

DIRITTO della SICUREZZA sul LAVORO

Rivista dell'Osservatorio Olympus



1506
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI URBINO
CARLO BO

DIRITTO DELLA SICUREZZA SUL LAVORO

Rivista dell'Osservatorio Olympus

Registrato presso il Tribunale di Urbino al n. 1 del 28 gennaio 2016

“Diritto della Sicurezza sul lavoro” è una rivista scientifica di Classe A, Area 12, pubblicata *on line*, che consta di due fascicoli all'anno e che raccoglie contributi scientifici originali dedicati specificamente al Diritto della salute e sicurezza sul lavoro. La rivista si colloca fra le iniziative dell'Osservatorio “Olympus” dell'Università di Urbino Carlo Bo (<http://olympus.uniurb.it>) mirando ad approfondire l'attività di monitoraggio della legislazione e della giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro svolta dall'Osservatorio.

Periodicità

La rivista pubblica fascicoli semestrali ad incremento. I contributi pronti per la pubblicazione saranno inseriti via via nella sezione del sito di ateneo dedicata alla Rivista. Al termine di ogni semestre sarà disponibile il fascicolo completo.

Suddivisione

Prima parte: Saggi (sottoposti a referaggio e/o commissionati).

Seconda parte: Note e dibattiti.

Previsione di supplementi/numeri speciali.

Copyright

Licenza Common Creative 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)

(<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Direttore Responsabile

Paolo Pascucci.

Comitato Scientifico e dei Referee

Edoardo Ales, Joaquin Aparicio Tovar, Gian Guido Balandi, Maria Vittoria Ballestrero, Mark Bell, Antonio Bergamaschi, Franca Borgogelli, Piera Campanella, Umberto Carabelli, Franco Carinci, Bruno Caruso, Carlo Cester, Maurizio Cinelli, Beniamino Deidda, Olaf Deinert, Raffaele De Luca Tamajo, Gisella De Simone, Giuseppe Ferraro, Lorenzo Gaeta, Donata Gottardi, Enrico Gragnoli, Teun Jaspers, Pietro Lambertucci, Vito Leccese, Bruno Maggi, Sandro Mainardi, Arturo Maresca, Franz Marhold, Lucio Monaco, Luca Nogler, Roberta Nunin, Alessandra Pioggia, Giampiero Proia, Maurizio Ricci, Roberto Romei, Mario Rusciano, Corinne Sachs-Durand, Rosario Santucci, Franco Scarpelli, Silvana Sciarra, Patrizia Tullini, Antonio Vallebona, Antonio Viscomi, Carlo Zoli, Lorenzo Zoppoli.

Comitato di Direzione

Olivia Bonardi, Alessandro Bondi, Laura Calafà, Stefano Giubboni, Michela Marchiori, Gabriele Marra, Gaetano Natullo, Paolo Polidori.

Comitato di Redazione

Luciano Angelini e Chiara Lazzari (coordinatori di redazione), Stefano Costantini, Angelo Delogu, Lucia Isolani, Maria Morello, Natalia Paci, Martina Vincieri.

Pubblicazione grafica

Sebastiano Miccoli.

Sede

OLYMPUS – Osservatorio per il monitoraggio permanente della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro

Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Via Matteotti, 1

I - 61029 Urbino (PU) Tel. 0722 303250 – Fax 0722 2955

<http://olympus.uniurb.it>; olympus@uniurb.it

PROCEDURA PER LA PUBBLICAZIONE

Oggetto

I saggi destinati alla pubblicazione su “Diritto della Sicurezza sul lavoro” debbono riguardare prevalentemente tematiche attinenti al Diritto della salute e della sicurezza dei lavoratori analizzate da una o più delle seguenti prospettive: Diritto del lavoro, Diritto penale, Diritto costituzionale, Diritto civile, Diritto processuale civile, Diritto processuale penale, Diritto comunitario, Diritto internazionale, Diritto comparato, Diritto amministrativo, Storia del diritto. Dato il necessario carattere interdisciplinare della materia, oltre a saggi giuridici possono essere pubblicati anche saggi che si occupino della salute e della sicurezza dei lavoratori da altri punti di vista scientifici – quali, ad esempio, quello economico, statistico, sociologico, medico, psicologico, dell'organizzazione, ingegneristico ecc. – purché tali saggi siano riferibili ad aspetti considerati nella legislazione o nella giurisprudenza.

Trasmissione

I saggi debbono essere inviati al Direttore, esclusivamente per posta elettronica, al seguente indirizzo: paolo.pascucci@uniurb.it.

Formato

I saggi debbono essere redatti in formato elettronico e la loro lunghezza, di norma, non deve eccedere complessivamente il numero di 150.000 caratteri spazi inclusi, comprensivi di note a piè di pagina. Ogni saggio deve essere accompagnato da un breve abstract in italiano

e in inglese, dall'indicazione di 6 parole chiave in italiano e in inglese, dalla qualifica accademica o professionale dell'autore e dal suo indirizzo di posta elettronica.

Apparato bibliografico

Gli apparati di note dovranno essere redatti come segue: tradizionali note ordinate progressivamente a piè di pagina con il riferimento numerico di ogni nota in esponente nel testo. Non è previsto un elenco bibliografico finale.

Esempio di citazione di monografia:

C. LAZZARI, *Figure e poteri datoriali nel diritto della sicurezza sul lavoro*, Milano, Franco Angeli, 2015.

Esempio di citazione di antologia:

M. BROLLO, R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'Università tra legge e statuti. Analisi interdisciplinare della legge n. 240/2010*, Milano, Giuffrè, 2011.

Esempio di citazione di contributo in volume:

L. ZOPPOLI, *La sicurezza del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza. Per una gestione integrata dei rischi di lavoro*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 84 ss.

Esempio di citazione di saggio pubblicato in rivista:

L. IEVA, *Sicurezza: responsabilità del datore di lavoro pubblico*, in "Diritto e pratica del lavoro", 2009, p. 1182.

Esempio di ulteriore citazione di saggio già citato:

L. IEVA, *Sicurezza*, cit., p. 1182.

Esempio di citazione di voce enciclopedica:

G. NATULLO, voce *Sicurezza del lavoro*, in "Enciclopedia del diritto", Annali, IV, Milano, Giuffrè, 2011, p. 1073 ss.

Esempi di citazione di sentenza:

Cass. pen., S.U., 18 settembre 2014, n. 38343, in <http://olympus.uniurb.it>.

Cass. pen, sez. IV, 11 luglio 2002, n. 988, in "Rivista penale", 2003, p. 203.

Vaglio preventivo

Tutti i saggi ricevuti, commissionati dalla Direzione o proposti dagli autori, saranno sottoposti ad una preventiva lettura nell'ambito del Comitato di Direzione e del Comitato di Redazione..

Referaggio per i saggi proposti dagli autori

La pubblicazione dei saggi proposti dagli autori sarà condizionata a due referaggi di componenti del Comitato scientifico e dei Referee o di autorevoli esperti che li leggeranno in forma anonima. Dei saggi sottoposti a referaggio sarà data indicazione in sede di pubblicazione. I referee dovranno esprimere il proprio giudizio compilando la scheda di referaggio allegata. La procedura di referaggio è gratuita. Il sistema permette di mantenere nei suoi archivi i referaggi effettuati tramite procedura interna alla piattaforma.

Saggi in lingua straniera

Le regole relative alla valutazione preventiva ed al referaggio valgono anche per i saggi in lingua inglese, francese, spagnola e tedesca, i quali, ove ottengano giudizio favorevole, saranno pubblicati nella lingua d'origine.

Esclusività e gratuità della pubblicazione

Tutti i saggi destinati alla pubblicazione su "Diritto della Sicurezza sul lavoro" non potranno essere né preventivamente né successivamente pubblicati altrove. La pubblicazione su "Diritto della Sicurezza sul lavoro" è gratuita.

Sommaro

Prima parte: Saggi

EVAN RAGO, <i>Una parità di ‘riflesso’? La tutela del caregiver nella sentenza Bervidi (C-38/24) e i nuovi confini dell’art. 5 della direttiva 2000/78/CE</i>	1
MICHELE FAIOLI, <i>Partecipazione organizzativa e prevenzione tecnologica. Il modello SafetyChain nel quadro della l. n. 76/2025</i>	32
RICCARDO TONELLI, <i>L’attuazione degli obblighi di due diligence tra gestione del rischio, standardizzazione tecnica e «sicurezza procedurale»</i>	59
VITTORIA PARROCO, <i>La salute e la sicurezza nelle catene del valore: la responsabilità datoriale tra normativa italiana ed europea</i>	87
MARIO INFANTINO, <i>Fast fashion, sfruttamento del lavoro e tutela della salute e sicurezza nella filiera: considerazioni a partire dal primo decreto di amministrazione giudiziaria del Tribunale di Firenze</i>	109

Seconda parte: Note e dibattiti

PAOLO PASCUCCI, <i>La tutela della salute e della sicurezza tra destrutturazione spazio-temporale e flessibilità del lavoro</i>	1
GIOVANNI SCUDIER, <i>Sicurezza e salute dei volontari di protezione civile: dentro il decreto n. 81/2008, una normativa speciale</i>	23
LAURA GRECO, <i>Responsabilità datoriale per danno da conflittualità lavorativa e modelli di organizzazione e gestione</i>	44
OMAR M.A. EL AMRI, <i>Rischio climatico, ciclofattorini e nuovi assetti della tutela prevenzionistica. Note a margine di un’ordinanza cautelare del Tribunale di Milano</i>	61
ALICE BIAGIOTTI, <i>Gli accomodamenti ragionevoli come “leva” per il benessere lavorativo delle persone con disabilità</i>	70
MARCO DI GIOVANNI, <i>Omessa specifica valutazione dei rischi dei lavoratori somministrati e costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con l’utilizzatore. (Nota a Cassazione civile, sez. lav., 15 dicembre 2025, n. 32659)</i>	88
PAOLO PASCUCCI, <i>Risonanza magnetica, lavoratori autonomi e obblighi di prevenzione. Osservazioni sulla rilevanza dei contratti di lavoro ai fini dell’applicazione del d.lgs. n. 81/2008</i>	99

Prima parte: Saggi

Una parità di ‘riflesso’? La tutela del *caregiver* nella sentenza *Bervidi* (C-38/24) e i nuovi confini dell’art. 5 della direttiva 2000/78/CE**

di Evan Rago*

SOMMARIO: Premessa. – 1. I fatti di causa e il rinvio pregiudiziale della Corte di Cassazione. – 2. L’intervento della Corte di Giustizia dell’Unione europea. – 3. La terza questione pregiudiziale: sulla definizione di *caregiver* familiare. – 3.1. L’evoluzione normativa interna dalla legge n. 104/1992 al decreto legislativo n. 105/2022. – 4. La prima questione pregiudiziale: sulla nozione di discriminazione. – 4.1. L’interpretazione evolutiva della Corte, ripartendo dal caso *Coleman*. – 4.2. Gli apporti delle Corti europee e del Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità nella qualificazione della discriminazione per associazione. – 5. Gli accomodamenti ragionevoli e la risoluzione della seconda questione pregiudiziale. – 6. Considerazioni conclusive e prospettive *de iure condendo*.

Premessa

L’11 settembre 2025 la Corte di Giustizia dell’Unione europea¹ si è pronunciata su due ordinanze di rinvio pregiudiziale emesse dalla Suprema Corte di Cassazione, nei procedimenti *Pauni*² e *Bervidi*³, entrambi inseriti nel solco di un dibattito – giurisprudenziale e dottrinale – ormai di costante attualità, avente ad oggetto le tutele delle persone con disabilità e le loro proiezioni nel rapporto di lavoro nonché la corretta interpretazione della direttiva 2000/78/CE⁴. La pronuncia oggetto del presente commento è quella resa nel caso *Bervidi*, che si colloca, come si avrà modo di illustrare, in stretta continuità con la nota sentenza *Coleman*⁵, nella quale la Corte aveva per la prima volta riconosciuto la nozione di

* Evan Rago è dottorando di ricerca presso la Fondazione Marco Biagi – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. Evan.rago@unimore.it.

** Questo saggio è stato preventivamente assoggettato alla procedura di referaggio prevista dalle regole editoriali della rivista.

¹ D’ora in avanti CGUE.

² CGUE, *Pauni*, 11 settembre 2025, C-5/24; per una prima analisi vedi D. FERRI, *A new chapter on the relationship between sickness absence and disability: Pauni (C-5/24)*, in “EU Law Live”, 23 settembre 2025, consultabile al seguente indirizzo: “<https://eulawlive.com/op-ed-a-new-chapter-on-the-relationship-between-sickness-absence-and-disability-pauni-c-5-24/>”.

³ CGUE, *Bervidi*, 11 settembre 2025, C-38/24; per una prima analisi vedi J. COUDRON, *Caring about caregivers: expanding article 5 of the employment equality directive to caregivers of persons with disabilities: Bervidi (C-38/24)*, in “EU Law Live”, 24/09/2025, consultabile al seguente sito: “<https://eulawlive.com/op-ed-caring-about-caregivers-expanding-article-5-of-the-employment-equality-directive-to-caregivers-of-persons-with-disabilities-bervidi-c-38-24/>”.

⁴ Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, in GUUE L 303 del 2 dicembre 2000, pp. 0016 – 0022.

⁵ CGUE, *Coleman*, 17 luglio 2008, C-303/06.

“discriminazione per associazione”, sebbene limitatamente alla sua manifestazione in forma diretta. In questa prospettiva, il caso *Bervidi* assume peculiare rilievo per l'ampliamento del perimetro applicativo di tale nozione anche, e soprattutto, alla luce della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006⁶. Al tempo stesso, la soluzione interpretativa accolta dalla Corte è destinata ad incidere in modo significativo sulla condizione lavorativa del *caregiver* di persona con disabilità, e, in particolare, del genitore che presta al figlio l'assistenza essenziale richiesta dalle sue condizioni.

1. I fatti di causa e il rinvio pregiudiziale della Corte di Cassazione

Al fine di inquadrare adeguatamente la portata della decisione giova soffermarsi, sia pur brevemente, sui tratti essenziali della vicenda che ha condotto la Corte di Cassazione a investire la CGUE con rinvio pregiudiziale, poiché essi costituiscono la necessaria premessa logico-giuridica dell'intervento euro-unitario.

Il caso riguarda G.L., lavoratrice madre impiegata presso la società AB S.p.A., con la qualifica di operatore di stazione, la quale, in ragione della propria condizione di *caregiver* familiare, aveva chiesto al suo datore di lavoro di essere stabilmente assegnata ad un turno giornaliero fisso mattutino ovvero, in subordine, l'adibizione a mansioni di livello inferiore, così da poter assistere il figlio affetto da grave disabilità nelle ore pomeridiane. In tal modo, ella mirava a conciliare gli obblighi di cura con la prosecuzione della propria attività lavorativa in condizioni di uguaglianza con gli altri dipendenti. Non avendo la società accolto le sue istanze, la lavoratrice ricorre al Tribunale di Roma in data 5 marzo 2019 chiedendo l'accertamento del carattere discriminatorio della condotta datoriale e la condanna della società ad assegnarla stabilmente ad un turno compreso tra le ore 8:30 e le 15:00, o comunque compatibile con le esigenze del figlio, nonché a predisporre un piano di rimozione delle discriminazioni e a corrisponderle un risarcimento del danno.

La ricorrente, in particolare, aveva sostenuto di avere diritto, in qualità di caregiver familiare, ad un trattamento analogo a quello riconosciuto ai colleghi disabili, per i quali l'azienda aveva disposto l'adibizione a mansioni compatibili con la loro condizione personale e l'assegnazione a turni fissi, comportanti una maggiore flessibilità organizzativa. Tuttavia, tali opzioni erano state escluse nel suo caso, poiché il datore di lavoro aveva ritenuto che il mutamento delle mansioni concesso ai colleghi, anche attraverso riqualificazioni, fosse giustificato dalle condizioni di salute loro proprie e che, *a contrario*, non potesse riconoscersi a suo capo un obbligo analogo, non essendo ella stessa una persona con disabilità. Secondo G.L., invece, la società aveva posto in essere soltanto accomodamenti ragionevoli di natura provvisoria e discontinua, completamente inadeguati a garantire una reale conciliazione tra vita professionale e obblighi di assistenza familiare.

⁶ D'ora in avanti CRPD.

Il Tribunale di Roma respingeva il ricorso⁷, ritenendo che la ricorrente non fosse legittimata ad agire in proprio per la tutela antidiscriminatoria, spettando tale legittimazione esclusivamente al soggetto disabile; decisione confermata dalla Corte d'Appello di Roma⁸. In particolare, il giudice di secondo grado riconosceva che la sentenza *Coleman* sancisce, in linea di principio, che anche il *caregiver* familiare può avvalersi delle tutele contro la discriminazione previste dal d.lgs. n. 216/2003 agli artt. 2, comma 1 e 3, comma 3-*bis*. Tuttavia, la Corte riteneva non provata, nel caso concreto, l'esistenza di una condotta discriminatoria da parte della società AB S.p.A., dato che erano state predisposte misure organizzative idonee a mitigare le difficoltà prospettate dalla lavoratrice, ancorché diverse da quelle specificamente richieste.

La lavoratrice, rimasta soccombente in entrambi i gradi di merito, proponeva ricorso per Cassazione, deducendo la sussistenza della discriminazione fondata sulla disabilità del figlio, in ragione del rifiuto datoriale di adottare accomodamenti ragionevoli. Contestava, in particolare, la ragionevolezza delle misure predisposte dal datore di lavoro e l'insufficienza delle prove da quest'ultimo offerte. Aggiungeva, infine, di essere stata licenziata circa tre mesi dopo la pronuncia della sentenza di appello.

In sede di legittimità, le questioni prospettate indussero la Cassazione a sospendere il giudizio e a rimettere alla CGUE tre quesiti pregiudiziali con l'ordinanza interlocutoria n. 1788 del 17 gennaio 2024.

La Corte rileva, nel caso *de quo*, una serie di fatti di peculiare importanza ai fini della decisione. In primo luogo, il datore di lavoro avrebbe riservato alla ricorrente un trattamento peggiore rispetto ad altri colleghi dichiarati temporaneamente o definitivamente non idonei per motivi sanitari, ai quali erano stati concessi turni agevolati. Tale possibilità le era, invece, stata negata giacché la valutazione di non idoneità era stata compiuta con riferimento alle sue condizioni personali e non a quelle del figlio gravemente disabile di cui era *caregiver*⁹. In secondo luogo, il datore di lavoro avrebbe mantenuto per un periodo irragionevolmente lungo provvedimenti meramente provvisori e non definitivi a favore della ricorrente¹⁰. Infine, egli non avrebbe esaminato né accolto la richiesta della lavoratrice di essere adibita anche a mansioni inferiori, al fine di superare le summenzionate difficoltà connesse non soltanto alla prosecuzione dell'attività lavorativa, ma anche all'adempimento degli obblighi di assistenza familiare¹¹. Richiamando la rilevante giurisprudenza eurounitaria, la Cassazione ha osservato come la sentenza *Coleman* – pur avendo riconosciuto il principio della discriminazione per associazione¹² – si

⁷ Con ordinanza n. 66193/2019 del Tribunale di Roma.

⁸ Con sentenza n. 1444/2020 della Corte d'Appello di Roma.

⁹ Ordinanza interlocutoria Cass. civ., Sez. IV, 17 gennaio 2024, n. 1788, par. 3, lett. a).

¹⁰ Par. 3, lett. b), Id.

¹¹ Par. 3, lett. c), Id.

¹² CGUE, *Coleman*, 17 luglio 2008, C-303/06, par. 56 «La direttiva 2000/78/CE e in particolare, i suoi artt. 1 e 2, lett. a) devono essere interpretati nel senso che il divieto di discriminazione diretta ivi previsto non è limitato alle sole persone che sono esse stesse disabili. Qualora un datore di lavoro tratti un lavoratore, in una situazione analoga, e sia provato che il trattamento sfavorevole di cui tale lavoratore è vittima è causato dalla disabilità del figlio, al quale

riferisse unicamente alla forma diretta della discriminazione, non consentendo, *prima facie*, di estendere la tutela prevista dalla direttiva anche al caregiver familiare che lamenti una discriminazione indiretta sul luogo di lavoro.

Nondimeno, il giudice del rinvio riconosce la possibilità di un'interpretazione estensiva e teleologicamente orientata della direttiva 2000/78/CE, coerente con le finalità e gli obiettivi perseguiti dal diritto dell'Unione, nonché con i principi affermati dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità¹³.

La Corte sottolinea, in particolare, che un'interpretazione restrittiva della succitata direttiva, limitata alle sole persone con disabilità, finirebbe per svuotarne l'effetto utile, compromettendone la *ratio* di tutela sostanziale della parità di trattamento e di contrasto a ogni forma di discriminazione fondata sulla disabilità, anche quando essa si rifletta indirettamente su soggetti terzi, come i familiari che prestano assistenza¹⁴. A sostegno di un'interpretazione evolutiva, la Cassazione richiama inoltre il mutato contesto normativo e sociale, nel quale la figura del *caregiver* familiare ha assunto crescente rilevanza, anche in ragione dell'influenza esercitata dalla CRPD sullo sviluppo della nozione di disabilità e sul progressivo ampliamento della tutela antidiscriminatoria operato dalla giurisprudenza della CGUE¹⁵.

Sulla base di tali premesse, la Corte formula tre distinte questioni pregiudiziali. Con la prima, ha chiesto se, nell'ipotesi in cui una lavoratrice che assista il figlio minore affetto da grave disabilità subisca una discriminazione indiretta nel contesto lavorativo in ragione dell'attività di cura prestata, ella possa invocare la medesima tutela antidiscriminatoria riconosciuta dalla direttiva 2000/78/CE ai lavoratori con disabilità¹⁶. E, in caso di risposta affermativa alla prima domanda, se l'art. 5 della direttiva debba essere interpretato nel senso di estendere l'obbligo datoriale di adottare accomodamenti ragionevoli anche in favore del lavoratore – *caregiver* familiare – al fine di garantire il rispetto del principio della parità di trattamento rispetto agli altri lavoratori¹⁷. Infine, la Cassazione ha chiesto se, a fronte di una risposta positiva ai precedenti quesiti, la Corte di Giustizia possa definire autonomamente la nozione di caregiver familiare ai fini dell'applicazione della direttiva 2000/78/CE¹⁸.

2. L'intervento della Corte di Giustizia dell'Unione europea

Investita delle tre questioni pregiudiziali, la prima sezione della Corte di Giustizia ha statuito l'11 settembre 2025 sul regime antidiscriminatorio applicabile ai lavoratori *caregiver* di persone con disabilità.

egli presta la parte essenziale delle cure di cui quest'ultimo ha bisogno, un siffatto trattamento viola il divieto di discriminazione enunciato al detto art. 2, n. 2, lett. a)».

¹³ Cass. civ., Sez. IV, n. 1788/2024, cit., par. 35.

¹⁴ Par. 39, Id.

¹⁵ Par. 43, 44, Id.

¹⁶ Par. 55, lett. a), Id.

¹⁷ Par. 55, lett. b), Id.

¹⁸ Par. 55, lett. c), Id.

La Corte serva preliminarmente che la situazione oggetto del procedimento principale rientra pienamente nell'ambito di applicazione della direttiva *de qua*, in quanto la presunta discriminazione trae origine dall'organizzazione degli orari di lavoro, che rappresentano una componente essenziale delle «condizioni di occupazione e di lavoro» ai sensi dell'art. 3, par. 1, lett. c) della stessa¹⁹. Pertanto, la vicenda si colloca nel campo materiale della direttiva e richiede un'interpretazione coerente sia con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea²⁰ sia con la CRPD²¹ – parte integrante dell'ordinamento giuridico europeo in quanto ratificata anche dall'Unione²².

Richiamata la propria giurisprudenza, in particolare la sentenza *Coleman*, C-303/06, la Corte ribadisce che il divieto di discriminazione diretta “per associazione” fondata sulla disabilità già rientra sotto l'egida della direttiva 2000/78/CE. In quella pronuncia, infatti, si era affermato che la tutela antidiscriminatoria non è limitata alle sole persone portatrici di disabilità, ma si estende anche a coloro che, pur non versando direttamente in questa situazione, subiscano un trattamento peggiore in ragione del riconoscimento di tale condizione ad un soggetto con il quale intrattengono un legame stretto, come nel caso di un genitore di un minore disabile. Diversamente, osserva la Corte, si vanificherebbe l'effetto utile della succitata direttiva, che mira a garantire una parità di trattamento sostanziale e non meramente formale.

Sulla scia di tale precedente, il giudice dell'Unione compie tuttavia un ulteriore passo, affermando che il principio di non discriminazione “per associazione” si applica anche alle ipotesi di discriminazione indiretta. Viene infatti chiarito che, ai sensi dell'art. 2, par. 1, della direttiva 2000/78/CE, il principio di parità di trattamento implica l'assenza di qualsiasi discriminazione, diretta o indiretta, fondata sui motivi elencati all'art. 1, tra cui la disabilità. Ne deriva che il divieto di discriminazione per associazione non può essere circoscritto ai soli casi di trattamento immediatamente sfavorevole, ma deve estendersi anche a situazioni in cui una misura apparentemente neutra, come l'organizzazione degli orari di lavoro, determini uno svantaggio specifico per i lavoratori che prestano assistenza a persone disabili.

A sostegno di questa lettura evolutiva, la Corte richiama, in via analogica, la propria giurisprudenza resa in materia di discriminazione per motivi di razza o origine etnica, in particolare la sentenza *Cheŭ Razpredelenie Bulgaria* (C-83/14),

¹⁹ CGUE, *Berridi*, 11 settembre 2025, C-38/24, par. 43.

²⁰ Carta fondamentale dei diritti dell'Unione europea, (2007/C 303/01), GUUE C 303 del 14 dicembre 2007.

²¹ Par. 45-47, Id.

²² Difatti, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità è stata adottata a New York il 13 dicembre 2006 e successivamente approvata a nome della Comunità europea con la decisione n. 2010/48/CE del Consiglio, del 26 novembre 2009. Consultabile al seguente indirizzo: “<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-persons-disabilities>”.

relativa alla direttiva 2000/43/CE²³, nella quale era stato riconosciuto che il divieto di discriminazione “per associazione” si estende anche alla sua forma indiretta.

Tale interpretazione, prosegue la Corte, trova ulteriore conferma nel combinato disposto degli artt. 21, 24 e 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che impongono agli Stati membri, quando attuano il diritto dell'Unione, di garantire non solo la parità di trattamento, ma anche la tutela dei diritti dei minori e delle persone con disabilità, assicurando ai primi le cure necessarie e alle seconde l'autonomia e l'inclusione professionale e sociale²⁴. In questa prospettiva, l'art. 21 della Carta offre, come sottolineato dalla Corte, garanzie almeno equivalenti a quelle previste dall'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo²⁵, come interpretato dalla Corte di Strasburgo nella sentenza *Guberina c. Croazia*²⁶.

In continuità con tale quadro di riferimento, la Corte richiama altresì gli artt. 2, 5 e 7 della CRPD e le osservazioni del relativo Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità²⁷, richiamate anche dall'Avvocato generale Rantos, ribadendo che il divieto di discriminazione si applica anche ai genitori di persone con disabilità, chiarendo definitivamente che la discriminazione “per associazione” può assumere la forma sia diretta che indiretta²⁸.

Quanto alla seconda questione, la Corte ricorda che l'art. 5 della direttiva 2000/78/CE impone al datore di lavoro di adottare misure appropriate per consentire alle persone con disabilità di accedere, svolgere o progredire nel lavoro, a meno che tali misure impongano un onere sproporzionato. Tuttavia, pur avendo in precedenza, nella sentenza *Coleman*, affermato che il poc'anzi citato art. 5 si applichi espressamente ai disabili, la Corte sottolinea che quel precedente non esclude affatto l'estensione della tutela. In primo luogo, perché il caso *Coleman* non verteva sull'ambito di applicazione di tale articolo né sul divieto di discriminazione indiretta di cui all'art. 2, par. 2, lett. b), della direttiva 2000/78/CE; in secondo luogo, poiché al momento di quella pronuncia, la Carta dei diritti fondamentali e la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità non erano, rispettivamente, l'una entrata in vigore, l'altra stata adottata dalla Comunità²⁹.

Alla luce di tali sviluppi, la Corte propone un'interpretazione conforme agli artt. 24 e 26 della Carta di Nizza, da leggere congiuntamente con gli artt. 2 e 7, par. 1, e con il punto (x) del preambolo, della CRPD³⁰. Da tale coordinamento emerge che il datore di lavoro è tenuto a adeguare, nei limiti della proporzionalità, l'ambiente e l'organizzazione del lavoro del *caregiver* familiare, così da consentirgli di conciliare l'attività professionale con i propri obblighi di assistenza. Diversamente, il divieto di discriminazione indiretta “per associazione”

²³ CGUE, *Bervidi*, 11 settembre 2025, C-38/24, par. 56.

²⁴ Par. 58, Id.

²⁵ D'ora in avanti CEDU.

²⁶ Corte EDU, *Guberina v. Croatia*, 22 marzo 2016, n. 23682/13, par. 60. Per approfondire vedi §4.2.

²⁷ D'ora in avanti Comitato ONU.

²⁸ Par. 61-64, Id.

²⁹ Par. 70, Id.

³⁰ Par. 71-73, Id.

riconosciuto dalla Corte nella prima questione risulterebbe privato del suo effetto utile³¹.

Gli accomodamenti ragionevoli, precisa poi la Corte, possono consistere, in concreto, nella riduzione dell'orario di lavoro, o, in determinate circostanze anche nella riassegnazione ad un altro posto di lavoro, secondo quanto già affermato nelle sentenze *HK Danmark* e *HR Rail*³². Rimane escluso, tuttavia, l'obbligo di adottare misure che comportino un onere finanziario sproporzionato, valutato in base ai costi, alle risorse dell'impresa e all'eventuale sostegno pubblico disponibile. Questione che, conclude la Corte spetterà valutare in concreto al giudice del rinvio³³.

Quanto alla terza questione, la Corte l'ha dichiarata irricevibile ai sensi dell'art. 94 del Regolamento di procedura³⁴, rilevando l'insufficiente esposizione del nesso tra la disposizione del diritto dell'Unione e la normativa nazionale, nonché della necessità e della pertinenza dell'interpretazione richiesta ai fini della decisione nel procedimento principale³⁵. In via incidentale, ha comunque precisato che la direttiva 2000/78/CE non contempla una nozione autonoma di *caregiver*, la cui individuazione resta pertanto affidata al diritto interno dei singoli Stati membri³⁶. La questione è stata in ogni caso ritenuta non necessaria ai fini della soluzione della controversia principale, sicché la Corte non ha ritenuto necessario pronunciarsi nel merito.

3. La terza questione pregiudiziale: sulla nozione di caregiver familiare

Sotto il profilo metodologico, appare opportuno prendere le mosse dalla terza questione pregiudiziale, poiché essa investe un punto concettuale di primaria importanza: l'individuazione della nozione di «caregiver familiare» rilevante ai fini dell'applicazione della direttiva 2000/78/CE. Si tratta di una questione solo in apparenza subordinata rispetto alle altre, ma che assume in realtà valore dirimente nella ricostruzione del caso *Bernidi*, poiché evidenzia la persistente assenza, tanto nel diritto dell'Unione quanto negli ordinamenti nazionali, di una definizione uniforme del soggetto che presta assistenza continuativa a un familiare in condizione di disabilità grave.

Sul punto, va evidenziato come la Cassazione, nel rimettere la questione alla CGUE, non si sia limitata a rilevare tale lacuna, ma abbia compiuto un significativo sforzo di elaborazione concettuale autonoma, proponendo una ricostruzione giuridico-sociale della figura del *caregiver* familiare. Difatti, secondo la definizione formulata nell'ordinanza, esso viene definito come la «persona responsabile di un

³¹ Par. 74, Id.

³² Par. 76, Id.

³³ Par. 78-79, Id.

³⁴ Regolamento di procedura della Corte di Giustizia dell'Unione europea, GUUE L 265 del 29 settembre 2012.

³⁵ Par. 82, Id.

³⁶ Par. 84, Id.

altro soggetto dipendente, anche disabile od anziano, che non sia autosufficiente nello svolgimento degli atti quotidiani di vita, del quale si prende cura in ambito domestico, organizzando e definendo l'assistenza di cui necessita tale soggetto; in genere, è un familiare di riferimento, il quale svolge un'attività, in maniera anche informale, gratuita, continuativa, di lunga durata e quantitativamente significativa»³⁷.

La CGUE, tuttavia, con la sentenza *Bervidi*, ha dichiarato irricevibile la terza questione pregiudiziale, ritenendo che l'individuazione della nozione di *caregiver* familiare fosse priva di incidenza sulla soluzione della controversia principale, incentrata, invece, sulla qualificazione della discriminazione e sulla possibile estensione dell'obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli.

La mancata pronuncia della Corte non esaurisce, tuttavia, la portata della questione, che merita di essere ulteriormente approfondita alla luce della crescente rilevanza che il *caregiver* familiare va assumendo nel contesto interno.

È opportuno osservare, in via preliminare, come tale figura si sia formata in Italia attraverso un processo di stratificazione normativa e sociale, piuttosto che per effetto di un intervento organico³⁸, con il risultato di un quadro complessivo ancora frammentario e, per diversi aspetti, incompleto³⁹.

In più occasioni si è richiamata l'attenzione del legislatore sulla necessità di pervenire ad un *corpus* di norme coerente e capace di garantire effettive tutele a tali soggetti⁴⁰. Tra gli interventi più significativi, si collocano, da un lato, la Corte costituzionale, che in una pronuncia del 2022⁴¹ ha evidenziato l'insufficienza dell'attuale assetto protettivo in relazione alla mancanza di prestazioni e strumenti di sostegno adeguati, e, dall'altro, il Comitato ONU, il quale, nel noto caso *Bellini*⁴² – peraltro richiamato anche dalla CGUE nella sentenza qui in commento – ha denunciato le carenze strutturali del sistema italiano, con particolare riferimento all'assenza di misure economiche e previdenziali dedicate.

Ad evidenziare in modo ancor più lampante l'assenza di un quadro normativo capace di conciliare in modo stabile l'attività di assistenza con quella lavorativa è intervenuta la pandemia da Covid-19. Essa ha rappresentato un momento di disvelamento della fragilità strutturale che connota la condizione del *caregiver* familiare, ponendo in luce la sua duplice esposizione alla vulnerabilità – propria e riflessa – derivante dall'assunzione stabile di un ruolo di cura nei confronti di una

³⁷ Cass. civ., Sez. IV, n. 1788/2024, cit., par. 19.

³⁸ Questo aspetto viene evidenziato anche nel par. 21, Id.

³⁹ G. MARCHETTI, *La tutela "multilivello" dei diritti dei caregiver familiari anche nella prospettiva di rimuovere le asimmetrie di genere*, in "Federalismi", 2022, n. 4, p. 530; M. D'ONGHIA, *Lavoro informale di cura e protezione sociale*, in "Diritto delle relazioni industriali", 2024, n. 1, p. 91.

⁴⁰ Interessante è lo spunto comparativo offerto da G. MARCHETTI, *La tutela "multilivello" dei diritti dei caregiver familiari*, cit., p. 530.

⁴¹ Corte cost., 28 luglio 2022, n. 202, par. 8.2 «La doverosa attenzione e sensibilità ai temi della solidarietà e dell'aiuto rispetto alle posizioni di bisogno segnalati dall'ordinanza di rimessione interpellano questa Corte [...] ad un forte richiamo al legislatore, affinché la rete sociale sia rinsaldata attraverso l'individuazione dei più idonei strumenti e delle più adeguate modalità di fruizione delle prestazioni in esame».

⁴² Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità, *Bellini v. Italy*, C/27/D/51/2018, decisione del 3 ottobre 2022. Per approfondire vedi §4.2.

persona non autosufficiente.

Tra le misure emergenziali introdotte nel 2020, spicca in particolare l'art. 39 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (cd. Cura Italia), che equiparava temporaneamente i *caregiver* dei disabili gravi ai lavoratori "fragili" nel riconoscere loro il diritto allo svolgimento della prestazione di lavoro in modalità agile, ha segnato un inedito riconoscimento del nesso tra cura e vulnerabilità lavorativa. Per la prima volta, infatti, la fragilità della persona assistita è stata considerata idonea a riflettersi sulla posizione del *caregiver*⁴³, giustificando un'equiparazione – seppur temporanea⁴⁴ – delle tutele. Contestualmente, il legislatore ha esteso le agevolazioni per coloro che già usufruivano dei benefici della legge n. 104/1992, prevedendo un aumento dei giorni di permesso⁴⁵.

Tuttavia, queste misure hanno mantenuto un carattere eccezionale e transitorio, privo di stabilizzazione nella legislazione ordinaria; di talché, con la cessazione dello stato di emergenza, il *caregiver* è tornato ad essere destinatario di una tutela frammentaria e ridotta, priva di una base soggettiva autonoma⁴⁶.

Tali considerazioni impongono, ancor di più, un serio ripensamento della tradizionale configurazione del lavoro di cura come attività meramente accessoria rispetto al rapporto di lavoro⁴⁷, impostazione che continua a permeare, invece, la legge n. 104/1992⁴⁸, ove il beneficiario dei congedi rimane sempre il lavoratore e non il *caregiver* in quanto tale⁴⁹.

