogo, ma anche la continuità affermata dai programmi della presidenza, pur essendo importante, è insufficiente <sup>248</sup>.

*In primis* va ricordato, come si diceva, che molte delle iniziative comunitarie avviate sono lungi dall'essere compiute ed effettivamente implementate.

L'incompiuta si può verificare nelle ipotesi, non infrequenti, in cui le iniziative non sono state sostenute da un consenso sufficientemente diffuso o risultano frutto di forzature istituzionali.

È il caso di alcune recenti direttive che sono state oggetto di grandi contrasti in fase di approvazione e ora sono direttamente contestate, come dirò subito.

Tali contrasti si palesano nella difficoltà di implementare molte delle norme europee e di renderle efficaci a garantire i diritti proclamati.

L'importanza degli strumenti volti a garantire l'effettività e dei diritti è testimoniata in negativo dall'alta percentuale che si registra, in tutti i paesi europei, di *non take up*

---

<sup>246</sup> Così S. Fabbrini, *Nazionalismo 2.0*, cit. p. 209

<sup>247</sup> S. Fabbrini, *Nazionalismo 2.0*, cit., p. 217

<sup>248</sup> La continuità è essenziale per tutte le politiche che richiedono tempo per diventare efficaci; ma lo è particolarmente per le politiche europee che devono dimostrare di essere credibili nei confronti di una pluralità di paesi e di constituencies sociali molto eterogenee.

dei diritti e dei benefici sociali, specie di quelli più “difficili”, dai congedi parentali ai sussidi assistenziali <sup>249</sup>.

Per questo un’attenzione specifica andrebbe dedicata, oltre e prima che alla sanzione di altri diritti, alla ricerca di strumenti per precisarne i contenuti e per rafforzarne la effettività <sup>250</sup>.

Anche perché la moltiplicazione dei diritti non si traduce necessariamente in maggiore benessere ed eguaglianza. Ciò vale in particolare per i diritti economici, che “trovano un limite intrinseco nelle risorse a disposizione e quindi possono essere universali solo dal punto di vista dell’impegno a promuoverli”. Configurarli come diritti intoccabili, può avere conseguenze molto gravi “quando i tempi buoni finiscono”; e “l’incapacità delle *èlite* di continuare a garantirli diventa allora una delle grandi sorgenti della sfiducia e della rabbia nei loro confronti, di cui si nutre il populismo occidentale” <sup>251</sup>.

Per tale motivo si è sottolineato dalle istituzioni dell’Unione e dai commentatori l’urgenza non di aggiungere altri diritti a quelli riconosciuti dal *Social pillar*, quanto di precisarne i contenuti e gli strumenti di effettività <sup>252</sup>.

Il presidio pubblico per l’effettività dei diritti è da sempre affidato agli strumenti istituzionali di ispezione e vigilanza delle normative del lavoro, oltre che alla magistratura.

L’Unione e molti paesi europei hanno integrato questi strumenti con agenzie specializzate non solo in vari settori dell’economia, ma anche per migliorare la vigilanza e il monitoraggio di alcune aree critiche delle politiche sociali.

---

<sup>249</sup> Cfr. B. Cantillon, M. Ferrera, M. Keune, *Stepping up the EU Agenda on Social Citizenship*, Social Europe, 12 Aprile 2024

<sup>250</sup> Questa priorità è indicata nelle audizioni di alcuni commissari: vedi la particolare sottolineatura della Commissaria Lahbib, delegata per le parità, che riconosce la debole effettività delle norme pur da tempo consolidate che perseguono tale obiettivo, dichiarando che la “implementazione” sarà al centro del suo mandato. Vedi la *Recommendation on access to social protection for workers and self employed* (2019) che ha posto al centro la questione dell’accessibilità delle misure di protezione sociale.

<sup>251</sup> Così A. Graziosi, *Occidenti e modernità, vedere un mondo nuovo*, Mulino, 2023, p. 150 ss.

<sup>252</sup> Questa priorità è indicata nelle audizioni di alcuni commissari: vedi la particolare sottolineatura della Commissaria Lahbib, delegata per le parità, che riconosce la debole effettività delle norme pur da tempo consolidate che perseguono tale obiettivo, dichiarando che la “implementazione” sarà al centro del suo mandato. Vedi anche la *Recommendation on access to social protection for workers and self employed* (2019) che ha posto al centro la questione dell’accessibilità delle misure di protezione sociale.

### 3. Perseguire la universalità dei diritti e difenderli dalle minacce

Questi aspetti conosciuti, ma non meno importanti, devono essere rafforzati per rendere effettivi i diritti affermati, specie per i gruppi di cittadini più deboli.

A questo impegno si aggiunge ora una duplice urgenza. Anzitutto quella di completare il processo di universalizzazione dei diritti sociali, cioè il riconoscimento di tali diritti, con eventuali adattamenti, a tutti i tipi di lavori, oltre l'area del lavoro subordinato <sup>253</sup>.

Di questo mi sono occupato in altra sede cui rinvio; ma voglio aggiungere una sottolineatura riguardante i lavori su piattaforme digitali.

Tali piattaforme stanno diventando uno strumento sempre più diffuso per la gestione dei rapporti di lavoro, tanto più importante e critico in quanto esse tenderanno a essere generalmente governate da sistemi di intelligenza artificiale.

La direttiva europea cd. *Platform Workers* (2024/2831) contiene una serie di regole sia per facilitare la corretta qualificazione di tali soggetti come lavoratori dipendenti, sia per riconoscere loro in ogni caso tutele e garanzie nel lavoro simili a quelli degli stessi dipendenti.

Ma l'ambito di applicazione di tale direttiva è limitato a chi presta la propria attività a piattaforme che forniscono con strumenti elettronici servizi a richiesta, (art.2 della direttiva), come ad es. i ciclofattorini su cui ha legiferato anche il nostro paese (legge 128/2019).

Si tratta di un limite sempre più ingiustificabile a fronte della crescente adozione di simili piattaforme digitali da parte delle imprese per la gestione dei propri rapporti di lavoro.

Non a caso i sindacati europei, nel corso dell'iter di approvazione della direttiva *Platform* avevano richiesto, senza successo, di estenderne le regole previste a tutte i rapporti di lavoro gestiti da parte di piattaforme digitali, comprese quelle attivate dalle imprese, argomentano che anche per queste valevano le stesse ragioni previste dalla direttiva a tutela dei lavoratori.

Una seconda urgenza rivelatasi attuale, contro le previsioni e le regole istituzionali della Unione, è di difendere i diritti fondamentali sociali e umani dai tentativi di smantellamento minacciati o messi in atto dai governi e dalle forze di destra nazionalista in alcuni Stati dell'Est europeo, che pure avevano dovuto introdurre nel proprio

---

<sup>253</sup> A. Perulli, T. Treu, *In tutte le sue forme e applicazioni, Per un nuovo Statuto del lavoro*, Giappichelli, 2023

ordinamento la sanzione di quei diritti per poter entrare nella Unione. . La reazione a queste trasgressioni è tanto più urgente in quanto simili attacchi ai diritti fondamentali, oltre a ledere la dignità e le condizioni di lavoro di quei cittadini, hanno contribuito a favorire la involuzione autoritaria degli Stati che li hanno tollerati o attuati.

#### **4. Le direttive europee sulla responsabilità delle imprese per il rispetto dei diritti sociali e dell'ambiente**

Una terza area di intervento richiesto alla nuova presidenza Von der Leyen, che va oltre la semplice continuità, riguarda le direttive approvate negli ultimi mesi dalla passata consiliatura in materia di responsabilità delle imprese.