3.1 L'evoluzione normativa interna dalla legge n. 104/1992 al decreto legislativo n. 105/2022

Il primo riconoscimento giuridico, seppur indiretto, del *caregiver* familiare si rinviene nella legge 5 febbraio 1992, n. 104, la quale, pur non configurando una

⁴³ P. PASCUCCI, *L'emersione della fragilità nei meandri della normativa pandemica: nuove sfide per il sistema di prevenzione?*, in "Rivista del diritto della sicurezza sociale", 2023, n. 4, p. 697 ss.

⁴⁴ Difatti, oggi è di nuovo in vigore la disciplina ordinaria del lavoro agile di cui all'art. 28 della legge 22 maggio 2017, n. 81. Sul punto vedi anche O. BONARDI, *Disabilità e caregivers. Problemi aperti e prospettive*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2023, n. 8, p. 42.

⁴⁵ Art. 24 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 convertito con modificazioni in legge 24 aprile 2020, n. 27 il quale prevedeva che «il numero di giorni di permesso retribuito coperto da contribuzione figurativa di cui all'art. 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, è incrementato di ulteriori complessive dodici giornate usufruibili nei mesi di marzo e aprile 2020» il quale veniva prorogato dal d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni in legge 17 luglio 2020, n. 77 che ha aggiunto all'art. 24 della legge 24 aprile 2020, n. 27 «e di ulteriori complessive dodici giornate usufruibili nei mesi di maggio e giugno 2020».

⁴⁶ L'unico residuo delle previsioni pandemiche è da riferirsi all'art. 18, comma 3-bis, della legge 22 maggio 2017, n. 81, il quale, rispetto alla possibilità di eseguire la prestazione di lavoro in modalità agile, garantisce «priorità alle richieste dei lavoratori [...] che siano *caregivers* ai sensi dell'art. 1, comma 255, della legge 27 dicembre 2017, n. 205».

⁴⁷ M. D'ONGHIA, *Lavoro informale di cura e protezione sociale*, cit., p. 90.

⁴⁸ Legge 5 febbraio 1992, n. 104, "legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate".

⁴⁹ Sul punto vedi M. D'ONGHIA, *Lavoro informale di cura e protezione sociale*, cit., p. 86 ss. che richiama la distinzione tra *caregiver* ibridi – ossia coloro che beneficiano di agevolazioni in virtù del rapporto di lavoro – e *caregiver* puri, ovvero coloro prestano assistenza in via esclusiva, ed evidenzia come la situazione di quest'ultimi si riversi in un «quadro regolativo è ancora più desolante».

regolazione organica della figura, ha introdotto per la prima volta misure di sostegno in favore dei lavoratori che prestano attività di cura continuativa a un familiare in condizione di disabilità grave⁵⁰. Tale intervento segna l'ingresso della cura familiare nello spazio della tutela giuslavoristica, facendo emergere, peraltro, la dimensione sociale di un'attività che, in un ordinamento storicamente improntato a una concezione familistica della cura, è stata tradizionalmente ricondotta in via prevalente al ruolo materno⁵¹ e solo in un secondo momento esteso anche alla figura paterna, senza esaurirsi nell'assistenza alle sole persone disabili. Ed è proprio per questa ragione, oltre che per l'insufficienza del sistema di *welfare*, che il peso principale dell'assistenza familiare⁵² continua, tuttora, a gravare sulle donne, cumulandosi agli impegni lavorativi fino, in non pochi casi, a determinarne la rinuncia o l'interruzione. In un certo senso, dunque, è proprio a partire da questa legge che la figura del *caregiver* familiare inizia ad assumere una propria visibilità giuridica, divenendo destinatario di tutele mirate tra cui il diritto a tre giorni di permesso mensile retribuito coperto da contribuzione figurativa anche continuativa *ex art.* 33, comma 3, della legge n. 104/1992; il diritto al congedo straordinario di cui all'art. 4, comma 2, della legge 8 marzo 2000, n. 53⁵³, il diritto di scegliere ove possibile la sede di lavoro più vicina al proprio domicilio e il rifiuto al trasferimento senza il suo consenso *ex art.* 33, comma 5, della legge n. 104/1992, nonché la possibilità di raggiungere prima i requisiti necessari per il raggiungimento della pensione⁵⁴.

L'assetto delineato dalla legge n. 104/1992 ha conosciuto, negli anni successivi, un processo evolutivo graduale, specie per effetto delle modifiche intervenute sull'art. 33. Il primo adeguamento normativo è giunto con la legge 4 novembre 2010, n. 183 (cd. collegato lavoro), attraverso la quale il legislatore ha rivisto ed ampliato l'ambito soggettivo di applicazione delle agevolazioni previste di cui al succitato articolo, includendovi anche il coniuge, e, allo stesso tempo, eliminato il vincolo della convivenza che, sino ad allora, condizionava l'accesso alle relative tutele⁵⁵. Un ulteriore passo in avanti si è avuto, con il d.lgs. 30 giugno 2022,

⁵⁰ Tuttavia per mera completezza preme evidenziare che una misura, seppur in maniera indiretta e piuttosto perimetrata, veniva riconosciuta all'art. 7, comma 4, della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, oggi abrogato dal d.lgs. 26 marzo 2006, n. 51, il quale stabiliva che «Entrambi i genitori, alternativamente, hanno diritto, altresì, di astenersi dal lavoro durante le malattie del bambino di età inferiore a otto anni ovvero di età compresa fra tre e otto anni, in quest'ultimo caso nel limite di cinque giorni lavorativi all'anno per ciascun genitore, dietro presentazione di certificato medico rilasciato da un medio specialista del Sistema Sanitario Nazionale o con esso convenzionato [...]».

⁵¹ ISTAT, *I tempi della vita quotidiana. Lavoro, conciliazione, parità di genere e benessere soggettivo*, 2019, p. 34 ss. Ove si rileva che, nell'ambito dell'assistenza ad adulti e/o persone con disabilità conviventi, quasi il 60% dell'intero volume di ore di cura è svolto da donne.

⁵² F. ANDRETTA, *La centralità della figura del caregiver nell'assistenza ai disabili: effettività della tutela e adattamenti ragionevoli. La resilienza è donna*, in "Labor il lavoro nel diritto", 1° febbraio 2024, p. 3; M. D'ONGHIA, *Lavoro informale di cura e protezione sociale*, cit., p. 84 ss.; in giurisprudenza cfr. Corte cost., 18 giugno 1986, n. 137; Corte cost., 6 luglio 1989, n. 374; Corte cost., 27 aprile 1998, n. 498.

⁵³ Richiamato dall'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151/2001.

⁵⁴ Tra gli istituti più significativi si possono richiamare l'APE Sociale e l'Opzione donna. Per approfondire vedi §6.

⁵⁵ Requisito che è stato poi esteso anche al partner dell'unione civile a seguito dell'entrata in vigore della legge 20 maggio 2016, n. 76. Sul punto si segnala invece che il requisito della convivenza

n. 105, il quale, in una prospettiva di progressiva armonizzazione con il diritto dell'Unione, ha provveduto ad attuare la direttiva 2019/1158/UE relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare⁵⁶. Quest'ultimo, intervenendo ancora sull'art. 33, ha ampliato lo spettro delle misure di conciliazione vita-lavoro, introducendo un nuovo comma 6-*bis*⁵⁷, il quale attribuisce ai lavoratori che prestano assistenza a persone con disabilità grave una priorità⁵⁸ nell'accesso a modalità di lavoro flessibile e alla trasformazione del rapporto in lavoro agile⁵⁹.

Sul punto, è opportuno osservare che la nozione europea di «prestatore di assistenza», di cui all'art. 3, comma 1, lett. d)⁶⁰, della direttiva 2019/1158/UE, si distingue dalla definizione interna per un duplice profilo: da un lato, essa presenta un ambito soggettivo più ampio, poiché non circoscritto ai rapporti di parentela o affinità stretta⁶¹; dall'altro, risulta più restrittiva sotto il profilo oggettivo, condizionando la qualificazione di *caregiver* alla convivenza con la persona assistita.

Si evidenzia allora, in questo interessante dualismo⁶², la diversa impostazione del legislatore europeo, orientato a valorizzare maggiormente la prossimità relazionale e abitativa come presupposto dell'attività di cura, rispetto invece all'ordinamento italiano, il quale continua ancora a concepirla entro i confini del rapporto di lavoro e del vincolo familiare.

In tale contesto, assume rilievo la definizione legislativa espressa di *caregiver* familiare, introdotta dall'art. 1, comma 255, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018). Essa qualifica come *caregiver* «la persona che assiste e si prende cura del coniuge, dell'altra parte dell'unione civile tra persone dello stesso

permane ancora invece con riferimento al cd. congedo straordinario, di cui all'art. 4, comma 2, della legge n. 53/2000.

⁵⁶ E. CHIEREGATO, *Conciliazione vita-lavoro: la nuova direttiva UE sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare*, in "Il lavoro nella giurisprudenza", 2020, n. 2, p. 125 ss.

⁵⁷ Introdotto dall'art. 3, comma 4, n. 4), del d.lgs. n. 105/2022.

⁵⁸ Sul concetto di priorità vedi O. BONARDI, *Disabilità e caregivers. Problemi aperti e prospettive*, cit., p. 45; vedi anche C. ALESSI, O. BONARDI, L. CALAFÀ, M. D'ONGHIA, *Per una trasposizione responsabile della direttiva n. 2019/1158 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza*, in "Rivista giuridica del lavoro", 2022, n. 1, p. 111 ss.

⁵⁹ Cfr. M. RUSSO, *Alla ricerca di un equilibrio professionale e vita familiare: il d.lgs. n. 105/2022*, in "Labor il lavoro nel diritto", 15 settembre 2022, p. 1 ss.; M. TURRIN, *L'accesso preferenziale al lavoro agile tra disabilità e condizione di fragilità: analogia e differenze*, in "EQUAL", 2024, p. 194 ss.; O. BONARDI, *Il diritto di assistere. L'implementazione nazionale delle previsioni a favore dei caregivers della Direttiva 1158/2019 in materia di conciliazione*, in C. ALESSI, L. CALAFÀ, M. D'ONGHIA, M. MILITELLO, M. VALLAURI (a cura di), *Diritto di conciliazione. Prospettive e limiti della trasposizione della dir. 2019/1158/UE*, in "Quaderni diritti lavori mercati", 2023, n. 14, p. 103 ss.; Tra le varie innovazioni si segnala inoltre l'intervento sull'art. 33, comma 3, della legge n. 104/1992, laddove ha provveduto ad estendere i diritti di assistenza anche al «partner di un'unione civile ai sensi dell'art. 1, comma 20, della legge 20 maggio 2016, n. 76, [e al] convivente di fatto ai sensi dell'art. 1, comma 36, della medesima legge».

⁶⁰ Si tratta del «lavoratore che fornisce assistenza o sostegno personali a un familiare o a una persona che vive nello stesso nucleo familiare del lavoratore e necessita di notevole assistenza o sostegno a causa di condizioni di salute gravi, come definito da ciascuno Stato membro». Definizione che presenta peculiarità di non poca rilevanza poiché comprensiva anche di situazioni patologiche non necessariamente sussumibili nell'alveo della nozione di disabilità, sul punto O. BONARDI, *Disabilità e caregivers. Problemi aperti e prospettive*, cit., p. 39.

⁶¹ Sotto questo punto di vista differisce rispetto alla normativa nazionale stante la previsione nel nostro diritto interno di riconoscere il diritto ai parenti entro il terzo grado solamente nel rispetto dell'ordine di priorità stabilito dal legislatore all'art. 33, comma 3, della legge n. 104/1992.

⁶² Vedi sul punto O. BONARDI, *Disabilità e caregivers. Problemi aperti e prospettive*, cit., pp. 44-45.

sempre o del convivente di fatto ai sensi della legge 20 maggio 2016, n. 76, di un familiare o di un affine entro il secondo grado, ovvero, nei soli casi indicati dall'art. 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, di un familiare entro il terzo grado che, a causa di malattia, infermità o disabilità, anche croniche o degenerative, non sia autosufficiente e in grado di prendersi cura di sé, sia riconosciuto invalido in quanto bisognoso di assistenza globale e continua di lunga durata ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, o sia titolare di indennità di accompagnamento ai sensi della legge 11 febbraio 1980, n. 18»⁶³.

Definizione che assume una peculiare rilevanza nel contesto legislativo italiano, in quanto costantemente richiamata dal legislatore nei successivi interventi normativi. A partire dal d.lgs. 30 giugno 2022, n. 105⁶⁴, la nozione di *caregiver* familiare è stata ripresa, infatti, dalla legge delega 23 marzo 2023, n. 33⁶⁵, recante politiche in favore delle persone anziane, e dal relativo decreto attuativo 15 marzo 2024, n. 29; nonché dalla legge delega 22 dicembre 2021, n. 227, in materia di disabilità e dal successivo d.lgs. n. 29/2024⁶⁶, che ne ha dato attuazione.

Tale persistenza terminologica testimonia quantomeno il tentativo da parte del legislatore di consolidare la figura del *caregiver* familiare, ancorché in assenza, allo stato, di una disciplina organica. Proprio a tal fine, presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali è stato istituito nel 2024 il "Tavolo tecnico per l'analisi e la definizione di elementi utili per una legge statale sui *caregiver* familiari", incaricato di predisporre – entro sei mesi dall'insediamento – uno schema di disegno di legge⁶⁷. Nonostante ciò, allo stato attuale non risulta elaborato alcun testo normativo, a conferma della difficoltà da parte del legislatore di pervenire a un assetto unitario della materia⁶⁸.

In tale quadro, già di per sé piuttosto frammentario, a complicare ulteriormente il contesto normativo contribuiscono la pluralità delle esperienze regolative a livello regionale⁶⁹, tra le quali meritano menzione, per essere le più

⁶³ Cfr. G. PISTORE, *Alla ricerca di un inquadramento giuridico per il caregiver familiare*, in R. DEL PUNTA, D. GOTTARDI, R. NUNIN, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Salute e benessere dei lavoratori: profili giuslavoristici e di relazioni industriali*, Adapt University Press, 2020, p. 209 ss.

⁶⁴ Richiamato all'art. 4, comma 1, lett. b), n. 1).

⁶⁵ Richiamato all'art. 1, comma 1, lett. f).

⁶⁶ Richiamato all'art. 39, comma 1.

⁶⁷ Più nello specifico, al tavolo tecnico sono assegnati i seguenti compiti: «l'individuazione di aree di intervento e delle maggiori esigenze cui dare risposta, la formulazione di proposte ai fini della elaborazione di un disegno di legge volto al riconoscimento del ruolo svolto dal *caregiver* familiare; l'individuazione e la quantificazione della platea, anche diversificata, dei beneficiari di una legge statale sui *caregiver* familiari; l'individuazione del ruolo del *caregiver* all'interno di un sistema integrato di presa in carico della persona con disabilità». Consultabile al seguente indirizzo: <https://disabilita.governo.it/it/notizie/istituto-tavolo-tecnico-per-il-riconoscimento-del-caregiver-familiare/>.

⁶⁸ Sebbene risultino pendenti in Parlamento diverse proposte, tra cui da ultimo il disegno di legge n. 1555 (XIX legislatura), presentato al Senato il 24 giugno 2025, recante "Disposizioni e delega al Governo per il riconoscimento e il sostegno dell'attività di cura e assistenza svolta dal *caregiver* familiare".

⁶⁹ In virtù della loro competenza esclusiva in materia di servizi sociali art. 117, comma 4, Cost. e concorrente in materia di salute ex art. 117, comma 3, Cost.

recenti, quelle promosse dalla Regione Toscana⁷⁰ e dal Friuli-Venezia Giulia⁷¹, che si inseriscono nel solco delle iniziative già adottate da Emilia-Romagna⁷², Abruzzo e Campania⁷³, orientate a valorizzare sempre di più la figura del *caregiver* familiare come parte integrante della rete dei servizi sociali-assistenziali regionali⁷⁴.

4. La prima questione pregiudiziale: sulla nozione di discriminazione

Prima di analizzare il contenuto della decisione della CGUE in relazione alla prima questione pregiudiziale sollevata dalla Cassazione, è opportuno soffermarsi su un profilo di particolare rilievo, rappresentato dalla legge 5 novembre 2021, n. 162, che ha inciso in modo significativo sulla disciplina interna in materia di parità di trattamento e non discriminazione. Innanzitutto, preme evidenziare che tale riferimento non è meramente ricostruttivo, poiché nella stessa ordinanza di rinvio gli Ermellini hanno dato atto di essere pienamente consapevoli⁷⁵ della più recente formulazione dell'art. 25, comma 2-bis⁷⁶, del d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198 (cd. codice delle pari opportunità⁷⁷). La disposizione in parola ha, infatti, il merito di aver introdotto un autonomo fattore di discriminazione, individuato, tra l'altro, nei trattamenti sfavorevoli collegati alle esigenze di cura o di assistenza familiare, e

⁷⁰ Quest'ultima, tuttavia, a differenze delle altre regioni non introduce una nuova definizione del *caregiver* familiare, ma si limita a rinviare a quella contenuta nell'art. 1, comma 255, della legge n. 205/2017, invero in precedenza hanno seguito lo stesso iter la Sicilia, la Lombardia, la Puglia e la Calabria.

⁷¹ La definizione introdotta dal Friuli-Venezia Giulia, attraverso la legge regionale 24 febbraio 2023, n. 8, art. 2, assume peculiare rilevanza stante l'elaborazione di una nozione più ampia rispetto a quella definita a livello nazionale, che viene comunque richiamata, ricomprendendo al suo interno anche chi si «assiste e si prende cura responsabilmente, in modo non professionale e senza ricevere compenso, nel suo contesto di vita anche: a) di un parente o di un affine entro il terzo grado, anche non convivente; b) di una persona con cui abbia comprovata relazione affettiva o amicale stabile».

⁷² Prima regione che con la legge regionale del 28 marzo 2014, n. 2, definisce autonomamente la figura del *caregiver* familiare come «la persona che volontariamente, in modo gratuito e responsabile, si prende cura nell'ambito del piano assistenziale individualizzato (di seguito denominato PAI) di una persona cara consenziente, in condizioni di non autosufficienza o comunque di necessità di ausilio di lunga durata, non in grado di prendersi cura di sé».

⁷³ Si evidenzia sul punto che entrambe le regioni, seppur con alcune specificità hanno recepito e sviluppato il modello delineato dalla normativa emiliano-romagnola. Il tutto risulta evidente a partire dalla definizione di *caregiver* che emerge rispettivamente dall'art. 2 della legge regionale n. 43/2016, e dall'art. 2 della legge regionale, n. 33/2017.

⁷⁴ Per un maggiore approfondimento si rinvia a G. MARCHETTI, *La tutela "multilivello" dei diritti dei caregiver familiari*, cit., pp. 532-535; nonché F. PESARESI, *Le leggi regionali sui caregiver*, in F. PESARESI (a cura di), *Il manuale dei caregiver familiari*, in "Gli approfondimenti di NNA", 2021, p. 93 ss.

⁷⁵ Cass. civ., Sez. IV, n. 1788/2024, cit., par. 17.

⁷⁶ Il quale recita testualmente: «costituisce discriminazione [...] ogni trattamento o modifica dell'organizzazione delle condizioni e dei tempi di lavoro che, in ragione del sesso, dell'età anagrafica, delle esigenze di cura personale o familiare, dello stato di gravidanza nonché di maternità o paternità, anche adottive, ovvero in ragione della titolarità e dell'esercizio dei relativi diritti, pone o può porre il lavoratore in almeno una delle seguenti condizioni: a) posizione di svantaggio rispetto alla generalità degli altri lavoratori; b) limitazione delle opportunità di partecipazione alla vita o alle scelte aziendali; c) limitazione dell'accesso ai meccanismi di avanzamento e di progressione nella carriera».

⁷⁷ D'ora in avanti CPO.

dunque connessi non già alla condizione personale del lavoratore, bensì alla situazione del familiare assistito.

Tale disposizione, tuttavia, non poteva trovare applicazione nel caso di specie *ratione temporis*, in quanto sopravvenuta al contenzioso. È evidente come, qualora l'art. 25, comma 2-*bis*, fosse già stato vigente, esso avrebbe potuto fornire alla Cassazione un fondamento normativo idoneo⁷⁸ a ricondurre la fattispecie *de qua* nell'alveo della discriminazione indiretta, senza necessità di fare ricorso alla categoria, di matrice eurounitaria, della discriminazione per associazione⁷⁹. Ciò trova conferma nel tenore letterale della norma, la quale annovera, tra i fattori di rischio discriminatorio, anche le «esigenze di cura personale e familiare». Una formulazione di così ampia portata⁸⁰, che si sostanzia dunque in una concezione evolutiva della parità di trattamento, volta a includere anche le implicazioni sociali dell'attività di assistenza e ad incidere allo stesso tempo sulle scelte organizzative dell'impresa⁸¹. Ciò nonostante, anche in tale ipotesi, sarebbe rimasto aperto il problema dell'estensione dell'obbligo di accomodamenti ragionevoli, misura che, allo stato, continua a essere espressamente ancorata al solo fattore della disabilità del soggetto direttamente beneficiario.

Sul piano dogmatico, merita attenzione il profilo concernente la qualificazione del tipo di discriminazione rilevante nel caso di specie. Invero, il riferimento all'art. 25, comma 2-*bis*, del CPO, sollecita una riflessione circa la corretta qualificazione del trattamento sfavorevole subito dal lavoratore *caregiver*. In altri termini, ci chiediamo se esso debba cioè essere ricondotto nell'alveo della discriminazione diretta⁸² per via del nesso immediato con la condizione di disabilità della persona assistita, ovvero se configuri una discriminazione indiretta⁸³, in quanto effetto di una misura apparentemente neutra ma idonea a porre in

⁷⁸ Come accaduto per diversi casi successivi a *Bervidi*, sul punto, in giurisprudenza vedi: Tribunale di Milano, 17 luglio 2023; Tribunale di Firenze, 22 ottobre 2019; Tribunale di Bologna 31 dicembre 2020; Tribunale di Catanzaro del 9 dicembre 2023.

⁷⁹ Chiaro è che se la Cassazione avesse collocato la discriminazione nell'ambito della discriminazione diretta la vicenda avrebbe comunque potuto essere sussunta sotto l'egida della sentenza *Coleman*.

⁸⁰ C. GAROFALO, *Il problematico allargamento della nozione di discriminazione nel codice delle pari opportunità*, in "Lavoro Diritti Europa", 2023, n. 1, pp. 9-10. La quale osserva come la portata applicativa della disposizione risulti, in realtà, tendenzialmente residuale, dovendosi circoscrivere, ai casi non già coperti dal d.lgs. n. 105/2022 (stante la presenza del nuovo art. 2-*bis* introdotto alla legge n. 104/1992 e con cui si ha una sovrapposizione di disciplina), che ha dato attuazione alla direttiva 1158/2019/UE e che disciplina tutti quei casi in cui «il lavoratore portatore di uno dei fattori di rischio ivi enunciati, non può vantare specifici diritti contemplati da specifiche disposizioni». nello stesso senso vedi R. VOZA, *Eguaglianza e discriminazione nel diritto del lavoro. Un profilo teorico*, relazione AIDLaSS XXI Congresso nazionale Messina, 23-25 maggio 2024, p. 40.

⁸¹ Cfr. O. BONARDI, *L'accomodamento ragionevole: rimedio o nuova forma di discriminazione?*, in "Quaderni IEN", 2024, n.1, p. 32; E. TARQUINI, *Obblighi di cura e organizzazione del lavoro: alcune osservazioni alla luce della l. 162/2021*, in "Labor il lavoro nel diritto", 2022, n. 1, p. 135; L. CALAFÀ, *Il dito, la luna e altri fraintendimenti in materia di parità tra donne e uomini*, in "<https://www.italianequalitynetwork.it/il-dito-la-luna-e-altri-fraintendimenti-in-materia-di-parità-tra-donne-e-uomini/>", 2021, p. 2;

⁸² D.lgs. 11 aprile 2006, n. 198, art. 25, comma 1.

⁸³ D.lgs. 11 aprile 2006, n. 198, art. 25, comma 2.

svantaggio coloro che svolgono compiti di cura familiare⁸⁴. La giurisprudenza di legittimità, sul punto, non offre un indirizzo univoco, come evidenziano talune pronunce che, pur muovendo da un medesimo fondamento normativo, giungono a soluzioni differenti circa la qualificazione della condotta discriminatoria⁸⁵.

In ogni caso, la distinzione tra discriminazione diretta e indiretta conserva una portata essenzialmente concettuale/dogmatica⁸⁶. Invero, ciò che rileva è l'effetto pregiudizievole che la vittima di discriminazione subisce, soprattutto alla luce del nuovo comma 2-*bis* dell'art. 25, del d.lgs. n. 198/2006. In quest'ottica, la differenza tra le due figure perde gran parte della propria rilevanza applicativa, poiché entrambe conducono al medesimo risultato: l'estensione della tutela antidiscriminatoria ai lavoratori che, pur non essendo disabili, subiscono un danno in ragione della disabilità del familiare assistito. Si può concludere che, quantomeno sotto questo profilo, la succitata previsione avrebbe perciò reso superfluo il rinvio pregiudiziale, senza tuttavia elidere la questione circa la possibile estensione dell'obbligo di accomodamenti ragionevoli alla discriminazione fondata sul fattore di cui all'art. 25, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 198/2006.

4.1 *L'interpretazione evolutiva della Corte, ripartendo dal caso Coleman*

La prima questione pregiudiziale sollevata dalla Suprema Corte di Cassazione è stata risolta in senso positivo dalla CGUE, la quale ha affermato che il divieto di discriminazione sancito nella direttiva 2000/78/CE si estende anche ai prestatori di cura di persone con disabilità, confermando e al contempo ampliando l'interpretazione già prospettata dai giudici rimettenti e dall'Avvocato generale *Rantos*⁸⁷. Invero, la Corte europea ha chiarito che il concetto di discriminazione per associazione può assumere non solo la forma diretta, ma anche indiretta quando una misura apparentemente neutra finisca, in concreto, per porre in posizione di svantaggio chi si prende cura di una persona disabile. Tale conclusione rappresenta

⁸⁴ Per approfondire cfr. F. LAMBERTI, *Genitorialità e orario di lavoro nella prospettiva della discriminazione indiretta: autonomia della fattispecie, tutela collettiva e funzione dissuasiva del risarcimento*, in "EQUAL Rivista di diritto antidiscriminatorio", 2025, n. 5, pp. 455-456.

⁸⁵ In tal senso si rimanda a Cass. Civ., Sez. Lav., Ordinanza 20 maggio 2024, n. 13934 nella quale viene statuito che: «[...] il divieto di discriminazione diretta ivi previsto non è limitato alle sole persone che siano esse stesse disabili. [...] qualora un datore di lavoro tratti un lavoratore che non sia esso stesso disabile, in modo sfavorevole rispetto al modo in cui è, è stato o sarebbe trattato un altro lavoratore in una situazione analoga, e sia provato che il trattamento sfavorevole di cui tale lavoratore è vittima è causato dalla disabilità del figlio, al quale presta la parte essenziale delle cure di cui quest'ultimo ha bisogno, un siffatto trattamento viola il divieto di discriminazione diretta [...]».

⁸⁶ Sul punto si segnala R. SANTAGATA DE CASTRO, *Discriminazione diretta e indiretta: una distinzione da ripensare?*, in "Lavoro e diritto", 2022, n. 3, p. 497 ss. il quale si chiede: «se sia appropriato continuare a fare affidamento su questa dicotomia per poter delimitare l'ambito entro il quale l'autore della discriminazione può formulare giustificazioni». Nello stesso senso si veda anche; M. BARBERA, *Principio di eguaglianza e divieti di discriminazione*, in M. BARBERA, A. GUARISO, (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 70. Non può dirsi lo stesso sul piano processuale, su cui si veda T. BIAGIONI, *I procedimenti in materia di discriminazione*, in "Lavoro Diritti Europa", 2023, n. 2, pp. 15-17.

⁸⁷ Conclusioni dell'Avvocato generale *Rantos*, presentate il 13 marzo 2025, par. 61.

un'evoluzione rilevante rispetto al precedente orientamento espresso nel caso *Coleman* che aveva riconosciuto tutela antidiscriminatoria al lavoratore in quanto soggetto "associato" alla persona con disabilità, benché perimetrata nell'ambito della discriminazione diretta. Ed è proprio da quest'ultima pronuncia che si deve ripartire per poter ripercorrere l'iter logico-giuridico che ha guidato il giudice dell'Unione nella decisione, poiché le due pronunce sono tra loro strettamente interconnesse.

Preliminarmente, va ricordato come l'origine della questione sia da ricondurre all'impostazione accolta dalla Cassazione nell'ordinanza di rinvio, la quale aveva qualificato la condotta datoriale, oggetto di doglianza da parte della G. L., come forma di discriminazione indiretta. Ciò aveva contribuito a sollevare l'interrogativo circa la possibilità di estendere l'orientamento del caso *Coleman* – che non era stato possibile applicare giacché circoscritto alla discriminazione per associazione diretta – anche a fattispecie in cui il pregiudizio derivi da misure apparentemente neutre, ma capaci di incidere negativamente sui lavoratori che si trovino nella condizione di prestare attività di cura familiare.

Già parte della dottrina aveva segnalato che un'evoluzione giurisprudenziale in tal senso fosse fisiologica, essendo evidenti i limiti dell'interpretazione delineata nel caso *Coleman* nel fronteggiare anche le fattispecie emergenti di discriminazione per associazione indiretta⁸⁸. Appare dunque rilevante, per comprendere appieno la portata innovativa della decisione resa nel caso *Bervidi*, richiamare, sia pur sinteticamente, taluni aspetti peculiari del noto caso *Coleman*, che segna una svolta significativa per il diritto antidiscriminatorio dell'Unione⁸⁹. In quella pronuncia, la CGUE era stata chiamata a stabilire se il principio di parità di trattamento sancito dalla direttiva 2000/78/CE potesse estendersi anche ai lavoratori non disabili, ma legati da un vincolo familiare a una persona affetta da disabilità⁹⁰. Com'è noto, è proprio a partire da questa pronuncia che si è sviluppato il concetto di discriminazione per associazione⁹¹, che si estrinseca in ragione del legame con la

⁸⁸ Vedi T. CONNOR, *Case C-303/06 Coleman v. Attridge Law and Steve Law Judgment of the ECJ 17 July 2008. Discrimination by association: a step in the right direction*, in "Journal of Social Welfare & Family Law", 2010, Vol. 32, n. 1, p. 65 «Although it would appear from Coleman that is likely that the concept of discrimination by association will not apply in the context of indirect discrimination, nevertheless a future definitive ruling from the Court of Justice would be of use to provide certainty and clarity [...]». Nello stesso senso vedi L. WADDINGTON, *Case C-303/06, S. Coleman v. Attridge Law and Steve Law, Judgment of the Grand Chamber of the Court of Justice of 17 July 2008*, in "Common Market Law Review", 2009, n. 46, p. 676.

⁸⁹ S. WATCHER, *Affinity profiling and discrimination by association in online behavioral advertising*, in "Berkeley technology law journal", 2020, Volume 35, n. 2, p. 395.

⁹⁰ La vicenda riguarda, com'è noto, trae origine dal ricorso di una lavoratrice che denunciava di aver subito, da parte del datore di lavoro, un trattamento ritorsivo e, infine, il licenziamento in ragione dell'attività di cura prestata al figlio affetto da disabilità. Il giudice del rinvio chiedeva quindi alla Corte di Giustizia se tale condotta potesse configurare una discriminazione diretta e se la direttiva 2000/78/CE potesse applicarsi anche nell'ipotesi di discriminazione per associazione, ossia a quei casi in cui il trattamento sfavorevole colpisce il lavoratore non in ragione di una sua caratteristica personale, ma per il legame con un familiare disabile a cui presta assistenza.

⁹¹ E. REJMAN, *Discrimination that requires a remedy: the case of mothers of children with disabilities*, in "Mercer Law Review", 2025, Volume 76, n. 2, pp. 570-571; M. CONNOLLY, *The myth of associative discrimination and the Court of justice's great vanishing act: part 2*, in "Northern Ireland Legal Quarterly", 2021, Volume 72, n. 3, pp. 510-541; S. WATCHER, *Affinity profiling and discrimination by association in*

persona titolare di una caratteristica protetta, allo scopo di contrastare la discriminazione come «male sociale»⁹². E difatti, con tale decisione la CGUE ha ritenuto che il «principio della parità di trattamento e l'ambito di applicazione *ratione personae* della direttiva 2000/78/CE non debbano essere interpretati, con riferimento ai fattori di rischio di cui all'art. 1, in senso restrittivo»⁹³. Invero, la succitata direttiva non persegue l'obiettivo di tutelare una categoria determinata di persone, quanto piuttosto il fine di combattere ogni tipo di discriminazione basata sui fattori di rischio di cui al succitato articolo, tra cui la disabilità⁹⁴.

In questo senso la sentenza *Coleman* operò un ampliamento dell'ambito di applicazione della direttiva *de qua*, estendendone le misure protettive non solo con riguardo ai soggetti che presentano personalmente una delle caratteristiche protette, ma anche, in via riflessa, a coloro che per via della loro «associazione» con questi ultimi, subiscono un trattamento sfavorevole proprio a causa di quella relazione⁹⁵. Ragionando *a contrario*, ovvero interpretando restrittivamente la direttiva 2000/78/CE, si finirebbe per limitarne l'applicazione alle sole persone che siano esse stesse disabili rischiando di privare tale direttiva di una parte importante del suo effetto utile oltre che ridurre la tutela che essa dovrebbe garantire⁹⁶. Il principio elaborato in *Coleman* segna, pertanto, il passaggio verso una concezione non più soltanto individuale ma anche relazionale della discriminazione, dando rilevanza al legame di cura. Tuttavia, la portata di tale riconoscimento restò, perlomeno in quella fase, confinata nell'ambito della discriminazione diretta⁹⁷.

online behavioral advertising, cit., pp. 394-397; D. FERRI, *L'accomodamento ragionevole per le persone con disabilità in Europa: dal Transatlantic borrowing alla Cross-Fertilization*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», 2017, n. 2, pp. 412-413; D. VENTURI, *Effettività della tutela comunitaria contro la discriminazione diretta fondata sull'handicap ed estensione dell'ambito soggettivo della tutela: il caso Coleman*, in «Diritto delle relazioni industriali», 2008, n. 3, p. 849 ss.

⁹² R. VOZA, *Eguaglianza e discriminazione nel diritto del lavoro. Un profilo teorico*, relazione AIDLaSS XXI Congresso nazionale Messina, 23-25 maggio 2024, p. 40.

⁹³ CGUE, *Coleman*, 17 luglio 2008, C-303/06, par. 46.

⁹⁴ Par. 38-50, Id.

⁹⁵ Si parla della cd. vittima «mediata» L. CALAFÀ, *Disabilità, discriminazione e molestia «associata»: il caso Coleman e l'estensione elastica del campo di applicazione soggettivo della dir. 2000/78*, in «D&L Rivista critica di diritto del lavoro», 2008, p. 1169.

⁹⁶ Par. 51, Id.

⁹⁷ Sul punto, criticamente T. CONNOR, *Case C-303/06 Coleman v. Attridge Law and Steve Law Judgment of the ECJ 17 July 2008*, cit., p. 65, il quale evidenzia che: «It seems, therefore, that only a person with a disability herself would be protected by the legislation, a protection which does not then extend to cover indirect discrimination suffered due to an association with a disabled person. This is regrettable and arguably a flaw in the system of protection offered to the employee by the Directive. It would be an immense advantage to the employee to be able to challenge systemic issues of discrimination which would not normally be covered by the concept of direct discriminations». Nello stesso senso vedi A. ERIKSSON, *European Court of Justice: Broadening the scope of European nondiscrimination law*, in «International Journal of Constitutional Law, Volume 7, Issue 4, 2009, pp. 751-752 ss.; L. WADDINGTON, *Case C-303/06, S. Coleman v. Attridge Law and Steve Law*, cit., p. 676; G. VON TOGGENBURG, *Discrimination by association: a notion covered by EU equality law?*, in «European Law Reporter», 2008, n. 3, pp. 82-86. *A contrario*, ovvero su una visione restrittiva della discriminazione per associazione nella sola forma diretta vedi C.A. IVANUS, *Discrimination by association in european law*, in «Perspectives of Business Law Journal», 2013, Volume 2, Issue 1, pp. 119-120, ove ritiene che «[A] literal interpretation of those provisions make difficult to argue that article 2(2)(b) of Directive 2000/78 provides protection from indirect discrimination to someone that is associate with a person that have these characteristics».

È proprio a partire da tale lacuna che si coglie l'importanza del caso *Bervidi*, il quale, pur muovendo nel solco tracciato dal caso *Coleman*, ne estende la *ratio* in senso evolutivo, riconoscendo che la discriminazione per associazione possa assumere anche la forma indiretta. Il fondamento normativo di tale impostazione è individuato nell'art. 2, par. 1, della direttiva n. 2000/78/CE, secondo cui il principio della parità di trattamento implica l'assenza di qualsiasi forma di discriminazione, diretta o indiretta, fondata su uno dei motivi di cui all'art. 1⁹⁸. La Corte, valorizzando il tenore letterale e la funzione sistematica della disposizione osserva che il divieto di discriminazione "per associazione" non può ritenersi circoscritto ai soli casi di trattamento immediatamente sfavorevole, ma deve estendersi anche a quelle situazioni in cui un atto o una misura organizzativa – come, ad esempio, la rigida articolazione degli orari di lavoro o l'assenza di modalità flessibili – generi uno svantaggio particolare per i lavoratori che si prendono cura di soggetti disabili.