Si tratta anzitutto della direttiva CSRD (2022/2464), che ha posto obblighi stringenti di informazione e di valutazione dei rischi delle principali attività aziendali riguardanti i diritti umani e sociali e vari aspetti della integrità ambientale.

Subito dopo la direttiva cd. *Due diligence* (2024/1760) ha integrato gli obblighi informativi delle aziende con il dovere di predisporre azioni procedurali e interventi finalizzati a prevenire e mitigare tali rischi, compresi piani di azione diretti allo stesso obiettivo e inseriti nelle strategie dell'impresa.

Queste direttive, soprattutto la seconda, oltre a incidere in modo diffuso sulle pratiche di gestione aziendale, rispondono a una nuova visione delle imprese. Segnalano, come si è detto, "la propensione degli attori pubblici a fare dell'impresa" in virtù dei suoi poteri regolativi e di controllo, un tramite delle politiche pubbliche di tutela di beni di rilevanza generale come la sicurezza del lavoro o la privacy e l'ambiente, beni cioè su cui insistono diritti fondamentali della persona o della collettività"<sup>254</sup>.

Per questo motivo tali direttive sono rilevanti anche per la questione dell'effettività dei diritti sociali e ambientali.

La scelta di queste direttive merita seguito operativo, perché fa una scommessa difficile e inedita. Punta cioè sul fatto che gli obblighi di diligenza così precisati e sanzionati

---

<sup>254</sup> M. Barbera, *Contrattazione e partecipazione, uno sguardo retrospettivo e uno prospettico*, DL, 2023, p. 692; sulle implicazioni di tali direttive vedi il mio scritto *L'impresa sostenibile: implicazioni per il diritto del lavoro*, in *Trasformazioni del lavoro, discontinuità e interdipendenze*, Giappichelli, 2024, p. 218 ss.; cfr. anche V. Brino, *La due diligence "europea": quali implicazioni per i diritti dei lavoratori*, in *Diritti Umani e diritto internazionale*, [www.rivisteweb.it/issn/1971-7105/issue/8701](http://www.rivisteweb.it/issn/1971-7105/issue/8701); A. Genovese, S. Scalzini, *Il d.lgs. n. 254 del 2016 di recepimento della Non Financial Reporting Directive (NFRD) 2014/95/UE e la Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) 2464/2022 a confronto*, Astrid, n.18/2023.

possano contribuire al migliorare il tasso di effettività delle regole specie per gli aspetti e per i settori più a rischio per lavoro e ambiente <sup>255</sup>.

*In primis* si è rilevato che lo svolgimento degli impegnativi compiti di due diligence nei confronti dei diritti sociali fondamentali e della salvaguardia dell'ambiente è affidato alla iniziativa delle stesse imprese, senza che sia previsto una qualche forma di controllo o di certificazione pubblica; cosicché la direttiva *Due Diligence* rischia di ridursi a un mero esercizio di autocertificazione.

Su questo aspetto si gioca gran parte della credibilità di questa innovazione normativa e della capacità della compliance aziendale di migliorare il tasso di effettività delle regole e dei diritti.

#### **5. Le proposte modificative della Commissione. Il dossier semplificazioni: critiche e rinvii**

Ma nonostante tale cautela e l'atto di fiducia nei confronti delle imprese,

ambidue queste direttive, la seconda ancor più della prima, sono risultate molto controverse fin dall'inizio del loro iter per le riserve avanzate non solo dagli imprenditori ma anche da alcuni Stati membri che hanno denunciato l'appesantimento per le attività produttive conseguenti all'eccesso di adempimenti previsti da queste direttive.

D'altra parte la necessità di semplificare le normative europee in genere, in particolare quelle riguardanti le attività produttive, è stata sottolineata dal rapporto Draghi che si è fatto interprete delle difficoltà delle imprese specie di quelle piccole non solo di reggere i costi di queste regole ma anche di districarsi nelle loro complessità spesso difficili da interpretare anche per gli esperti.

Il convergere di questi motivi ha indotto la Commissione ad avanzare proposte modificative delle direttive nel quadro di un piano di semplificazioni inteso a "permettere di perseguire gli obiettivi di policy concordati nel programma nel modo più semplice, più mirato e meno oneroso" così da "contribuire a creare un ambiente più favorevole alle imprese e a rendere la economia europea più prospera e competitiva" <sup>256</sup>.

---

<sup>255</sup> Nei riguardi di una simile scelta non sono mancate osservazioni critiche anche da chi ne ha colto la importanza, me compreso, cfr. ad es. T. Treu, *L'impresa sostenibile*, in *Annuario del lavoro*, 2024, p. 175 ss., e ID, *Il controllo umano delle tecnologie*, WP M. D'Antona, CSDLE IT, 492/2025 p. 9.

<sup>256</sup> Vedi Commissione, *Competitiveness Compass*, del 29 gennaio 2025; Consiglio europeo straordinario del 20 febbraio 2025

Tali proposte hanno ricevuto non poche critiche sia dai primi commentatori sia dai sindacati europei i quali hanno denunciato che il Pacchetto omnibus è stato preparato “in maniera opaca e non democratica”; un fatto che contraddice l’intenzione manifestata nel programma della presidenza Von der Leyen di stipulare con le parti sociali un nuovo patto per il dialogo sociale europeo.

Questo patto è stato firmato il 5 marzo 2025 tra la Commissione e le parti sociali europee, con l’obiettivo di rinnovare l’impegno di affrontare con azioni comuni le sfide del mercato del lavoro e di promuovere l’occupazione a condizioni lavorative eque.

Reazioni simili si sono manifestate anche nel Parlamento europeo, e hanno avuto come conseguenza che le proposte di modifica sono state accantonate e il Parlamento ha approvato solamente un provvedimento di rinvio “stop the clock”<sup>257</sup>.

Va rilevato che la dilazione dei tempi concessa a seguito del rinvio per la applicazione delle varie normative può essere utile per sperimentare funzionamento delle norme e verificare la consistenza dei rischi.

Una sperimentazione partecipata può favorire una valutazione fondata sui dati, e non a priori, di quali siano i costi e la effettiva utilità dei vari adempimenti; può servire a distinguere fra quelli rilevanti per le tutele dei diritti, come ad es. le procedure di valutazione del rischio per i diritti e le misure di mitigazione degli stessi rischi, e gli obblighi solo formali o di dettaglio.

Distinzioni di questo genere si possono fare ad es. per gli standard ESRS sopra ricordati, che indicano in grande dettaglio (anche a me è sembrato eccessivo) i contenuti delle informazioni richieste alle aziende in relazione sia alla forza lavoro propria sia ai dipendenti della catena di fornitura.

Questa è un’area di semplificazione, attivabile con intervento delegato della Commissione, che si presta alla riduzione di un gran numero di obblighi di reporting, con la riduzione dei costi degli adempimenti per le imprese, senza che questa riduzione pregiudichi la garanzia dei diritti.

In ogni caso, se le scelte di semplificazione devono tener conto del criterio sopra indicato, cioè della loro natura formale, o sostanziale e del loro impatto sui diritti, tali scelte dovranno essere motivate e verificate nel merito, sulla base di valutazioni puntuali e possibilmente condivise.

---

<sup>257</sup> Vedi T. Treu, *Le nuove regole europee sulla Rendicontazione di sostenibilità e sulla Due diligence: proposte di semplificazione e rinvii*, in Astrid Paper, giugno 2025.

Per questo motivo le indicazioni dei documenti europei che stabiliscono percentuali di riduzioni (25 - 35%) degli adempimenti, non dovrebbero essere intese come tassative.

In conclusione si tratta di vedere se l'orientamento della Commissione sarà "una prudente manifestazione di gradualismo che tiene ferme le scelte di principio che stanno alla base della direttiva in vigore o se preludono a una crisi più profonda di quelle scelte" <sup>258</sup>.

## 6. La condizionalità "sociale"

Uno strumento specifico proposto per migliorare il tasso di osservanza nelle materie del lavoro e del welfare, che è alquanto basso in molti paesi europei tra cui l'Italia, consiste nella introduzione nella normativa sociale di qualche forma di condizionalità.

La tecnica della condizionalità è ampiamente usata per legare la fruizione di vari tipi di benefici e incentivi economici a comportamenti di imprese e di persone di cui si intende garantire la osservanza o che si vogliono promuovere.

In materia sociale la condizionalità è stata utilizzata in varie accezioni soprattutto per stimolare la attivazione degli aventi diritto ai benefici assistenziali nella ricerca di lavoro o nella frequenza a corsi di formazione utili a promuovere il superamento delle condizioni di bisogno <sup>259</sup>.

Di recente si è proposto <sup>260</sup> di stabilire che il rispetto dei diritti previsti dal *Social pillar* sia previsto come condizione generale per la ammissione all'uso dei fondi europei.

Questo nuovo tipo di "condizionalità sociale" potrebbe essere uno strumento particolarmente efficace a disposizione dell'Unione per stimolare all'effettivo rispetto degli standard sociali (e ambientali).

In realtà lo strumento potrebbe avere un rilievo di più vasta portata se venisse adottato come condizione generale all'interno del nuovo patto di stabilità e crescita,

---

<sup>258</sup> M. Libertini, *Prefazione al volume La trasparenza societaria per lo sviluppo sostenibile. Il decreto lgs. n. 125/2024 sulla rendicontazione*, AA. VV., *I libri di Astrid*, a cura di A. Genovese, 2025, p. 7 ss.

<sup>259</sup> Le modalità con cui si applica la condizionalità possono essere alquanto variabili: da un polo di attivazione esigente che impone l'accettazione di ogni lavoro con sanzioni per chi rifiuta, a una più liberale che punta più sulla promozione del lavoro attraverso politiche attive incentivi: vedi il dibattito *Le nuove (e vecchie) povertà: quali risposte*, a cura della Fondazione Astrid e Circolo Fratelli Rosselli, 2010 e, ivi, in particolare l'intervento di E. Gramaglia, *Premesse concettuali e nodi critici*, p. 39 ss.

<sup>260</sup> M. Ferrera, *The future of social citizenship*, cit., p. 21

includendo fra le riforme rilevanti per valutare il rispetto del patto anche quelle in materia sociale, che si ritengono più utili al buon funzionamento del mercato unico.

Una indicazione in tal senso si trova nella normativa relativa all'uso del NGEU secondo cui i programmi finanziati con questi fondi dovrebbero contribuire (anche) all'implementazione dei principi dell'European Pillar of Social Rights.

Senonché nelle prassi di molti paesi (fra cui il nostro) questa regola non sembra aver trovato applicazione per una serie di ostacoli che hanno di fatto impedito la “socializzazione” del PNRR <sup>261</sup>.

## 7. La necessità di ripensare gli istituti di welfare

Le modifiche del contesto indotte dalle transizioni ecologica e digitale hanno mostrato da tempo la necessità di ripensare le direzioni degli interventi pubblici in materia sociale, sia di regolazione del mercato del lavoro sia di welfare.

Mi limito a segnalare alcuni degli aspetti più rilevanti che sono presenti anche nei programmi della Unione Europea.

Le istituzioni del welfare sono particolarmente esposte all'impatto sia dei cambiamenti sociali e degli shock economici sia delle trasformazioni demografiche, invecchiamento della popolazione e decrescente natalità.

Questi ultimi fattori hanno accresciuto la pressione dei costi del welfare tradizionale sui conti pubblici, e la difficoltà di garantire la sostenibilità dei costi senza pregiudicare la adeguatezza e la funzione sociale degli istituti.

La concezione a lungo prevalente secondo cui le spese sociali siano di ostacolo alla produttività e alla crescita <sup>262</sup> è stata da tempo superata, anche nei documenti europei, con l'argomento che gli interventi in questa materia possono configurarsi come

---

<sup>261</sup> Cfr. in M. Grossi et al., *The social Pillar and the future of the EU Social Agenda*, 2024, p. 27 ss.; S. Rainone, 2022, *From deregulatory, pressures to laissez-faire: the (moderate) implications of the EU recovery strategy*, in *Italian labour law e-journal*, special issue, 2022, 1, 15, p. 31 ss. Il commissario Piotr Serafin al bilancio nella sua audizione al parlamento Europeo (7 nov. 2024) ha dichiarato che il nesso fra investimenti e riforme sperimentato nei PNRR sarà confermato con un apposito piano.

<sup>262</sup> L'esistenza di un trade-off negativo fra i due termini è smentito da ricerche che hanno dimostrato come gli Stati più impegnati nel welfare hanno anche migliori risultati di crescita, A. Hemerijck, D. Bockhorst, *Why social investment holds the key to delivering on the Draghi Report*, Social Europe, 5 November 2024, p. 6

'social investments' e che come tali possono fornire un contributo positivo alla crescita economica <sup>263</sup>.

Senonché questa argomentazione va specificata, precisando che la relazione positiva fra spese sociali e crescita non è data e non dipende dalla quantità delle prime, bensì dalla loro composizione e qualità.

Le difficoltà attuali del welfare richiedono valutazioni rigorose circa le priorità e i contenuti delle varie misure.

## 8. Equilibrio fra misure di protezione e social investment

Nei documenti recenti si trovano indicazioni significative al riguardo. Ad es. secondo il testo della *Foundation for Europe progressive studies* (FEPS) le evidenze disponibili mostrano che "*competitive and resilient states have a balanced mix of social investments and social protection policies*" <sup>264</sup>.

Le prime sono dirette a migliorare la qualità del capitale umano e le *capabilities*, come pure a facilitare la fluidità del mercato del lavoro e le transizioni nel corso della vita.

Le seconde sono finalizzate a predisporre *safety nets* universali che proteggano dai vari rischi sociali (malattia, vecchiaia, infortuni, disoccupazione).

Il rapporto dell'*high level group* citato sottolinea analogamente la importanza di mantenere un equilibrio fra misure di protezione sociale e di investimenti nelle capacità delle persone, tenendo conto delle diverse condizioni dei vari paesi.

Si precisa che tutti devono investire nelle capacità delle persone e nella prevenzione dei rischi per evitare la trasmissione degli svantaggi fra generazioni, mentre alcuni possono avere più necessità di misure redistributive e di interventi contro la povertà.

Al riguardo è significativo che i programmi della Commissione e documenti preparatori diano rilievo prioritario a misure capacitanti di vario contenuto.

I rapporti Letta e Draghi confermano il rapporto positivo fra politiche sociali e crescita (sostenibile), in particolare enfatizzando la importanza di una produttività basata sulle competenze e sulla conoscenza, e non concentrata sui costi che è stata dominante in anni recenti <sup>265</sup>.

---

<sup>263</sup> Vedi A. Hemerijck, *Social investment as a conceptual framework for analysing well being return and reforms in the 21st century welfare states*, Socioeconomic review, Jan. 2024, p. 497 ss.

<sup>264</sup> *The social Pillar and the future of the EU Social Agenda*, cit., p. 52.

<sup>265</sup> A. Hemerijck, D. Bockhorst, *Why social investment holds the key*, cit., p. 2

Alla urgenza della questione demografica si sollecita di dare risposta dedicando maggiori risorse da una parte agli investimenti nei bambini, nei giovani e al sostegno delle famiglie, dall'altra parte alle politiche di *active aging* in generale di integrare interventi per il rafforzamento delle strutture sanitarie con servizi di qualità per la cura delle persone anziane e con misure di *long term care* <sup>266</sup>.