Tale interpretazione estensiva viene poi di fatto corroborata tenuto anche conto delle ragioni «logico sistematiche e sull'evoluzione della normativa vigente e delle dinamiche economico-sociali degli ultimi anni»⁹⁹. Ciò in quanto, dopo la pronuncia *Coleman*, il contesto giuridico eurounitario ha subito un significativo mutamento, determinato dall'adozione, da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, adottata con risoluzione n. 61/106 del 13 dicembre 2006 ed entrata in vigore il 3 maggio 2008 e successivamente ratificata anche dall'Unione Europea con decisione del Consiglio n. 2010/48/CE del 26 novembre 2009, ove è entrata in vigore il 22 gennaio 2011¹⁰⁰. È chiaro, dunque, che rispetto al passato, le disposizioni della Convenzione possono ora essere invocate al fine di interpretare quelle della direttiva 2000/78/CE cosicché vi possa essere un'interpretazione conforme a tale Convenzione¹⁰¹.

⁹⁸ Cfr. M. BELL, *Advancing EU anti-discrimination law: The european Commission's 2008 Proposal for a new directive*, in "The equal rights review", 2009, n. 3, p. 8.

⁹⁹ Cass. civ., Sez. IV, n. 1788/2024, cit., par. 35-42.

¹⁰⁰ Par. 43, Id. Sull'importanza della decisione la stessa Cassazione sottolinea come: «tale Convenzione assume un certo rilievo, considerato che ha indotto la Corte di Giustizia a rivedere il suo precedente orientamento sulla nozione di disabilità».

¹⁰¹ Stesse considerazioni che hanno spinto la Corte di Giustizia, come evidenziato anche al par. 44 della ordinanza interlocutoria n. 1788 del 17 gennaio 2024, a rivedere il proprio orientamento sulla nozione di disabilità, superando con la decisione *Hk Danmark*, il precedente orientamento originato dalla pronuncia *Chacón Navas*. Per approfondire si veda W. CHIAROMONTE, *L'inclusione sociale dei lavoratori disabili fra diritto dell'Unione Europea e orientamenti della Corte di giustizia*, in "Variazioni su temi di diritto del lavoro", 2020, n. 4, p. 909 ss.; S. SARDARO, *Le discriminazioni per disabilità nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in "Il lavoro nella giurisprudenza", 2017, n. 12, p. 1139 ss.; M. PASTORE, *Disabilità e lavoro: prospettive recenti della Corte di Giustizia dell'Unione Europea*, in "Rivista di diritto della sicurezza sociale", 2016, n. 1, p. 209 ss.; S. FAVALLI, D. FERRI, *Tracing the boundaries between disability and sickness in the European Union: squaring the circle?*, in "European Journal of Health Law", 2016, n. 5, p. 9 ss.; M. AGLIATA, *La Corte di Giustizia torna a pronunciarsi sulle nozioni di "handicap" e "soluzioni ragionevoli" ai sensi della Direttiva 78/2000/CE*, in "Diritto del lavoro e delle relazioni industriali", 2014, n. 1, p. 265 ss.; A. VENCHIARUTTI, *La disabilità secondo la Corte di Giustizia: il modello bio-psico-sociale diventa "europeo"?*, in "www.diritticomparati.it", 15 maggio 2014; M.C. CIMAGLIA, *"Niente su di noi senza di noi": la Corte di Giustizia delinea il nuovo diritto al lavoro delle persone con disabilità*, in "Rivista giuridica del lavoro e della sicurezza sociale", 2013, n. 3, p. 405 ss.; L.

L'ultimo profilo che merita quanto meno un breve cenno, riguarda il principio dell'effetto utile¹⁰², il quale costituisce uno dei principali criteri ermeneutici presenti nell'ordinamento dell'Unione e che, significativamente, emerge tanto nella sentenza *Coleman*¹⁰³ quanto nella più recente pronuncia *Bervidi*¹⁰⁴, oltre che nell'ordinanza di rinvio della Cassazione¹⁰⁵. Com'è noto, il principio dell'effetto utile, affermatosi nella giurisprudenza della CGUE sin dalla metà degli anni Settanta¹⁰⁶, costituisce uno dei criteri ermeneutici di maggiore rilevanza nel diritto dell'Unione. Esso, guidando il ragionamento del giudice europeo, impone un'interpretazione delle disposizioni euro-unitarie tale da assicurarne la piena effettività, evitando esiti che ne svuoterebbero la portata precettiva o ne frusterebbero le finalità. Tale canone è stato sovente qualificato anche come corollario dell'interpretazione teleologica¹⁰⁷, poiché volto a preservare la realizzazione degli obiettivi perseguiti dal legislatore comunitario e, più in generale, a sostenere il processo di integrazione europea attraverso l'efficace applicazione delle norme comunitarie¹⁰⁸. Alla luce di tale principio, è palese come, nel caso che ci occupa, la piena attuazione del divieto di discriminazione imponga un'interpretazione delle disposizioni della direttiva 2000/78/CE che ricomprenda anche le ipotesi di discriminazione per associazione in forma indiretta. Diversamente, l'obiettivo espresso all'art. 1 della stessa risulterebbe significativamente compromesso. Non sorprende, dunque, come parte della dottrina avesse già auspicato un esito favorevole nella causa *Bervidi*¹⁰⁹. Solo tale soluzione avrebbe infatti consentito – e consente tuttora – di coniugare gli obiettivi di parità di trattamento con quelli di tutela dell'occupazione e delle condizioni di lavoro, preservando allo stesso tempo il carattere funzionale del principio dell'*effet utile* e garantendo la realizzazione delle finalità perseguite dall'Unione nel contrasto alle discriminazioni fondate, anche indirettamente, sulla disabilità.

WADDINGTON, *Case C-13/05, Chacón Navas v. Eurest Colectividades SA, judgment of the Gran Chamber of 11 July 2006*, in "Common Market Law Review", 2007, vol. 44, n. 2, p. 492 ss.

¹⁰² Per approfondire cfr. I. INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, Bari, Cacucci, p. 1 ss., specificamente pp. 63-82.

¹⁰³ CGUE, *Coleman*, 17 luglio 2008, C-303/06, par. 48-51.

¹⁰⁴ CGUE, *Bervidi*, 11 settembre 2025, C-38/24, par. 50.

¹⁰⁵ Cass. Civ., Sez. IV, n. 1788/2024, cit., par. 39.

¹⁰⁶ La prima sentenza fu la causa *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. High Authority of the CECA*, C-30/59, p. 46, «l'effet utile du traité ne soit pas grandement diminué et sa finalité gravement compromise». Sulle prime comparse dell'effetto utile, per approfondire, si veda R. ORMAND, *L'interprétation des traités européens selon leur "effet utile"*, thèse, Paris, 1975, p. 1 ss.

¹⁰⁷ J. JOUSSEN, *L'interpretazione (teleologica) del diritto comunitario*, in "Rivista critica del diritto privato", 2001, p. 519, «l'interpretazione secondo il criterio dell'effetto utile può essere considerata come un ramo, o meglio come un riflesso dell'interpretazione teleologica».

¹⁰⁸ G. D'AGNONE, *Alcune brevi osservazioni sui criteri utilizzati dalla Corte di Giustizia per interpretare la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea a vent'anni dalla sua proclamazione*, in "Annali AISDUE", 2020, n. 1, p. 8.

¹⁰⁹ A. DELOGU, "Adeguare il lavoro all'uomo": l'adattamento dell'ambiente di lavoro alle esigenze della persona disabile attraverso l'adozione di ragionevoli accomodamenti, in "Ambienteditto", 2024, n. 1, p. 10; O. BONARDI, *L'accomodamento ragionevole*, cit., p. 30; D. TARDIVO, *L'inclusione lavorativa della persona con disabilità: tecniche e limiti*, Torino, Giappichelli, 2024, p. 133.

4.2 Gli apporti delle Corti europee e del Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità nella qualificazione della discriminazione per associazione

Nel proseguire l'analisi della sentenza *Bervidi*, occorre soffermarsi sui richiami sovranazionali operati dalla CGUE a sostegno della soluzione adottata in relazione alla prima questione pregiudiziale. Tali riferimenti assumono, infatti, un ruolo piuttosto rilevante per comprendere la *ratio* della decisione oggetto di commento. Invero, essi hanno il merito di concorrere a delineare un quadro giuridico antidiscriminatorio multilivello, nel quale convergono principi provenienti da fonti diverse ma strettamente interconnesse. In questa prospettiva si collocano non soltanto le pronunce della CGUE, *Chez*¹¹⁰, *Guberina*¹¹¹ e la decisione *Bellini* del Comitato ONU, le quali hanno il merito di aver contribuito alla definizione della più complessa e recente categoria di discriminazione (i.e. per associazione indiretta), ma anche il rilievo crescente che l'art. 14 della CEDU¹¹², sta occupando nelle decisioni della Corte di Strasburgo, la quale è chiamata sempre più spesso a valutare profili di discriminazione nell'ambito dei ricorsi che le vengono sottoposti. Il riferimento alla Convenzione – talvolta evocato anche dalla stessa CGUE – non ha certo un valore meramente ornamentale, *a contrario*, esso riflette il consolidarsi di un costante dialogo giurisprudenziale tra le due Corti europee. Sinergia che rappresenta il contesto interpretativo nel cui solco si inserisce la decisione resa in *Bervidi*, che non solo chiarisce, ampliandolo, il campo di applicazione della discriminazione per associazione, ma prefigura anche alcuni dei criteri che verranno poi impiegati nel successivo scrutinio sull'accomodamento ragionevole.

Muovendo le mosse dal caso *Chez*¹¹³, si osserva come esso sia in continuità logica con *Coleman*, il quale aveva aperto la via al riconoscimento della

¹¹⁰ CGUE, *Chez*, 16 luglio 2015, C-83/14.

¹¹¹ Corte EDU, *Guberina v. Croatia*, 22 marzo 2016, n. 23682/13.

¹¹² Il quale prevede che: «Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione».

¹¹³ Nel caso di specie il rinvio pregiudiziale proveniva dal Tribunale amministrativo di Sofia, investito della controversia della sig.ra *Nikolova*, imprenditrice che gestiva un negozio di alimentari in un quartiere abitato in prevalenza da persona di origine *rom*. In tale area, la società elettrica *Chez RB* aveva installato i contatori elettrici ad un'altezza di circa sei o sette metri dal suolo, mentre negli altri quartieri della città erano stati posizionati ad un'altezza di circa 1,70 metri. Secondo la società tale prassi era giustificata dalla necessità di prevenire manomissioni ed allacci abusivi. La ricorrente sosteneva, tuttavia, di essere stata vittima di una discriminazione fondata esclusivamente sulla composizione etnica del quartiere, non essendo essa stessa *rom*, e per questi motivi si rivolgeva dapprima alla *Komisia za zashita ot diskriminatsia* (letteralmente tradotto in "Commissione per la difesa contro la discriminazione") e successivamente, al Tribunale amministrativo di Sofia. Per approfondire in dottrina si rinvia a O. BONARDI, *L'accomodamento ragionevole*, cit., p. 31; M. BARBERA, S. BORRELLI, *Principi di uguaglianza e divieti di discriminazione*, in "Biblioteca 20 maggio", 2022, n. 1, p. 92; M. CONNOLLY, *The myth of associative discrimination and the Court of justice's great vanishing act: part 2*, in "Northern Ireland Legal Quarterly", 2021, Volume 72, n. 3, pp. 510-541; C. CAHN, *Court of justice of the EU rules collective and inaccessible electrical metres discriminate against Roma: CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD. Komisia za zashita ot diskriminatsia (C-83/14)*, in "European journal of migration and law", 2016, n. 18, p. 112 ss.; C. MCCRUDEN, *The new architecture of EU equality law after CHEZ: did the*

discriminazione per associazione, circoscritta allora alla sola forma diretta. In questa decisione, pur operando in un ambito diverso da quello della disabilità, la CGUE riprende e sviluppa l'intuizione emersa in *Coleman*, perfezionandola¹¹⁴.

A tal proposito, la pronuncia *Chez* riguardava l'interpretazione della direttiva 2000/43/CE, i cui artt. 1 e 2, par. 1, presentano una struttura e una formulazione concettuale analoga a quelle degli artt. 1 e 2, par. 1, della direttiva 2000/78/CE¹¹⁵ con riferimento, rispettivamente ai fattori «razza o l'origine etnica» e «*handicap*»¹¹⁶. Proprio questa prossimità, rende il caso *de quo* piuttosto rilevante anche per la pronuncia *Bervidi*, poiché consente alla Corte di utilizzare il ragionamento già sviluppato nel settore della discriminazione etnica per chiarire questioni attinenti alla disabilità.

Nel caso di specie, infatti, la CGUE era stata chiamata a verificare se una persona non appartenente al gruppo etnico oggetto della pratica discriminatoria, nel caso concreto, la popolazione *rom*, potesse nondimeno considerarsi vittima di discriminazione – quantomeno in via indiretta¹¹⁷ – qualora subisse gli effetti di una misura concepita per colpire quel determinato gruppo. La risposta fornita dalla Corte, in linea con una lettura evolutiva della direttiva 2000/43/CE, è stata affermativa. Nella pronuncia, viene infatti chiarito che la nozione di «discriminazione fondata sull'origine etnica» ai sensi dell'art. 2 della stessa, si applica, indifferentemente, a seconda che tale misura collettiva interessi le persone che hanno una determinata origine etnica o quelle che, senza possedere tale origine, subiscono, insieme alle prime in ragione della loro prossimità relazionale, sociale o anche soltanto geografica con il gruppo vulnerabile¹¹⁸, il trattamento meno favorevole o il particolare svantaggio risultante da tale misura¹¹⁹.

Court of Justice reconceptualise direct and indirect discrimination?, in “European Equality Law Review”, 2016, n. 1, p. 1 ss.

¹¹⁴ La quale, non limitava affatto la discriminazione per associazione alle sole persone disabili, ma anzi, già in tale pronuncia veniva affermato come in realtà potesse applicarsi anche in ambiti diversi oltre quello della disabilità, e quindi non in relazione ad una determinata categoria di persone, bensì sulla scorta dei motivi di cui all'art. 1 della direttiva. Vedi CGUE, *Coleman*, 17 luglio 2008, C-303/06, par. 38. In dottrina per approfondire vedi S. B. LAHUERTA, *Ethnic discrimination, discrimination by association and the Roma community: CHEZ*, in “Common Market Law Review”, 2016, Volume 53, n. 3, pp. 806-807.

¹¹⁵ Per approfondire il rapporto tra le due direttive si veda P. CHIECO, *Le nuove direttive comunitarie sul divieto di discriminazione*, in “Rivista italiana di diritto del lavoro”, 2002, n. 1, p. 75 ss.

¹¹⁶ Questo si rinviene sia nelle conclusioni dell'Avvocato generale Rantos, 13, marzo 2025, p. 36, sia nelle conclusioni dell'Avvocato generale Kokott nel caso *Chez*, 12 marzo 2015, par. 56.

¹¹⁷ Quanto alla complessa nozione di discriminazione indiretta e alla sua distinzione rispetto a quella diretta, si rinvia a S. B. LAHUERTA, *Ethnic discrimination, discrimination by association and the Roma community: CHEZ*, in “Common Market Law Review”, 2016, Volume 53, n. 3, p. 804; C. CAHN, *Court of justice of the EU rules collective and inaccessible electrical metres discriminate against Roma: CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD. Komisija za zasbota ot diskriminatsia (C-83/14)*, in “European journal of migration and law”, 2016, n. 18, pp. 121-124; C. MCCRUDDEN, *The new architecture of EU equality law after CHEZ: did the Court of Justice reconceptualise direct and indirect discrimination?*, in “European Equality Law Review”, 2016, n. 1, pp. 8-10.

¹¹⁸ S. WATCHER, *Affinity profiling and discrimination by association in online behavioral advertising*, cit., p. 401 «[...] The claimant also does not need to have a close relationship with the protected group». Nello stesso senso vedi M. MALONE, *The concept of indirect discrimination by association: too late for the UK?*, in “Industrial Law Journal”, 2017, Volume 46, n. 1, pp. 150-151.

¹¹⁹ Conclusioni Avvocato generale Rantos, 13 marzo 2025, par. 36.

Così come in *Coleman*, il campo di applicazione di tale direttiva non può, considerato il suo oggetto e la natura dei diritti che si propone di tutelare, essere definita in modo restrittivo, ma deve essere volta a giustificare l'interpretazione secondo la quale il principio della parità di trattamento in essa previsto si applica non in relazione ad una determinata categoria di persone, bensì sulla scorta dei motivi elencati al suo art. 1, cosicché possa giovare anche a coloro che, seppure non appartenenti essi stessi alla razza o all'etnia interessata, subiscono tuttavia un trattamento meno favorevole o un particolare svantaggio per uno di tali motivi.¹²⁰

Sotto questa lente, *Chez* costituisce un precedente di peculiare importanza¹²¹, che, dopo *Coleman*, offre un supporto argomentativo piuttosto rilevante per poter affermare, in modo speculare, come la condizione di *caregiver* familiare possa essere letta come condizione "riflessa" di vulnerabilità, derivante proprio dal rapporto di cura con la persona disabile. L'elemento di continuità sta proprio nella comune valorizzazione del rapporto tra individuo e contesto, il fattore protetto è quindi una caratteristica che si proietta su coloro che condividono gli effetti della situazione di svantaggio.

Proprio al fine di corroborare la tesi sinora sostenuta circa la crescente sinergia tra le Corti europee in materia antidiscriminatoria, la sentenza *Guberina c. Croatia*¹²² offre un esempio particolarmente emblematico. Non è un caso, infatti, che la CGUE ne faccia espresso richiamo nella decisione *Bervidi*, a testimonianza della convergenza dei percorsi ermeneutici che la Corte di Lussemburgo e quella di Strasburgo stanno progressivamente sviluppando. Pur collocandosi in un contesto fattuale e normativo diverso, *Guberina* affronta questioni che presentano significative affinità con quelle emerse in *Coleman* e *Chez*, peraltro espressamente richiamate nella pronuncia *de qua*, muovendosi sul terreno comune della discriminazione indiretta e della sua dimensione relazionale (i. e. per associazione).

In primo luogo, la Corte europea dei diritti dell'uomo¹²³ è chiamata a verificare se la tutela antidiscriminatoria prevista dall'art. 14 della CEDU possa estendersi anche alle ipotesi di discriminazione per associazione. Il punto focale della questione attiene, dunque, alla possibilità che il divieto di discriminazione fondata sulla disabilità si applichi anche alla situazione di *Guberina*, il quale, pur non essendo egli stesso disabile né appartenente a un gruppo svantaggiato, veniva a

¹²⁰ CGUE, *Chez*, 16 luglio 2015, C-83/14, par. 56; si veda anche CGUE, *Coleman*, 17 luglio 2008, C-303/06, par. 48-50 nel quale vengono effettuate dichiarazioni speculari in merito alla direttiva 2000/78/CE nonché CGUE, *Bervidi*, 11 settembre 2025, C-38/24, par. 49.

¹²¹ Non a caso richiamato anche in CGUE, *Bervidi*, 11 settembre 2025, C-38/24, par. 56 e nelle conclusioni dell'Avvocato generale Rantos, 13 marzo 2025, par. 36.

¹²² Nel caso di specie la ricorrente, convivente con il figlio gravemente disabile e responsabile della sua assistenza quotidiana, al fine di assicurare al minore una sistemazione più adeguata e conforme alle sue esigenze, aveva venduto l'appartamento familiare sito al terzo piano, privo di ascensore, per acquistare un'abitazione più idonea. Aveva poi richiesto un'agevolazione fiscale sull'acquisto, ma la domanda era stata respinta dalle autorità, che avevano ritenuto l'alloggio precedentemente occupato sufficiente per i bisogni della famiglia. La ricorrente lamentava, pertanto, che le modalità di applicazione della normativa tributaria al suo caso integrassero una forma di discriminazione riconducibile alla condizione di disabilità del figlio.

¹²³ D'ora in avanti Corte EDU.

subire un trattamento peggiore in quanto *caregiver* del figlio con disabilità. La Corte però non si limita a risolvere il caso concreto sulla base delle doglianze prospettate, ma coglie l'occasione per articolare una più ampia riflessione sul significato e sull'estensione della tutela normativa antidiscriminatoria per ragioni di disabilità. La controversia, sotto il profilo giuridico, verteva sulla presunta violazione degli artt. 8 e 14 e dell'art. 1, del Protocollo n. 1 della CEDU, che tutelano rispettivamente il diritto alla vita privata e familiare, il divieto di discriminazione e il diritto di proprietà. In tale contesto, la sentenza assume un rilievo ulteriore poiché valorizza in modo innovativo anche i parametri della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità oltreché richiamare espressamente il Commento generale n. 2¹²⁴ in tema di accessibilità¹²⁵ del Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità e i Commenti generali nn. 5¹²⁶ e 20¹²⁷ del Comitato ONU sui diritti economici, sociali e culturali, che delineano rispettivamente il quadro dei diritti delle persone con disabilità e la nozione di non discriminazione su di essa fondata. La Corte EDU utilizza tali richiami per ampliare la portata dei diritti fondamentali garantiti dalla CEDU, includendo forme di tutela che altrimenti non troverebbero adeguato riconoscimento all'interno del sistema convenzionale¹²⁸. Nel valutare, inoltre, il comportamento dell'Autorità nazionale, la Corte osserva che lo Stato aveva, di fatto, omissso qualsiasi forma di accomodamento ragionevole volto a considerare la specificità fattuale della situazione del ricorrente¹²⁹.

Ciò premesso, la Corte ribadisce l'orientamento tradizionalmente estensivo attribuito all'art. 14 CEDU – soprattutto in merito alla clausola «od ogni altra condizione» – da tempo interpretata, anche in dottrina¹³⁰, come idonea a ricomprendere situazioni nelle quali il trattamento sfavorevole non scaturisce da uno *status* o da una caratteristica personale del ricorrente, ma da quella di un

¹²⁴ Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità, Commento generale n. 2/2014, *Article 9: Accessibility*, 22 maggio 2014 ONU CRPD/C/GC/2. La rilevanza della sentenza emerge, inoltre, per il suo carattere innovativo rispetto ad un precedente orientamento della Corte EDU, che in più occasioni aveva escluso l'esistenza di un obbligo positivo, gravante sugli Stati, di tenere conto delle esigenze delle persone con disabilità nella progettazione di infrastrutture o servizi pubblici. Si vedano, in tal senso: Corte EDU, *Farcas v. Romania*, 14 settembre 2010, n. 32596/04; Id, *Zhnalova and Zebnal v. The Czech Republic*, 14 maggio 2002, n. 38621/97; Id, *Botta c. Italia*, 24 febbraio 1998, n. 21439/93.

¹²⁵ Per approfondire sul tema dell'accessibilità vedi D. FERRI, *L'accomodamento ragionevole per le persone con disabilità in Europa*, cit., p. 409 ss.

¹²⁶ Comitato ONU sui diritti economici, sociali e culturali, Commento generale n. 5/1994, *Persons with disabilities*, 9 dicembre 1994, ONU E/1995/22.

¹²⁷ Comitato ONU sui diritti economici, sociali e culturali, Commento generale n. 20/2009, *Non discrimination in economic, social and cultural rights*, 2 luglio 2009, ONU E/C.12/GC/20.

¹²⁸ S. FAVALLI, *La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza di Strasburgo: considerazioni a margine della sentenza "Guberina c. Croazia"*, in "Diritti umani e diritto internazionale", 2017, n. 3, p. 641.

¹²⁹ Corte EDU, *Guberina v. Croatia*, 22 marzo 2016, n. 23682/13, par. 86.

¹³⁰ Per approfondire cfr. M. BARBERA, S. BORRELLI, *Principi di uguaglianza e divieti di discriminazione*, in "Biblioteca 20 maggio", 2022, n. 1, pp. 102-104; vedi anche K. HENRARD, *The european Court of Human rights, Ethnic and religious minorities and the two dimensions of the right to equal treatment: jurisprudence at different speeds?*, in "Nordic journal of human rights", 2016, Volume 34, n. 3, p. 173.

soggetto a lui legato¹³¹. In questa prospettiva, il pregiudizio subito dal sig. *Guberina* in ragione della disabilità del figlio cui presta assistenza integra una forma di discriminazione fondata sulla disabilità, pienamente ricompresa nell'ambito applicativo dell'art. 14 CEDU¹³².

In continuità con il quadro sinora delineato, merita attenzione anche la decisione del Comitato ONU, *Bellini v. Italy*¹³³, la quale si colloca a pieno titolo nella trama multilivello che caratterizza, attualmente, la nozione di discriminazione per associazione. Il richiamo a tale pronuncia non è affatto incidentale: essa presenta, infatti, significative affinità con *Guberina c. Croatia* e, al contempo, conferma la stretta interconnessione che si sta consolidando tra le diverse Corti chiamate a tutelare i diritti fondamentali degli individui. Non sorprende, dunque, che tanto la CGUE nella sentenza *Bervidi*¹³⁴, quanto l'Avvocato generale *Rantos* nelle proprie conclusioni¹³⁵, facciano espresso riferimento al caso *Bellini*, a conferma della crescente sinergia tra le Corti.

Ciò che rileva, ai fini della presente analisi, è il rilievo attribuito dal Comitato CRPD al concetto di discriminazione per associazione, ricostruito attraverso un dialogo esplicito con la giurisprudenza europea. Nella motivazione, infatti, il Comitato, nel richiamare congiuntamente la sentenza *Coleman* della CGUE e il caso *Guberina c. Croatia* della Corte EDU¹³⁶, riconosce – in linea con quanto già affermato nel Commento generale n. 6/2018¹³⁷ – che la protezione contro la discriminazione può estendersi anche a coloro che, pur non essendo titolari della condizione protetta, subiscono un pregiudizio in ragione dei legami familiari o di

¹³¹ Corte EDU, *Guberina v. Croatia*, 22 marzo 2016, n. 23682/13, par. 78. Sul punto, in un'ottica comparativa, si veda E. REJMAN, *Discrimination that requires a remedy*, cit. In particolare, si fa riferimento alla decisione *Furlan and family v. Argentina*, (Inter-Am. Ct. H.R., 31 agosto 2012, Serie C. n. 246), la quale, benché antecedente a *Guberina*, presenta e anticipa alcuni passaggi concettuali che la dottrina ha ritenuto affini al successivo sviluppo della giurisprudenza di Strasburgo. L'A. osserva che: «*The Inter-American Court of Human Rights seemed to echo this reasoning in Furlan and family v. Argentina [...]*».

¹³² Par. 79. Id. Per mero scopo di completezza si evidenzia come la Corte, arriva ad una definizione positiva della controversia, pur non chiarendo in maniera univoca se la violazione accertata derivi da una discriminazione indiretta, da un'omissione nell'assicurare un accomodamento ragionevole o da una mancata differenziazione tra situazioni tra loro non comparabili; precisando, però, che tutte queste nozioni rientrano nell'architettura dell'articolo 14 in materia di disabilità. Ad ogni modo nello stesso senso di *Guberina*, si vedano anche: Corte EDU, *Glor v. Switzerland*, 30 aprile 2009, n. 13444/04; Id, *Çam v. Turkey*, 23 febbraio 2016, n. 51500/08.

¹³³ Vedi nota 42. Il caso trae origine dal reclamo presentato da una lavoratrice, la sig.ra Bellini, che prestava assistenza continuativa sia al marito sia alla figlia, quest'ultima affetta da grave disabilità. La ricorrente aveva svolto la propria attività lavorativa in modalità di telelavoro dal 2013 al 2017, finché non le fu revocata tale possibilità, impedendole di conciliare l'attività lavorativa con gli obblighi assistenziali e determinandone, di fatto, la cessazione del rapporto di lavoro. Il reclamo, ad ogni modo, non concerneva direttamente la perdita dell'occupazione, ma la mancanza, nell'ordinamento italiano, di un adeguato riconoscimento giuridico e previdenziale dei caregiver familiari, lamentando l'assenza di una tutela pensionistica, assicurativa e di misure di sostegno specificamente rivolte ai prestatori di assistenza.

¹³⁴ CGUE, *Bervidi*, 11 settembre 2025, C-38/24, par. 64.

¹³⁵ Conclusioni dell'Avvocato generale *Rantos*, 13 marzo 2025, par. 38-39.

¹³⁶ *Bellini v. Italy*, par. 7.9.

¹³⁷ Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità, Commento generale n. 6/2018, *On equality and non-discrimination*, 26 aprile 2018, ONU CRPD/C/GC/6, par. 17 e 20.

cura con la persona disabile¹³⁸. *A contrario*, infatti, verrebbe frustrato il pieno ed eguale godimento di tutti i diritti umani da parte delle persone con disabilità, che costituisce il nucleo essenziale della Convenzione¹³⁹. Coerentemente, nella parte conclusiva della decisione, il Comitato ONU evidenzia come le lacune normative dell'ordinamento italiano espongano i familiari prestatori di assistenza a forme di discriminazione per associazione, in violazione dell'art. 5 della Convenzione CRPD, che, com'è noto, possiede un'ampia portata precettiva e mira a contrastare ogni forma di discriminazione legata alla disabilità, ivi incluse, chiaramente, le ipotesi in cui il pregiudizio si proietta su terzi¹⁴⁰.

Pur rinviando alla dottrina¹⁴¹ e alle conclusioni¹⁴² per l'analisi di ulteriori profili affrontati in *Bellini* – alcuni dei quali di indubbia attualità per l'ordinamento italiano – è sufficiente rilevare, in questa sede, che tale pronuncia costituisce un passaggio fondamentale per comprendere la portata della successiva sentenza *Bervidi*, poiché dimostra come la nozione di discriminazione per associazione sia ormai pienamente affermata e trasversalmente riconosciuta dagli ordinamenti sovranazionali.

5. Gli accomodamenti ragionevoli e la risoluzione della seconda questione pregiudiziale

Quanto alla seconda questione pregiudiziale – strettamente interconnessa alla prima nell'impianto argomentativo del giudice del rinvio – la CGUE, dopo aver riconosciuto che anche la discriminazione indiretta può assumere una dimensione “associativa”, afferma che il lavoratore che presta cura a un figlio con disabilità può, in qualità di *caregiver*, legittimamente esigere dal datore di lavoro l'adozione di accomodamenti ragionevoli ai sensi dell'art. 5 della direttiva 2000/78/CE. A tal fine, proprio per arrivare a tale conclusione, la Corte valorizza la definizione di accomodamento ragionevole accolta dall'art. 2 della Convenzione ONU, che include tra le forme di discriminazione fondate sulla disabilità anche «la mancata adozione degli accomodamenti necessari e appropriati purché non sproporzionati, al fine di garantire alle persone con disabilità il pieno ed effettivo godimento dei

¹³⁸ *Bellini v. Italy*, par. 7.9: «[...] discrimination “on the basis of disability” can therefore also be made against persons who are associated with a person with a disability, known as “discrimination by association” and that the reason for the wide scope of art. 5 is to eradicate and combat all discriminatory situations or discriminatory conducts that are linked to disability».

¹³⁹ *Bellini v. Italy*, par. 6.8: «The Committee recalls that, as stated in art. 1 of the Convention, the purpose of the Convention is to promote, and ensure the full and equal enjoyment of all human rights of persons with disabilities. However, yet, the Committee is aware of instances in which the rights of persons with disabilities cannot be realised without the protection of family caregivers».

¹⁴⁰ A conferma dell'orientamento relativo al Commento generale n. 6/2018, par. 20.

¹⁴¹ Cfr. O. BONARDI, *L'accomodamento ragionevole*, cit., p. 30; T. TEKLE, *Un'interpretazione sistemica degli accomodamenti ragionevoli nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e nei pronunciamenti del Comitato ONU come strumento di uguaglianza trasformativa e giustizia sociale*, in “Diritto della Sicurezza sul Lavoro”, 2024, n. 2, I, pp. 144-145; C. CARCHIO, *L'ONU condanna l'Italia per violazione dei diritti umani dei caregiver familiari*, in “<https://www.dirittoantidiscriminatorio.it/lonu-condanna-litalia-per-violazione-dei-diritti-umani-dei-caregiver-familiari/>”, 25 novembre 2022, p. 1 ss.

¹⁴² Si veda §6.

diritti umani su base di uguaglianza con gli altri».

Sul punto, assume rilevanza anche l'art. 5 della direttiva 2000/78/CE che pone la questione sotto un diverso aspetto, quello lavorativo, che è possibile cogliere laddove viene previsto che sia imposto al datore di lavoro un obbligo positivo di predisporre gli adattamenti ragionevoli richiesti dalle esigenze concrete della persona con disabilità, salvo l'onere finanziario sproporzionato. La Corte richiama altresì l'art. 2, par. 2, lett. b) della succitata direttiva, in materia di discriminazione indiretta che prevede che la stessa sussiste quando una «disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere in una posizione di particolare svantaggio le persone [...] portatrici di *handicap* [...]». Il quale assume rilevanza nel caso di specie stante la richiesta di interpretare tale articolo non solo in favore del soggetto disabile ma anche di colui che, pur non essendolo, fornisca al figlio affetto da una disabilità l'assistenza che consente a quest'ultimo di ricevere la parte essenziale delle cure che le sue condizioni richiedono.

La possibilità di estendere l'art. 5 anche al *caregiver* è stata a lungo oggetto di discussione, alla luce della sentenza *Coleman*, nella quale la Corte aveva affermato che «un certo numero di disposizioni, tra cui, in particolare, l'art. 5 di quest'ultima, sono applicabili solamente ai disabili»¹⁴³. Tuttavia, tale passaggio non può essere letto come una chiusura definitiva, sia perché in *Coleman* tale questione non era stata sollevata né affrontata¹⁴⁴, sia perché il quadro normativo dell'Unione, nel frattempo, è profondamente mutato: alla direttiva 2000/78/CE si sono difatti aggiunti la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, divenuta vincolante¹⁴⁵, della quale assumono particolare rilevanza per il caso *de quo* gli artt. 24 e 26¹⁴⁶, nonché la CRPD, ratificata dall'Unione¹⁴⁷. È chiaro che stante l'importanza di questi strumenti, che hanno profondamente inciso sull'attuale quadro giuridico in materia di discriminazione, la Corte non avrebbe in alcun modo potuto giungere a esiti differenti. Tale evoluzione nell'attuale contesto giuridico, unita alla considerazione delle esigenze concrete di cura del minore disabile, ha consentito alla Corte di affermare che la nozione di accomodamento ragionevole non è quindi intrinsecamente limitata al lavoratore disabile, ma si estende anche al lavoratore che presta assistenza essenziale a un familiare con disabilità¹⁴⁸.

¹⁴³ CGUE, *Coleman*, 17 luglio 2008, C-303/06, par. 39-42.

¹⁴⁴ CGUE, *Bervidi*, 11 settembre 2025, C-38/24, par. 70.

¹⁴⁵ Si tratta della cd. Carta di Nizza, proclamata per la prima volta il 7 dicembre 2000, divenuta però giuridicamente vincolante soltanto con l'entrata del Trattato di Lisbona del 1° dicembre 2009.

¹⁴⁶ L'importanza crescente dell'art. 26 all'interno del diritto dell'unione la si intravede in diverse pronunzie, fra tutte cfr. CGUE, *Ca Na Negreta*, 18 gennaio 2024, C-631/22, par. 40; CGUE, *HR Rail*, 10 febbraio 2022, C-485/20, par. 27; CGUE, *Komisija za zashtita ot diskriminatsia*, 21 ottobre 2021, C-824/19, par. 32-33.

¹⁴⁷ Per approfondire vedi §4.1; Va altresì ricordato che la nozione di disabilità ha subito, nel tempo, una significativa evoluzione, cui si rinvia alla nota 101.

¹⁴⁸ Il che si evince anche dal riferimento che viene effettuato dalla Corte di Giustizia agli artt. 2 e 7 della CRPD nonché al punto (x) del suo preambolo, il quale richiama l'esigenza di sostenere le famiglie delle persone con disabilità affinché possano esercitare i propri diritti. Sul punto, è opportuno ricordare che, pur non avendo natura vincolante, il Preambolo costituisce un

Ne deriva dunque che l'interpretazione restrittiva supportata da parte della dottrina¹⁴⁹ e implicitamente suggerita da *Coleman* non possa più essere sostenuta alla luce dell'attuale contesto multilivello di tutela. Invero, una diversa conclusione comprometterebbe gravemente l'effetto utile della soluzione prospettata dalla Corte in merito alla discriminazione indiretta per associazione, di cui alla prima questione pregiudiziale¹⁵⁰. Ad ogni modo, il ragionamento proposto trova un ulteriore riscontro nella logica della tutela 'mediata'¹⁵¹, secondo la quale le misure adottate in favore del *caregiver* si giustificano in quanto strumentali a garantire in concreto i diritti delle persone con disabilità. D'altronde, tale prospettiva non è affatto estranea al diritto interno; un consolidato orientamento della Corte costituzionale¹⁵² ha da tempo affermato che i diritti dei *caregiver* familiari non si configurano come posizioni autonome e distinte, bensì come situazioni giuridiche funzionalizzate alla realizzazione dei diritti della persona assistita¹⁵³.

Sul piano più strettamente applicativo, tale impostazione si traduce nella necessità di adottare una nozione più ampia e funzionale di accomodamento ragionevole. L'art. 5 della direttiva 2000/78/CE, letto in combinato disposto con l'art. 2 della Convenzione ONU, induce infatti ad includere, tra le possibili misure, interventi quali la riduzione dell'orario di lavoro o la riassegnazione ad un altro posto di lavoro¹⁵⁴. Come ricordato anche dall'Avvocato generale *Rantos*, tali misure devono essere idonee a consentire l'effettiva partecipazione della persona con disabilità alla vita professionale su un piano di parità con gli altri lavoratori, attraverso l'adeguamento dell'ambiente di lavoro alle sue esigenze specifiche¹⁵⁵. Ne consegue che, quando il lavoratore non sia egli stesso disabile, ma assicura al figlio con disabilità l'assistenza essenziale che ne garantisce il godimento dei diritti fondamentali, l'adeguamento dell'ambiente di lavoro costituisce uno strumento necessario e coerente con la finalità dell'accomodamento ragionevole¹⁵⁶.