Sul bilancio delle politiche sociali finora attuate permangono tuttora, oltre alle convergenze indicate anche valutazioni diverse.

Si è rilevato che mentre le due prime parti del *Social pillar*, quella intitolata alle pari opportunità e all'accesso al mercato del lavoro e quella riguardante le condizioni di lavoro sono state oggetto di diverse iniziative di regolazione e di sostegno da parte dell'Unione, la terza parte contenente misure di *social protection and inclusion* ha registrato un numero minore e qualitativamente meno significativo di interventi <sup>267</sup>.

In particolare solo due principi hanno avuto una implementazione adeguata, mentre gli altri avrebbero ricevuto un'attuazione parziale o del tutto insufficiente.

### 9. Le carenze delle misure di *social protection and inclusion*

Le carenze più spesso segnalate dalle ricerche riguardano istituti quali le misure di sostegno ai lavoratori nel caso di disoccupazione, e di inattività, la adeguatezza delle pensioni, soprattutto per i giovani in vista delle loro difficoltà a entrare nel mercato del lavoro regolare e da ultimo la difficoltà di avere abitazioni a prezzi sostenibili: urgenza questa ultima fatta oggetto di impegno esplicito nei programmi della presidenza Von der Leyen.

I ritardi o la rinuncia a colmare queste carenze può mettere a rischio il raggiungimento di uno degli obiettivi fondamentali del Social Pillar quello di ridurre di 15 milioni le persone in povertà.

Il rischio è grave, perché la povertà e le disegualianze di vario tipo sono andate crescendo in gran parte dei paesi europei compreso il nostro.

---

<sup>266</sup> Cfr. da ultimo L. Nurski, C. Alcidi, *How to insure a skill based future for European competitiveness*, CEPS, October 2024.

<sup>267</sup> M. Ferrera, *The future of social citizenship*, cit., p. 89; S. Cantillon, M. Ferrera, M. Keine, *Stepping up the EU Agenda on social citizenship*, cit. Vedi anche il contributo di A. Chlo'n, Dominczak, *European citizenship in the future of the welfare state and social protection*, ivi, p. 32 ss.

Si fa inoltre notare che elementi del contesto, quali l'impatto delle tecnologie digitali e dell'aggravamento delle condizioni climatiche, tenderanno ad aggravare le difficoltà economiche e i rischi di povertà per i gruppi sociali più deboli <sup>268</sup>.

Queste considerazioni suggeriscono di ricalibrare alcuni degli interventi tradizionali del welfare verso la protezione di questi gruppi vulnerabili, in particolare rafforzando le politiche nazionali di sostegno e i fondi europei ad esse dedicate, dal FEAD al *Social Climate Fund*, nonché le forme di reddito minimo.

Senonché questo tipo di interventi, è particolarmente controverso, a cominciare da quello sul reddito minimo, che ha presentato non poche difficoltà nella configurazione, oltre che nell'implementazione <sup>269</sup>.

Le difficoltà hanno riguardato gli elementi centrali dell'istituto: la definizione di *benchmark* e condivisi di adeguatezza e di sostenibilità dei trattamenti, le risorse necessarie a sostenerlo, la definizione delle condizionalità dell'utilizzo, fino ai sistemi di monitoraggio e controllo sulla efficacia e correttezza delle applicazioni.

Queste difficoltà sono confermate dalle vicende travagliate e dagli esiti deludenti dei tentativi italiani di dare un assetto adeguato e condiviso al reddito minimo nelle sue possibili varianti <sup>270</sup>.

Ma va riconosciuto che l'intervento sul reddito minimo è fra quelli che presenta le maggiori difficoltà di essere giustificabile in una logica funzionalista, cioè in relazione al contributo che può dare al buon funzionamento del mercato unico, che è il fondamento più spesso messo alla base delle scelte anche recenti della Commissione in materia sociale <sup>271</sup>.

---

<sup>268</sup> L'osservazione è condivisa: M. Ferrera, *The future of social citizenship*, p. 91; *The future of social protection and of the welfare state in the EU*, cit. p. 24 ss.; la riprende anche il rapporto Draghi, p. 20.

<sup>269</sup> Vedi in generale, fra i tanti rilievi critici, i contributi in T. Treu (a cura), *Vecchie e nuove povertà*, cit., seconda parte

<sup>270</sup> D. Checchi, G. Pio D'Achille, M. De Paola, P. Naticchione, *Reddito di cittadinanza e reddito di emergenza: dati, funzionamento e prospettive*, in Cnel, *Rapporto sul mercato del lavoro*, 2021, p. 281 ss.; P. Bozzao, *Il reddito di cittadinanza. Un primo bilancio a tre anni dal suo avvio*, in Cnel, *Rapporto sul mercato del lavoro*, 2022, p. 251 ss.; di recente le ricerche di M. D'Aprèa, G. Gallo, M. Raitano, *The reform of minimum income schemes in Italy: distributive effects*, che comparano gli effetti distributivi fra il reddito di cittadinanza del 2019 e il successivo assegno di inclusione.

<sup>271</sup> Vedi, per le varie giustificazioni dei diritti e delle politiche sociali europee, M. Keune, *What Justifications for EU social rights and social policy*, in M. Ferrera, *The future of social citizenship*, cit., p. 26 ss.; F. Vanderbroucke, F. Keune, M. Corti, M. Ferrera, 2021, *The rationale for and the nature and content of European social rights*, EUPSOCIALCIT Working Paper D2.

È significativo che le sollecitazioni ad andare oltre lo strumento della raccomandazione per approvare una direttiva che stabilisca il reddito minimo come istituto di diritto europeo non abbiano avuto seguito nei programmi della Commissione.

Le commissaria delegata Minzatu, all'esplicita richiesta dei parlamentari di pronunciarsi sulla questione ha risposto che la raccomandazione del 2023 può contribuire a migliorare considerevolmente *"the adequacy of minimum income schemes by 2030 and bring more people closer to the labor market"* (mimeo delle risposte al questionario), e non ha fatto alcun cenno a iniziative per una direttiva in materia.

#### **10. Diverse priorità degli Stati membri nelle politiche sociali: l'urgenza di sostenere le transizioni**

Gli ostacoli che si frappongono agli interventi dell'Unione in materia sociale sono ben analizzati da M. Buti e M. Messori<sup>272</sup>. Esaminando le diverse politiche in questa materia su cui gli Stati sono disposti a cedere sovranità alla Unione, gli autori selezionano fra i "beni pubblici sociali" quelli che non si limitano a richiedere trasferimenti, così incontrando le resistenze di paesi come la Germania e gli Stati nordici, ma che implicano investimenti contenuti, mentre possono offrire valore aggiunto ed esternalità positive in grado di compensare i costi delle condivisioni di sovranità.

In realtà le opposizioni di alcuni Stati membri hanno finora ostacolato anche la approvazione di altre misure che sono più giustificabili con motivi funzionalisti.

È il caso della messa a regime del SURE, pure citato come esempio virtuoso da Buti e Messori, e di analoghi istituti per sostenere i lavoratori in caso di disoccupazione e che non sono menzionate nei programmi della Commissione.

Una conferma della difficoltà di dare seguito al SURE e a forme di disoccupazione europea integrative dei corrispondenti istituti nazionali, viene dal fatto che nessuno di questi è ripreso dai programmi della Commissione.

Eppure le due transizioni digitale e ecologica, destinate a caratterizzare lo scenario economico sociale dei prossimi anni, accentuano la necessità di interventi specifici non solo di politica industriale che sostengano il riposizionamento del nostro sistema industriale, ma anche di politiche attive che accompagnino la ricollocazione dei lavoratori interessati. Una transizione giusta si può realizzare solo con politiche pubbliche

---

<sup>272</sup> M. Buti, M. Messori, *Integrazione europea e beni pubblici, il ruolo delle preferenze eterogenee*, in Astrid Rassegna, 15/2024

di riconversione produttiva e di misure di sostegno in grado di minimizzare i danni e proteggere gruppi e settori più colpiti dalle trasformazioni <sup>273</sup>.

In entrambi i casi si tratta di interventi di dimensioni senza precedenti, come sono le transizioni in questione, perché queste comporteranno massicce dislocazioni di risorse materiali e umane fra settori produttivi e aziende in declino verso settori e imprese innovativi.

Tutte le previsioni indicano che sarà necessario trasformare radicalmente molti settori specie industriali per renderli a emissioni zero, (produzione di energia, costruzioni, manifattura, trasporti, agricoltura), con enormi investimenti.

Per di più le aree in declino con esuberi di lavoratori sono concentrate in regioni specifiche che spesso

hanno poche capacità di attrarre nuovi investimenti *green* e di sostenere l'impatto della transizione ecologica <sup>274</sup>.

Quindi per questi settori e territori servono politiche mirate di sostegno della mobilità dei lavoratori, con un impegno coordinato di grandi dimensioni fra politiche di riconversione industriale, formazione professionale e sostegni finanziari ai lavoratori e alle imprese nel corso di tutta la transizione <sup>275</sup>.

Per fronteggiare questa sfida l'Europa ha previsto nei piani nazionali di ripresa e resilienza consistenti risorse con destinazione specifica per formazione e politiche attive del lavoro, risorse oltretutto caratterizzate dalla novità di essere raccolte su base solidaristica in un fondo comune dedicato.

Per utilizzare efficacemente questi fondi le istituzioni e le parti sociali in particolare italiane devono modificare le prassi consuete che si sono dimostrate inadeguate anche per gestire le politiche del lavoro in tempi normali.

---

<sup>273</sup> Vedi le raccomandazioni del World Economic Forum, *Insight Report, novembre 2024, Accelerating an equitable transition. Policy guidelines for impact*, spec. n. 3

<sup>274</sup> Vedi in generale, OECD, *Employment outlook, 2023 e 2024*; M. Petit, M. Sirenki, M. Orbestiner, K. Le Merce, *Expected labour market effects of the Green deal Industrial Plan, The potential of labour policy for just transition regions*, Policy Study, April 2024; M. Ferrera, J. Mirò, S. Ronchi, *Social reformism 2.0, 2024*, spec. Cap. IV, *The digital economy and the changing world of work*, p. 40 ss.

<sup>275</sup> Cfr. *Expected labor market effects*, cit. a nota precedente p. 17 ss. e 64 ss., secondo cui per fronteggiare queste transizioni non bastano politiche industriali finalizzate; sono decisive politiche sociali non solo di *reskilling* ma anche di accompagnamento della mobilità fra settori e fra imprese. Per approfondimenti, circa le regole e le politiche del lavoro, vedi T. Treu, *Il diritto del lavoro alla prova dell'emergenza climatica*, WP M. D'Antona, IT 490/2024, p. 13.

In ogni caso queste misure di sostegno sono fra le componenti più importanti delle politiche sociali, perché ora sono decisive non solo per sostenere la riconversione dell'industria europea, ma anche per rendere giusta la transizione come sancito nelle promesse dell'Europa.

Per tale motivo il silenzio dei programmi della nuova presidenza della Commissione costituisce una mancanza che dovrebbe essere rapidamente corretta. Si tratta di uno dei contenuti dei piani di ripresa che richiederebbe di essere prolungato oltre il 2026, e di diventare un capitolo stabile della agenda sociale europea.

Così dovrebbe essere in generale per la formula del NGEU, che viceversa è stata “de-rubricata” solo a misure straordinarie *una tantum*<sup>276</sup>.

Inoltre le risorse stanziare dalla Unione (in prevalenza) a investimenti in infrastrutture dovranno essere integrate per finanziare le spese di funzionamento, comprese quelle per l'adeguamento organizzativo delle nuove funzioni e per la formazione del personale alle competenze necessarie a operare in una economia digitale e verde.

Questo vale non solo per le infrastrutture materiali, ma anche per quelle sociali nei diversi settori, dalla istruzione alla sanità e alle istituzioni del mercato del lavoro chiamate al compito inedito di accompagnare i lavoratori nelle transizioni.

### 11. La questione delle risorse: rafforzare il bilancio comune

La questione delle risorse necessarie a svolgere tali funzioni presenta aspetti di criticità per molti Stati europei, in particolare per il nostro, che risente più di altri del peso storico del suo alto indebitamento.

Già nella prima fase applicativa del PNRR si è manifestata la difficoltà di accompagnare alcuni investimenti del piano (dalla sanità e assistenza, ai servizi per l'infanzia, alla scuola) con adeguate dotazioni di spese di funzionamento e di personale<sup>277</sup>.

Inoltre il nuovo Patto di stabilità e crescita, pure provvisto di vincoli meno stretti di quello precedente, è destinato a limitare le risorse disponibili agli Stati anche per questo tipo di spese<sup>278</sup>.

---

<sup>276</sup> Così criticamente, M. Buti, V. Messori, *Ora tocca a voi innescare la svolta UE*, ne *Il Sole 24 Ore*, 24 novembre 2024.

<sup>277</sup> Vedi i commenti al Tavolo del partenariato e la mia relazione di coordinatore del Tavolo nel primo anno di funzionamento: settembre 2022, in *Italia Domani*, Portale PNRR; la relazione parlamentare sullo stato di attuazione del PNRR, giugno 2023, e la relazione semestrale della Corte dei Conti al termine del 2023, maggio 2024

<sup>278</sup> Cfr. M. Bordinon, *Nasce il nuovo patto di stabilità e crescita*, *www.lavoceinfo*, 22 dic. 2023.

Non posso approfondire questi rilievi. Ma gli Stati nazionali non possono esser lasciati soli nel sostenere i costi delle riconversioni industriale e produttive necessarie per portare a termine le due transizioni. Se non si danno risposte europee comuni a queste urgenze si rischia di alimentare il disagio sociale e le resistenze al cambiamento, in particolare quelle già diffuse da parte di settori industriali contro gli obiettivi della transizione verde. Tali resistenze sono più forti nella fase attuale e in cui i cambiamenti avviati dal *green deal* mostrano i primi effetti negativi sulle strutture produttive e sui lavoratori, mentre non sono ancora presenti e percepiti i possibili benefici delle transizioni <sup>279</sup>.

La risposta a queste emergenze implica la necessità di incrementare in modo strutturale le risorse del bilancio europeo, in misura tale da poter reggere nel tempo gli impegni finanziari necessari per fronteggiare sia i costi delle riconversioni produttive richieste dalle due transizioni sia quelli delle attività di servizi e di welfare ai cittadini indispensabili per garantire che la transizione sia giusta <sup>280</sup>.

Questo è un punto critico per il futuro del welfare europeo non risolto né adeguatamente affrontato.

Un rapporto di ricerca del Trade Unions Institute (ETUI) condotta su 7 Stati membri fra cui l'Italia, fra settembre 2021 e sett. 2023, denuncia lo squilibrio tra le misure dedicate alle misure di stabilizzazione della economia, che oltretutto hanno favorito soprattutto i gruppi sociali a più alto reddito, e gli interventi rivolti alla protezione sociale e ambientale <sup>281</sup>.