L'unico limite potrebbe essere rappresentato dall'onere sproporzionato *ex* art. 5 della direttiva 2000/78/CE, sul quale si richiama il Considerando 21, il quale prevede che per determinare se le misure in questione diano luogo ad oneri sproporzionati per il datore di lavoro, è necessario tener conto, in particolare, di una pluralità di elementi, quali i costi complessivi della misura richiesta, le dimensioni e le risorse economiche dell'organizzazione e la possibilità di accedere

fondamentale criterio ermeneutico ai fini dell'interpretazione dell'art. 2 della Convenzione, il quale qualifica come discriminazione anche la mancata adozione di accomodamenti ragionevoli.

¹⁴⁹ S. FERNANDEZ MARTINEZ, *L'evoluzione del concetto giuridico di disabilità: verso un'inclusione delle malattie croniche?*, in "Diritto delle relazioni industriali", 2017, n. 1, p. 74 ss.

¹⁵⁰ CGUE, *Bervidi*, 11 settembre 2025, C-38/24, par. 74. Per le considerazioni sull'effetto utile si veda §4.1.

¹⁵¹ L. CALAFÀ, *Disabilità, discriminazione e molestia «associata»*, cit., p. 1169.

¹⁵² Cfr. Corte cost., 16 giugno 2005, n. 533; Corte cost., 8 maggio 2007, n. 158; Corte cost., 30 gennaio 2009, n. 19; Corte cost., 23 settembre 2016, n. 213; Corte cost., 7 dicembre 2018, n. 232.

¹⁵³ O. BONARDI, *L'accomodamento ragionevole*, cit., p. 33. ID, *Il diritto di assistere. L'implementazione nazionale delle previsioni a favore dei caregivers*, cit., p. 120;.

¹⁵⁴ In tal senso vedi CGUE, *HK Danmark*, 11 aprile 2013, Cause riunite C-335/11 e C-337/11, par. 64; CGUE, *HR Rail*, 10 febbraio 2022, C-485/20, par. 43.

¹⁵⁵ Conclusioni dell'Avvocato generale *Rantos*, 13 marzo 2025, par. 56.

¹⁵⁶ CGUE, *Bervidi*, 11 settembre 2025, C-38/24, par. 77.

a fondi pubblici o altre forme di sostegno finanziario. Ad ogni modo, così come precisato dalla Corte, la valutazione circa l'eventuale sproporzione dell'onere spetterà dunque al giudice nazionale, il quale, applicando tali criteri e tenendo conto di tutte le circostanze del caso concreto, dovrà accertare se la richiesta della *caregiver* di beneficiare in modo permanente di orari fissi, su un determinato posto, possa rappresentare o meno un onere sproporzionato per il suo datore di lavoro ai sensi dell'art. 5 della direttiva 2000/78/CE.¹⁵⁷

5. Considerazioni conclusive e prospettive de iure condendo

La sentenza oggetto di commento assume un peculiare rilievo, segnando un ulteriore passo in avanti nell'evoluzione del diritto antidiscriminatorio europeo, e, più in generale, nella tutela delle persone con disabilità e delle loro famiglie. Con l'affermazione, per la prima volta, che anche la discriminazione indiretta per associazione rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2000/78/CE, la CGUE amplia significativamente il perimetro applicativo di quest'ultima, estendendo il divieto oltre la dimensione, già nota, della discriminazione diretta.

Contestualmente, i Giudici di Lussemburgo compiono un ulteriore passo in avanti, riconoscendo anche al *caregiver* familiare gli accomodamenti ragionevoli di cui all'art. 5 della succitata direttiva. Obiettivamente, un approdo di non poco conto e affatto scontato, stante il netto superamento della sentenza *Coleman*, nel quale si profilava invece una lettura più restrittiva del campo di applicazione degli accomodamenti ragionevoli. Un aspetto piuttosto interessante della decisione riguarda inoltre il modo in cui la Corte tessa la tela argomentativa posta alla base della decisione, che si iscrive nel crescente dialogo con la Corte EDU. Si tratta di un elemento da non sottovalutare giacché il progressivo avvicinamento tra le due Corti mostra, infatti, una comune tendenza a valorizzare una concezione ampia di non discriminazione, nella quale la disabilità assume un ruolo centrale e si proietta, come nel caso di specie, su una persona diversa da quella interessata in via principale.

Vi è poi un ulteriore profilo, tutt'altro che secondario, che merita di essere evidenziato, ossia la capacità della pronuncia *Bervidi* di aver riportato in auge un tema strutturale da tempo irrisolto: il riconoscimento e la tutela dei *caregiver* familiari. Difatti, come evidenziato nei paragrafi precedenti, la disciplina delle tutele riconosciute a quest'ultimi continua, ancora oggi, a presentarsi in una forma marcatamente frammentaria e, soprattutto caratterizzata da precarietà finanziaria. Le misure esistenti sono infatti finanziate in modo intermittente, spesso attingendo a rimanenze di fondi o mediante stanziamenti occasionali o di emergenza, con parametri di accesso sempre più restrittivi. È quanto emerge, ad esempio,

¹⁵⁷ Id, par. 78-79.

dall'evoluzione dell'istituto dell'APE Sociale¹⁵⁸, più volte prorogata ma con condizioni via via più stringenti e ancor di più dal mancato rinnovo di “opzione donna”¹⁵⁹ per il 2026. Emblematico è poi il caso del Fondo per i *caregiver* familiari, istituito nel 2021 con una dotazione triennale di 30 milioni di euro annui¹⁶⁰. Azzerato dalla legge di bilancio 2024¹⁶¹, esso è stato reintrodotta soltanto nel maggio 2025¹⁶²; tuttavia, per il 2026 lo stanziamento previsto, sulla base della bozza della legge di bilancio, è pari solamente ad 1,15 milioni di euro, segno della perdurante marginalità del ruolo dei *caregiver* nell'agenda politica nazionale.

A ben vedere, neppure il richiamo formulato dal Comitato ONU nel caso *Bellini* sembra aver sortito gli effetti auspicati: le criticità ivi evidenziate restano, infatti, pienamente attuali e si pongono addirittura in linea di continuità con quelle già formulate nelle osservazioni conclusive del 2016 al primo rapporto nazionale dell'Italia sulla CRPD¹⁶³. Ed è proprio la CRPD a fornire, così come ribadito in *Bellini*, uno degli indici chiari della distanza ancora esistente tra gli *standard* internazionali e la legislazione nazionale. In quell'occasione, il Comitato, accertata la violazione degli artt. 19, 23 e 28, par. 2, lett. c), della CRPD, letti congiuntamente all'art. 5 della stessa, ha rilevato l'assenza di un sistema stabile di protezione sociale dei *caregiver* nonché l'insufficienza delle misure economiche disponibili, giudicate temporanee, frammentarie e inadeguate a soddisfare i bisogni di lungo termine. Tuttavia, al monito del Comitato ONU, non è stato dato ancora seguito, soprattutto laddove esso aveva posto in evidenza che la tutela dei diritti delle persone con disabilità non può essere ritenuta separata ed autonoma rispetto alla tutela dei diritti di coloro che forniscono loro assistenza.

Dunque, ad oltre dieci anni dai primi tentativi legislativi, la persistente assenza di una legge organica in materia – cui si aggiunge “l'aggravante” della mancata capacità di trarre insegnamento dall'esperienza pandemica – configura un vuoto legislativo difficilmente compatibile da un lato, con gli obblighi

¹⁵⁸ L'APE Sociale è una misura di anticipo pensionistico introdotta dall'art. 1, commi 179 ss., della legge n. 232/2016, che consente l'accesso alla pensione a partire dall'età di 63 anni (innalzata a 63 anni e 5 mesi dall'art. 1, comma 136, della legge n. 213/2023) a favore di soggetti che si trovano in condizioni di particolare vulnerabilità lavorativa o sociale. È rivolta, tra gli altri, a disoccupati di lunga durata, coloro che svolgono lavori gravosi, invalidi civili almeno al 74% e *caregiver* che assistono da almeno sei mesi un familiare con disabilità grave ex art. 3, comma 3, legge n. 104/1992.

¹⁵⁹ Opzione donna è stato un istituto di anticipo pensionistico rivolto alle lavoratrici, il cui accesso, inizialmente generalizzato, è stato progressivamente ristretto. A partire dalla legge di bilancio 2023 (art. 1, comma 292, della legge n. 192/2022) l'uscita anticipata era stata subordinata, tra gli altri requisiti, anche alla condizione di *caregiver* familiare di un soggetto con disabilità grave, mentre dal 2024 sono stati ulteriormente innalzati i requisiti anagrafici e ridotta, dunque, la platea degli aventi diritto (legge n. 213/2023, art. 1, comma 138).

¹⁶⁰ Legge n. 178/2020, art. 1, comma 334.

¹⁶¹ Legge n. 213/2023, art. 1, comma 212.

¹⁶² Con il decreto interministeriale 7 maggio 2025, n. 104, nonostante la destinazione autonoma del fondo per i *caregiver* fosse stato in precedenza confluito nel Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, si è comunque deciso di destinare risorse specifiche pari a 30 milioni di euro, volto al riconoscimento del valore sociale ed economico dell'attività di cura non professionale del *caregiver* familiare per l'anno 2024.

¹⁶³ Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità, osservazioni conclusive al primo rapporto dell'Italia, 31 agosto 2016, CRPD/C/ITA/CO/1.

internazionali assunti dall'Italia, dall'altro con l'esigenza di garantire una protezione effettiva alle persone con disabilità e alle loro famiglie.

Alla stregua di tali premesse, è chiara la necessità, senza ulteriore ritardo alcuno, di un intervento da parte del legislatore, capace non soltanto di riconoscere il ruolo essenziale dei *caregiver* all'interno del sistema di *welfare* pubblico¹⁶⁴, ma anche di stabilizzare le misure loro destinate. Peraltro, così come autorevole dottrina ha da tempo sottolineato la necessità di una «procedimentalizzazione degli accomodamenti ragionevoli»¹⁶⁵ nell'ambito della disabilità, sarebbe auspicabile – *mutatis mutandis* – estendere tale riflessione anche alla figura del lavoratore *caregiver*. Infine, occorre rilevare che la pronuncia in commento, assieme alla coeva *Pauni*, è destinata a produrre effetti rilevanti anche su diversi procedimenti pendenti dinanzi alla Cassazione, per i quali – alla luce delle statuizioni della CGUE – la Suprema Corte ha disposto il rinvio a nuovo ruolo¹⁶⁶ giacché dovranno essere riesaminati alla luce del novato quadro ermeneutico delineatosi a seguito delle pronunce occorse.

Abstract

Il contributo esamina la pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea nel caso Bervidi (C-38/24), soffermandosi sull'estensione della tutela antidiscriminatoria ai caregiver familiari di persone con disabilità. Muovendo dal rinvio pregiudiziale disposto dalla Suprema Corte di Cassazione e dalla linea giurisprudenziale dell'Unione inaugurata con la sentenza Coleman (C-303/06), l'articolo ripercorre i principali passaggi argomentativi attraverso cui la CGUE ha riconosciuto la rilevanza della discriminazione indiretta per associazione e l'incidenza della decisione sull'ambito di applicazione della Direttiva 2000/78/CE. In questa prospettiva, l'analisi si sofferma inoltre sul ruolo dell'obbligo di accomodamento ragionevole quale strumento di effettività della parità di trattamento, letto alla luce del sistema multilivello di tutela dei diritti fondamentali e del dialogo tra le Corti europee. Alla stregua di tali premesse, l'articolo riflette sugli effetti della pronuncia Bervidi nell'ordinamento italiano, evidenziando le persistenti criticità nella tutela dei caregiver familiari e le implicazioni che ne derivano sul piano della futura evoluzione del quadro di tutela.

The contribution examines the judgment of the Court of Justice of the European Union in the Bervidi Case (C-38/24), focusing on the extension of anti-discrimination protection to family caregivers of persons with disabilities. Building on the preliminary reference submitted by the Supreme Court of Cassation and on the European line of case law inaugurated by Coleman, the article retraces the main argumentative steps through which the CJEU recognised the relevance of indirect discrimination by association and the impact of the decision on the scope of application of Directive 2000/78/EC. From this perspective, the analysis also focuses on the role of the duty to provide reasonable accommodation as a tool for ensuring the effectiveness of equal treatment, interpreted in the light of the multilevel system of fundamental rights protection and of the dialogue between European courts. On this basis, the article reflects

¹⁶⁴ Interessante quanto criticamente riportato da M. D'ONGHIA, *Lavoro informale di cura e protezione sociale*, cit., p. 83, ove viene evidenziato come i *caregivers* tendano ad «occuparsi perlopiù dei propri cari non autosufficienti sostituendo di fatto lo Stato e gli enti locali nel *welfare* [...]», nonché p. 95 ove invece ribadisce la necessità della «centralità del *welfare* pubblico [...] e il perseguimento di una decisa azione di contrasto contro la privatizzazione delle responsabilità».

¹⁶⁵ P. PASCUCI, *Per una procedimentalizzazione degli accomodamenti ragionevoli*, in "Quaderni IEN", 2024, n. 1, p. 64; ID, *L'emersione della fragilità nei meandri della normativa pandemica: nuove sfide per il sistema di prevenzione?*, cit., pp. 718-719.

¹⁶⁶ Ordinanze interlocutorie Cass. civ., Sez. IV., 27 dicembre 2024, nn. 34526, 34608 e 34616; 8 marzo 2025, n. 6191.

on the effects of the Berridi ruling within the Italian legal order, highlighting the persistent shortcomings in the protection of family caregivers and the implications for the future evolution of the relevant framework of protection.

Parole chiave

Discriminazione per associazione, caregiver familiare, discriminazione indiretta, accomodamento ragionevole, Direttiva 2000/78/CE.

Keywords

Discrimination by association, family caregiver, indirect discrimination, reasonable accommodation, Directive 2000/78/EC.

DSL

1-2026

Partecipazione organizzativa e prevenzione tecnologica. Il modello *SafetyChain* nel quadro della l. n. 76/2025**

di Michele Faioli*

SOMMARIO: 1. Introduzione. La sicurezza sul lavoro come terreno d'elezione per la partecipazione organizzativa. L'importanza di una tecnologia "terzo garante" della certezza dei dati. – 2. Il quadro normativo. La l. 15 maggio 2025, n. 76 e l'art. 46 Cost. Analisi delle nuove disposizioni sulla partecipazione gestionale e organizzativa. La sicurezza sul lavoro come "bene comune" aziendale: diritti di informazione, consultazione e codecisione. – 3. *SafetyChain* è un prototipo della partecipazione organizzativa. Trasparenza e immutabilità del dato. Dalla certificazione della formazione alla gestione condivisa dei rischi. La partecipazione "digitale" e il lavoratore come nodo attivo nella validazione della conformità. – 4. La revisione dei modelli di organizzazione e gestione (MOG) alla luce di *SafetyChain*. – 5. Osservazioni conclusive. Tre possibili linee di sviluppo della contrattazione collettiva per la partecipazione organizzativa di nuova generazione.

*"We enable freedom not by rejecting government,
but by affirming freedom as the guide to good government"*

T. Snyder

Introduzione. La sicurezza sul lavoro come terreno d'elezione per la partecipazione organizzativa. L'importanza di una tecnologia "terzo garante" della certezza dei dati

L'attuale scenario produttivo, segnato dalla pervasività della digitalizzazione, dell'intelligenza artificiale e dalla scomposizione dei modelli organizzativi tradizionali¹, impone una profonda riflessione sul perimetro e sulla sostanza

* Michele Faioli è professore associato di diritto del lavoro dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. michele.faioli@unicatt.it

** Questo saggio è stato preventivamente assoggettato alla procedura di referaggio prevista dalle regole editoriali della rivista.

Questo contributo si ricollega a un progetto seminariale avviato con il compianto amico e collega Matteo Corti. Alla sua memoria e alla sua visione scientifica è dedicato il presente scritto. Il saggio è in ogni caso riferibile alle indagini e alle sperimentazioni che l'unità di ricerca, costituita presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore, di cui sono responsabile scientifico, ha avviato e concluso con riferimento al PRIN 2022, Progetto "*SafetyChain: Social Blockchain for Implementation of a Digital Wallet for Occupational Health and Safety Training*", codice progetto "20225T2B2P", finanziato dall'Unione europea – *Next Generation EU* – *principal investigator* prof.ssa Silvia Ciucciovino, Università degli Studi di Roma Tre.

¹ Tra le ricognizioni più recenti si v. L. PERO, *Innovazione organizzativa e lavoro*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2025, 2, pp. 184-201, il quale sottolinea che la complessità del cambiamento organizzativo attuale, guidato dall'intelligenza artificiale e da variabili geopolitiche e ambientali. Il profondo cambio di paradigma vede, secondo L. PERO, il passaggio dal concetto di "mansione" fordista a quello di "ruolo" dinamico e aperto, sottolineando come

dell'obbligo di sicurezza. L'irruzione di rischi emergenti e la fluidità del concetto di ambiente di lavoro hanno generato una crisi di effettività del paradigma sanzionatorio-rimediante, rendendo sempre più complessa la perimetrazione delle responsabilità datoriali². In tale contesto, la ricomposizione concettuale delle tutele, evocata in alcuni recenti studi³, non può limitarsi a un mero aggiornamento normativo, ma deve tendere, nella prospettiva che qui si segue, verso una visione organica che ponga la persona che lavora al centro di un sistema di prevenzione di tipo propriamente organizzativo, altresì fondato su sistemi digitali/tecnologie avanzate, tra cui intelligenza artificiale e blockchain, che sono volti alla realizzazione del bene maggiore⁴.

Tale transizione sembra trovare oggi un catalizzatore nella l. 15 maggio 2025, n. 76, la quale, nel dare attuazione alla nozione di partecipazione di cui all'art. 46 della Costituzione, individua nella collaborazione tra datori di lavoro e prestatori la chiave per rafforzare la democrazia economica e la sostenibilità sociale dell'impresa⁵. La sicurezza sul lavoro, se osservata in questa angolazione, smette di essere ritenuta un'imposizione gerarchica *top-down* – perché spesso percepita come un onere burocratico – per trasformarsi in ciò che qui chiameremo “bene comune”

l'innovazione non sia deterministica, ma dipenda dalle scelte strategiche e progettuali delle imprese. A differenza delle precedenti rivoluzioni industriali, le tecnologie digitali sono considerate *general purpose*, estremamente flessibili e pervasive. Proprio per questa natura, esse non impongono un unico modello organizzativo, ma aprono un ventaglio di applicazioni possibili con esiti diversi sul lavoro. Si v. in materia anche i recenti rapporti di ricerca B. DE MICHELI, G. DENTE, M. FAIOLI, A. SMILARI, E. OMERSA, S. PATRAS, M. RAVAGLIA, S. VANCAUWENBERGH, M. BARSLUND, I. TOBBACK, *Digitalisation, artificial intelligence and algorithmic management in the workplace: Shaping the future of work. Cost of non-Europe*, European Parliament, Brussels, 2025; A. MILANEZ, A. LEMMENS, C. RUGGIU, *Algorithmic management in the workplace: New evidence from an OECD employer survey*, in “OECD Artificial Intelligence Papers”, 2025, 31, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/287c13c4-en> - e U. RANI, A. PESOLE, I. GONZALEZ VAZQUEZ, *Algorithmic Management practices in regular workplaces: case studies in logistics and healthcare*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/712475>.

² M. GIOVANNONE, *Responsabilità datoriale e prospettive regolative della sicurezza sul lavoro. Una proposta di ricomposizione*, Torino, Giappichelli, 2024. Si v. anche C. LAZZARI, P. PASCUCCHI, *Sistemi di LA, salute e sicurezza sul lavoro: una sfida al modello di prevenzione aziendale, fra responsabilità e opportunità*, in “Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale”, 2024, 4, p. 587 ss.

³ Si v. in particolare l'elaborazione della linea contenuta nel volume di M. SQUEGLIA (a cura di), *Le attualità del diritto della tutela della salute e della sicurezza del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2025.

⁴ Rinvio all'elaborazione di bene maggiore, nell'ambito del bilanciamento tra valori di rilevanza giuridico-costituzionale, di cui al saggio di M. FAIOLI, *Verso un “AI for Good” sul lavoro. Riformare la l. 300/1970 per governare i DPI intelligenti*, in “federalismi.it”, 2025, 31, pp. 180-209.

⁵ Sulla nozione di partecipazione, si v. le ricostruzioni teoriche, precedenti alla norma del 2025, ma in vista di una potenziale definizione dei contenuti dell'art. 46 Cost., in ragione della proposta della CISL, di L. ZOPPOLI, *La partecipazione nel pensiero di Giorgio Ghezzi*, in “Labor”, 2024, 1, pp. 75-95; M. CORTI, *L'eterno ritorno del dibattito sulla partecipazione in Italia. La proposta della Cisl nel quadro comparato*, in “Diritto delle relazioni industriali”, 2023, 4, pp. 939-957; T. TREU, *La proposta della Cisl sulla partecipazione al lavoro. Per una “governance” di impresa partecipata dai lavoratori*, in “Diritto delle relazioni industriali”, 2023, 4, pp. 889-912; E. ALES, *La proposta di legge Cisl sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa socialmente responsabile: una stimolante e articolata base per una seria riflessione*, in “Diritto delle relazioni industriali”, 2023, 4, pp. 913-938; M. BARBERA, *“Contrattazione e partecipazione”: uno sguardo retrospettivo e uno prospettico*, in “Lavoro e diritto”, 2023, 4, pp. 679-696; B. CARUSO, *Conversando con Umberto Romagnoli. la partecipazione “moderna”*, in “Lavoro e diritto”, 2023, 4, pp. 713-733. Si v. anche il lavoro di indagine, nella prospettiva del diritto costituzionale, svolto da A. MICHELI, *Il lavoro come strumento di partecipazione democratica. Fondamenti costituzionali e nuove prospettive a partire dalla rivoluzione digitale*, in “Diritto costituzionale”, 2023, 2, pp. 55-80.

aziendale, cioè partecipazione organizzativa che incide sulla realtà produttiva in cui essa diviene efficace mediante contrattazione collettiva⁶. In questo quadro di rinnovamento, si intende dimostrare che il progetto PRIN 2022-*SafetyChain* si inserisce non come una semplice innovazione, ma come una speciale infrastruttura giuridico-tecnologica necessaria per abilitare tale impostazione di partecipazione organizzativa. Con l'implementazione di un *Digital Wallet for Safety* ("DWS"), basato su ciò che definiamo *blockchain* sociale⁷, il lavoratore viene investito di un nuovo ruolo: da destinatario passivo di tutele a nodo attivo della prevenzione, capace di certificare e governare in modo trasparente la propria storia formativa e professionale.

Il passaggio dalla sorveglianza gerarchica alla sorveglianza partecipata rappresenta, dunque, nella prospettiva del presente studio, la sintesi compiuta tra le attualità del diritto della sicurezza sul lavoro e le potenzialità della tecnologia avanzata nell'ambito della prevenzione dei rischi da lavoro⁸. Il punto di ricaduta

⁶ Si rinvia anche agli studi di M. CORTI, *La partecipazione dei lavoratori: la cornice europea e l'esperienza comparata*, Milano, Vita e Pensiero, 2012; M. BIASI, *Il nodo della partecipazione dei lavoratori in Italia: evoluzione e prospettive nel confronto con il modello tedesco ed europeo*, Milano, Egea, 2013; M. CARRIERI, P. NEROZZI, T. TREU (a cura di), *La partecipazione incisiva: idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, Bologna, il Mulino, 2015. Si v. anche le intuizioni di M. D'ANTONA, *Partecipazione, codeterminazione, contrattazione (temi per un diritto sindacale possibile)*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 1992, 2, pp. 137-156.

⁷ Per l'elaborazione della nozione di *social blockchain* si rinvia a M. FAIOLI, *Sistemi di social blockchain, previdenza pubblica e smart contracts*, in "Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale", 2018, 3, pp. 489 ss. La *Social blockchain* è un sistema di registro distribuito di tipo chiuso (o *permissioned*) finalizzato all'attuazione della legislazione sociale e della previdenza pubblica. Tale definizione muove dalla necessità di superare i modelli amministrativi centralizzati per ridurre i costi di gestione e rafforzare la tracciabilità e la sicurezza nelle relazioni tra pubblica amministrazione e cittadino. La teoria sostenuta qualifica la *blockchain* non come mera tecnologia, ma come un contratto plurilaterale associativo con scopo comune (*ex artt. 14 ss. c.c.*). In quest'ottica, i soggetti partecipanti (istituzioni del mercato del lavoro, enti previdenziali, datori di lavoro, lavoratori) agiscono come associati che accettano regole e fini di un modello di *governance* privatistica a uso pubblico. Ciò permette agli *smart contracts* di operare come rappresentanti delle parti, eseguendo automaticamente obbligazioni predefinite in un quadro di sussidiarietà e pluralismo sociale, rendendo la *blockchain* una vera formazione sociale ai sensi dell'art. 2 Cost. Per la prospettiva del contratto associativo si v. anche B. E. HOWELL, P. H. POTGIETER, B. M. SADOWSKI, *Governance of Blockchain and Distributed Ledger Technology Projects*, 2019, in <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3365519>. Per un'analisi critica sulla *governance* delle *blockchain* in generale si v. D. FERREIRA, *The Myths of Blockchain Governance*, in "HKU Jockey Club Enterprise Sustainability Global Research Institute Paper", 137, 2025 in <https://ssrn.com/abstract=5423997>. Sulle possibili applicazioni della *social blockchain* si v. gli studi recenti di N. CAPPELLAZZO, M. FAIOLI, M. LUCCISANO, L. MANFREDI, C. SERRA, *Indagine sulle funzioni del sistema delle casse edili nell'ambito della certificazione di congruità e della digitalizzazione del DURC. Proposte operative sulla costruzione di un libretto digitale del lavoratore mediante social blockchain*, in "federalismi.it", 2024, 27, pp. 172-204; M. GIACCAGLIA, "Blockchain", "smart contract" e lavoro, in "Labour & Law Issues", 2024, 1, pp. 1-26; F. MICHELI, *L'uso della "blockchain" per affrontare i deficit di lavoro dignitoso nelle catene globali del valore. Nuova tecnologia, vecchi problemi?*, in "federalismi.it", 2023, 25, pp. 181-197; N. CAPPELLAZZO, *Naspi, liquidazione anticipata e sanzioni. rigidità del regime e funzioni ausiliarie della tecnologia (nota a sentenza Corte costituzionale 14 ottobre 2021, n. 194)*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2022, 2, pp. 203-214.

⁸ L. PERO, *Innovazione organizzativa...*, cit., spiega molto bene che, per ottenere ruoli umanizzati e benefici nel medio periodo, è necessario abbandonare l'approccio "sequenziale" (prima si sceglie la tecnologia, poi si adegua l'organizzazione) a favore di una progettazione socio-tecnica congiunta. In questo modello, tecnologia e organizzazione del lavoro vengono progettate insieme fin dall'inizio, ottimizzando il rapporto tra persone e macchine sulla base di obiettivi non solo economici, ma anche sociali. In questa prospettiva, con significativa lungimiranza, si v. M.

riguarda il se e il modo mediante cui una certa infrastruttura giuridico-tecnologica, qui, nel nostro caso, *SafetyChain*, possa farsi garante di una nuova effettività del sistema prevenzionistico⁹. La ricerca PRIN 2022-*SafetyChain* si pone, dunque, al centro di questo passaggio di paradigma, sollevando interrogativi di fondo che orientano gli orizzonti del presente contributo. In primo luogo, è possibile superare l'inefficienza strutturale dei sistemi di registrazione dei dati (quali il fascicolo sanitario o il libretto del lavoratore) attraverso un modello di *social blockchain* che restituisca al lavoratore la *governance* delle proprie informazioni professionali o di altro tipo, tra cui ad esempio quelle sanitarie-prevenzionistiche? In secondo luogo, in che misura la creazione di un *Digital Wallet for Safety* ("DWS") può trasformare la partecipazione organizzativa da principio astratto, pur richiamato dalla l. n. 76/2025, in una pratica quotidiana di sorveglianza partecipata e consapevole? Infine, quale impatto può avere la certificazione immutabile della formazione e della *compliance* sulla perimetrazione della responsabilità datoriale, specialmente in contesti ad alta frammentazione come quello dei cantieri edili e delle filiere di appalto? L'obiettivo è verificare se detta tecnologia possa fungere da terzo garante in grado di innescare processi di selezione positiva delle imprese e di personalizzazione delle tutele, riducendo lo scarto tra la norma scritta e la sicurezza vissuta concretamente nel luogo di lavoro.

Il contesto italiano è segnato dai tentativi non sempre riusciti di creazione di sistemi unitari nazionali di registri digitali o dataset, come il fascicolo sanitario elettronico¹⁰ o il libretto elettronico del lavoratore¹¹ di cui al d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150. Il punto più critico di questi progetti è stato spesso l'impossibilità di far dialogare banche dati frammentate e di superare i vincoli normativi e burocratici derivanti da o riferibili all'art. 117 Cost. Il progetto di ricerca *SafetyChain* inverte tale paradigma. Esso non aspetta una centralizzazione statale calata dall'alto, ma propone un registro distribuito. Il punto centrale dell'innovazione è lo

CORTI, *Intelligenza artificiale e partecipazione dei lavoratori. Per un nuovo umanesimo del lavoro*, in "Diritto delle relazioni industriali", 2024, 3, pp. 615-641. Si v. anche L. ZOPPOLI, *La partecipazione sindacale nella civiltà digitale*, in "Diritto delle relazioni industriali", 2023, 4, pp. 958-975.

⁹ Il progetto di ricerca PRIN2022 - *SafetyChain* è stato elaborato, muovendo da pregresse esperienze di indagine sul campo. Si v. in particolare S. CIUCCIOVINO, M. FAIOLI, A. TOSCANO, *Metapprendo. Il primo caso di "social blockchain" su larga scala. Formazione continua, contrattazione collettiva e aspetti di innovazione digitale*, in "federalismi.it", 2023, 4, pp. 182-204.

¹⁰ Si v. l'art. 12 del d.l. 18 ottobre 2012, l. conv. dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221 e il più recente d.m. 7 settembre 2023. Per i (tanti) problemi applicativi si v. il recente approfondimento di F. C. RAMPULLA FRANCESCO, G. C. RICCIARDI, A. VENTURI, *Digitalizzazione delle amministrazioni e accesso ai dati e ai documenti informatici sanitari*, in "federalismi.it", 2024, 2, pp. 132-175.

¹¹ In materia, si v. gli studi di S. CIUCCIOVINO, *Microcredenziali e "certificazioni" delle competenze dei lavoratori nella prospettiva dell'apprendimento permanente*, in "federalismi.it", 2025, 14, pp. 156-191; A. SARTORI, *Misure di inclusione sociale e lavorativa dopo il reddito di cittadinanza (RDC). Back to the future or to the past?*, in "Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale", 2023, 4, pp. 741-772; A. SARTORI, *Modelli organizzativi dei servizi per l'impiego nell'ordinamento multilivello*, in "Lavoro e diritto", 2023, 2, pp. 231-258; P. BOZZAO, *L'intermediazione del lavoro nel programma gol: potenzialità e criticità*, in "Lavoro e diritto", 2023, 2, pp. 259-278. Rinvio anche a M. FAIOLI, *"Matchmaking". Tecnologia avanzata, regole e mercato del lavoro*, in "Lavoro e diritto", 2023, 2, pp. 333-351 e a N. CAPPELLAZZO, M. FAIOLI, M. LUCCISANO, A. SMILARI, *Tecnofobie nella missione 5 del PNRR, condizionalità e dovere di lavorare*, in "federalismi.it", 2023, 9, pp. 170-211.

spostamento della *governance* del dato dall'istituzione al titolare (persona che lavora). Con il DWS, il dato non risiede in un silos ministeriale, ma segue la persona, garantendo una circolazione fluida e certificata delle informazioni. A differenza delle *blockchain* puramente finanziarie, *SafetyChain* è una *blockchain* sociale perché il suo obiettivo è il miglioramento delle condizioni di realizzazione della sicurezza sul lavoro mediante una più certa registrazione della relativa formazione. Mentre i precedenti tentativi di *digital wallet*, purtroppo, sono e erano spesso semplici contenitori di documenti (spesso non aggiornati o non interoperabili), *SafetyChain* crea un registro dinamico, ma immutabile. Ogni credito formativo inserito nel libretto non è una mera dichiarazione, ma un dato validato tecnicamente che non può essere alterato, eliminando alla radice il problema dei certificati di formazione falsi o di comodo. In relazione a ciò, si accenna che abbiamo appreso, nel corso della sperimentazione del PRIN 2022, che, anche nel campo della salute e sicurezza sul lavoro, la registrazione della formazione è tra i punti più complicati ed esposti a elusioni della disciplina. Il lavoratore, cambiando cantiere o azienda, porta con sé la propria storia formativa già validata, riducendo le duplicazioni inutili e garantendo al nuovo datore di lavoro l'effettiva competenza del soggetto, evitando forme di disapplicazione in violazione delle norme protettive. *SafetyChain* fornisce l'infrastruttura ideale per alimentare i nuovi sistemi di qualificazione (come la patente a punti per l'edilizia o MOG – v. di seguito i paragrafi 3 e 4). Se la formazione è certificata in *blockchain*, il calcolo del punteggio di sicurezza dell'impresa diventa automatico e incontestabile. Il vero valore aggiunto consisterebbe, poi, nella possibilità di incrociare i dati formativi con quelli della sorveglianza sanitaria¹². La disponibilità di dati certi permetterebbe di passare da una prevenzione sanitaria generica a una prevenzione personalizzata, basata sulle reali esposizioni, competenze, età, tecnopatie, etc. del lavoratore. Qui si aprono nuovi scenari, tutti oggetto di interessanti futuri studi¹³, in qualche modo anticipati

¹² Si segnala l'accordo per il rinnovo dei CCNL del settore edile, sottoscritto nel 2025 da ANCE, cooperative, associazioni artigiane e sindacati di categoria, il quale ha istituito un progetto sperimentale della durata di un anno con uno stanziamento di 3 milioni di euro. L'iniziativa mira a contrastare l'elevata incidenza di malattie professionali nel comparto – in particolare le affezioni muscolo-scheletriche (70% dei casi) e uditive – attraverso un modello di sorveglianza sanitaria integrata che vede la collaborazione tra CNCE, FORMEDIL e il fondo sanitario integrativo SANEDIL. Il progetto prevede che SANEDIL si faccia carico dei costi per pacchetti di prevenzione e accertamenti diagnostici (quali esami ematochimici, audiometrie, ECG e verifiche su alcol e droghe) richiesti dal medico competente, esonerando l'impresa da tali oneri economici. Il sistema è supportato da strumenti tecnologici quali unità mobili attrezzate (camper sanitari), la piattaforma "FORMEDIL Construction Digital Service" e un Osservatorio congiunto per il monitoraggio dei dati epidemiologici. Sotto il profilo operativo, il modello si basa su un sistema di scambio dati che vede l'ente territoriale raccogliere le informazioni aggregate e anonimizzate relative alle prestazioni rese dai medici competenti. Tali dati vengono trasmessi al FORMEDIL per l'elaborazione e la sistematizzazione, fornendo al fondo SANEDIL la base conoscitiva necessaria per la pianificazione dei "pacchetti di prevenzione". L'efficacia del sistema è ulteriormente monitorata da un Osservatorio congiunto (FORMEDIL-SANEDIL), deputato all'analisi dei flussi informativi e al supporto delle strategie di prevenzione settoriali.

¹³ Si v. lo studio di L. MANFREDI, *Progetto pilota per la realizzazione, su blockchain, del fascicolo sanitario elettronico con il coinvolgimento dei fondi sanitari integrativi nel flusso di dati*, in "federalismi.it", 2023, n. 21, pag. 226-236. Si v. anche dello stesso A., *Sanità integrativa attuata mediante sorveglianza sanitaria*,

dalla recente legislazione in materia di sicurezza sul lavoro (d.l. 31 ottobre 2025, n. 159, conv. con l. 29 dicembre 2025, n. 198: v. di seguito).