## 12. Tecnologie digitali e Intelligenza artificiale: sfide alla regolazione

Lo sviluppo delle tecnologie digitali e ora della intelligenza artificiale sta ponendo problemi inediti alle politiche e al diritto del lavoro che sono stati costruiti nell'epoca analogica caratterizzata da diversi paradigmi produttivi e concettuali.

A questi problemi la Unione europea ha avuto il merito di dedicare tecniche regolatorie innovative e in controcorrente con quelle adottate da altri paesi: alle direttive

---

<sup>279</sup> Vedi i miei rilievi in *Il diritto del lavoro alla prova dell'emergenza climatica*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 490/2024, e in Quaderni ASVIS, *Il diritto del lavoro e il ruolo della contrattazione collettiva per lo sviluppo sostenibile*, n.2/ 2025.

<sup>280</sup> La limitatezza delle risorse dedicate alla missione 5 (Inclusione e coesione) e 6 (Salute e resilienza) e la difficoltà di utilizzarle sono indicate nelle relazioni sulla implementazione del PNRR, cit.

<sup>281</sup> Secondo la ricerca condotta su 7 Stati membri, fra cui l'Italia, fra settembre 2021 e settembre 2023, gli Stati membri hanno stanziato quasi 700 miliardi di euro per proteggere l'industria e i consumatori con misure per lo più mirate; mentre le misure di sostegno al reddito mirate sono state solo 14,3 %. Vedi anche B. Cartier, *Le misure della UE per affrontare la crisi energetica funzionano?* In *Euronews*, 8 febbraio 2023.

sopra ricordate la CSDR, la cd. Due diligence, e la direttiva sulle condizioni dei lavoratori che operano tramite piattaforme digitali, si è aggiunto il regolamento sulla intelligenza artificiale IA (2024/1689).

Le implicazioni di tali normative sono oggetto di analisi e di valutazione diversificate, che impegneranno a lungo gli Stati membri nell' adeguamento dei loro ordinamenti del lavoro e delle attività delle imprese <sup>282</sup>.

Qui mi limito ad accennare a una questione posta da queste innovazioni che ha rilevanza sull'intero quadro e sulla sostanza stessa dei diritti sociali e umani.

Mi riferisco al fatto che il ricorso a questi strumenti digitali e alla Intelligenza Artificiale mette in discussione le tecniche oltre che gli obiettivi della regolazione fin qui utilizzati, con implicazioni ancora incerte, come sono incerte e oscure le logiche delle macchine intelligenti.

L'impiego di tali strumenti riduce infatti l'efficacia di interventi regolativi sulle singole condizioni di lavoro e richiede procedure legali e contrattuali capaci di incidere in tempo utile, anzi in anticipo, sulla logica del funzionamento e sulla configurazione delle macchine intelligenti che determinano la gestione dei rapporti di lavoro: questo con l'obiettivo di garantire la effettività del principio del controllo umano sul funzionamento delle nuove tecnologie <sup>283</sup>.

Gli interventi europei finora approvati, come si è visto non senza contrasti, puntano sulla necessità che alle persone e ai lavoratori siano garantite informazioni complete sull'uso di queste tecnologie rispetto al lavoro e che tali informazioni siano accompagnate da spiegazioni per far loro acquisire una piena comprensione delle implicazioni di tale utilizzo rispetto alle condizioni di lavoro.

La garanzia di piena trasparenza è importante, in quanto i caratteri delle tecnologie digitali acuiscono le asimmetrie informative a scapito dei lavoratori. Ma la asimmetria informativa non è l'unico elemento squilibrante che determina la debolezza del

---

<sup>282</sup> Cfr. lo scritto anticipatore di M. Peruzzi, *Intelligenza artificiale e lavoro*, Giappichelli, 2023; cui fanno ora seguito molte analisi e commenti: cfr. A. Alaimo, *Il regolamento sull'intelligenza artificiale. Un treno al traguardo con alcuni vagoni rimasti fermi*, *Federalismi*, 25/2024, p. 242; M. P. Aimo, *Il regolamento sull'intelligenza artificiale. Un treno al traguardo con alcuni vagoni rimasti fermi*, *Federalismi*, 25/2024, p. 243 ss.; S. Tebano, *Potere datoriale e dati biometrici nel contesto dell'IA Act*, in *Federalismi*, 25/2023, p. 211 ss.; e il mio saggio *Intelligenza artificiale, dati, impresa piattaforma*, in *Federalismi*, 2024. A questi temi ho dedicato anche io prime riflessioni *Il principio del controllo umano delle tecnologie: regole e procedure*, WP M. D'Antona, CSDLE, IT, 452/2025.

<sup>283</sup> Cfr. le osservazioni generali di B. Caruso, R. Del Punta, T. Treu, *Il diritto del lavoro nella giusta transizione*, cit., p. 68 ss.

lavoratore nei rapporti con il datore, la quale non è intaccata, anzi rischia di aggravarsi, se questo si avvale di piattaforme intelligenti.

Per intervenire efficacemente sull'uso di queste tecnologie vanno ricercati gli strumenti utili a intercettare, nella misura del possibile, le loro logiche di funzionamento al fine di poterne valutare i possibili effetti e ricondurli alla capacità di controllo delle persone.

Le prime analisi sull'impiego della intelligenza artificiale mostrano la necessità di verificare, oltre alle istruzioni e modelli su cui si basa tale impiego, la qualità dei dati da essa utilizzati, per individuare la eventuale presenza di *bias* che possono riprodurre discriminazioni e distorsioni delle pratiche in materia di relazioni di lavoro e personali<sup>284</sup>.

Si è verificato che le indagini *ex ante* possono non essere sufficienti a controllare l'impiego dell'IA in presenza di sistemi non deterministici, ma dotati di una relativa (e incerta) autonomia di funzionamento.

Perciò può essere necessario integrarle con verifiche periodiche *in itinere* e con indagini *ex post* volte ad accertare la presenza di fattori o di effetti discriminatori, con le note difficoltà di distinguere fra discriminazioni dirette e indirette<sup>285</sup>.

In ogni caso, a fronte di decisioni delle macchine intelligenti non controllate, e spesso non controllabili, una difesa efficace dei lavoratori e delle persone colpite può consistere nel diritto a ricevere la giustificazione della loro decisione.

Tale diritto è sancito ora dalla norma presente nella ultima versione della direttiva riguardante il lavoro sulle piattaforme digitali che richiede alla piattaforma di giustificare le decisioni assunte o sostenute da sistemi automatici, (art. 11. 1)<sup>286</sup>.

Analogha disposizione si trova nel regolamento dell'IA Act, il cui art. 86 sancisce il diritto delle persone che si ritengono lesi nei loro diritti fondamentali a ottenere dal

---

<sup>284</sup> Su tali questioni si stanno moltiplicando le analisi (anche) dei giuristi del lavoro, con esiti peraltro ancora indefiniti: vedi per tutti oltre allo scritto anticipatorio di M. Peruzzi, *Intelligenza artificiale e lavoro*, cit., in part. cap. IV; M. Barbera, *Discriminazioni algoritmiche e forme discriminatorie*, in *Labour and Law issues*, 2021, n. 1, p. 1 ss.; A. Perulli, *La discriminazione algoritmica; brevi note introduttive a margine dell'ordinanza del Trib. di Bologna, LDE*, 2020, p. 7 ss.; M. P. Aimò, *Il management algoritmico nel lavoro mediante piattaforma: osservazioni sulle prime regole di portata europea*, in *Federalismi*, n. 25/2024, p. 216 ss.; A. Alaimo, *Il regolamento della IA*, cit.