Ai fini di un inquadramento tecnico-giuridico della materia qui trattata, si tenga in considerazione che le *blockchain* non sono meccanismi auto-esecutivi, ma sistemi di risorse progettati, mantenuti e governati da persone e/o istituzioni. La *blockchain* è come un'infrastruttura che permette un *input* essenziale per attività produttive a valle (come la registrazione di transazioni) e, per massimizzare il beneficio sociale, dovrebbe essere gestita come un bene comune, garantendo un accesso non discriminatorio indipendentemente dall'identità dell'utente o dall'uso previsto. La *blockchain*, secondo una condivisibile impostazione di dottrina¹⁴, è un *semi-commons*, cioè un sistema che intreccia in modo complesso risorse individuali (come l'*hardware* fisico e gli *asset on-chain*) e risorse collettive/associative (il registro distribuito e il protocollo stesso). La stabilità *on-chain* è possibile solo grazie a un esteso lavoro di governance "off-chain". Poiché i protocolli e il *software* sono beni pubblici che sono soggetti a instabilità, è necessaria una comunità di persone/istituzioni che coordini lo sviluppo, risolva i conflitti e mantenga il consenso sociale. In questa prospettiva la tecnologia *blockchain*, in una dimensione giuslavoristica e sociale, non coincide con le applicazioni puramente finanziarie (come il bitcoin). L'uso della *blockchain* permette, nella visione teorica che si propone, di accedere a uno strumento di *policy* per modernizzare le tutele del lavoro e della previdenza¹⁵. In contesti come il progetto MetApprendo o *SafetyChain*, la *blockchain* diventa una tecnica sociale di regolazione che garantisce immutabilità, trasparenza e certezza ai dati sulla formazione e sulla sicurezza. Sotto il profilo strettamente tecnico, la *blockchain* è, infatti, definita come un sistema di registro distribuito (*distributed ledger system* o DLT). Essa consiste in una base di dati condivisa composta da una catena di blocchi sequenziali e immutabili, ciascuno dei quali contiene un insieme di transazioni o dati marcati temporalmente (*time-stamped*). Il funzionamento tecnico poggia su tre pilastri fondamentali. Il primo pilastro attiene alla crittografia avanzata: l'integrità e la veridicità delle informazioni sono garantite dall'uso di firme digitali e funzioni di *hashing* crittografico. L'*hash* trasforma i dati in stringhe alfanumeriche univoche; poiché ogni blocco contiene l'impronta del precedente, qualsiasi tentativo di alterazione renderebbe invalida l'intera catena. Il secondo pilastro riguarda i meccanismi di consenso. La validità dello stato del registro non è stabilita da un'autorità centrale, ma è frutto di un accordo tra i nodi della rete attraverso algoritmi specifici (come il *Proof-of-Stake*) che incentivano i partecipanti a convergere su un'unica versione autoritativa della storia dei dati. Il terzo pilastro è architettura *permissioned* (chiusa), cioè a differenza delle *blockchain* pubbliche (come bitcoin), il modello adottato in progetti come *SafetyChain* utilizza la tecnologia *Hyperledger Fabric*. Si tratta di una *blockchain*

anche di nuova generazione e tecnologica. Modelli emergenti e applicazioni nel settore edile, in "federalismi.it", in corso di pubblicazione, 2026.

¹⁴ J. GRIMMELMANN, A. J. WINDAWI, *Blockchains as Infrastructure and Semicommons*, in "William & Mary Law Review", 2023, 64, p. 1097 ss., in SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4152068>.

¹⁵ Si v. M. FAIOLI, *Sistemi di social blockchain...*, cit.

permissioned, dove l'accesso e la facoltà di scrittura sono riservati a soggetti identificati e autorizzati (imprese, enti bilaterali, lavoratori), permettendo una gestione dei dati orientata ai documenti (*document-oriented*) e capace di manipolare grandi eterogenee (testi, video, immagini) senza compromettere le prestazioni.

In questa prospettiva, si sostiene che una *blockchain* (specialmente di tipo *permissioned* o chiusa) debba essere assimilata a un contratto plurilaterale associativo con scopo comune¹⁶. I partecipanti sono associati che accettano uno statuto, regole e fini condivisi, delegando agli *smart contract* (algoritmi che agiscono come rappresentanti delle parti) l'esecuzione di obbligazioni predefinite. Il funzionamento tecnologico (*on-chain*) viene modellato e plasmato dalle norme giuridiche e dalla contrattazione collettiva (*off-chain*). La *blockchain* non sostituisce il diritto, ma ne diventa una proiezione tecnico-sociale: è il giurista che definisce le regole di gestione condivisa che poi l'esperto traduce in algoritmi. Inoltre, la persona del lavoratore è posta al centro, con piena titolarità e pieno controllo dei propri dati professionali (tramite il *Digital Wallet*). Questo trasforma il lavoratore da soggetto passivo a "nodo attivo" del sistema di prevenzione e occupabilità. Di qui muove l'impostazione di *SafetyChain*, la quale si configura come una complessa infrastruttura tecno-sociale dedicata alla sicurezza sul lavoro, imperniata sulla creazione del *Digital Wallet for Safety* (DWS). Il sistema opera attraverso una sequenza fluida di passaggi che inizia con la generazione del dato presso gli enti formatori, come le Scuole Edili o FORMEDIL, i quali erogano i corsi e registrano inizialmente le attività nei propri sistemi gestionali tradizionali. Questa mole di informazioni viene poi trasferita a una piattaforma *blockchain*, basata sulla tecnologia *Hyperledger Fabric*, per la fase di certificazione e c.d. notarizzazione crittografica. In questo stadio, ogni record formativo viene trasformato in un *hash*, cioè un'impronta digitale univoca che, una volta registrata sul registro distribuito con una marca temporale certa, garantisce l'assoluta immutabilità e l'accuratezza del dato nel tempo. Tale processo tutela nativamente la *privacy* dei soggetti coinvolti, poiché la *blockchain* non conserva dati personali in chiaro, ma solo i relativi *digest* crittografici non invertibili. L'*output* finale di questo ciclo è la fruizione del DWS da parte del lavoratore, che ne detiene la piena titolarità e può così esibire un patrimonio di competenze certificate e portabili durante l'intero arco della propria vita professionale e nelle diverse transizioni lavorative. Parallelamente, i datori di lavoro possono interrogare il sistema per verificare istantaneamente e in tempo reale la conformità dei lavoratori o dei subappaltatori. Inoltre, l'impiego di *smart contract* permette di automatizzare processi complessi, come il monitoraggio e la gestione della patente a crediti nell'edilizia.

¹⁶ Si rinvia a M. FAIOLI, *Sistemi di social blockchain...*, cit. Sulla nozione di contratto plurilaterale si v. in particolare T. ASCARELLI, *Il contratto plurilaterale*, in *Studi in tema di contratti*, Milano, Giuffrè, 1952; dello stesso A. si v., sul tema, *Riflessioni in tema di consorzi, mutue, associazioni e società*, in "Rivista trimestrale di diritto processuale civile", 1953, 2, pp. 329-360; si v. anche gli studi di B. FERRO LUZZI, *I contratti associativi*, Milano, Giuffrè, 1971 e B. INZITARI, *Riflessioni sul contratto plurilaterale*, in "Rivista trimestrale di diritto processuale civile", 1973, 2, p. 476 ss.

Il presente saggio si articola in cinque paragrafi. Dopo una prima parte introduttiva dedicata alla sicurezza sul lavoro come terreno di elezione per la partecipazione organizzativa e all'importanza della tecnologia nella certezza del dato, il secondo paragrafo analizza il quadro normativo della l. 15 maggio 2025, n. 76 e le diverse direttrici applicative della partecipazione previste dall'art. 46 Cost. Il terzo paragrafo approfondisce il modello *SafetyChain* quale prototipo di partecipazione organizzativa "digitale", fondato sulla trasparenza e l'immutabilità del dato tramite *social blockchain*. Il quarto paragrafo esamina, alla luce della natura di tipo partecipativo-organizzativo di *SafetyChain*, la necessaria revisione dei modelli di organizzazione e gestione (MOG) e l'incidenza sul sistema della patente a crediti alla luce delle nuove infrastrutture tecnologiche. Il contributo si chiude, infine, con il quinto paragrafo dedicato alle osservazioni conclusive e alla elaborazione di alcune idee per lo sviluppo di una contrattazione collettiva aperta a forme innovative e digitali di partecipazione organizzativa.

2. Il quadro normativo. La l. 15 maggio 2025, n. 76 e l'art. 46 Cost. Analisi delle nuove disposizioni sulla partecipazione gestionale e organizzativa. La sicurezza sul lavoro come "bene comune" aziendale: diritti di informazione, consultazione e codecisione

La l. 15 maggio 2025, n. 76 si pone come un (primo) tassello di attuazione dell'art. 46 Cost., delineando un sistema integrato di democrazia economica che non è teso a superare la fisiologica contrapposizione tra capitale e lavoro, e, dunque, tra datore di lavoro e sindacato¹⁷, ma ne determina una composizione

¹⁷ La questione della fisiologica contrapposizione è complicata e attiene al modello occidentale contemporaneo di gestire il rapporto tra datore di lavoro e sindacato nelle democrazie mature. Tale questione è stata ampiamente studiata e analizzata. Si v. l'idea netta di G. GIUGNI, *Mansioni e qualifica nel rapporto di lavoro*, Napoli, Jovene, 1963, il quale sottolinea che la "collaborazione alla gestione tanto poco significa, di per sé, comunione di interessi, che essa può, al limite, estrinsecarsi soltanto nell'introduzione dei metodi più adeguati alla espressione di interessi diversi, e nella predeterminazione delle regole per la composizione dei conflitti tra questi". Si v. gli studi di F. MORTILLARO, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa (note per un esame storico politico del problema)*, in "Il diritto del lavoro", 1976, 3-4, pp. 220-224; G. PERA, *Sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende*, in "Rivista di diritto del lavoro", 1977, 1, pp. 109-120; T. TREU, *Gli equivoci della democrazia industriale. Quali alternative al metodo contrattuale?*, in "Mondoperaio", 1978, 7-8, pp. 109-111; O. KAHN-FREUND, *Democrazia industriale*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 1977, 6, pp. 517-538; G. GHEZZI, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese ed il sistema contrattuale delle informazioni e della consultazione del sindacato*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 1978, 1, pp. 3-72; F. MOMIGLIANO, *Democrazia industriale e democrazia economica. il ruolo del sindacato e la partecipazione dei lavoratori al controllo o alla gestione delle imprese*, in "Rivista di diritto del lavoro", 1979, 1, pp. 184-196. Per una ricostruzione storico-giuridica del problema, si v. P. ICHINO, *Partecipazione dei lavoratori nell'impresa: le ragioni di un ritardo*, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 2013, 4, pp. 861-879. Ci sono studi che hanno centrato il problema con un approccio più applicativo, in relazione ai vari modelli proposti nel tempo o già introdotti. Tra questi si v. M. BIAGI, *La partecipazione azionaria dei dipendenti tra intervento legislativo e autonomia collettiva*, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 1999, 3, pp. 283-300; L. SPAGNUOLO VIGORITA, *Azionariato dei dipendenti: nozione e profili di diritto del lavoro*, in "Diritto delle relazioni industriali", 2000, 1, pp. 3-10; V. FERRANTE, *Tradizione e novità nella disciplina della partecipazione dei lavoratori: Francia e Italia a confronto*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2003, 1, pp. 139-174; A. PERULLI, *Ascesa e declino della partecipazione alla Zanussi Electrolux*, in "Diritti lavori mercati", 2005, 3, pp. 615-620; L. MARIUCCI, *La partecipazione: come rendere credibile una vecchia parola*, in "Diritti lavori mercati", 2005,

pragmatica, in ragione di varie declinazioni che qui chiamiamo direttrici applicative¹⁸.

Le principali direttrici applicative lungo le quali si articola la partecipazione sono quattro. La prima attiene alla partecipazione gestionale, la quale rappresenta il coinvolgimento dei lavoratori nelle scelte strategiche dell'impresa. La legge stabilisce la possibilità di inserire rappresentanti dei lavoratori nei consigli di sorveglianza, per le società che adottano il sistema dualistico¹⁹, o, in caso di sistema monistico, nei consigli di amministrazione. Tuttavia, tale ingresso non è automatico: sono i contratti collettivi a dover disciplinare la materia, definendo le procedure di individuazione dei rappresentanti e assicurando il rispetto dei requisiti di professionalità e onorabilità. È la contrattazione collettiva, anche decentrata, dunque, a fungere da ponte tra la norma statutaria e l'effettiva presenza dei

3, pp. 605-614; A. VALLEBONA, *Conflitto e partecipazione*, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 2005, 3, pp. 307-315; M. NAPOLI, *La discussione parlamentare sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese: la via del sostegno tributario*, in "Diritto delle relazioni industriali", 2010, 1, pp. 72-80; T. TREU, *Le proposte parlamentari sulla partecipazione*, in "Diritto delle relazioni industriali", 2010, 1, pp. 93-107; F. PASCUCI, *Diritti di partecipazione e canale di rappresentanza: problemi e prospettive dopo la vicenda FLAT*, in "Il Lavoro nella giurisprudenza", 2014, 4, pp. 320-331; A. ALAIMO, *L'eterno ritorno della partecipazione: il coinvolgimento dei lavoratori al tempo delle nuove regole sindacali*, in "Diritti lavori mercati", 2014, 2, pp. 295-333.

¹⁸ Per i primi commenti alla l. 76/2025 si v. T. TREU, *Ancora sulla partecipazione*, in "Lavoro Diritti Europa", 2025, 2, pp. 2-10; A. INGRAO, *La partecipazione dei lavoratori tra istanze costituzionali e compromessi legislativi: legge n. 76/2025, anatomia di una riforma mancata*, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 2025, 2, p. 123 ss.; S. D'ASCOLA, *Noterelle sulla partecipazione dei lavoratori dal modello costituzionale alla legge del 2025*, in "Labor", 2025, 5, pp. 483-496; G. IMPELLIZZIERI, *La partecipazione 'debole' dei lavoratori alla luce della l. n. 76/2025*, in "Il Lavoro nella giurisprudenza", 2025, 8-9, pp. 754-765; M. DALLA SEGA, *La partecipazione economica e finanziaria dei lavoratori: strumenti, vincoli e prospettive dopo la l. n. 76/2025*, in "Il lavoro nella giurisprudenza", 2025, 8-9, pp. 745-753. Per un'analisi critica della proposta CISL che sta alla base della norma di legge si v. A. ALAIMO, *I nuovi termini del discorso giuridico sulla partecipazione dei lavoratori. Partecipazione organizzativa e diretta versus partecipazione indiretta: per una dialettica senza contrapposizione*, in "WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT - 480/2024", p. 1 ss. la quale distingue tra la partecipazione indiretta (o rappresentativa), di matrice prevalentemente europea e basata su informazione e consultazione, e la partecipazione organizzativa e diretta, legata alle pratiche di innovazione e al *job engagement* dei lavoratori nelle fasi della *twin transition*. La tesi centrale di Alaimo è che queste due forme non debbano essere considerate in opposizione, bensì in una "dialettica senza contrapposizione": la partecipazione rappresentativa deve agire come necessario "contropotere" per bilanciare la pervasività del potere algoritmico e dei dati, che il singolo lavoratore non è in grado di negoziare autonomamente. Alaimo osserva criticamente come la proposta CISL, pur apprezzabile, tendeva a riproporre schemi (come le commissioni paritetiche) già sperimentati – e non sempre con successo – negli anni '80 e '90.

¹⁹ Il sistema dualistico si articola su due organi principali: il consiglio di gestione, le cui funzioni ricalcano quelle del consiglio di amministrazione tradizionale, e il consiglio di sorveglianza. Quest'ultimo integra le competenze di controllo proprie del collegio sindacale con alcune prerogative tipiche dell'assemblea ordinaria, configurandosi come un filtro istituzionale tra la compagine sociale e l'organo operativo. Il sistema dualistico si distingue per una netta separazione tra proprietà e gestione. In questo modello, l'assemblea dei soci non nomina direttamente gli amministratori, ma elegge un organo intermedio: il consiglio di sorveglianza. A quest'ultimo spetta sia il controllo di legalità, sia la supervisione strategica sull'organo di gestione. Tale potere di indirizzo e controllo si manifesta concretamente attraverso la nomina e revoca degli amministratori, la determinazione del loro compenso e l'approvazione del bilancio. Nonostante la sua struttura innovativa, la sua adozione nel panorama societario resta estremamente contenuta. Per una descrizione generale sull'istituto si v. M. CIAN (a cura di), *Manuale di diritto commerciale*, Torino, Giappichelli, 2024.

lavoratori negli organi di governo²⁰. La seconda direttrice riguarda la partecipazione economica e finanziaria. Tale forma mira a rendere il lavoratore partecipe dei profitti e del capitale aziendale. La norma introduce significativi incentivi fiscali, come l'innalzamento della soglia dei premi di risultato detassabili a 5.000 euro qualora l'impresa distribuisca almeno il 10% degli utili ai dipendenti. Anche in questo caso, la distribuzione deve avvenire in esecuzione di contratti collettivi, aziendali o territoriali, che rimangono lo strumento elettivo per determinare i parametri di produttività e le condizioni di accesso ai piani di azionariato diffuso²¹. La terza direttrice è relativa alla partecipazione organizzativa. Essa costituisce il punto nevralgico del presente saggio, specialmente in relazione alla sicurezza sul lavoro come bene comune. Si esplica attraverso il coinvolgimento nelle decisioni sulle fasi produttive e l'istituzione di commissioni paritetiche per l'innovazione dei processi e dei servizi. La contrattazione collettiva aziendale ha qui il potere di ridisegnare alcune funzioni di commissioni paritetiche, introducendo figure di riferimento per il *welfare*, la formazione o la sicurezza, e promuovendo piani di miglioramento condivisi. La quarta direttrice è posta in riferimento alla partecipazione consultiva, la quale si basa sul diritto dei rappresentanti dei lavoratori a essere consultati preventivamente sulle scelte aziendali attraverso pareri

²⁰ In merito all'introduzione della partecipazione gestionale, definita dall'art. 2, comma 1, lett. a), della l. n. 76/2025 come la collaborazione dei lavoratori alle scelte strategiche dell'impresa, le principali criticità risiedono nella natura facoltativa della norma e nella complessa articolazione burocratica. La legge prevede due regimi distinti. Per il sistema dualistico, l'art. 3 dispone che gli statuti possano prevedere la partecipazione di rappresentanti dei lavoratori nel consiglio di sorveglianza, a condizione che tale possibilità sia disciplinata dai contratti collettivi. Per gli altri sistemi di amministrazione, l'art. 4 permette l'inserimento di amministratori rappresentanti dei lavoratori nel consiglio di amministrazione e, ove presente, nel comitato per il controllo sulla gestione. Anche in questo caso, la nomina è subordinata alle procedure definite dalla contrattazione collettiva. L'impatto sulle modifiche statutarie rappresenta un onere significativo, poiché l'attuazione pratica della partecipazione richiede una revisione degli statuti aziendali per integrare i requisiti di professionalità, onorabilità e indipendenza previsti dalla legge. Si segnala il fatto senza un contratto collettivo (nazionale, territoriale o aziendale), la previsione statutaria rimane inapplicabile. L'art. 4, comma 4, introduce un severo limite, vietando ai rappresentanti dei lavoratori di assumere incarichi direttivi nell'impresa per i tre anni successivi alla fine del mandato, se non già ricoperti in precedenza. Inoltre, i rappresentanti devono soddisfare i medesimi *standard* di indipendenza e onorabilità dei consiglieri ordinari, rendendo la selezione dei profili idonei potenzialmente difficoltosa all'interno della forza lavoro.

²¹ La partecipazione economica e finanziaria, definita dall'art. 2, comma 1, lett. b), della l. n. 76/2025 come la partecipazione dei lavoratori ai profitti e al capitale dell'impresa, anche tramite azionariato, è strutturata su due binari che presentano rilevanti profili di criticità. Il primo regime riguarda la distribuzione degli utili (art. 5), che per l'anno 2025 innalza a 5.000 euro la soglia dell'imposta sostitutiva, a condizione che venga distribuita una quota non inferiore al 10% degli utili complessivi in esecuzione di contratti collettivi. Il secondo regime attiene ai piani di partecipazione finanziaria (art. 6), che permettono l'attribuzione di azioni in sostituzione di premi di risultato, offrendo per il 2025 un'esenzione fiscale del 50% sui dividendi entro i 1.500 euro.

Le principali criticità derivano dalla natura transitoria di tali incentivi, limitati prevalentemente al solo esercizio 2025, e dal complesso impatto sulle modifiche statutarie. L'attuazione dei piani di cui all'art. 6 richiede infatti che le società modifichino i propri statuti per integrare le condizioni di partecipazione al capitale previste dal codice civile (tra cui gli artt. 2349, 2357 e 2441 c.c.). Il punto fondamentale è che l'efficacia di tali misure è subordinata non solo alla volontà unilaterale dell'impresa, ma necessariamente alla sottoscrizione di contratti collettivi aziendali o territoriali, rendendo il dialogo sindacale il presupposto indispensabile per l'accesso ai benefici fiscali e per la stabilità delle modifiche organizzative richieste.

e proposte. La legge stabilisce una procedura di massima, ma rimanda esplicitamente ai contratti collettivi per la definizione della composizione delle commissioni, delle sedi, dei tempi e, soprattutto, dei contenuti specifici della consultazione²².

Con riferimento al quadro normativo delineato dalla l. n. 76/2025, qui si sceglie di focalizzare l'attenzione sulla partecipazione organizzativa, la quale assume un ruolo centrale, venendo definita come l'insieme delle modalità attraverso cui i lavoratori vengono coinvolti nelle decisioni inerenti alle diverse fasi produttive e organizzative della vita aziendale²³. Tale principio trova una declinazione operativa fondamentale nel Capo IV della norma del 2025, in particolare attraverso gli artt. 7 e 8, i quali introducono meccanismi volti a trasformare la collaborazione in pratica quotidiana. Da un lato, l'istituzione di commissioni paritetiche consente a rappresentanti dell'impresa e dei lavoratori di elaborare congiuntamente piani di miglioramento e innovazione che spaziano dai prodotti ai processi produttivi, fino alla revisione dei servizi e dell'organizzazione stessa del lavoro. Dall'altro, la legge prevede l'inserimento nell'organigramma aziendale di figure specifiche, i referenti organizzativi, incaricati di presidiare ambiti quali la formazione, il *welfare*, le politiche retributive, la qualità dei luoghi di lavoro, la conciliazione vita-lavoro e le politiche di inclusione e diversità. L'efficacia di questi strumenti è strettamente legata a una dinamica di interazione necessaria con l'autonomia collettiva, poiché la l. n. 76/2025 non impone un modello rigido ma funge da cornice abilitante. È significativo, infatti, che l'istituzione dei referenti organizzativi debba avvenire “in esito a contratti collettivi aziendali”, affidando così alla contrattazione decentrata il compito di recepire le potenzialità della norma e adattare alle specifiche esigenze della realtà produttiva di riferimento.

²² La partecipazione consultiva, definita come l'espressione di pareri e proposte sulle scelte che l'impresa intende assumere (art. 2, comma 1, lett. d), della l. n. 76/2025), introduce un modello di democrazia economica che presenta diverse criticità operative. Il regime si fonda sull'istituzione di commissioni paritetiche (art. 9, comma 1), la cui composizione e modalità di funzionamento sono rimesse alla contrattazione collettiva (art. 9, comma 2). Le principali criticità risiedono nella rigidità della procedura di consultazione (art. 10): il datore di lavoro è tenuto ad avviare il confronto entro cinque giorni dalla convocazione e la procedura si intende conclusa, una volta decorsi soli dieci giorni (art. 10, comma 1). Tali tempistiche, estremamente contratte, potrebbero risultare incompatibili con la complessità delle decisioni strategiche aziendali. Sotto il profilo delle modifiche statutarie, a differenza della partecipazione gestionale (artt. 3 e 4), la partecipazione consultiva incide prevalentemente sulla dimensione organizzativa e sui regolamenti interni; tuttavia, l'art. 8, comma 1, suggerisce che le aziende possano riflettere tali innovazioni nel proprio organigramma, istituendo figure come i referenti del *welfare* o della conciliazione. Un'implicazione fondamentale riguarda l'obbligo di motivazione: qualora il datore di lavoro decida di non recepire i suggerimenti dei lavoratori, deve illustrarne i motivi entro trenta giorni (art. 10, comma 2). Tale onere, unitamente all'obbligo di formazione continua per i membri delle commissioni (almeno dieci ore annue, art. 12), trasforma la consultazione in un processo formale, il cui contenzioso interpretativo è devoluto alla Commissione nazionale permanente istituita presso il CNEL (art. 10, comma 4, e art. 13).

²³ In questa linea si v. anche C. LAZZARI, *Legge 14 maggio 2025, n. 76 e tutela della salute e sicurezza sul lavoro: primi spunti per una lettura organizzativa*, in questa Rivista, 2025, 2, p. 3 ss. L'A. sottolinea come la partecipazione organizzativa, pur non menzionando espressamente la sicurezza nel testo normativo del 2025, includa necessariamente tali tematiche in quanto legate alla gestione dei tempi e del controllo tecnologico, agendo sull'organizzazione del lavoro.

Sotto il profilo teorico, questa evoluzione legislativa dovrebbe rispondere alla necessità di superare definitivamente il paradigma fordista-taylorista del Novecento, fondato su una rigida divisione dei compiti e sulla mansione intesa come attività statica e predeterminata. In alcuni studi si evidenzia come l'attuale complessità – alimentata dalla compresenza di tecnologie digitali flessibili come l'intelligenza artificiale, dalla natura globale delle catene del valore e dal confronto tra diverse culture – renda ormai obsoleto quel vecchio modello²⁴. Il lavoro contemporaneo richiede, infatti, il passaggio dal concetto di mansione a quello di ruolo, inteso come una posizione dinamica caratterizzata da autonomia, responsabilità relazionale e apprendimento continuo. In tale nuovo scenario, l'impresa smette di essere una struttura gerarchica chiusa per trasformarsi in un laboratorio di sperimentazione sociale e tecnica, una rete di comunità professionali e di *team*. Ne consegue che l'approccio passivo, basato sulla priorità della scelta tecnologico-organizzativo e sul successivo adattamento passivo del lavoratore, risulti inefficace e spesso antieconomico nel lungo periodo. La teoria suggerisce, invece, la progettazione congiunta, in cui variabili tecnologiche, organizzative e umane vengono ottimizzate simultaneamente fin dalle fasi iniziali del progetto²⁵.

La partecipazione organizzativa promossa dalla l. n. 76/2025 può rappresentare, dunque, almeno nella prospettiva teorica del presente studio, un modello di *governance* per gestire tale co-progettazione nel paradigma del ruolo, garantendo al contempo diritti di chi lavora e competitività aziendale.

Ci sono (molti) problemi applicativi di tale regime che andranno risolti mediante la contrattazione collettiva²⁶. La partecipazione organizzativa, definita dall'art. 2, comma 1, lett. c), della l. n. 76/2025 come il coinvolgimento dei lavoratori nelle decisioni relative alle fasi produttive e organizzative dell'impresa, si articola principalmente sui due già descritti regimi²⁷, i quali presentano profili di criticità legati alla relativa natura facoltativa e alla dipendenza dalla contrattazione decentrata. Sotto il profilo delle modifiche statutarie, a differenza dei modelli di partecipazione gestionale, l'impatto della partecipazione organizzativa si concentra

²⁴ Si v. in particolare L. PERO, *Innovazione organizzativa* ..., cit., e la relativa bibliografia. Rinvio anche a M. FAIOLI, *Mansioni e macchina intelligente*, Torino, Giappichelli, 2018 e alla relativa bibliografia. Si v. più recentemente S. BOLOGNA, *Le mansioni del lavoratore tra garantismo e liberalizzazione*, Torino, Giappichelli, 2024.

²⁵ Si richiama lo studio del centro di ricerca HAI Stanford, *The 2025 AI Index Report*, in <https://hai.stanford.edu/ai-index/2025-ai-index-report>. Per alcune analisi interessanti in materia si v., in particolare, M. DUPUIS, *Algorithmic management and control at work in a manufacturing sector: Workplace regime, union power and shopfloor conflict over digitalisation*, in "New Technology, Work & Employment", 2025, 40(1), pp. 81-101; A. MILANEZ, A. LEMMENS, C. RUGGIU, *Algorithmic management*..., cit.; V. DOELLGAST, I. WAGNER, S. O'BRADY, *Negotiating limits on algorithmic management in digitalised services: cases from Germany and Norway*, in "Transfer: European Review of Labour & Research", 2023, 29(1), pp. 105-120.

²⁶ Si v. anche le osservazioni di T. TREU, *La partecipazione dei lavoratori: dalla proposta della CISL al testo della camera*, in "Diritti Lavori Mercati", 2025, 1, pp. 25-39.

²⁷ Il primo regime prevede l'istituzione di commissioni paritetiche (art. 7) con il compito di predisporre piani di miglioramento e innovazione dei prodotti e dei processi. Il secondo regime (art. 8) consente alle aziende di integrare nel proprio organigramma nuove figure professionali di riferimento, quali i responsabili per il *welfare*, la formazione, la diversità e l'inclusione, ma solo in esito a contratti collettivi aziendali.

sulla dimensione interna e regolamentare; tuttavia, l'implicazione di maggior rilievo è lo spostamento della *governance* verso una gestione condivisa del capitale umano, che richiede una revisione formale delle gerarchie aziendali per accogliere i nuovi referenti. Le principali criticità risiedono nella complessità attuativa per le imprese con meno di trentacinque dipendenti, le quali devono ricorrere agli enti bilaterali (territoriali/nazionali) per favorire tali forme di coinvolgimento (art. 8, comma 2), e nell'onere della formazione continua (non inferiore a dieci ore annue) previsto per i componenti delle commissioni paritetiche dall'art. 12, il cui mancato assolvimento potrebbe svuotare di efficacia il processo di innovazione organizzativa inteso dal legislatore.

La gestione della partecipazione organizzativa rappresenta una sfida di estrema complessità per gli enti bilaterali territoriali (EBT), specialmente in settori frammentati come l'edilizia, il terziario o l'artigianato²⁸. Dall'analisi del sistema paritetico/bilaterale italiano, posta in relazione alla nuova disciplina legislativa (l. n. 76/2025), si nota che c'è una specie di eccezionalismo per le piccole imprese. L'art. 8, comma 2, della l. n. 76/2025 affida esplicitamente agli enti bilaterali il compito di favorire la partecipazione nelle imprese con meno di trentacinque lavoratori. Ciò dovrebbe trasformare l'EBT in un centro di gestione collettiva della partecipazione per migliaia di micro-unità produttive che non avrebbero le risorse interne per istituire le commissioni paritetiche previste dall'art. 7. Il che, però, dovrà fare i conti con la frammentazione e *dumping* contrattuale²⁹. Tali settori sono caratterizzati da una patologica pluralità di contratti e sovrapposizioni tra CCNL. L'ente bilaterale deve gestire la partecipazione in un contesto di concorrenza contrattuale al ribasso, dove l'elusione di norme protettive attraverso l'applicazione di contratti meno onerosi rende difficile standardizzare i modelli di innovazione organizzativa. A ciò si aggiunga che l'art. 12 della l. n. 76/2025 impone ai rappresentanti dei lavoratori un obbligo di formazione non inferiore a dieci ore annue. La responsabilità di finanziare e organizzare tali percorsi ricade spesso sugli enti bilaterali, richiedendo una tecnostruttura amministrativa efficiente e costante.

In questa linea, l'ambizioso impianto della l. n. 76/2025, pur aprendo nuove prospettive per la democrazia economica, sembra, dunque, scontrarsi con problemi non trascurabili, legati alla frammentazione dei sistemi informativi e alla complessa delega alla contrattazione collettiva. In tale scenario ancora incerto, ci si deve domandare: può un'infrastruttura come *SafetyChain* rappresentare davvero il punto di svolta per una partecipazione organizzativa effettiva e non solo formale? È realmente possibile superare l'inefficienza strutturale dei registri tradizionali

²⁸ In materia di bilateralità rinvio a indagini scientifiche svolte sul campo e alla relativa bibliografia, tra cui M. FAIOLI, *Gli enti bilaterali tra obbligo e libertà nel sistema normativo italiano*, Roma, Fondazione G. Brodolini, 2017; M. FAIOLI, *Indagine...*, cit.; M. FAIOLI, *Istituzioni paritetiche e procedimenti partecipativi nella contrattazione collettiva dei meccanici*, T. TREU (a cura di), *Commentario al contratto collettivo dei metalmeccanici*, Torino, Giappichelli, 2022.

²⁹ Si v. S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in "Lavoro e diritto", 2020, 2, pp. 185-210. Si v. anche M. FAIOLI, *Contrattazione collettiva "equivalente". Codice degli appalti, precomprensione ermeneutica e scelta di un metodo per comparare le tutele*, in "federalismi.it", 2025, 14, pp. 210-236.

attraverso un modello di *social blockchain* che restituisca al lavoratore la *governance* del dato? Il paragrafo che segue si propone di affrontare tali interrogativi, analizzando *SafetyChain* come prototipo operativo per forme avanzate tecnologicamente di coprogettazione partecipata della sicurezza sul lavoro.

3. *SafetyChain è un prototipo della partecipazione organizzativa. Trasparenza e immutabilità del dato. Dalla certificazione della formazione alla gestione condivisa dei rischi. La partecipazione "digitale" e il lavoratore come nodo attivo nella validazione della conformità*

La l. n. 76/2025 non impone un modello rigido, ma delega alla contrattazione collettiva, rendendola il vero motore di una sorveglianza partecipata e consapevole, capace di trasformare la gestione dei rischi e l'organizzazione del lavoro in un processo condiviso e tecnologicamente avanzato. A tal proposito, ci sono già alcuni casi di studio, di prima applicazione o di consolidamento di prassi, già avviate da tempo, che sono molto interessanti³⁰.

³⁰ Ci sono ovviamente molti casi di contrattazione collettiva aziendale riferita alla partecipazione organizzativa. Tale contrattazione è anche precedente alla norma del 2025. Si v., ad esempio, il caso degli accordi LIQUIGAS del 2022 che costituisce un'anticipazione concreta del modello di partecipazione organizzativa successivamente codificato dalla l. n. 76/2025. Attraverso il verbale di accordo del 30 giugno e l'intesa sul lavoro agile del 29 luglio, è stata istituita l'IPA (Istituzione Paritetica Aziendale), un organismo composto da 18 membri (9 aziendali e 9 di designazione sindacale) che incarna la figura delle commissioni paritetiche per l'innovazione oggi promosse dal legislatore. A differenza dei modelli tradizionali, l'IPA non svolge un ruolo meramente consultivo, ma dispone di un vero e proprio mandato organizzativo: essa contribuisce a definire i principi di valutazione della *performance*, dirime contestazioni individuali e monitora l'andamento delle nuove forme di lavoro. Più recentemente, nel mese di dicembre 2025, con il protocollo SNAM si è disposto un interessante modello partecipativo. In particolare, il modello partecipativo delineato nel protocollo SNAM del 16 dicembre 2025 rappresenta un'evoluzione paradigmatica delle relazioni industriali, transitando da una logica puramente contrattuale a una fondata sulla cooperazione strategica tra capitale e lavoro. Tale architettura si inserisce in un contesto di profonda trasformazione del settore energetico, dove la resilienza infrastrutturale e la transizione tecnologica richiedono un coinvolgimento proattivo della forza lavoro. Il punto più significativo del modello risiede in una struttura relazionale tripartita, volta a garantire una partecipazione effettiva attraverso gradi crescenti di coinvolgimento. Il livello informativo si configura come la fase propedeutica di condivisione preventiva degli elementi conoscitivi riguardanti i progetti aziendali e le dinamiche di mercato. La consultazione rappresenta lo spazio del dialogo costruttivo, in cui le organizzazioni sindacali sono chiamate a formulare proposte e valutazioni critiche per ricercare una convergenza d'intenti. La negoziazione, infine, costituisce la sede della contrattazione vincolante, finalizzata al raggiungimento di accordi che esprimano la responsabilità congiunta delle parti. L'innovazione risiede nell'istituzionalizzazione di organismi paritetici che sottraggono la gestione dei temi complessi alla sola dialettica del conflitto.

L'Organismo Paritetico di Partecipazione (OPP) è composto da 26 membri paritetici, l'OPP funge da sede non negoziale di indirizzo e monitoraggio. Esso è deputato alla codeterminazione degli obiettivi e all'analisi di temi trasversali, inclusi i progetti ad alto impatto tecnologico e il futuro recepimento della normativa UE sulla trasparenza retributiva. Il Comitato Tecnico svolge una funzione di analisi specialistica a supporto sia dell'OPP che del Comitato di Negoziazione, assorbendo le competenze delle precedenti commissioni tematiche su welfare, formazione e sicurezza. Il modello promuove un decentramento della contrattazione collettiva, articolando il confronto su due livelli: quello di Gruppo, per la gestione di tematiche omogenee come il premio di partecipazione e il welfare, e quello locale (RSU), focalizzato sull'operatività territoriale e l'organizzazione del lavoro specifica dei siti. In questa cornice, la partecipazione non si esaurisce nelle procedure, ma si estende a dimensioni strategiche come lo SNAM Institute per l'apprendimento continuo, il piano di azionariato diffuso che vede la partecipazione volontaria del

Si tenga presente che la disciplina della partecipazione organizzativa nell'ordinamento italiano trova un primo e significativo tentativo di regolazione organica nella legge di stabilità 2016 (art. 1, commi 182-190, della l. 28 dicembre 2015, n. 208), integrata dalle precisazioni della Circolare dell'Agenzia delle entrate n. 5/E del 29 marzo 2018. Il legislatore ha inteso promuovere il passaggio verso modelli produttivi più collaborativi collegando il regime dei premi di risultato al cosiddetto "coinvolgimento paritetico" dei lavoratori³¹. Mentre il comma 182 stabilisce l'imposta sostitutiva del 10% per i premi legati a incrementi misurabili di produttività, redditività, qualità, efficienza e innovazione, il successivo comma 189 introduce un ulteriore sgravio contributivo del 20% qualora tali premi siano erogati in un quadro di partecipazione attiva dei lavoratori. Tale normativa è eccezionale poiché incide direttamente sulle dinamiche organizzative interne, superando i tradizionali obblighi di sola informazione e consultazione per entrare in una logica di co-organizzazione e co-determinazione dei modelli di *team-working*.

I contenuti di tale partecipazione sono stati operativamente definiti dalla Circolare AdE 29 marzo 2018, n. 5/E, la quale chiarisce che il coinvolgimento paritetico deve realizzarsi attraverso schemi organizzativi che impegnino i lavoratori in modo diretto e attivo nei processi di innovazione e nel miglioramento delle prestazioni aziendali o della qualità della vita lavorativa. Punto focale della procedura è l'adozione di un apposito piano di innovazione, uno strumento formale che può essere elaborato unilateralmente dal datore di lavoro seguendo le linee guida del contratto collettivo o, preferibilmente, all'interno di comitati paritetici aziendali. Attraverso tale piano, la partecipazione organizzativa viene proceduralizzata mediante schemi di innovazione partecipata (SOP) o programmi di gestione partecipata (PGP), trasformando la premialità da mero

54,8% dei lavoratori e una gestione partecipata della salute e sicurezza attraverso il coinvolgimento attivo dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza e l'ambiente (RLSA). Si v. la banca dati della contrattazione decentrata costituita presso il centro CRILDA-<https://centridiricerca.unicatt.it/crilda-lab-swap-pubblicazioni>. Per il settore terziario si v. *ex multis*, Coop Liguria Società Cooperativa di Consumo (accordo del 13 gennaio 2023), che dedica il Titolo III all'Organizzazione del Lavoro Condivisa, istituendo le "Isole orarie" come forma di auto-organizzazione del tempo di lavoro e una *Task Force* paritetica per il monitoraggio del modello partecipativo; Coop Alleanza 3.0 (accordo del 23 settembre 2022), che attribuisce alla "Commissione nazionale welfare" compiti gestionali su fondi di solidarietà e supporto alle vittime di violenza di genere; Gruppo UNA S.p.A. (accordo del 29 ottobre 2024), che prevede la costituzione di una "Commissione Formazione" paritetica per l'analisi dei fabbisogni e una "Commissione Pari Opportunità" per il monitoraggio delle politiche di genere; Autogrill S.p.A. (accordo del 17 febbraio 2025) e NuovaSIDAP S.r.l. (accordo del 17 febbraio 2025), che istituiscono una Commissione Tecnica mista per monitorare l'applicazione del sistema premiante e risolvere eventuali criticità; Comifar Distribuzione S.p.A. (accordo del 9 marzo 2023), che introduce commissioni tecniche per discutere l'organizzazione del lavoro e la crescita professionale; CINECA (accordo del 13 dicembre 2021), che prevede incontri specifici per la definizione condivisa degli obiettivi e degli indicatori del premio di risultato di gruppo.

³¹ Il coinvolgimento paritetico previsto dalla l. n. 76/2025 è oggetto di analisi molto critica da parte di A. INGRAO, *La partecipazione dei lavoratori...*, cit., che avverte il rischio di una "partecipazione di facciata" qualora l'iniziativa si sposti dal terreno negoziale a quello puramente manageriale.

istituto salariale a riflesso di una nuova classificazione del personale basata sulla valorizzazione dei talenti e sulla gestione condivisa della complessità produttiva³².

Qui si intende sostenere che la futura credibilità della contrattazione collettiva nel dare corpo alla nozione di partecipazione organizzativa di cui alla l. n. 76/2025 dipenderà dalla propria capacità di valorizzare prassi già consolidate, come i modelli paritetici di LIQUIGAS o SNAM (v. la nota 30), ancorandosi al rigore operativo già tracciato dalla Circolare AdE n. 5/E del 2018 e, per ciò che più conta, in prospettiva, avvicinandosi a prototipi di co-progettazione digitale-organizzativa simili a *SafetyChain*.

C'è una schematizzazione precisa che deriva dalla Circolare AdE appena citata: il coinvolgimento paritetico deve essere formalizzato attraverso un apposito piano di innovazione, strumento che trasforma il principio astratto in programmi di gestione partecipata (PGP) o schemi organizzativi di innovazione partecipata (SOP). Operativamente, qui si sostiene che, anche in vista dell'attuazione della l. n. 76/2025, la contrattazione dovrebbe declinare questi modelli definendo indicatori di *performance* e processi di miglioramento che vedano il lavoratore come nodo attivo. Esempi concreti si riscontrano nei settori produttivi dove la partecipazione può riguardare la co-determinazione dei modelli di *team-working* o la gestione condivisa dei flussi produttivi³³.

In tale prospettiva, l'integrazione di tecnologie come *SafetyChain* consente di portare la partecipazione su un piano digitale e certificato: validando la formazione e la conformità tramite un DWS, *blockchain* sociale, la contrattazione abilita una sorveglianza partecipata. Il modello *SafetyChain* rappresenta, infatti, un'evoluzione operativa della partecipazione organizzativa, ponendosi all'intersezione tra la cornice abilitante della l. n. 76/2025 e la Circolare AdE n. 5/E del 2018. La l. 76/2025 definisce la partecipazione organizzativa come il coinvolgimento dei lavoratori nelle decisioni sulle fasi produttive e organizzative. *SafetyChain* trasforma questo principio in pratica. Di fatto, essa sposta la sicurezza da imposizione gerarchica *top-down* a bene comune aziendale. Mediante il DWS, il lavoratore non è più un destinatario passivo di tutele, ma un soggetto che governa e certifica la propria storia formativa (e potenzialmente sanitaria/prevenzionistica o di altro tipo, data la scalabilità dello schema). Fornisce dati immutabili e trasparenti su cui le commissioni (previste dall'art. 7 della l. 76/2025) possono basare i piani di miglioramento dei processi produttivi. La Circolare AdE 5/E del 2018 fornisce i

³² Si v. gli spunti che derivano dagli studi di A. VISCOMI, *Tra azienda e territorio pratiche negoziali e costruzione del welfare*, in "Lavoro e diritto", 2024, 3, pp. 483-508; V. FILI, *Il ruolo del welfare privato nel sistema di sicurezza sociale*, in "Rivista del diritto della sicurezza sociale", 2022, 4, pp. 595-612; M. SQUEGLIA, *Il welfare aziendale è la risposta al bisogno previdenziale e al welfare integrato?*, in "Lavoro e diritto", 2019, n. 4, pag. 689-707. Per una rilettura dell'istituto della partecipazione nell'ambito della premialità retributiva rinvio a M. FAIOLI, *Welfare aziendale post-pandemico. Indagine sulle clausole contrattuali che regolano la conciliazione vita-lavoro*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2022, 4, pp. 612-629.

³³ Si v. la banca dati della contrattazione decentrata costituita presso il centro CRILDA - <https://centridiricerca.unicatt.it/crilda-lab-swap-pubblicazioni>. Si richiamano anche gli studi di M. CORTI, *Intelligenza artificiale e partecipazione dei lavoratori...*, cit., 2024.

criteri operativi per accedere agli sgravi contributivi legati al coinvolgimento paritetico. *SafetyChain* si inserisce perfettamente in questo schema. Detta Circolare AdE richiede che il coinvolgimento sia formalizzato in un apposito piano. *SafetyChain* funge da asse portante di tale piano, digitalizzando i processi di validazione della conformità (*compliance*). *SafetyChain* è altresì considerabile alla stregua di un SOP poiché richiede che i lavoratori interagiscano direttamente con la tecnologia per validare i propri crediti formativi. Questo “dato validato tecnicamente” elimina i certificati falsi e rende il lavoratore responsabile della propria idoneità professionale. Il sistema abilita programmi di gestione in cui il monitoraggio dei rischi non è affidato solo a sensori o algoritmi, ma al controllo incrociato e immutabile tra datore di lavoro e lavoratore tramite *blockchain* sociale. La contrattazione collettiva (seguendo esempi come LIQUIGAS o SNAM) può utilizzare *SafetyChain* per declinare operativamente i modelli di partecipazione organizzativa, rendendo la sicurezza un processo co-determinato e tecnicamente incontestabile, garantendo al contempo l’effettività dei benefici fiscali previsti dalla normativa del 2016.

In questa prospettiva si deve notare quanto stabilito recentemente dal d.l. 31 ottobre 2025, n. 159, conv. con l. 29 dicembre 2025, n. 198. L’infrastruttura di *SafetyChain* – intesa come prototipo di partecipazione organizzativa – trova oggi un fondamentale ancoraggio normativo nelle disposizioni del d.l. n. 159/2025, il quale accelera la digitalizzazione della *compliance* prevenzionistica mediante l’integrazione di piattaforme nazionali e il rilancio strategico della bilateralità (qui intesa come modello di partecipazione organizzativa).

Il decreto sicurezza introduce, infatti, misure di tracciabilità avanzata, come il *badge* di cantiere dotato di codice univoco anticontraffazione, interoperabile con la piattaforma SIISL, e stabilisce che le competenze acquisite siano registrate nel fascicolo elettronico del lavoratore³⁴. La digitalizzazione della storia professionale del lavoratore mira a eliminare i certificati di comodo e a garantire la portabilità delle competenze. L’art. 5, comma 1, lett. *d*), del d.l. n. 159/2025 sostituisce integralmente il comma 14 dell’art. 37 del d.lgs. n. 81/2008. Le competenze acquisite tramite la formazione devono essere obbligatoriamente registrate nel fascicolo elettronico del lavoratore ex d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150 e inserite nella piattaforma SIISL. Il datore di lavoro deve consultare tale fascicolo per la programmazione della formazione, e gli organi di vigilanza ne tengono conto per verificare l’adempimento degli obblighi normativi.

³⁴ L’integrazione tecnologica nei cantieri viene sancita dall’art. 3 del d.l. n. 159/2025, che introduce misure stringenti per il monitoraggio dei flussi di manodopera e il contrasto al lavoro sommerso. Le imprese in appalto e subappalto devono fornire ai dipendenti una tessera di riconoscimento (già prevista dagli artt. 18, comma 1, lett. *u*), e 26, comma 8, del d.lgs. 81/2008) dotata di un codice univoco anti-contraffazione. Tale *badge* è digitale e deve essere interoperabile con la piattaforma SIISL (Sistema Informativo per l’Inclusione Sociale e Lavorativa). Per i lavoratori assunti tramite offerte pubblicate sul SIISL, il *badge* viene prodotto automaticamente e precompilato dal sistema.

Tale ecosistema digitale è ulteriormente potenziato dal novellato comma 3-*quater* dell'art. 51 del d.lgs. n. 81/2008, che abilita gli organismi paritetici a stipulare convenzioni con ASL e medici competenti per semplificare l'assolvimento degli obblighi di sorveglianza sanitaria, specialmente per le imprese fino a 10 lavoratori³⁵. Tale evoluzione legislativa permette di declinare operativamente un più avanzato modello della bilateralità e, dunque, partecipazione organizzativa, trasformando gli enti bilaterali in veri e propri *hub* territoriali della prevenzione capaci di automatizzare la trasmissione dei dati a INAIL e INL. Il decreto sicurezza valorizza gli organismi paritetici come facilitatori per la sicurezza nelle realtà di minori dimensioni, spesso prive di strutture interne dedicate. Viene riformulato l'art. 51, comma 8-bis, del d.lgs. n. 81/2008, imponendo agli organismi paritetici di comunicare annualmente all'INAIL e all'INL i dati sulle imprese aderenti, la formazione erogata, i rappresentanti dei lavoratori (RLST) e le asseverazioni rilasciate. A ciò si aggiunga che l'art. 15 del d.l. n. 159/2025 impone il tracciamento dei *near miss*. Viene, infatti, definito l'obbligo per le imprese con più di 15 dipendenti di identificare e analizzare i mancati infortuni secondo linee guida ministeriali. Si tratta di un primo passo interessante per la raccolta di dati che potrebbero permettere a registri distribuiti e sistemi di intelligenza artificiale di prevedere rischi da lavoro in relazione a una serie di variabili del contesto specifico produttivo.

4. La revisione dei modelli di organizzazione e gestione (MOG) alla luce di SafetyChain

Il percorso logico del saggio si sviluppa attraverso una progressione che va dal soggetto (il lavoratore partecipa) al sistema (l'organizzazione aziendale e la sua responsabilità legale), con l'obiettivo finale di dimostrare come la tecnologia avanzata possa rendere più effettiva la sicurezza sul lavoro. Se nel paragrafo precedente abbiamo sottolineato come *SafetyChain*, inteso come prototipo di partecipazione organizzativa, possa determinare un miglioramento delle modalità mediante cui il lavoratore certifica la propria formazione (e non solo, data la scalabilità del sistema), nel presente paragrafo si analizza come e perché tale certificazione possa diventare per il datore di lavoro una prova tecnicamente incontestabile dell'adempimento degli obblighi di diligenza, offrendo efficacia esimente in caso di responsabilità amministrativa.

L'integrazione di *SafetyChain* all'interno dei modelli di organizzazione e gestione (MOG) trova il proprio fondamento teorico nella necessità di superare la staticità documentale che spesso affligge i sistemi di *compliance* tradizionale, trasformandoli in sistemi dinamici e partecipati ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n.

³⁵ L'art. 17, comma 1, lett. e), e l'art. 5, comma 1, lett. f), del d.l. n. 159/2025 introducono il comma 3-*quater* all'art. 51 del d.lgs. n. 81/2008. Tale norma permette agli organismi paritetici di stipulare convenzioni con ASL o medici competenti per supportare le imprese fino a 10 lavoratori nell'assolvimento degli obblighi di sorveglianza sanitaria.

81/2008³⁶. Tale collegamento si può articolare su tre pilastri. Il primo attiene al perché e, dunque, all'effettività della sorveglianza. L'art. 30 citato richiede che il MOG assicuri un sistema di sorveglianza efficace. *SafetyChain*, agendo come una *social blockchain*, garantisce l'immutabilità e la tracciabilità formale dei dati relativi alla sicurezza (formazione, consegna DPI, segnalazione di *near-miss*), fornendo quella prova rigorosa di attuazione che è condizione necessaria per l'efficacia esimente dalla responsabilità amministrativa ex d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231. Il secondo riguarda il come, evocando la funzione di *smart contracts* e partecipazione. L'attuazione avviene attraverso la codificazione delle procedure di sicurezza in *smart contracts*, i quali agiscono come una specie di rappresentanti automatizzati delle parti. Tali algoritmi verificano in tempo reale il rispetto dei presupposti di legge e dei protocolli aziendali, integrando la partecipazione organizzativa dei lavoratori (promossa anche dalla l. n. 76/2025) come nodo attivo e certificato della catena di sicurezza. Il terzo pilastro è relativo ai benefici. Per il datore di lavoro, il beneficio risiede nella mitigazione della responsabilità, poiché la tecnologia *blockchain* rende tecnicamente incontestabile l'adempimento degli obblighi di diligenza e vigilanza.

Si consideri anche che, notarizzando/certificando la segnalazione dei *near miss* come previsto dal d.l. n. 159/2025, lo *smart contract* può essere programmato per innescare automaticamente un alert qualora la frequenza o la gravità dei mancati infortuni superi una soglia di guardia prestabilita, sollecitando l'immediata revisione delle procedure del MOG. Tale automatismo garantisce l'integrità e l'originalità dei dati, rendendo la documentazione a prova di manomissione e fornendo una fonte certa per l'ente regolatore, trasformando la prevenzione da un obbligo reattivo a una strategia proattiva e dinamica.

Osserviamo più da vicino alcuni aspetti della disciplina. Qui si assume che la condivisione del dato, in un registro distribuito, come *SafetyChain*, possa favorire una mitigazione dei rischi da infortunio mediante una sorveglianza partecipata, in cui la co-progettazione della sicurezza tra impresa e lavoratori riduce lo scarto tra norma scritta e sicurezza vissuta³⁷. Il regime dei MOG nell'ambito della sicurezza sul lavoro trova la propria fonte normativa principale nell'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008, il quale ne definisce i requisiti per garantire l'efficacia esimente dalla responsabilità degli enti prevista dal d.lgs. n. 231/2001³⁸. Tali modelli sono

³⁶ C. LAZZARI, *Legge...*, cit., 2025, osserva come l'adozione efficace di un MOG implichi intrinsecamente la valorizzazione della rappresentanza specializzata. L'A. evidenzia una sinergia virtuosa tra il modello di partecipazione della l. n. 76/2025 e l'art. 30, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 81/2008, che richiede al MOG di garantire attività organizzative quali la consultazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza.

³⁷ Il modello di sorveglianza partecipata abilitato dalla tecnologia può essere accostato alle esperienze mitteleuropee analizzate da M. CORTI, *L'eterno ritorno del dibattito...*, cit. In particolare, nell'ordinamento tedesco, i diritti di co-decisione (*Mitbestimmung*) del consiglio d'azienda abbracciano gli strumenti di controllo tecnologico e l'intelligenza artificiale, garantendo che l'innovazione non sia subita passivamente dai lavoratori ma co-progettata.

³⁸ Si v. l'impostazione di P. PASCUCI, *Salute e sicurezza sul lavoro, responsabilità degli enti, modelli organizzativi e gestionali*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2021, 4, pp. 537-552. Si v. anche R. GUARINIELLO, *Dal MOG all'ODV nel d.lgs. 231/2001: gli ultimi insegnamenti della suprema corte*, in "ISL - Igiene e Sicurezza del Lavoro", 2023, 2, pp. 73-76. In una prospettiva più interdisciplinare, si v. R. ALBANESE, *L'automazione come strumento di riforma: la forza rivoluzionaria dei*

impostati per strutturare un sistema aziendale volto all'adempimento degli obblighi di salute e sicurezza, basandosi su una precisa mappatura dei rischi, procedure operative certificate e sistemi di vigilanza³⁹. Tuttavia, come è noto, emergono diverse criticità applicative legate alla gestione tradizionale di tali sistemi. Il problema delle istituzioni e delle relative organizzazioni si pone spesso in termini statici, cioè limitati alla mera formalizzazione di funzioni, mentre la realtà produttiva richiederebbe un approccio dinamico basato su relazioni giuridiche continue e tracciabili. La gestione mediante dataset centralizzati comporta spesso costose duplicazioni, trasferimenti di dati inefficienti e la mancanza di trasparenza nei documenti. In molti casi, i diversi registri (anche aziendali) non coincidono tra loro, rendendo difficile una riconciliazione contestuale delle informazioni. Senza un registro distribuito e condiviso (*blockchain*), è complesso per un ente regolatore verificare con certezza che il contenuto di un database non sia stato modificato o manomesso nel tempo. I modelli puramente cartacei o digitali chiusi non offrono sufficienti garanzie contro l'utilizzo abusivo dei dati o attacchi digitali, rendendo necessaria una forte intermediazione umana che aumenta i costi e riduce l'immediatezza della tutela. Ed è su questo punto che si pone il collegamento (potenziale) tra *SafetyChain*, MOG e il nuovo regime della patente a crediti per le imprese e i lavoratori autonomi che operano nei cantieri temporanei o mobili. Si intende evidenziarne la struttura normativa, i meccanismi operativi e le numerose perplessità applicative. Il nuovo sistema è disciplinato principalmente dall'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, come novellato dall'art. 29, comma 19, del d.l. 2 marzo 2024 n. 19 (conv. dalla l. 29 aprile 2024, n. 56). Il quadro è completato dal decreto attuativo ministeriale (d.m. 18 settembre 2024, n. 132) e dalle circolari esplicative dell'INL⁴⁰. La patente è obbligatoria per tutte le imprese e i lavoratori autonomi operanti in cantiere, con l'esenzione prevista per chi effettua mere forniture o prestazioni intellettuali e per le imprese in possesso di attestazione SOA di classifica-

"*compliance programs*" tra "*common law*" e "*civil law*", in "Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia", 2025, n. 1-2, pp. 91-144.

³⁹ Si v. in materia M. GIOVANNONE, *Responsabilità datoriale...*, cit. Si v. anche le lucide osservazioni di V. MANES, *Realismo e concretezza nell'accertamento dell'idoneità del modello organizzativo*, in "Giurisprudenza Commerciale", 2021, 4, p. 633 ss., il quale sostiene che una delle criticità maggiori di tale disciplina risiede nell'assenza di parametri normativi definiti e oggettivati che possano guidare chi redige il modello e chi deve valutarne l'idoneità. Tale situazione espone le imprese a una discrezionalità giudiziale eccessiva, per cui l'accertamento dell'idoneità del modello diventa un automatismo conseguente alla commissione del reato. MANES denuncia, inoltre, la diffusione della *cosmetic compliance*, l'adozione di modelli solo di facciata, incapaci di incidere realmente sulla cultura aziendale, anche a causa dei costi e della complessità proibitivi per le piccole e medie imprese. MANES suggerisce di seguire la strada tracciata dall'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 sulla sicurezza sul lavoro poiché essa incarna un modello di *regulated self-regulation*. Questo sistema è considerato preferibile per diverse ragioni. A differenza del regime generale del d.lgs. n. 231/2001, l'art. 30 definisce specifici protocolli e standard (come le Linee Guida UNI-ISO o lo standard OHSAS 18001), affidando al legislatore e alle associazioni di categoria il compito di indicare le misure necessarie. L'adozione di modelli conformi a tali standard garantisce all'impresa una presunzione di adempimento, riducendo l'incertezza nel giudizio penale. Tale approccio garantisce un migliore equilibrio tra le esigenze di prevenzione e la calcolabilità del diritto, rendendo la compliance sostenibile anche per le realtà produttive meno strutturate.

⁴⁰ Tra cui la circolare INL 23 settembre 2024, n. 4.

pari o superiore alla III. La patente è (*melius*, dovrebbe essere, dato che si è in attesa del consolidamento del sistema) rilasciata in formato digitale dall'INL subordinatamente al possesso di requisiti fondamentali: iscrizione alla Camera di Commercio, adempimento degli obblighi formativi, possesso di DURC, DVR e DURF (regolarità fiscale) validi. Parte da un punteggio base di 30 crediti, che può essere incrementato fino a un massimo di 100 in base all'anzianità aziendale, agli investimenti in sicurezza e all'adozione di MOG. È consentito operare nei cantieri solo con un punteggio superiore o uguale a 15 crediti. Sotto tale soglia è precluso lo svolgimento delle attività, salvo il completamento delle lavorazioni in corso se superiori al 5% del valore dell'appalto. I crediti vengono sottratti in caso di violazioni accertate (indicate nell'Allegato I-bis del d.lgs. n. 81/2008), con sanzioni più gravi per infortuni mortali (20 crediti) o inabilità permanenti (15 crediti). L'INL può sospendere la patente fino a 12 mesi in caso di infortuni gravi imputabili a colpa grave del datore di lavoro. Il rischio è che la patente diventi un mero adempimento burocratico basato su autocertificazioni, dove la sicurezza reale viene sacrificata a favore di una sicurezza cartacea, nel senso di classicamente burocratica, e formale. L'esenzione per le imprese con attestazione SOA (classifica III o superiore) crea una disparità di trattamento, escludendo dal controllo della patente le imprese più grandi, nonostante queste non siano esenti da infortuni gravi. La decurtazione dei punti è legata a provvedimenti sanzionatori o sentenze definitive. Ciò potrebbe generare ritardi enormi tra l'infrazione e la sanzione sulla patente, rendendo il meccanismo poco deterrente nell'immediato. In questa linea, si dubita che la patente riesca davvero a espellere le imprese irregolari dal mercato, poiché le procedure di recupero crediti basate sulla formazione potrebbero trasformarsi in semplici percorsi formali senza un reale miglioramento della cultura della prevenzione⁴¹. Il ruolo dei MOG nel sistema della patente a crediti è centrale, configurandosi non solo come uno strumento di prevenzione, ma come un vero e proprio moltiplicatore di crediti e un pilastro per il loro recupero. L'adozione di un MOG conforme all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 rappresenta uno dei criteri principali per l'attribuzione di crediti ulteriori rispetto ai 30 di base. Il possesso di certificazioni di sistemi di gestione della sicurezza sul lavoro (come UNI EN ISO 45001) o l'asseverazione del MOG da parte di organismi paritetici permette di ottenere incrementi significativi del punteggio. Un punteggio elevato garantito dal MOG non è solo una tutela contro la sospensione, ma diventa un indicatore di affidabilità dell'impresa nei processi di qualificazione. La vera utilità del MOG si manifesta nella prevenzione delle infrazioni che portano alla perdita dei punti. In sede giudiziaria, un MOG efficacemente attuato può dimostrare l'assenza di colpa organizzativa del datore di lavoro, mitigando le sanzioni e, di riflesso, evitando le decurtazioni massime legate a infortuni gravi o mortali. Qualora l'impresa scenda sotto la soglia critica di 15 crediti, l'adozione o il rafforzamento del MOG diventa

⁴¹ Il tema è stato segnalato da molti, tra cui P. PASCUCI, M. GIOVANNONE, *La patente tramite crediti nei cantieri temporanei o mobili: uno strumento di qualificazione delle imprese o di verifica di regolarità?* in questa Rivista, 2024, 2, p. 294 ss.

determinante per la riabilitazione. Il recupero dei crediti non avviene solo tramite la formazione, ma attraverso la dimostrazione di aver rimosso le carenze organizzative che hanno causato l'infrazione. Il MOG fornisce la struttura per questo processo di miglioramento continuo. La presenza di un sistema di gestione certificato è spesso un prerequisito favorevole per la valutazione dell'INL nel concedere il reintegro dei punti dopo una sospensione cautelare. Esiste il rischio che il MOG venga adottato solo per acquisire, in modo elusivo, crediti fittizi, cioè sulla carta, senza un'effettiva introduzione di cultura della sicurezza. Le piccole imprese potrebbero trovare gravoso sostenere i costi di implementazione e certificazione di un MOG, trovandosi svantaggiate nel punteggio rispetto alle imprese più grandi.

A differenza della sicurezza cartacea/classica, un MOG integrato, magari supportato da tecnologie come *SafetyChain*, assicura che le procedure siano seguite in tempo reale, riducendo drasticamente la probabilità di violazioni accertate. Per queste ragioni, l'integrazione della *SafetyChain* all'interno dei processi aziendali agirebbe come un'efficace infrastruttura tecnologica (*social blockchain*), cioè un registro distribuito di tipo chiuso con nodi pre-autorizzati⁴². In tale modello, il MOG previsto dall'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 non sarebbe più una struttura statica, ma diventerebbe un sistema di ricognizione storica e immutabile delle vicende giuridiche legate alla sicurezza. Mediante l'uso di *smart contracts*, definiti come algoritmi che agiscono come una sorta di rappresentanti delle parti per eseguire obbligazioni predefinite, la *SafetyChain* permette di verificare in tempo reale l'adempimento degli obblighi (es. avvenuta formazione, manutenzione macchinari, consegna DPI), garantire l'integrità e l'originalità dei *data message*, rendendo la documentazione a prova di manomissione e fornendo una fonte certa per l'ente regolatore, nonché automatizzare la gestione della patente a crediti: al verificarsi di certe condizioni (es. una violazione accertata), lo *smart contract* può segnalare immediatamente la necessità di decurtazione dei punti o, viceversa, certificare il completamento dei percorsi di recupero crediti basati su una formazione tracciata formalmente. In questa ottica, *SafetyChain* traccia in modo immutabile e contestuale il delta dei dati relativi alla *compliance* aziendale. Il MOG cesserebbe di essere una mera funzione statica di determinazione delle responsabilità per divenire, invece, un processo dinamico a cui partecipa

⁴² Sul punto si rinvia agli studi di S. CIUCCIOVINO, M. FAIOLI, A. TOSCANO, *Oltre il concetto di Blockchain: tecnica sociale di regolazione, fascicolo elettronico e nuovi diritti del lavoratore*, in *federalismi.it*, 2021, 2, p. 1 ss.; N. CARAVAGGIO, S. CIUCCIOVINO, F. CRESPI, M. FAIOLI, A. TOSCANO, *La blockchain nel mercato del lavoro italiano: una struttura non relazionale*, in "federalismi.it", 2021, 2, pp. 30 ss. Si v. anche S. CASTELLUCCI, *Blockchain e misurazione dell'orario di lavoro*, in "federalismi.it", 2021, 2, p. 45 ss.; C. RUSSO, *Blockchain e smart contract nel rapporto di lavoro*, in "Lavoro Diritto Economia", 2021, 1, p. 2 ss.; F. FAINI, *Blockchain e diritto: la catena del valore tra documenti informatici, smart contracts e data protection*, in "Responsabilità civile e previdenza", 2020, 1, p. 297 ss.; D. GAROFALO, *Blockchain, smart contract e machine learning: alla prova del diritto del lavoro*, in "Lavoro nella giurisprudenza", 2019, 10, p. 869 ss.; F. MATTIUZZO, N. VERONA, *Blockchain e smart contract: nuove prospettive per il rapporto di lavoro*, in "Lavoro nella giurisprudenza", 2019, 3, p. 236 ss.

attivamente anche il lavoratore⁴³. L'efficacia esimente del MOG verrebbe così supportata dalla tecnologia *blockchain*, la quale assicura la non-replicabilità e l'integrità dei documenti, offrendo al datore di lavoro uno strumento di prova dell'adempimento degli obblighi di diligenza e prevenzione richiesti dalla normativa vigente, a cui partecipa anche chi lavora, essendo parte attiva del sistema di registro distribuito⁴⁴.

Da ultimo, c'è da segnalare un punto non marginale della tematica qui trattata. In una prospettiva di revisione dei MOG, gli organismi di vigilanza (anche "OdV") e gli organismi paritetici assumerebbero un ruolo determinante quali nodi attivi dell'infrastruttura *SafetyChain*, favorendo ulteriormente il passaggio da una conformità puramente cartolare a una prevenzione dinamica e partecipata. Gli organismi paritetici (come FORMEDIL), evolvendo da semplici erogatori di servizi a nodi qualificati di un ecosistema digitale, agiscono come centri di validazione dei dati su registri distribuiti, garantendo la veridicità delle competenze e alimentando in tempo reale il DWS del lavoratore. Tale funzione risulta centrale per la gestione operativa della patente a crediti, in quanto consente l'aggiornamento automatico e certificato dei punteggi e fornisce criteri oggettivi per la qualificazione delle imprese, basati su prove digitali incontestabili di formazione effettiva e adempimento degli obblighi di diligenza. Parallelamente, per l'organismo di vigilanza istituito nell'ambito del MOG, *SafetyChain* rappresenta uno strumento di monitoraggio continuo e tecnicamente inoppugnabile: disponendo di record immutabili e certificati (tramite *hash* crittografici), l'OdV può verificare istantaneamente l'efficace attuazione delle procedure di sicurezza e l'integrità dei

⁴³ La tecnologia abilita l'automazione della gestione della patente a punti nell'edilizia, garantendo che i crediti siano legati a investimenti tecnologici e formativi reali e verificabili in tempo reale tramite *smart contracts*. L'integrazione del modello *SafetyChain* con le disposizioni operative della patente a crediti permetterebbe, inoltre, di trasformare un mero adempimento burocratico in uno strumento dinamico di prevenzione partecipata. Il rilascio della patente (punteggio iniziale di 30 crediti) avviene tramite il portale dell'INL previa autocertificazione o dichiarazione sostitutiva dei requisiti fondamentali, come l'adempimento degli obblighi formativi, il possesso del DURC, del DVR e la designazione del RSPP. Mentre il sistema ministeriale si basa sulla veridicità delle dichiarazioni (con rischio di falsificazioni), *SafetyChain* utilizza il DWS per verificare digitalmente tali documenti. I dati sulla formazione e sulla conformità diventano tecnicamente incontestabili e immutabili, offrendo al datore di lavoro una prova rigorosa dell'adempimento degli obblighi di diligenza. Il sistema prevede decurtazioni automatiche in caso di violazioni (es. 20 crediti per infortunio mortale, 5 per omessa elaborazione del DVR). L'infrastruttura DWS trasformerebbe il MOG da statico a dinamico. Gli *smart contracts* possono verificare costantemente i protocolli di sicurezza e i flussi produttivi. Si affida a una commissione territoriale la valutazione dei percorsi di recupero basati su formazione e investimenti. *SafetyChain* può certificare formalmente il completamento di tali percorsi, fornendo alla commissione un *dataset* trasparente e non manomettibile per il reintegro dei punti.

⁴⁴ La prova rigorosa dell'adempimento degli obblighi di diligenza è centrale per escludere la colpa di organizzazione. Come osserva T. TREU, *La partecipazione dei lavoratori...*, cit., le pratiche avanzate di partecipazione nei processi gestionali non solo incrementano la produttività, ma agiscono come leva di riqualificazione dell'intero sistema produttivo e delle relazioni industriali. V. MANES, *Realismo e concretezza...*, cit., 2021, specifica che la colpevolezza dell'ente esige la ricostruzione di una connessione puntuale tra il deficit organizzativo e il fatto reato, che la tecnologia *SafetyChain* mira a rendere tracciabile in modo immutabile.

flussi informativi aziendali⁴⁵. Questo disinnescava il rischio di una *cosmetic compliance* e rende il giudizio di idoneità del modello organizzativo più realistico, riducendo l'aleatorietà delle valutazioni giudiziali postume basate sul mero senno di poi. L'integrazione di questi due attori come nodi della *blockchain* sociale trasforma la funzione di vigilanza in una forma di sorveglianza partecipata, dove la certezza del dato garantita dalla tecnologia abilita una governance più condivisa e proattiva.

5. Osservazioni conclusive. Tre possibili linee di sviluppo della contrattazione collettiva per la partecipazione organizzativa di nuova generazione

Sulla base della ricerca condotta e dell'analisi del quadro normativo e tecnologico, si possono tracciare le seguenti conclusioni, le quali, sintetizzando i risultati del progetto *SafetyChain*, delineano le traiettorie future per la contrattazione collettiva.

La ricerca ha dimostrato che l'attuale crisi di effettività del sistema prevenzionistico può essere superata solo attraverso un passaggio dalla sorveglianza gerarchica alla sorveglianza partecipata. La tesi centrale identifica in *SafetyChain* un prototipo operativo, di tipo organizzativo partecipativo, di tale transizione. L'uso della *social blockchain* trasforma il dato sulla formazione da un mero pezzo di carta (spesso a rischio di falsificazioni) in un asset digitale immutabile e validato tecnicamente. Il *Digital Wallet for Safety* (DWS) restituisce al lavoratore la titolarità delle proprie informazioni professionali (e sono solo), rendendolo un nodo attivo e consapevole della catena di sicurezza, anziché un destinatario passivo di tutele. L'integrazione della tecnologia nei MOG consente di superare la staticità documentale, fornendo al datore di lavoro una prova dell'adempimento degli obblighi di diligenza e, contemporaneamente, al lavoratore la verifica attiva, partecipata, dei dati che transitano sul registro distribuito. Si è sottolineato che c'è una oggettiva importanza della cooperazione applicativa tra INL, INAIL e le piattaforme informatiche. *SafetyChain* propone una *blockchain permissioned* dove i nodi di autorizzazione sono affidati proprio agli enti bilaterali o organismi paritetici. Il che garantirebbe l'interoperabilità con le banche dati nazionali (SIISL, INAIL) e permetterebbe al lavoratore di portare con sé (attraverso il DWS) un asset certificato di competenze spendibile in tutta la catena del valore. L'effettiva portata innovativa di *SafetyChain* risiede nella relativa capacità di agire strumento di collegamento tra la gestione privata del dato e il controllo pubblico. La natura *permissioned* dell'infrastruttura, basata su *Hyperledger Fabric*, consente infatti di configurare nodi di validazione o di sola lettura specificamente

⁴⁵ In una riflessione datata, ma ancora molto adatta ai nostri temi, si utilizzava il concetto di occasione mancata con riferimento al collegamento tra organismo di vigilanza, sicurezza sul lavoro e partecipazione, in L. ZOPPOLI, *Il controllo collettivo sull'efficace attuazione del modello organizzativo diretto a garantire la sicurezza nei luoghi di lavoro*, in "Diritti lavori mercati", 2013, 1, pp. 15-32. Si v. anche L. APUZZO, *In tema di responsabilità dell'ente (nota a sentenza corte suprema di Cassazione Penale Sezione IV, 10 maggio 2022, n. 18413)*, in "Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia", 2022, 1-2, pp. 363-368.

dedicati a istituzioni quali INAIL e INL. In questo scenario, il processo di integrazione si articola su più livelli di cooperazione applicativa. Mentre la piattaforma SIISL funge da collettore nazionale delle informazioni, *SafetyChain* fornisce la prova di verità del dato sottostante. Ogni certificato formativo o record di sicurezza inserito nel DWS viene trasformato in un *hash* crittografico immutabile che garantisce agli ispettori l'originalità del documento, eliminando il rischio di alterazioni *ex post* o certificati di comodo. Con l'uso di *smart contract*, le scadenze formative e gli aggiornamenti della patente a crediti possono essere comunicati in tempo reale alle banche dati pubbliche, riducendo gli oneri burocratici per l'impresa e garantendo una trasparenza assoluta verso gli organi di vigilanza. La disponibilità di un registro distribuito dove il lavoratore è nodo attivo permette agli enti regolatori di accedere a una storia professionale validata e incontestabile. In sede di ispezione, ciò trasforma la conformità da una verifica documentale incerta a una validazione tecnica oggettiva, allineando la sicurezza esercitata in azienda con quella registrata nei dataset istituzionali. Tale sinergia tra *blockchain* sociale e piattaforme statali permette di superare la frammentazione dei sistemi informativi, rendendo la partecipazione organizzativa uno strumento di semplificazione amministrativa e di certezza del diritto.

Alla luce dei risultati del progetto di ricerca qui si individuano almeno tre ipotesi di sviluppo della contrattazione collettiva in materia di partecipazione organizzativa e digitalizzazione della sicurezza.