<sup>285</sup> M. Barbera, *Discriminazioni algoritmiche e forme di discriminazione*, cit.

<sup>286</sup> S. Rainone, A. Aloisi, *The EU Platform work directive*, in ETUI Policy Brief, 6 August 2024, p. 6; vedi anche J. Prassl, *What if your boss is an algorithm*, che sottolinea l'importanza del diritto alla giustificazione; vedi più ampiamente il mio scritto *Intelligenza artificiale, dati, imprese, piattaforme*, di prossima pubblicazione in *FEDERALISMI*, 2024.

*deplayer* spiegazioni chiare e significative sul ruolo dell'IA nei processi decisionali e sui principali elementi della decisione adottata <sup>287</sup>.

Se e in che misura questa strumentazione sarà in grado di rendere effettivo un controllo umano delle nuove tecnologie dipenderà non solo dal chiarimento delle questioni relative al funzionamento della IA e al coordinamento con il complesso sistema normativo dell'Unione, ma anche dall'uso che ne faranno le parti sociali nel rapporto con le istituzioni nazionali e europee.

### 13. Il coinvolgimento degli *stakeholder*: strategie dei sindacati e sostegno debole delle direttive europee

I sindacati europei hanno sottolineato, senza essere ascoltati, che un controllo umano sulle nuove tecnologie presuppone che gli umani siano coinvolti nel loro governo e non solo informati; solo così possono essere messi in grado di conoscere le condizioni di funzionamento di queste tecnologie e "operare come *critical agents* del sistema e esercitare una *meaningful participation*" <sup>288</sup>.

In realtà questo rilievo dei sindacati non riguarda solo la gestione delle tecnologie digitali, ma apre una questione di rilevanza generale sia per la qualità delle politiche sociali sia per il ruolo delle parti sociali nel modello europeo.

Nonostante le relazioni collettive di lavoro siano ai margini delle competenze dell'Unione, ciò non ha impedito alle autorità comunitarie di sostenere l'esercizio di significativi diritti dei sindacati in materia di informazione consultazione e partecipazione nelle imprese e di promuovere il dialogo sociale fino a riconoscere la possibilità di una contrattazione collettiva di rilevanza europea.

Su questa base si è sviluppata fra le parti sociali europee un'attività negoziale autonoma in diverse materie attinenti ai rapporti individuali e collettivi di lavoro, che ha arricchito, sia pure tra non poche difficoltà, la regolazione sociale acquisita dall'Europa <sup>289</sup>.

---

<sup>287</sup> Affermata l'importanza di tale diritto resta da vedere quali siano le conseguenze dell'eventuale rifiuto di fornire la giustificazione richiesta o della presentazione di una giustificazione adeguata. Sul punto vedi T. Treu, *Il controllo umano*, cit.

<sup>288</sup> A. Ponce del Castillo, *Artificial Intelligence, Labour and society* (a cura), ETUI, 2024.

<sup>289</sup> Cfr. in generale M. Peruzzi, *L'autonomia del dialogo sociale europeo*, Il Mulino, 2021; più di recente M.P. Aimò, *Che fine ha fatto la contrattazione collettiva europea?*, in LD, 2020, p. 459 ss.; E. Ales, M. Delfino, *The european social dialogue under siege?*, in DLM *International*, 2022, n. 2, p. 20 ss.; M. Magnani, *Diritto sindacale europeo e comparato*, Giappichelli, 2020, p. 29 ss.

Le trasformazioni del contesto economico, tecnologico e politico globale hanno peraltro creato difficoltà crescenti per l'azione sindacale, fino al punto di profilare in alcuni paesi situazioni di vera e propria marginalizzazione dei sindacati o in altri casi di riduzione della loro influenza ad alcuni settori forti della economia, con la conseguente crescita di dualismi e diseguaglianze <sup>290</sup>.

È comune convincimento che le difficoltà dei sindacati e delle relazioni industriali non si fronteggiano senza che gli stessi sindacati ne considerino le motivazioni e adeguino sia le loro strategie sia le pratiche contrattuali e organizzative <sup>291</sup>. Ma nell'attuale contesto di debolezza di queste organizzazioni la loro capacità di incidere sulle scelte economiche e sociali è fortemente ridotta, se non viene sostenuta da interventi dei pubblici poteri.

Questo è quanto si è verificato in Europa dove gli Stati hanno variamente sostenuto i sindacati riconoscendone il contributo positivo alla regolazione e al miglioramento delle condizioni di lavoro. Senonché in anni recenti tale sostegno si è rivelato precario o carente in molti paesi: e per questo il sindacato ha più volte sollecitato un intervento dell'Unione, che ribadisca l'impegno a promuovere il dialogo sociale e le iniziative dei suoi attori.

Le direttive dell'Unione sopra ricordate hanno dato seguito alquanto parziale a queste esigenze, per lo più limitandosi a confermare, come si diceva, i tradizionali diritti di informazione e consultazione nelle materie trattate dalla normativa comunitaria.

La direttiva sulla rendicontazione di sostenibilità (CSRD) dà qualche indicazione più precisa stabilendo che l'azienda nell'informare i rappresentanti dei lavoratori ai livelli appropriati deve discutere con loro le "informazioni pertinenti e i mezzi per ottenere e verificare le informazioni sulla sostenibilità "e amplia i contenuti della informazione oltre ai temi menzionati nella direttiva del 2002 e del nostro decreto di recepimento 25/2007" <sup>292</sup>.

Anche la direttiva *Due diligence* e quella sui lavoratori delle piattaforme hanno indicazioni in tal senso, in quanto richiedono di coinvolgere i sindacati nelle procedure di

---

<sup>290</sup> J. Visser, *Trade Unions in the balance*, ILO, ACTRAV Working Paper, 2019; v. M. Ferrera, J. Miro, S. Ronchi, *Social reformism 2.0*, cit; vedi anche *WSI European Collective Bargaining*, Report 2023/2024, sulla difficoltà della contrattazione di difendere i salari dall'inflazione.

<sup>291</sup> Cfr. fra i tanti i rilievi di B. Caruso, R. Del Punta, T. Treu, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, 2020, CSDLE.lex.unict.it, p. 51 ss.

<sup>292</sup> Vedi il commento alla direttiva e al decreto *Il recepimento nel nostro ordinamento*, a cura di A. Genovese, M. Libertini, e ivi i contributi di A. Candotti, T. Treu, *Decreto Legislativo 125/2024 - Commento agli artt. 3, 4 e 5*, in corso di pubblicazione per Astrid, 2024.

valutazione e mitigazione dei rischi conseguenti alle attività aziendali per i diritti dei lavoratori e per l'ambiente e prevedono che i sistemi di gestione di tali rischi siano elaborati previa consultazione con i dipendenti della società e i loro rappresentanti

293

La direttiva sui salari minimi adeguati coinvolge le parti sociali nella determinazione e nell'aggiornamento dei salari minimi e sollecita a promuovere la copertura della contrattazione collettiva e a rafforzare la capacità delle parti di partecipare alla contrattazione sui salari (art. 4).

Da queste analisi si può trarre la conclusione che queste scelte delle direttive sono inadeguate a promuovere un effettivo coinvolgimento dei lavoratori, delle loro organizzazioni e degli altri *stakeholder* nelle questioni affrontate che sono decisive per il futuro del mondo del lavoro e del modello sociale europeo.

Tale carenza indebolisce la possibilità di affrontare con impegno comune di tutte le forze sociali gli ostacoli che si frappongono agli ambiziosi obiettivi delle due transizioni e di uno sviluppo sostenibile.