In primo luogo, la contrattazione collettiva può evolvere verso la gestione di infrastrutture tecnologiche che garantiscano l'effettività della prevenzione. Il fulcro è l'integrazione del DWS basato su *social blockchain*. I contratti collettivi possono stabilire che la registrazione della formazione non sia più solo cartacea ma avvenga tramite record digitali, garantendo l'immutabilità e la presunzione di veridicità dei dati. Il sistema deve essere gestito come una *blockchain permissioned*, dove i nodi di autorizzazione sono affidati a enti bilaterali di settore o organismi paritetici aziendali, garantendo l'interoperabilità con le banche dati di INL e INAIL. La contrattazione collettiva può definire l'uso del DWS come standard tecnico per l'ottenimento e l'incremento dei crediti della patente nell'edilizia, certificando in tempo reale investimenti e formazione. L'adozione del DWS verrebbe riconosciuta nei contratti collettivi come prova di adempimento degli obblighi di organizzazione adeguata *ex art. 2086 c.c.* e di sicurezza avanzata *ex art. 2087 c.c.*

In secondo luogo, la sfida è governare l'intelligenza artificiale affinché sia uno strumento di tutela e non di mera sorveglianza. I contratti collettivi possono introdurre una procedura qualificata, anche tipo partecipativo-organizzativo, per l'adozione di DPI intelligenti, tra cui si possono ricomprendere anche le forme più evolute di DWS, non solo relative alla registrazione della formazione. Le rappresentanze sindacali (RLS/T) vengono coinvolte sin dalla fase di scelta e configurazione delle tecnologie, garantendo una supervisione umana significativa. La contrattazione stabilisce la netta segregazione dei dati raccolti per finalità di sicurezza, rendendoli inutilizzabili per valutazioni di performance, profilazione o

fini disciplinari. I contratti collettivi possono prevedere protocolli specifici per mitigare il tecnostress e l'*overload* cognitivo derivanti dall'uso di intelligenza artificiale, DPI intelligenti e *blockchain*, includendo strumenti di supporto psicologico digitalizzati⁴⁶.

In terzo luogo, la partecipazione organizzativa si allarga dalla sicurezza al benessere globale del lavoratore, integrando salute, ambiente e qualità (approccio HSEQ). La contrattazione deve potenziare la figura del RLS, estendendone le competenze alla tutela dell'ambiente esterno e alla sostenibilità sociale. Gli enti bilaterali, nel senso di istituzioni mediante cui si attua la partecipazione organizzativa ex l. n. 76/2025, possono gestire piattaforme di data *analytics* che correlando dati formativi e incidentali (*near miss*), permettano di pianificare interventi preventivi e personalizzati basati sull'evidenza. Si possono sviluppare percorsi di sorveglianza sanitaria che includano *screening* oncologici, monitoraggio dell'invecchiamento cerebrale e accomodamenti ragionevoli basati sul modello bio-psico-sociale (ICF)⁴⁷. La bilateralità e, dunque, la partecipazione organizzativa diventano, in questa prospettiva, il centro di validazione di una posizione soggettiva giuridicamente rilevante del lavoratore, dove le competenze in materia di sicurezza sono considerabili un asset certificato e spendibile in tutta la catena del valore e negli appalti.

Abstract

Il saggio analizza l'evoluzione della sicurezza sul lavoro alla luce della l. 15 maggio 2025, n. 76, la quale introduce alcuni istituti per l'attuazione dell'art. 46 Cost., promuovendo la partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa. Il contributo si focalizza sulla partecipazione organizzativa, intesa come il coinvolgimento attivo dei lavoratori nelle decisioni produttive, trasformando la sicurezza da imposizione gerarchica a "bene comune" aziendale. Al centro dell'analisi è il progetto SafetyChain, un'infrastruttura basata su social blockchain e sul Digital Wallet for Safety (DWS). Tale tecnologia garantisce l'immutabilità e la trasparenza dei dati relativi alla formazione e alla conformità, restituendo al lavoratore il governo delle proprie informazioni professionali e rendendolo un nodo attivo della prevenzione. Lo studio esamina, inoltre, come l'integrazione di SafetyChain, secondo la logica partecipativa, possa rendere più dinamici i modelli di organizzazione e gestione (MOG) ex d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, ottimizzando la gestione della patente a crediti nell'edilizia attraverso l'uso di smart contracts e fornendo al datore di lavoro una prova tecnicamente incontestabile dell'adempimento degli obblighi di diligenza.

This essay examines the evolution of workplace safety in light of Law No. 76 of May 15, 2025, which implements Article 46 of the Italian Constitution by promoting worker participation in company management. The contribution focuses on organizational participation, defined as the active involvement of workers in production decisions, thereby transforming safety from a top-down mandate into a corporate "common good". Central to the

⁴⁶ Rinvio a M. FAIOLI, *Verso un "AI for Good"...*, cit., 2025 e al rapporto di ricerca di T. TREU, M. FAIOLI, *Sicurezza sul lavoro e AI. Prospettive, buone pratiche e casi aziendali*, 2025 in https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=52819&content=Sicurezza%2Bsul%2Blavoro%2Be%2BAI%2E%2BProspettive%2C%2Bbuone%2Bpratiche%2Be%2Bcasi%2Baziendali&content_author=%3Cb%3ETiziano%2BTreu%2Be%2BMichele%2BFaioli%2B%28a%2Bcura%29%3C%2Fb%3E.

⁴⁷ Si v. sul punto i recenti contributi di F. MALZANI, *Modelli aziendali di prevenzione integrata. Riflessioni a margine di una ricerca sul campo*, in "federalismi.it", 2025, 31, pp. 224-241 e M. GIOVANNONE, *Salute e sicurezza nella grande impresa italiana: tra prevenzione organizzativa, compliance ESG e Total Worker Health*, in "federalismi.it", 2025, 31, pp. 210-223.

analysis is the SafetyChain project, an infrastructure based on social blockchain and the Digital Wallet for Safety (DWS). This technology ensures the immutability and transparency of training and compliance data, returning the governance of professional information to the worker and establishing them as an active node in prevention. Furthermore, the study explores how the integration of SafetyChain can render Organization and Management Models (MOG) under Legislative Decree 81/2008 dynamic, optimizing the management of the so called "patente a crediti" in the construction sector through the use of smart contracts and providing employers with technically incontestable proof of compliance with due diligence obligations.

Parole chiave

Partecipazione organizzativa, Sicurezza sul lavoro, SafetyChain, Social Blockchain, Modelli di Organizzazione e Gestione (MOG), Legge 76/2025, Patente a crediti, Digital Wallet for Safety.

Keywords

Organizational participation, Occupational health and safety, SafetyChain, Social Blockchain, Organization and Management Models (MOG), Law 76/2025, Credit-based license, Digital Wallet for Safety.

L'attuazione degli obblighi di *due diligence* tra gestione del rischio, standardizzazione tecnica e «sicurezza procedurale»^{**}

di Riccardo Tonelli*

SOMMARIO: 1. Premessa e posizione del problema. – 2. Gestione del rischio e standardizzazione tecnica nella dimensione multilivello. – 2.1. Il Regolamento 2024/1689/UE sull'IA. – 2.2. Il d.lgs. n. 81/2008 e i sistemi di gestione della salute e sicurezza sul lavoro. – 3. Gestione del rischio e standardizzazione tecnica nell'attuazione degli obblighi di *due diligence* di cui alla Direttiva 2024/1760/UE. – 4. Quale «sicurezza procedurale» nella standardizzazione? Il caso dell'ISO 45001. – 5. Considerazioni finali.

1. Premessa e posizione del problema

Com'è noto, la “versione europea” della *mandatory Human Rights Due Diligence* (d'ora in avanti: *mHRDD*), di cui alla Direttiva 2024/1760/UE (c.d. *Corporate Due Diligence Directive*, d'ora in avanti: *CSDDD*), è modellata sul paradigma delle *risk-based regulations*. Tale approccio regolativo sembra potersi ricondurre al novero delle (più o meno nuove) tecniche regolative di carattere procedurale, che combinano le prescrizioni di legge all'intervento di strumenti formalmente non vincolanti, ma che sembrano essere connotati da un elevato grado di “normatività” *de facto*.

L'obiettivo di questo contributo è analizzare i termini di questo possibile intreccio tra fonti “normative” diverse con riferimento all'attuazione del principale obbligo imposto alle imprese dalla *CSDDD*, ossia la messa in atto delle procedure di *risk management*. Nello specifico, l'attenzione sarà rivolta al ruolo che in questo ambito sembra poter giocare la standardizzazione tecnica e alle relative implicazioni giuslavoristiche.

Il tema si inserisce entro una più ampia esigenza di ricostruzione delle “fonti” che regolano (formalmente e di fatto) un dato «micro-sistema»¹ giuridico –

* Riccardo Tonelli è assegnista di ricerca in Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Ferrara. Riccardo.tonelli@unife.it

** Il saggio rielabora la relazione presentata al seminario “Due diligence e sicurezza sul lavoro nella supply chain: tecniche di tutela nel prisma dei diritti umani?”, tenutosi nell'Università degli Studi di Roma Tre il 13 maggio 2025.

Il saggio è stato preventivamente assoggettato alla procedura di referaggio prevista dalle regole editoriali della Rivista.

¹ Ossia un «“sotto-insieme” di materiali normativi» variabile «in funzione degli interessi pratici (o scientifici o didattici) di ciascun giurista»; esso è, propriamente, «un insieme di enunciati delle fonti relativi ad un istituto giuridico, ad una certa materia, spesso contenuti in più documenti normativi, individuati dall'interprete, a seguito di un'attività ricostruttiva che li unifica e ordina, dopo aver attribuito loro un significato, entro una medesima *ratio*». Così: B. PASTORE, *Casi, micro-*

un'esigenza particolarmente avvertita dai giuslavoristi se è vero che, come affermato da Umberto Romagnoli, «il diritto del lavoro è la zona sismica di ogni ordinamento giuridico» e che le sue fonti di produzione ne costituiscono «l'epicentro»². Oggi più che mai, infatti, le fonti «vivono importanti fibrillazioni»³ e il diritto «si fa costantemente» proprio nell'intreccio tra diversi regimi regolativi interdipendenti⁴, di cui la standardizzazione tecnica sembra costituire un rilevante esempio. L'ordinamento non si configura più come mero insieme dei prodotti normativi elaborati «secondo procedure formalmente valide», ma come «totalità delle ragioni rilevanti, decisive, valide ed efficaci» che giustificano una decisione giuridica, mostrandosi «“aperto” alle pratiche sociali di reperimento del diritto»⁵. Questo “farsi” costantemente del diritto rende allora necessario per il giurista cimentarsi in una duplice attività: dapprima, un'attività «inventiva [...] consistente nel cercare e nel trovare» la pluralità di fonti che si affastellano entro un dato ambito giuridico⁶; in seguito, un'attività di ricostruzione delle fonti così rinvenute, che vanno «unifica[te] e ordina[te] entro una medesima ratio»⁷.

Lo studio prenderà le mosse dall'esame del ruolo che la standardizzazione tecnica assume nella dimensione multilivello (§ 2). In particolare, saranno esaminati due «micro-sistemi» regolativi ritenuti paradigmatici per le riflessioni che si intende sviluppare: uno attinente al diritto dell'Unione europea, il Regolamento 2024/1689/UE sui sistemi di intelligenza artificiale (d'ora in avanti: Regolamento IA) (§ 2.1), uno attinente al diritto italiano, il d.lgs. n. 81/2008, c.d. Testo unico sulla sicurezza sul lavoro (d'ora in avanti T.U. sicurezza) (§ 2.2). Questa analisi consentirà di formulare una prima e parziale risposta a una domanda preliminare: perché considerare proprio la standardizzazione tecnica tra le varie forme di “normatività” potenzialmente implicate nell'attuazione della CSDDD? Successivamente, l'attenzione sarà rivolta alla Direttiva europea, con l'obiettivo di verificare se e in quale misura la standardizzazione potrà effettivamente occupare uno spazio regolativo (anche) nell'attuazione degli obblighi di *due diligence* (§ 3). Al fine di rendere più chiaro il filo conduttore che lega le riflessioni svolte, giova anticipare che questa verifica sembra condurre in effetti a un esito positivo. A questo punto è opportuno verificare quali siano i profili di maggiore rilievo

sistemi, principi nel disordine delle fonti, in P. CHIASSONI, P. COMANDUCCI, G.M. RATTI (a cura di), *L'arte della distinzione. Scritti per Riccardo Guastini*, Vol. II, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, Marcial Pons, 2019, p. 381 ss., qui p. 384).

² Si tratta della nota metafora di U. ROMAGNOLI, *La déréglementation et les sources du droit du travail*, in “Revue Internationale de Droit Comparé”, 1990, 1, p. 9 ss., qui p. 11.

³ L. ZOPPOLI, *Il diritto del lavoro dopo l'avvento dell'IA: aggiornamento o stravolgimento? Qualche (utile) appunto*, in “Diritti Lavori Mercati”, 2024, 3, p. 409 ss., qui p. 416.

⁴ In questo senso B. PASTORE, *Complessità della rete e soft law*, in “Revista de la Facultad de Derecho de Mexico”, 2024, 288, p. 177 ss., qui p. 185.

⁵ Ivi, pp. 185-186, che aggiunge come in un tale quadro «entra in gioco [...] un'idea di giuridicità che non dipende solo dalla riconoscibilità formale/procedurale della norma, ma anche dal suo essere effettiva».

⁶ In tal senso P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, Bari-Roma, Laterza, 2017, p. 82, che aggiunge come «inventiva» sia termine da intendersi, in questo caso, «nel significato che hanno i vocaboli originari latini *invenire* e *inventio*».

⁷ B. PASTORE, *Complessità della rete e soft law*, cit., p. 180.

giuslavoristico che discendono dal riconoscimento di un tale ruolo. Il che induce a interrogarsi su chi esercita un tale potere “regolativo”. Il rischio, infatti, è che dietro alla presunta tecnicità-neutralità della standardizzazione si celi una «nuova asimmetria»⁸: questioni che in realtà assumono una dimensione “politica” o comunque discrezionale potrebbero essere endemicamente orientate dalle istanze del mondo imprenditoriale e/o della consulenza, e da quelle degli enti di certificazione, a discapito degli interessi “sociali”⁹. Per il giurista del lavoro, ciò richiede specialmente di indagare se e quali “diritti” di partecipazione siano riconosciuti alle rappresentanze dei lavoratori nei processi di elaborazione degli standard (§ 4). Infine, saranno sviluppate talune considerazioni d’insieme sull’analisi svolta (§ 5).

2. Gestione del rischio e standardizzazione tecnica nella dimensione multilivello

Si è detto che nel dare forma alla *mHDDD* il legislatore europeo ha optato per il «modello normativo procedurale» fondato sull’approccio *risk-based*¹⁰. Tale scelta non stupisce, posto che l’opzione in favore di questo paradigma è da considerarsi ormai «sistematica», specie rispetto alle discipline che, a vario titolo, regolano la responsabilità dell’impresa¹¹.

Si noti poi che l’adozione di tale approccio si inserisce entro un più ampio processo di “deregolamentazione” diretto a fronteggiare la crescente «difficoltà per il diritto di comprendere [la] complessità del reale»¹². “Deregolamentazione” non significa in questo caso assenza di regolazione, bensì piuttosto redistribuzione di potere “normativo”¹³: il processo a cui si assiste, infatti, è il progressivo

⁸ L’espressione è utilizzata da Lorenzo Zoppoli con riferimento all’impatto che i sistemi di intelligenza artificiale promettono di determinare sul diritto del lavoro e sui lavoratori, quale «tecnologia con ambizioni dominatrici» che potrebbe far «soccombere [...] l’umana soggettività al di là della “maschera” indossata in conformità a vecchi copioni o come alibi per nuove fughe da assunzioni di responsabilità» (in tal senso: L. ZOPPOLI, *Il diritto del lavoro dopo l’avvento dell’IA: aggiornamento o stravolgimento? Quale (utile) appunto*, in “Diritti Lavori Mercati”, n. 3/2024, p. 409 ss., qui p. 425).

⁹ Un rischio che proprio rispetto alla standardizzazione tecnica è stato a più riprese evidenziato dalla stessa Commissione europea. Si v., tra gli altri, comunicazione della Commissione europea, 2 febbraio 2022, *Una strategia dell’UE in materia di normazione. Definire norme globali a sostegno di un mercato unico dell’UE resiliente, verde e digitale*, COM(2022) 31 final, spec. 4.

¹⁰ M. GIOVANNONE, *AI, Working Machinery and OSH Implications: Human Rights Approach and Liability Regimes in the Multilevel Regulations*, in “Diritti Lavori Mercati International”, n. 1/2025, p. 85 ss., qui p. 108 (traduzione mia). Ma già ID., *La sicurezza delle attrezzature da lavoro nell’intreccio regolativo tra l’AI Act e il regolamento macchine*, in “Ambientediritto.it”, n. 3/2025, p. 1 ss., qui p. 17. Più di recente, sull’approccio adottato dalla Direttiva, nonché, in generale, sulla disciplina della *mHRDD* da essa introdotta: C. CARTA, *Lavoro e responsabilità dell’impresa nello spazio giuridico globale*, Torino, Giappichelli, 2025, spec. p. 136 ss.

¹¹ M. BARBERA, “La nave deve navigare”. *Rischio e responsabilità al tempo dell’impresa digitale*, in “Labour & Law Issues”, n. 2/2023, p. 1 ss., qui p. 9.

¹² P. LOI, *La sicurezza. Diritto e fondamento dei diritti nel rapporto di lavoro*, Torino, Giappichelli, 2000, qui p. 44.

¹³ In tal senso U. ROMAGNOLI, *La deregulation et les sources du droit du travail*, in “Revue internationale de droit comparé”, n. 1/1990, p. 9 ss., qui p. 10. Deregolamentazione non è quindi neppure sinonimo di semplificazione: «alla semplicità tipica del diritto dell’età della codificazione»,

arretramento della “regolamentazione” del lavoro – intesa come imposizione giuridico-legislativa che promana da un potere unilaterale e (tendenzialmente) centralizzato – in favore di nuove tecniche regolative, tra cui, appunto, quelle di carattere procedurale, in base alle quali la legge affida «ad una pluralità di soggetti» parte dell’attività regolativa¹⁴, favorendo lo sviluppo di “normatività” altre, ritenute maggiormente capaci di rispondere alla complessità del reale.

Questo meccanismo può senz’altro aprire spazi di intervento per le parti sociali e per la loro auto-regolazione¹⁵. Tuttavia, come affermato da Alain Supiot, esso si fonda altresì e sempre più spesso sull’utilizzo di indicatori, *best practices*, metriche quantitative e tecniche di *benchmarking* – strumenti che trovano nella standardizzazione tecnica la propria (non unica, ma prevalente) traduzione “normativa”¹⁶. In effetti – osserva ancora Supiot – «la deregolamentazione giuridica è accompagnata anche da un aumento in efficacia delle norme tecniche a tutela universale» e, con particolare riferimento al lavoro, «la normalizzazione [o standardizzazione, n.d.a.] tecnica e specialmente il ricorso alle norme di qualità e alle procedure di certificazione da parte di agenzie private» va sostituendosi «alla direzione giuridica come metodo di controllo della produzione»¹⁷. Una dinamica che sembra trovare conferma in molte normative più o meno recenti che adottano l’approccio *risk-based*¹⁸.

Prima di analizzare il possibile ruolo della standardizzazione nell’attuazione della CSDDD, è allora utile osservare il rilievo giuridico che questa forma di “normatività” pare assumere nella dimensione multilivello, esaminando due normative di stretto interesse giuslavoristico, che al contempo rappresentano esempi paradigmatici di regolazione *risk-based*: il Regolamento IA e il T.U. sicurezza. Tale analisi consentirà di valutare se dinamiche analoghe possano manifestarsi anche con riferimento alla CSDDD.

infatti, si è sostituita «la complessità delle regolamentazioni» (B. PASTORE, *Casi, micro-sistemi, principi nel disordine delle fonti*, cit., qui p. 386), intesa come pluralità di «centri di produzione normativa non previsti ed estranei al testo costituzionale e tuttavia efficaci e suscettibili di condizionare il comportamento dei soggetti pubblici e privati» (Così F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 2004, qui p. 9).

¹⁴ In questi termini P. LOI, *Lavoro, transizione ambientale e digitale nella regolazione procedurale del rischio*, in ALBI P. (a cura di), *Il diritto del lavoro nell’era delle transizioni*, Pisa, Pacini, 2024, p. 67 ss., qui p. 90.

¹⁵ È il caso del «decentramento delle fonti normative» descritto da G. GIUGNI in *Giuridificazione e deregolazione nel diritto del lavoro italiano*, in “Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali”, n. 2/1986, p. 317 ss., spec. pp. 331 e 334-335.

¹⁶ Si è consapevoli della plurivocità dei termini “regolamentazione” e “regolazione”. Per un’approfondita disamina sulle diverse declinazioni degli stessi (che si pone altresì in ideale dialogo con la demarcazione accolta da Supiot) si v. per tutti A. JEAMMAUD, *Introduction à la sémantique de la régulation*, in J. CLAMM, G. MARTIN (éd.), *Les transformations de la régulation juridique*, 1998, Paris, LGDJ, p. 47 ss., spec. sulla “regolamentazione” pp. 56-58; sulla “regolazione” pp. 52-56). È interessante notare che nella sua analisi semantica sui termini che esprimono varie forme di “normatività”, l’A. inserisce altresì quello di “normalizzazione tecnica” (*normalisation technique*, pp. 58-59).

¹⁷ A. SUPIOT, *Lavoro subordinato e lavoro autonomo*, in “Diritto delle relazioni industriali”, n. 2/2000, p. 217 ss., qui p. 223.

¹⁸ Oltre alla CSDDD, si pensi, a mero titolo di esempio, al reg. n. 2024/1689 in materia di intelligenza artificiale o al reg. n. 2016/679 (c.d. GDPR) in materia di protezione dei dati.

2.1. Il Regolamento 2024/1689/UE sull'IA

Com'era prevedibile, date le molteplici e importanti ricadute sui lavoratori e sul diritto del lavoro, il Regolamento IA ha acceso un ampio dibattito dottrinale¹⁹. Un'attenzione più marginale sembra invece essere dedicata al ruolo giocato dalla standardizzazione tecnica in questo ambito e alle conseguenze, pratiche e teoriche, che dallo stesso derivano, anche in chiave giuslavoristica²⁰.

Senza poter sviluppare in questa sede una compiuta analisi di tale “complesso”²¹ intervento normativo, si noti che la nuova disciplina si affianca e non si sostituisce alle tutele previste dalle normative vigenti²²; essa appare nondimeno rilevante, posto che alcuni dei rischi derivanti dall'utilizzo dei sistemi di IA per finalità connesse all'organizzazione e gestione del lavoro possono essere evitati intervenendo già “a monte”, nel momento della progettazione e realizzazione degli stessi, e non soltanto “a valle”, nel momento della relativa implementazione.

Sotto il profilo della tecnica regolativa, il Regolamento segue il paradigma del c.d. *New Legislative Framework* (NLF), ossia l'approccio armonizzato volto a regolare la commercializzazione dei “prodotti” nel mercato interno²³. Proprio questa scelta è stata condivisibilmente criticata da alcuni commentatori, posto che, come si avrà

¹⁹ La dottrina in materia è ormai amplissima e un suo puntuale richiamo rischierebbe di ridursi a una sterile elencazione, senza apportare alcun contributo al merito della trattazione. Da ultimo si v. i contributi pubblicati nel fascicolo monografico n. 4/2024 della “Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale” di A. MANTELERO, M. PERUZZI; G. GAUDIO; V. NUZZO; A. INGRAO; C. LAZZARI, P. PASCUCI; C. FALERI; M. AIMO, M. PERUZZI, L. TEBANO.

²⁰ Per alcuni riferimenti al ruolo della standardizzazione in questo ambito si v. A. LO FARO, *Algorithmic Decision Making e gestione dei rapporti di lavoro: cosa abbiamo imparato dalle piattaforme*, in “Federalismi.it”, n. 25/2022, p. 188 ss., spec. p. 201 ss.; nonché: S. CIUCCIOVINO, *Risorse umane e intelligenza artificiale alla luce del regolamento (UE) 2024/1689, tra norme legali, etica e codici di condotta*, in “Diritto delle relazioni industriali”, n. 3/2024, p. 573 ss., qui p. 605 ss.; C. CRISTOFOLINI, *Navigating the impact of AI systems in the workplace: strenghts and loopholes of the EU AI Act from a labour perspective*, in “Italian Labour Law e-Journal”, vol. 17, n. 1/2024, p. 75 ss., spec. p. 85 ss.; e, più di recente: A. MANTELERO, M. PERUZZI, *L'AI Act e la gestione del rischio nel sistema integrato delle fonti*, in “Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale” n. 4/2024, p. 517 ss., spec. pp. 520 e 534. Per una prospettiva non giuslavoristica in cui si sottolineano le diverse criticità della devoluzione di questo spazio regolativo agli enti di standardizzazione: A. MANTELERO, *The Foundamental Rights Impact Assessment (FRIA) in the AI Act: Roots, legal obligations and key elements for a model template*, in “Computer Law & Security Review”, vol. 54, 2024.

²¹ Si vi in tal senso S. CIUCCIOVINO, *AI, la sfida italiana: la Legge 132/2025 ridisegna il quadro nazionale accanto all'AI Act europeo*, in “Network 360 – AI4Business”, 29 settembre 2025.

²² In tal senso, per tutti, M. PERUZZI, *IA e obblighi datoriali di tutela del lavoratore: necessità e declinazioni dell'approccio risk-based*, in “Federalismi.it”, n. 30/2024, p. 225 ss.

²³ Più nel dettaglio il NLF è un modello di *governance* che prevede che le normative ad esso riconducibili stabiliscano direttamente gli obiettivi e i «requisiti essenziali» che i prodotti e i servizi devono avere per poter essere immessi nel mercato interno, ma devolvono al “sistema” europeo di standardizzazione l'elaborazione di “norme tecniche” armonizzate volte ad agevolare gli operatori economici nel rispetto dei requisiti e nel perseguimento degli obiettivi. L'adeguamento a questi standard armonizzati è formalmente volontario, ma determina una presunzione (assoluta) di conformità ai requisiti essenziali fissati a livello legislativo, che tutti gli Stati membri devono rispettare. Per un approfondimento sul punto, si v. B. VAN LEWEE, *Standardisation in the Internal Market for Services: An Effective Alternative to Standardisation?*, in “Revue internationale de droit économique”, 2018, p. 319 ss. Sulla struttura del “sistema” di standardizzazione europea e multilivello si v. R. TONELLI, *Standardizzazione e diritto del lavoro*, Napoli, Jovene, 2025, spec. p. 37 ss.

modo di osservare, lo schema del NLF – pur riconducibile al modello *risk-based* – prevede l'adozione di un meccanismo di accertamento della conformità dei sistemi di IA ai requisiti fissati dal Regolamento che desta numerose perplessità²⁴.

Venendo alla disciplina, gli obblighi introdotti gravano, in via del tutto prevalente, in capo ai «fornitori», ossia le persone fisiche o giuridiche che sviluppano sistemi di IA e li immettono nel mercato²⁵.

Per identificare tali obblighi, nonché, in generale, per schematizzare l'approccio adottato dal legislatore europeo, viene di norma utilizzata l'immagine della piramide del rischio, ossia una tipizzazione dei rischi che possono presentare i sistemi di IA su quattro livelli: *i.* livello di rischio *minimo*; *ii.* livello di rischio *limitato*; *iii.* livello di rischio *alto*; *iv.* livello di rischio *inaccettabile*.

Rientrano nel livello di rischio *minimo* la maggioranza dei sistemi di IA, attinenti, ad esempio, allo sviluppo e al funzionamento dei videogiochi o ai filtri per la categorizzazione delle mail di *spam*. Ai sistemi di IA che fanno parte di tale categoria non si applica una disciplina particolare e gli stessi saranno disponibili alle medesime regole previgenti al Regolamento.

²⁴ Si v., tra gli altri: S. CIUCCIOVINO, *Risorse umane e intelligenza artificiale alla luce del regolamento (UE) 2024/1689*, cit., spec. p. 586 ss.; T. TREU, *Regolamento su intelligenza artificiale e direttiva Due Diligence: a chi compete la valutazione dei rischi?*, in “Norme & Tributi Plus”, n. 37, 4 ottobre 2024; L. ZOPPOLI, *Il diritto del lavoro dopo l'avvento dell'intelligenza artificiale: aggiornamento o stravolgimento? Qualche (utile) appunto*, cit., spec. p. 419 ss. Nella dottrina straniera M.E. KAMINSKI, *Regulating the Risk of AI*, in “Boston University Law Review”, n. 103/2023, p. 1347 ss. Per una posizione più favorevole, in generale, rispetto all'intervento eurounitario, specie se letto “in combinato disposto” con altre, diverse discipline A. ALAIMO, *Il Regolamento sull'Intelligenza Artificiale: dalla proposta della Commissione al testo approvato dal Parlamento. Ha ancora senso il pensiero pessimistico?*, in “Federalismi.it”, 18 ottobre 2023. L'adozione di tale approccio è stata altresì condivisa dalle parti sociali (i v., in particolare, l'Accordo quadro sulla digitalizzazione, 22 giugno 2020 sottoscritto dalla Ces, BusinessEurope, Ceep e SMEunited), tuttavia la Ces non ha mancato di sottolineare come la corretta attuazione dello stesso presupponga un adeguato coinvolgimento dei sindacati nei processi di elaborazione degli standard tecnici (la posizione è rimarcata a più riprese nei report periodici sull'attività della Ces all'attività di standardizzazione qui accessibili: <https://www.etuc.org/en/etuc-standardisation-newsletters>).

²⁵ Rientrano in tale categoria non solo gli sviluppatori di sistema di IA o modello di IA per finalità generali, ma anche chi «fa sviluppare [tali sistemi], per poi commercializzarli o anche solo metterli in servizio [...], purché apponga il proprio nome [...] o marchio». Pertanto, per quanto qui più interessa, può esserci un cumulo tra la posizione di utilizzatore (*deployer*) e di fornitore (*provider*). Il datore di lavoro, infatti, «può figurare al contempo come fornitore e *deployer* [utilizzatore] del sistema, laddove utilizzi software sviluppati internamente o fatti sviluppare e in ipotesi anche commercializzati, a cui apposto il proprio nome o marchio»; lo stesso avviene qualora «il datore di lavoro sviluppi o faccia sviluppare un sistema che integra un modello di IA (c.d. fornitore a valle)», o se «apport[a] a un sistema di IA ad alto rischio – già immesso sul mercato o fornitogli – una modifica sostanziale che non incida su tale classificazione; ovvero anche laddove modifichi la finalità prevista di un sistema di IA, sia anche un sistema per finalità generali (GPAI), in modo da richiederne una classificazione ad alto rischio». Per ulteriori approfondimenti in merito si v. G. GOSSETTI, M. PERUZZI, *Intelligente e artificiale: una tecnologia organizzativa da regolare*, in “SINAPPSI. Connessioni tra ricerca e politiche pubbliche”, n. 2/2025, p. 128 ss., spec. p. 148 ss., da cui sono tratte le precedenti citazioni. Sull'importanza che le procedure di «sorveglianza umana» sul funzionamento dei sistemi di IA intervengano già «dalle prime fasi della progettazione», si v. T. TREU, *Il controllo umano delle tecnologie: regole e procedure*, in “W.P. CSDLE ‘Massimo D’Antona.IT””, n. 492/2025, p. 1 ss., qui p. 22. Nello stesso senso, con particolare riferimento ai processi di elaborazione degli standard tecnici in materia: N. GIORGI, *Standardising AI – A Trade Union Perspective*, in A. PONCE DEL CASTILLO (ed.), *Artificial Intelligence and Labour and Society*, Bruxelles, ETUI, 2024, p. 115 ss.

Nel secondo livello sono ricompresi i sistemi di IA che, dato il *limitato* livello di rischio, possono essere realizzati e commercializzati nel mercato unico, a condizione di rispettare alcuni obblighi di trasparenza affinché gli utenti/utilizzatori vengano resi edotti del fatto che stanno interagendo con un sistema di IA. Sono riconducibili a tale insieme, ad esempio, i cc.dd. *chatbot* o i sistemi che generano contenuti.

Rientrano nel livello di rischio *alto* i sistemi di IA utilizzati in particolari settori nonché quelli diretti a realizzare compiti particolari. Per quanto qui maggiormente interessa, si tratta dei sistemi relativi all'occupazione, la gestione dei lavoratori e l'accesso al lavoro autonomo²⁶. Ai fini della commercializzazione dei sistemi ad alto rischio, i fornitori devono operare un *conformity impact assessment*, il quale, come si avrà modo di specificare nel prosieguo, si concretizza nel modello regolativo tipico del NLF e costituisce pertanto il punto di intreccio fondamentale con il sistema della standardizzazione²⁷. Al riguardo, è importante evidenziare che la classificazione di “alto rischio” è rimessa allo stesso fornitore sulla base di un processo di autovalutazione²⁸.

La categoria di rischio *inaccettabile* riguarda un numero limitatissimo di sistemi di IA che rappresentano una minaccia per la sicurezza, i diritti o i mezzi di sussistenza delle persone²⁹.

Come evidenziato da alcuni commentatori, l'immagine della piramide del rischio costituisce però una “semplificazione”, che rischia di adombrare sia l'effettivo funzionamento dell'approccio utilizzato dal legislatore eurounitario³⁰, sia, per quanto qui più interessa, il ruolo giocato dalla standardizzazione in materia. Esaminando con più attenzione la tecnica regolativa adottata, il Regolamento IA ha concretizzato l'approccio *risk-based* mediante una «tripartizione del processo valutativo» dei rischi, secondo i tre modelli (i.) del *technology impact assessment*, (ii.) del *conformity impact assessment* e del (iii.) *foundamental rights impact assessment*³¹.

²⁶ Per ulteriori specificazioni si v. l'Allegato III, punti 3 e 4, del reg. n. 2024/1689.

²⁷ Si noti che taluni vincoli e obblighi relativi ai sistemi ad alto rischio sono previsti altresì in capo ai *deployers* e, specialmente, ai datori di lavoro. Art. 26 del reg. n. 2024/1689.

²⁸ Un ulteriore (e preoccupante) alleggerimento sotto questo profilo è prefigurata nella recente proposta della Commissione europea c.d. Omnibus digitale (COM(2025) 836), laddove si prevede di ridurre gli oneri di registrazione per i fornitori di sistemi di IA utilizzati in settori ad alto rischio, per i quali il fornitore ha concluso che non siano ad alto rischio in quanto «utilizzati solo per compiti limitati o procedurali». Così: *Relazione* alla Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) 2024/1689 e (UE) 2108/1139 per quanto riguarda la semplificazione dell'attuazione di regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (Omnibus digitale sull'IA), 2025/0359, COM(2025) 836, spec. punto 1, nonché considerando 9 e art. 1, par. 6, 14 e 32 della proposta di Regolamento.

²⁹ Si tratta, ad esempio, dei sistemi di riconoscimento facciale o dei sistemi di c.d. *social scoring*, ossia i sistemi volti ad attribuire un “punteggio sociale” alle persone, classificandole in base ai propri comportamenti. In linea generale, l'utilizzo di questi sistemi è vietato ai sensi del Regolamento (art. 5). Sul complesso e problematico sistema di deroghe, che si intreccia necessariamente con la delimitazione in concreto dei confini di queste quattro categorie, si v. M. PERUZZI, *LA e obblighi datoriali di tutela del lavoratore*, cit., qui p. 243 ss.

³⁰ A. MANTELERO, M. PERUZZI, *L'AI Act e la gestione del rischio nel sistema integrato delle fonti*, cit., qui p. 520.

³¹ In tal senso A. MANTELERO, M. PERUZZI, *L'AI Act e la gestione del rischio nel sistema integrato delle fonti*, cit., qui pp. 519-520.

Il primo ha portato a definire i sistemi di IA che presentano un livello di rischio inaccettabile e quelli ad alto rischio. Tale modello consente infatti di operare una «valutazione *ex ante* astratta circa l'accettabilità di una data classe di applicazioni tecnologiche, in ragione dell'impatto delle stesse sui principi fondanti del diritto dell'Unione»³².

Il *conformity impact assessment*, come già accennato, riguarda essenzialmente i sistemi di IA a rischio alto e costituisce una «valutazione del rischio industriale in termini tradizionali, di pregiudizio all'integrità fisica e sicurezza del prodotto/servizio, che però comprende anche i possibili pregiudizi per i diritti fondamentali»³³. Nel Regolamento IA questo modello di valutazione vede quale elemento cardine l'adozione da parte del fabbricante di un sistema di gestione della qualità. Tale sistema deve essere integrato con un sistema di gestione dei rischi. Un altro elemento di valutazione particolarmente rilevante per la prospettiva giuslavoristica è costituito dalla garanzia di misure di «sorveglianza umana»³⁴. Si è detto che, sul piano della tecnica regolativa, il *conformity impact assessment* si traduce nello schema tipico del NLF. Ciò comporta che a livello legislativo vengono fissati i principi e i requisiti generali che il prodotto/servizio deve rispettare per poter essere commercializzato – principi e requisiti che in questo caso riguardano anche i suddetti sistemi di gestione e le misure di «sorveglianza umana». La concretizzazione di tali principi e requisiti viene demandata al sistema della standardizzazione: i sistemi ad alto rischio realizzati secondo gli standard tecnici europei sono infatti presunti conformi rispetto ai requisiti sanciti dal Regolamento (art. 40)³⁵. Peraltro, la valutazione di conformità dei sistemi di IA relativi alla gestione del lavoro³⁶ si può fondare su un «mero *self-assessment*» da parte del fabbricante, non essendo obbligatoria la certificazione di parte terza³⁷. Ciò rende ancora più determinante il ruolo regolativo giocato dalla standardizzazione.

³² IBID.