Inoltre contrasta con l'idea che le politiche sociali devono essere non solo utili a soddisfare i bisogni dei lavoratori ma costruite con la partecipazione degli stessi lavoratori così da essere espressione di democrazia sociale riconosciuta quale elemento costitutivo del modello europeo: un'idea questa che le direttive che le stesse scelte sembrano smentire o svuotare sul nascere.

Il patto sul dialogo sociale appena concluso (marzo 2025) dovrebbe intervenire su questi punti ribadendo il valore di questo modello di democrazia sociale e rafforzando il ruolo delle organizzazioni sindacali nelle decisioni riguardanti non solo le questioni del lavoro ma il perseguimento degli obiettivi complessivi della sostenibilità.

Intervenire in questa direzione è essenziale perché il coinvolgimento delle parti sociali appare oggi più che mai condizione essenziale per promuovere un rinnovamento condiviso delle politiche del lavoro in grado di rispondere alle sfide delle transizioni digitali ed ecologica. E perché rafforzare i contratti collettivi è la priorità di un patto che intenda migliorare la funzionalità del sistema di relazioni industriali, non solo in materia salariale.

---

<sup>293</sup> V. Vania Brino, *La Due diligence "europea": quali implicazioni per i diritti dei lavoratori*, in *Diritti Umani e diritto internazionale*, in [www.rivista.web.it/issn/1971-7105/issue/8701](http://www.rivista.web.it/issn/1971-7105/issue/8701); F. Guarriello, *Take Due diligence seriously: commento alla direttiva 2024/1760*, in *DLRI*, 2024, p. 159 ss.

L'esperienza recente mostra come la traduzione del patto in misure concrete di rafforzamento della contrattazione abbia incontrato non poche resistenze, specie da parte datoriale, tuttora non superate.

È indicativo che durante l'iter formativo della direttiva sui salari minimi queste resistenze hanno ostacolato la richiesta sindacale di dare (qualche forma di) efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi onde garantire la vincolatività generale delle clausole sui minimi salariali. Inoltre, come si è visto, le proposte di semplificazione che mirano a depotenziare le direttive sulla responsabilità delle imprese sono state prese senza coinvolgere i sindacati e con le loro opposizioni.

Resta da vedere se e quali altri sostegni all'azione sindacale potranno essere prospettati dalla Commissione, non solo di tipo organizzativo e strumentale, ma per andare oltre la forma di partecipazione debole prevista nelle recenti direttive.

In realtà le trasformazioni e i nuovi rischi del contesto globale richiedono alle parti sociali e alle organizzazioni civili di non limitarsi alla normale attività di negoziazione né a forme di partecipazione settoriale alle politiche pubbliche.

Servirebbe il coraggio di attivare una intesa e anzitutto un percorso di interlocuzione di queste organizzazioni nei confronti autorità europee e nazionali finalizzata ad affrontare queste trasformazioni e rischi.

L'obiettivo è più ambizioso di quello dei patti sociali del passato perché non può riguardare la manutenzione e l'adattamento degli assetti sociali ed economici del passato ma deve costruire le condizioni necessarie a sostenere e riempire di contenuti il modello di sviluppo sostenibile proposto dall'Europa dove "crescita della produttività e inclusione sociale vadano di pari passo"<sup>294</sup>.

Se questa è la dimensione dell'obiettivo il coinvolgimento delle parti non può esaurirsi nel concordare i contenuti del patto e singole misure attuative, ma deve tradursi in una partecipazione diretta alla progettazione e gestione delle misure necessarie al raggiungimento delle finalità comuni. Quindi questa prospettiva sarà da valorizzare la collaborazione fra pubblico e privato finalizzata a tali obiettivi, con un ruolo cruciale affidato a forme di coregolazione, quali avallate in principio dalla Corte costituzionale

---

<sup>294</sup> M. Draghi, *Il futuro della competitività europea*, settembre 2023, parte A, p. 17

italiana (sentenza 131/2020)<sup>295</sup>, in grado di combinare “il dinamismo tecnico del privato con la legittimazione democratica del pubblico”<sup>296</sup>.

#### 14. Partecipazione sociale e democrazia politica

Come sopra rilevato, le tre dimensioni della sostenibilità poste al centro delle strategie europee e del modello di sviluppo proposto per il futuro, indicano obiettivi di interesse generale che vanno perseguiti con azioni comuni non solo delle istituzioni e delle parti sociali, ma di tutti gli attori della società civile che hanno interesse alla realizzazione di tali obiettivi.

Richiedono dunque la ricerca di strumenti di partecipazione più estesi e più incisivi di quelli presenti nelle attuali normative che siano in grado di coinvolgere effettivamente i lavoratori e le loro rappresentanze nelle decisioni delle imprese, specie nelle questioni critiche per la realizzazione di uno sviluppo sostenibile.

Strumenti simili sono essenziali per ridare voce al mondo del lavoro, una voce che si è affievolita negli anni e cui si presta insufficiente attuazione, proprio mentre essa può dare un contributo essenziale a risposte condivise ed eque delle sfide del futuro.

Il coinvolgimento delle rappresentanze della società civile e dei corpi intermedi che si accompagni con i rappresentanti dei lavoratori avrebbe un significato anche più ampio; cioè servirebbe non solo ad attivare la partecipazione sociale ma anche a rafforzare gli istituti, ora indeboliti, della democrazia politica.

Recenti ricerche segnalano la vitalità dei corpi intermedi non solo nelle attività loro tradizionali di assistenza e promozione sociale, ma anche in iniziative nuove di imprenditorialità comunitaria e di coprogettazione con le pubbliche amministrazioni di attività economiche di pubblico interesse<sup>297</sup>.

La valorizzazione della partecipazione del mondo lavoro e dei corpi intermedi avrebbe un significato per avvicinare le istituzioni europee ai cittadini e servirebbe a contrastarne i caratteri di potenziale burocratizzazione e visione giacobina della politica

---

<sup>295</sup> L. Antonini, *Il terzo settore nella recente giurisprudenza costituzionale: l'amministrazione condivisa e il volontariato come modalità di formazione del capitale sociale delle istituzioni democratiche*, in *Comunità intermedie, occasione per la politica*, a cura di F. Bassanini, T. Treu, G. Vittadini, Astrid Mulino 2024, p. 158 ss.

<sup>296</sup> M. Chiara Carrozza, O. Pollicino, *Europa protagonista se sceglie la via della cooperazione*, Sole 24 ore, 29 maggio 2025, p.13.

<sup>297</sup> Vedi la ricerca e gli scritti di F. Bassanini, L. Antonini, T. Treu, G. Vittadini, in *Comunità intermedie, occasione per la politica*, a cura di F. Bassanini, T. Treu, G. Vittadini, Mulino, 2024

“presente nella tradizione degli Stati europei<sup>298</sup> Allo stesso fine va ripresa la proposta di Integrare strumenti e spazi di democrazia partecipativa e deliberativa nei processi decisionali europei <sup>299</sup>.

Tale allargamento e innovazione delle pratiche partecipative servirebbe a garantire alle diverse voci delle società europea la possibilità di esprimersi e di incidere sulle scelte strategiche dell’Unione, compensandone in parte il deficit democratico.

---

<sup>298</sup> Cfr. S. Fabbrini, *Federalismi*, cit., p. 266/7, che rileva come tale visione, espressa di recente dal presidente Macron, unita a un’idea di autorità centralizzata e gerarchicamente strutturata, contrasti con la prospettiva federalista necessaria per il futuro dell’Europa.

<sup>299</sup> Cfr. E. Letta, *L’Europa incompiuta, lezioni apprese e scelte necessarie per affrontare il nuovo ordine globale*, *Federalismi*, 8 /2025, p. XI.