³³ Ancora A. MANTELERO, M. PERUZZI, *L'AI Act e la gestione del rischio nel sistema integrato delle fonti*, cit., qui p. 520.

³⁴ Art. 14 del reg. n. 2024/1689. Gli altri principi e requisiti di conformità sono sanciti agli artt. dall'8 al 15.

³⁵ Per “standard tecnici europei” si intendono qui gli standard sviluppati dal CEN su mandato della Commissione. Molti di essi sono attualmente in fase di sviluppo e dovrebbero essere elaborati entro aprile 2026. A mero titolo di esempio, si pensi agli standard, attualmente in corso di elaborazione, sui sistemi di gestione della qualità, sui sistemi di gestione del rischio, sulle misure di «sorveglianza umana» (sul punto, si v. M. CANTERO GAMITO, *The Role of ETSI in the EU's Regulation and Governance of Artificial Intelligence*, in *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 25 aprile 2024) o sulla qualità dei *dataset* utilizzati dai sistemi di IA – un profilo, quest'ultimo, «centrale quando si tratta di affrontare la questione della discriminazione algoritmica» (così A. MANTELERO, M. PERUZZI, *L'AI Act e la gestione del rischio nel sistema integrato delle fonti*, cit., qui p. 532).

³⁶ Si v. ancora l'Allegato III del Regolamento.

³⁷ Tanto stabilisce infatti l'art. 43, par. 2, laddove prevede che, per questi sistemi, tali soggetti possano limitarsi a una mera valutazione basata sul «controllo interno». Sul punto si v. M. PERUZZI, *LA e obblighi datoriali di tutela del lavoratore*, cit., qui p. 247. Parla di eccesso di allarmismo al riguardo J. REMPALA per BusinessEurope, in M. AIMO, M. PERUZZI, L. TEBANO (a cura di), *AI Act e direttiva piattaforme nello spazio regolativo europeo: una tavola rotonda virtuale*, in “Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale”, n. 4/2024, p. 618 ss., qui p. 621.

Il *fundamental rights impact assessment* non riguarda i fornitori, ma si applica ai (solì) *deployers* «organismi di diritto pubblico» o «enti privati che forniscono servizi pubblici». Tale valutazione – che riguarda altresì i diritti dei lavoratori – non è formalmente collegata al sistema della standardizzazione; tuttavia, è in corso di elaborazione uno standard (da cui però non deriverà una presunzione di conformità) sulla «Valutazione d'impatto nel contesto dei diritti fondamentali».

Dato il rilievo che assumerà sul piano della regolazione “a monte” dei sistemi di IA a rischio alto, il sistema della standardizzazione promette in questo ambito di avere un'incidenza significativa sull'effettiva tutela di molteplici diritti fondamentali, e specialmente, di quelli collegati al lavoro, tanto da configurare un *outsourcing* regolativo che ha portato alcuni commentatori a definire quello della standardizzazione come il sistema regolativo *de facto* in materia di IA³⁸. Peraltro, a ulteriore sostegno di tale considerazione, si noti che nel c.d. pacchetto Omnibus digitale la Commissione europea ha proposto di vincolare l'«entrata in applicazione» delle regole sui sistemi di IA ad alto rischio proprio alla disponibilità di quegli «strumenti di sostegno» – su tutti, gli standard tecnici – che dovranno aiutare fornitori e datori di lavoro nell'attuazione dei relativi obblighi³⁹. Se ciò è vero, l'attività di elaborazione degli standard sull'IA pare implicare necessariamente un delicato e costante esercizio di bilanciamento tra i diversi diritti e interessi coinvolti, andando a orientare (almeno in parte) quel *trade-off* tra tutele e progresso tecnologico che caratterizza l'intera disciplina⁴⁰. A ciò si aggiunga che, tanto la standardizzazione tecnica quanto la regolamentazione dei sistemi di IA sono dirette a soddisfare, primariamente, le esigenze del mercato, posto che la base legale tanto del reg. n. 1025/2012 sugli standard armonizzati, quanto del reg. n. 2024/1689 è costituita dall'art. 114 TFUE (oltre che dall'art. 16 TFUE).

2.2. Il d.lgs. n. 81/2008 e i sistemi di gestione della salute e sicurezza sul lavoro

Ponendosi nella prospettiva del rilievo della standardizzazione tecnica, il d.lgs. n. 81/2008 può essere esaminato da almeno due diverse angolature: *i.* quella del rinvio agli standard su prodotti, “fattori produttivi” e ambienti di lavoro⁴¹; *ii.*

³⁸ Si v. in tal senso: S. DE VRIES, O. KANEVSKAIA, R. DE JAGER, *Internal Market 3.0: The Old “New Approach” for Harmonising AI Regulation*, in “European Papers”, n. 2/2023, p. 583 ss., spec. p. 596. Al riguardo, gli A. notano come il reg. n. 2024/1689 «makes ESOs [European Standardisation Organisations, n.d.a.] *de facto* AI regulators, wielding large and influential power over the specific regulation of high-risk AI systems».

³⁹ Per i sistemi ad alto rischio questa «flessibilità» dovrebbe incontrare il limite del 2 dicembre 2027. Si v. la citata proposta di Regolamento 2025/0359, COM(2025) 836 (cfr. *supra* nt. 28), spec. il considerando 22 nonché l'art. 1, par. 31, che modifica l'art. 113, par. 3.

⁴⁰ Al riguardo, merita di essere menzionato il ruolo che le parti sociali e, segnatamente, le organizzazioni sindacali potranno giocare nell'ambito del *forum* consultivo previsto dall'art. 67 del reg. 2024/1689. Il *forum* è volto a «fornire consulenza e competenze tecniche al consiglio per l'IA e alla Commissione», contribuendo ai compiti demandati a tali enti dal Regolamento.

⁴¹ Si pensi, ad esempio, agli artt. 71, comma 8 e 72, comma 2-*bis*. Per una rassegna, si v. R. TONELLI, *Standardizzazione tecnica e diritto del lavoro*, cit., p. 190 ss.

quella del rinvio agli standard sui sistemi di gestione della salute e sicurezza sul lavoro. Questa seconda sarà seguita in questa sede, non perché la prima sia meno significativa⁴², ma perché gli standard sui sistemi di gestione sono quelli maggiormente rilevanti per l'attuazione degli obblighi procedurali di *due diligence*.

La disciplina sui sistemi di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (Sgsl) è sancita all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008. Al fine di comprendere l'intreccio tra questa e il sistema della standardizzazione è però opportuno analizzarla contestualmente ai correlativi modelli di organizzazione e gestione (Mog) di cui agli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 231/2001. Tali strumenti sono infatti volti all'individuazione, prevenzione e gestione dei rischi derivanti e/o legati all'attività d'impresa e appaiono strettamente intrecciati sul piano normativo.

Com'è noto, con il d.lgs. n. 231/2001 è stata introdotta la responsabilità amministrativa da reato degli enti: qualora in un ente fornito di personalità giuridica, o in una società o associazione, anche prive di personalità giuridica, venga commesso, nell'interesse o a vantaggio dell'ente⁴³, un c.d. reato presupposto⁴⁴ anche l'ente potrà essere ritenuto responsabile a titolo di colpa in organizzazione. Tuttavia, lo stesso andrà esente da responsabilità se dimostra di aver adottato ed efficacemente attuato (prima della commissione del reato) modelli di organizzazione e gestione idonei a prevenire reati della specie di quello che si è in concreto verificato⁴⁵.

Tra i cc.dd. reati presupposto elencati nel d.lgs. n. 231/2001 figurano anche i delitti di cui agli artt. 589 (omicidio colposo) e 590, comma 3, c.p. (lesioni personali colpose o gravissime) commessi con violazione delle norme

⁴² Sul rilievo degli standard a questo riguardo, si v. G. NATULLO, *L'assetto delle fonti, le abrogazioni, le disposizioni finali*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Milano, Ipsoa, 2010, p. 35 ss., spec. p. 41.

⁴³ Diversamente, secondo quanto stabilito all'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 231/2001, l'ente non risponde se il reato è commesso esclusivamente nell'interesse del soggetto che lo ha commesso o nell'interesse di un terzo.

⁴⁴ Ossia uno dei reati indicati nel (sempre più ampio) elenco contenuto nel d.lgs. n. 231/2001.

⁴⁵ In realtà, secondo quanto previsto dagli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 231/2001, i presupposti per l'attivazione dell'esenzione sono più complessi ed è necessario differenziare tra (i) il caso in cui il reato è commesso da soggetti apicali e (ii) il caso in cui il reato è commesso da soggetti sottoposti all'altrui direzione. In particolare, nell'ipotesi *sub* (i) l'ente dovrà altresì dimostrare che il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei Mog e di curare l'aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo, e che le persone hanno commesso il reato eludendo in modo fraudolento il Mog (art. 6 del d.lgs. n. 231/2001). Mentre nell'ipotesi *sub* (ii) il modello "idoneo" esenta l'ente dalla responsabilità nel caso di inosservanza degli obblighi di direzione e vigilanza da parte del soggetto sottoposto all'altrui direzione (art. 7 del d.lgs. n. 231/2001).

Rispetto all'«idoneità» dei modelli 231 è importante evidenziare che nella propria Relazione conclusiva, recentemente pubblicata, il Tavolo tecnico per la revisione del d.lgs. n. 231/2001 propone di emendare il decreto inserendo un espresso vincolo per i giudici di tenere «specificamente conto» delle «norme accreditate dalla comunità tecnica scientifica», ossia, come è possibile desumere dalla relazione che accompagna la proposta, gli standard tecnici sui sistemi di gestione. Si v. Tavolo tecnico per la revisione della disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, *Relazione conclusiva e proposta di articolato*, novembre 2025, punti 1 e 6 della relazione e art. 4 della proposta di articolato.

antifortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro⁴⁶. Proprio con riferimento alla commissione di questi reati il legislatore ha creato un collegamento tra i Mog e i Sgsl⁴⁷. L'art. 30, comma 5, del d.lgs. n. 81/2008, come recentemente emendato dal d.l. n. 159/2025, prevede infatti che «i modelli di organizzazione aziendale definiti conformemente alle Linee guida UNI-INAIL per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL) del 28 settembre 2001 o la norma UNI EN ISO 45001:2023 + A1:2024 (di qui in avanti: UNI EN ISO 45001:2023) si presumono conformi ai requisiti di cui al presente articolo per le parti corrispondenti»⁴⁸. Il rapporto tra Mog e Sgsl può quindi essere rappresentato attraverso l'immagine dei cerchi concentrici, dei quali il Mog è il cerchio più ampio (in quanto riferito alla moltitudine di cc.dd. reati presupposto di cui al d.lgs. n. 231/2001) che ricomprende al suo interno il più piccolo insieme dei Sgsl (riferito ai soli reati connessi alla salute e sicurezza sul lavoro). Come osservato in dottrina, si tratta di un «rapporto di complementarità, nel senso che l'art. 6 del d.lgs. n. 231/2001, descrive il modello generale di organizzazione idoneo ad evitare la commissione dei reati-presupposto contemplati nella parte speciale del decreto 231, mentre l'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 rappresenta un'utile specificazione di come un modello possa essere ritenuto efficace al fine della repressione dei reati colpiti *ex art. 25-septies*»⁴⁹.

⁴⁶ Tali fattispecie non erano previste nel novero iniziale, ma furono aggiunte con l'art. 9 della l. n. 123/2007.

⁴⁷ Si noti che, secondo l'opinione prevalente sia in dottrina, sia in giurisprudenza, in linea generale la predisposizione di un Sgsl costituisce un mero onere e non un obbligo, gravante su quei soggetti che intendano godere dell'esenzione di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008. Sul punto si v., per tutti: A. DELOGU, *L'asserazione dei modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza sul lavoro di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008: analisi e prospettive*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", 1, 2018, II, p. 7 ss., qui pp. 35-36, cui si rimanda anche per alcuni riferimenti giurisprudenziali.

⁴⁸ L'art. 10 del d.l. n. 159/2025 (convertito con modificazione dalla l. n. 198/2025) ha opportunamente aggiornato il precedente riferimento allo standard OHSAS 18001:2007 (sulla necessità di un aggiornamento in questo senso, v. P. PASCUCCI, *Salute e sicurezza sul lavoro, responsabilità degli enti, modelli organizzativi e gestionali*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", n. 4/2019, p. 537 ss.). Tale standard tecnico non era più infatti in vigore dal 2021 – in quanto sostituito proprio dall'ISO 45001 – e la permanenza di un rinvio non aggiornato poneva non pochi problemi interpretativi della norma in esame (sul punto, se si vuole, R. TONELLI, *Standardizzazione tecnica e diritto del lavoro*, cit., spec. p. 90 ss.).

Ad ogni modo, è importante evidenziare che, nello specifico, il modello di organizzazione e di gestione idoneo ad avere efficacia esimente deve essere adottato ed efficacemente attuato, assicurando un sistema aziendale per l'adempimento di tutti gli obblighi giuridici relativi: a) al rispetto degli standard tecnico-strutturali di legge relativi a attrezzature, impianti, luoghi di lavoro, agenti chimici, fisici e biologici; b) alle attività di valutazione dei rischi e di predisposizione delle misure di prevenzione e protezione conseguenti; c) alle attività di natura organizzativa, quali emergenze, primo soccorso, gestione degli appalti, riunioni periodiche di sicurezza, consultazioni dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza; d) alle attività di sorveglianza sanitaria; e) alle attività di informazione e formazione dei lavoratori; f) alle attività di vigilanza con riferimento al rispetto delle procedure e delle istruzioni di lavoro in sicurezza da parte dei lavoratori; g) alla acquisizione di documentazioni e certificazioni obbligatorie di legge; h) alle periodiche verifiche dell'applicazione e dell'efficacia delle procedure adottate.

⁴⁹ Così: A. DELOGU, *L'asserazione dei modelli di organizzazione*, cit., qui p. 31. L'A. descrive il rapporto tra Mog e Sgsl in termini «contemporaneamente di identità e di continenza. Di identità, poiché entrambi hanno la funzione di limitare il rischio da reato, di continenza, in quanto l'uno (quello *ex art. 30*) si inserisce nell'altro, configurandosi come suo capitolo di parte speciale, deputato alla tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro». In senso analogo si v. altresì: P. PASCUCCI,

Ciò che qui maggiormente interessa è il rinvio allo standard UNI EN ISO 45001:2023 operato dal comma 5 dell'art. 30: esso prevede infatti che, «in sede di prima applicazione», il sistema di gestione adottato dall'impresa secondo lo standard citato si presume conforme ai requisiti fissati nello stesso articolo.

Tale norma richiede alcune puntualizzazioni.

In primo luogo, la vaghezza dell'indicazione temporale della «prima applicazione» pare inopportuna, dando adito a una certa incertezza interpretativa – circostanza preoccupante se si considera che riguarda una norma collegata all'esonero di responsabilità per reati particolarmente gravi⁵⁰. Sotto questo profilo, non si comprende perché il legislatore non abbia approfittato del d.l. n. 159/2025 per elidere la locuzione anzidetta, la quale non pare trovare più ragione di essere mantenuta: da un lato, infatti, l'art. 30, comma 5 è in vigore ormai da 17 anni; dall'altro lato, con tale ultimo aggiornamento il legislatore ha implicitamente conferito attualità al rinvio all'UNI EN ISO 45001:2023. Ad ogni modo, considerati tali argomenti, unitamente ai rinvii a questo stesso standard recentemente introdotti in altre normative nazionali⁵¹, è ragionevole ritenere sostanzialmente priva di effetto questa (apparente) limitazione temporale.

In secondo luogo, l'adozione di un Sgsl, pur se certificato secondo lo standard UNI EN ISO 45001:2023, non determina automaticamente l'esonero dalla responsabilità penale⁵². La disposizione summenzionata specifica, infatti, che

Salute e sicurezza sul lavoro, responsabilità degli enti, modelli organizzativi e gestionali, cit., qui p. 545 ss. Sul punto è di recente intervenuta anche la Corte di Cassazione con la sentenza Cass. pen., sez. IV, 1° settembre 2025, n. 30039, in "TUS Penale", con nota di C. SANTORIELLO. I giudici hanno affermato infatti che il modello di organizzazione e gestione di cui al d.lgs. n. 231/2001 è «diverso e ulteriore rispetto a quello previsto dalla normativa antinfortunistica». Il primo è infatti «per sua natura e struttura, non può e non deve scendere nel dettaglio operativo specifico, ma deve limitarsi a delineare i principi, le procedure generali e i flussi informativi necessari per prevenire la commissione dei reati», mentre le «specifiche» tecniche e operative devono essere individuate nei documenti di valutazione dei rischi (punto 15.1 della sentenza). Resta che la «metodologia sistemica» propria dei modelli 231 è strettamente collegata al modello regolativo di cui al d.lgs. n. 81/2008 e uno dei punti cardine di questo collegamento è rappresentato proprio dall'art. 30 (come si evince al punto 15.1.1. della stessa pronuncia summenzionata). In questo senso, si v. altresì: P. PASCUCCI, *Prefazione*, in A. TERRACINA, L. MERCADANTE, *Il sistema di gestione per la salute e la sicurezza sul lavoro. Guida all'adozione e alla certificazione secondo la UNI EN ISO 45001:2023, il MOG-SSL ex D.Lgs. n. 81/08 art. 30 e D.Lgs. n. 231/01. Le UNI ISO 45003:21; UNI ISO 45002:23; UNI ISO 45004:24*, Roma, EPC, 2025, pp. 17-18. Più in generale, sul rapporto tra il contenuto dello standard UNI EN ISO 45001:2023 e il d.lgs. n. 81/2008 si v., nello stesso volume, spec. p. 252 ss. e p. 267 ss.

⁵⁰ In questo senso M. GIOVANNONE, *Modelli organizzativi e sicurezza sui luoghi di lavoro alla prova del Covid-19 e a vent'anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 231/2001*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", 1, 2022, I, p. 94 ss., qui p. 100. La questione è quantomai ampia e complessa ed esula dagli scopi di questo studio.

⁵¹ Si pensi, ad esempio, al d.m. n. 132/2024, di cui si dirà *infra*, o all'art. 5 del d.lgs. n. 103/2024.

⁵² Sul punto si v. ancora: P. PASCUCCI, *Prefazione*, cit., p. 17, il quale sottolinea come «l'art. 30 del D.Lgs. n. 81/2008 si [sia] ben guardato dal conferire all'adozione dei modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza sul lavoro una presunzione assoluta di adempimento dei precetti posti dallo stesso decreto», contrariamente a quanto era stato proposto in sede di predisposizione del correttivo allo stesso decreto (d.lgs. n. 106/2009). Il che avrebbe costituito un'inopportuna «confusione» dello «strumento con il fine» (ancora: P. PASCUCCI, *Prefazione*, cit., qui p. 18). Sul punto, A. TERRACINA, L. MERCADANTE, *Il sistema di gestione per la salute*, cit., spec. p. 247 ss.

i Sgsl adottati in conformità allo standard «si presumono conformi per le parti corrispondenti». L'UNI EN ISO 45001:2023 manca di una «parte [...] riguardante l'adozione di un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello»⁵³. Pertanto, ai fini dell'esonero dalla responsabilità, l'ente dovrà dimostrare di aver adottato, unitamente allo standard, tale sistema disciplinare. La relatività della presunzione è poi dovuta al fatto che il Mog esimente per i reati di cui al d.lgs. n. 231/2001 non deve risultare soltanto idoneo, ma altresì efficacemente attuato⁵⁴. Con tutta probabilità, il principale effetto giuridico che discende dalla certificazione del Sgsl sarà quindi un'inversione dell'onere probatorio circa l'idoneità del modello adottato, limitatamente alla prevenzione dei reati connessi alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro⁵⁵.

In terzo luogo, è importante evidenziare che, anche sulla scorta del riconoscimento di tale efficacia (parzialmente) esimente, nel contesto ordinamentale italiano l'UNI EN ISO 45001:2023 assume oggi un rilievo giuridico tutt'altro che secondario. Innanzitutto, come già accennato, i rinvii a tale standard non si esauriscono al d.lgs. n. 81/2008⁵⁶. Solo per citare due esempi, si pensi al d.lgs. n. 105/2015 e al d.m. 18 settembre 2014. Il primo stabilisce che il gestore degli stabilimenti considerati a rischio di incidente con sostanze pericolose debba adottare un sistema di gestione rispondente allo «stato dell'arte in materia» – «stato dell'arte» che il legislatore identifica nei requisiti stabiliti dalla norma UNI 10617 nonché, per gli aspetti attinenti alla prevenzione degli incidenti rilevanti, dalle norme della serie OHSAS 18000⁵⁷, ISO 9000 o 14001⁵⁸. Il più recente d.m. 18 settembre 2024, n. 132 attua l'istituto della patente a crediti per le imprese e prevede che l'impresa ottenga cinque crediti aggiuntivi sulla propria patente – rispetto ai trenta “di base” che sono riconosciuti al momento del rilascio⁵⁹ – qualora la stessa sia in possesso della «certificazione di un SGSL conforme alla UNI EN ISO 45001»⁶⁰. Il rilievo (anche) giuridico di questa “norma tecnica” si rinviene poi da

⁵³ Così P. PASCUCCI, *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., qui p. 546. Riportano tale circostanza altresì M. GIOVANNONE, *Modelli organizzativi e sicurezza sui luoghi di lavoro alla prova del Covid-19*, cit., p. 94 ss.; A. DELOGU, *L'aspeverazione dei modelli di organizzazione*, cit., qui p. 35. Tale indicazione è stata fornita dalla Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro in un documento del 20 aprile 2011, diffuso con circolare del Ministero del lavoro del 11 luglio 2011.

⁵⁴ Sul carattere relativo della presunzione si v. P. PASCUCCI, *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit. Per alcuni riferimenti giurisprudenziali in questo senso si rinvia a M. GIOVANNONE, *Modelli organizzativi e sicurezza sui luoghi di lavoro alla prova del Covid-19*, cit., qui pp. 101-102 e note 33 e 34. In giurisprudenza, di recente Cass. pen., 30039/2025, cit., che tuttavia riafferma significativamente che, in presenza di un sistema certificato, l'inadeguatezza può essere dimostrata solo a fronte di una «compiuta dimostrazione».

⁵⁵ In questo senso P. PASCUCCI, *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 549. In giurisprudenza Trib. Catania, 14 aprile 2016, n. 2133, in “De Jure”.

⁵⁶ Per una più ampia disamina si v. R. TONELLI, *Standardizzazione tecnica e diritto del lavoro*, cit., spec. pp. 90-145.

⁵⁷ Come già accennato, sostituito oggi dalla UNI EN ISO 45001:2023.

⁵⁸ Così stabilisce il punto 2.2.3. dell'allegato B, del d.lgs. n. 105/2015.

⁵⁹ Incrementabili fino a un massimo di cento.

⁶⁰ Art. 5, comma 4, lett. a), punto 1. Il d.m. n. 132/2024 è stato adottato in base all'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, come recentemente modificato con l'art. 29, comma 19, del d.l. n. 19/2024 (convertito con modificazioni dalla l. n. 56/2024). Il nuovo comma 5 dell'art. 27 rinviava appunto a un decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali l'individuazione dei criteri di

un esame della giurisprudenza, sia amministrativa, sia ordinaria, nonché della prassi delle pubbliche amministrazioni. Sul piano giurisprudenziale, sempre più frequentemente si rinvencono sentenze che si riferiscono, a vario titolo, all'UNI EN ISO 45001, specie per valutare l'«affidabilità» dell'impresa e/o l'«adeguatezza» dell'organizzazione aziendale sotto il profilo dell'adempimento degli obblighi in materia di salute e sicurezza dei lavoratori⁶¹. Per quanto attiene alla prassi delle pubbliche amministrazioni, la certificazione di conformità a questo standard è spesso prevista quale requisito obbligatorio per la partecipazione o quale criterio premiale ai fini della valutazione dell'offerta nell'ambito di gare d'appalto pubbliche⁶² e/o nell'accesso a finanziamenti pubblici⁶³. Infine, l'importanza dell'UNI EN ISO 45001 si può desumere dalla prassi, contrattuale e non, sviluppata dalle parti sociali. Rinviano infatti a tale «norma tecnica» diversi contratti collettivi⁶⁴ e un richiamo alla stessa è altresì presente nelle Linee guida per la

attribuzione di crediti ulteriori rispetto al punteggio iniziale di trenta punti, stabilito *ex lege*. Sul nuovo istituto della patente a crediti, si v., tra gli altri P. PASCUCCI, *Dalla tragedia di Firenze alla patente in edilizia. Prime osservazioni sulla ratio dell'art. 29, comma 19, del d.l. n. 19 del 2024 dopo la conversione in legge (l. n. 56/2024)*, in «Lavoro Diritti Europa», 2024, p. 1 ss.; P. PASCUCCI, M. GIOVANNONE, *La patente tramite crediti nei cantieri temporanei o mobili: uno strumento di qualificazione delle imprese o di verifica della regolarità?*, in «Diritto della Sicurezza sul Lavoro», 2, 2024, I, p. 294 ss.

⁶¹ Si v., di recente Cass. pen., n. 30039/2025, cit.; Cons. St., sez. V, 15 aprile 2025, n. 3239, in «www.giustiziamministrativa.it». In dottrina, parla di «centralità della normazione tecnica di processo» anche ai fini di una corretta attuazione degli obblighi di cui all'art. 2087 c.c. M. GIOVANNONE, *Salute e sicurezza nella grande impresa italiana: tra prevenzione organizzativa, compliance ESG e Total Worker Health*, in «Federalismi.it», n. 31/2025, p. 210 ss., qui p. 217; mentre Tiziano Treu e Michele Faioli riconoscono i modelli organizzativi certificati UNI EN ISO 45001 quali «strumenti chiave per la prevenzione e per l'esimente di responsabilità» (T. TREU, M. FAIOLI, *Buone pratiche e proposte di riforma*, in EAD. (a cura di), *Sicurezza sul lavoro e AL. Prospettive, buone pratiche e casi aziendali*, in «Federalismi.it», 26 novembre 2025, p. 1 ss., spec. p. 30). Sul rilievo degli standard sui sistemi di gestione ai fini della valutazione della «adeguatezza» dell'assetto organizzativo dell'impresa, cfr. M. PALLINI, *Dalla due diligence governance alla due diligence liability: le conseguenze sistematiche nel rapporto tra impresa e lavoratori*, in «Lavoro Diritti Europa», n. 4/2024, p. 1 ss., spec. p. 7.

⁶² Oltre ai casi citati alla nota precedente, si v., tra le altre, Cons. St., sez. III, 4 novembre 2024, n. 8748; nonché Cons. St., sez. V, 1° dicembre 2022, n. 10566, entrambe in *www.giustiziamministrativa.it*. Nel senso di una valorizzazione della certificazione UNI EN ISO 45001 nell'ambito delle procedure di gara si v. altresì il comunicato del Presidente di ANAC del 5 giugno 2024, spec. 6, liberamente accessibile in <https://www.anticorruzione.it/>.

⁶³ Tra gli altri, si pensi, in particolare, al premio assicurativo concesso dall'INAIL per le imprese che mettano in atto Sgsl conformi a UNI EN ISO 45001. Si tratta del modello OT23 di cui alla istruzione operativa INAIL, 22 aprile 2024, n. 4182. In generale, sul rapporto tra premi assicurativi INAIL e l'adozione dei vari meccanismi di prevenzione stabiliti nel d.lgs. n. 81/2008 (tra i quali rientra anche quello di cui all'art. 30, co. 5) si v. L. LA PECCERELLA, S. SIGNORINI, *Le attività di informazione e assistenza e le attività promozionali*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Milano, Ipsoa, 2010, p. 16 ss. Rispetto alla prassi dell'INAIL rilevano altresì le Linee guida *Sistema di gestione integrato salute sicurezza ambiente aziende energia*, settembre 2021, che contengono indicazioni dirette alla realizzazione di sistemi di gestione integrata di protezione ambientale e tutela della salute e sicurezza sul lavoro proprio a partire dallo standard UNI EN ISO 45001. Sul punto si v. F. MALZANI, *Tassonomia UE e vincoli per l'impresa sostenibile nella prospettiva prevenzionistica*, in «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», nn. 1-2/2023, spec. pp. 93-94. L'impegno dell'INAIL nel sostegno finanziario all'adozione di sistemi certificati UNI EN ISO 45001 è altresì ribadito al punto 5.4.1. del decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 17 dicembre 2024, recante l'adozione del Piano integrato per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro.

⁶⁴ Cfr., a mero titolo di esempio, l'art. 65 del CCNL Industria chimica e farmaceutica (codice CNEL B011) siglato da Federchimica, Farmindustria, Filctem, Femca e Uiltec.

costruzione dei Mog elaborate dalla Confindustria nel 2021, in cui si specifica che «per migliorare l'efficienza dei modelli organizzativi richiesti dal decreto 231» è importante «valorizzare la sinergia con la documentazione [...] dei sistemi aziendali in materia antinfortunistica (UNI-INAIL o OHSAS 18001 o ISO 45001)»⁶⁵.

3. Gestione del rischio e standardizzazione tecnica nell'attuazione degli obblighi di due diligence di cui alla Direttiva 2024/1760/UE

A questo punto è opportuno focalizzarsi sulla disciplina di cui alla CSDDD e verificare se tra le «trappole [...] disseminat[e]»⁶⁶ nella stessa vi possa essere proprio un massiccio intervento, in sede attuativa, della standardizzazione.

A parere di chi scrive, muovono in questa direzione tre argomenti⁶⁷: il primo attiene all'approccio di *risk management* adottato dalla Direttiva; il secondo segue l'analisi sin qui sviluppata ed è legato a una lettura sistematica del rilievo giuridico assunto dalla standardizzazione; il terzo riguarda il rilievo giuridico assunto *de facto* dagli standard.

Rispetto al primo argomento, si è accennato in precedenza che gli obblighi posti dalla Direttiva si sostanziano nell'implementazione da parte delle imprese di un «sistema di gestione del rischio trans-aziendale e trans-nazionale»⁶⁸. Più nello specifico, il processo di attuazione del dovere di diligenza si compone di cinque fasi: *i.* mappatura, valutazione e identificazione di una gerarchia dei rischi di impatto negativo sui diritti umani e sull'ambiente; *ii.* prevenzione, arresto o minimizzazione degli impatti negativi *iii.* monitoraggio e valutazione dell'efficacia delle misure; *iv.* comunicazione e *v.* riparazione degli eventuali danni. A queste si

⁶⁵ Cfr. Confindustria, *Linee guida per la costruzione dei modelli di organizzazione, gestione e controllo*, giugno 2021, p. 47. Un'analoga, seppur meno esplicita, indicazione è contenuta nel Titolo II, art. 1, punto 1.4., par. 3 del CCNL Metalmeccanici, che inserisce tra i requisiti professionali inerenti all'inquadramento dei lavoratori la «partecipazione ai nuovi sistemi integrati di gestione operativa e di organizzazione del lavoro ad esempio di tipo ISO [...] 18000/45000».

⁶⁶ Così W. SANGUINETI RAYMOND, *La nueva directive sobre la diligencia debida de las empresas declinada con ojos de laborista*, in "Diritti Lavori Mercati International", n. 1/2025, p. 209 ss., qui p. 237 (traduzione mia).

⁶⁷ Rilevano il possibile ruolo della standardizzazione tecnica in questo ambito S. CIUCCIOVINO, *Il ruolo delle Commissioni di certificazione nel diritto del lavoro tra passato, presente e futuro: uno sguardo d'insieme*, in S. CIUCCIOVINO, I. ALVINO, M. GIOVANNONE, F. LAMBERTI (a cura di), *Teoria e prassi della certificazione dei contratti, dell'autonomia negoziale assistita e della conciliazione delle controversie di lavoro*, Roma, RomaTre Press, 2024, p. 19 ss., pp. 27-28; in senso più critico M. PALLINI, *Dalla due diligence governance alla due diligence liability*, cit. Peraltro, vi è chi già da tempo ha segnalato come tale "fonte" fosse parte del «flusso di contenuti normativi» rilevanti nel campo della *corporate social responsibility*. Si v. S. NADALET, *Le dinamiche delle fonti nella globalizzazione: ipotesi per un diritto transnazionale del lavoro*, in "Lavoro e Diritto", n. 3/2005, p. 671 ss. L'A. afferma, in particolare, che «gli organismi che elaborano standards tecnici si sono impadroniti della regolazione delle condizioni di lavoro e dei diritti sindacali attraverso l'elaborazione di norme sulla responsabilità sociale delle imprese, quale la norma Iso Sa8000» (pp. 688-689).

⁶⁸ In questi termini M. GIOVANNONE, *Responsabilità, informazione e partecipazione nella proposta di direttiva europea sulla due diligence*, in "Federalismi.it", n. 3/2024, qui p. 234. L'A. si riferisce invero all'applicazione del dovere di diligenza di cui ai Principi Guida dell'ONU; la medesima considerazione pare però estensibile anche alla CSDDD.

aggiunge una fase più generale costituita dall'integrazione del dovere di diligenza nelle politiche e nei sistemi di gestione⁶⁹.

Per quanto possano apparire dettagliate le indicazioni contenute nella CSDDD⁷⁰, la natura procedurale di tali obblighi rende necessario «stabilire standard chiari, dettagliati e verificabili» che guidino le imprese e al contempo garantiscano un'effettiva tutela dei diritti protetti dalla Direttiva⁷¹. Ed è qui che la standardizzazione tecnica sembra potersi innestare.

Innanzitutto, la CSDDD prevede che le imprese adottino «misure adeguate» a prevenire, evitare e rimediare ai rischi che possono essere prodotti dalla loro attività⁷². Sotto questo profilo è importante evidenziare che i passaggi procedurali delineati dalla Direttiva sono del tutto analoghi a quelli previsti nei più importanti standard tecnici internazionali sui sistemi di gestione del rischio⁷³. Pertanto, pare

⁶⁹ Oltre all'istituzione di un meccanismo di segnalazione e di un sistema per le procedure di reclamo. Si v. gli artt. dal 5 al 16 della CSDDD. Per una più approfondita analisi si rinvia a F. GUARRIELLO, *Take Due Diligence Seriously: commento alla Direttiva 2024/1760*, in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", n. 3/2024, p. 245 ss.

⁷⁰ E, secondo una autorevole dottrina, lo sarebbero al punto di scongiurare sia il rischio di "managerializzazione" dell'obbligo di diligenza – ossia di una sua «appropriazione» da parte delle imprese che si «limitan[o] ad adattare, in assenza di indicazioni legali più precise, pratiche volontarie di *corporate social responsibility* ai nuovi obblighi legali, in un mero esercizio di conformità (*compliance*)» (in tal senso F. GUARRIELLO, *Take Due Diligence Seriously*, cit., p. 269).

⁷¹ In tal senso W. SANGUINETI RAYMOND, *Diritto del lavoro e catene globali del valore*, in "Diritto delle Relazioni Industriali", n. 1/2025, p. 1 ss., qui p. 18, che si esprime così con più generale riferimento *mHDDD*. Tale affermazione sembra però estensibile anche agli obblighi più specifici sanciti dalla CSDDD.

⁷² Nello specifico, tali misure devono «permett[ere] di conseguire gli obiettivi del dovere di diligenza, affrontando efficacemente gli impatti negativi in modo commisurato al grado di gravità e alla probabilità dell'impatto negativo, e ragionevolmente disponibili per la società, considerate le circostanze del caso specifico, comprese la natura e la portata dell'impatto negativo e dei fattori di rischio pertinenti» (art. 3, par. 1, lett. o). Al riguardo, W. SANGUINETI RAYMOND, (*La nueva directive sobre la diligencia debida de las empresas*, cit., pp. 228-229) rileva che l'orientamento di tale definizione all'efficacia delle misure adottate è senz'altro un aspetto positivo e dovrebbe evitare un'attuazione «puramente formale» degli obblighi fissati dalla CSDDD. Lo stesso A. riconosce però che si tratta di una definizione che «non è facile né da interpretare né da applicare» (228). Il punto è colto da Tiziano Treu laddove afferma che, infatti, «molto [dell'efficacia dell'approccio di *risk assessment*] dipenderà dalle pratiche applicative da parte delle aziende» e, con particolare riferimento alla CSDDD, dovrà in particolare «chiarirsi cosa si deve intendere per "misure adeguate" ai fini della eliminazione o minimizzazione degli effetti negativi» (T. TREU, *Il controllo umano delle tecnologie*, cit., qui rispettivamente pp. 19 e 22). Vero è che gli Stati membri saranno obbligati a porre in essere un sistema amministrativo di controlli e sanzioni sul corretto adempimento degli obblighi da parte delle imprese (con l'istituzione di una o più autorità amministrative a questo fine). Ma, come afferma ancora W. SANGUINETI RAYMOND, (*La nueva directive sobre la diligencia debida de las empresas*, cit., qui p. 233) «non si possono tuttavia perdere di vista i limiti dell'applicazione del controllo amministrativo a uno standard di condotta dai contorni così aperti e dinamici come quello della *due diligence*, che richiede una valutazione qualitativa dell'adeguatezza delle misure adottate alle caratteristiche del rischio e alla posizione occupata dall'impresa in relazione ad esso. Una valutazione che difficilmente può essere svolta in maniera del tutto soddisfacente in sede amministrativa. La sola previsione di un sistema di questo tipo comporta, pertanto, il rischio che la vigilanza finisca per concentrarsi sul rispetto puramente formale degli obblighi imposti alle imprese, senza un controllo sostanziale circa la loro effettiva idoneità a perseguire gli obiettivi della direttiva».

⁷³ A mero titolo di esempio, si veda la struttura del sistema per la gestione della qualità di cui allo standard ISO 9001, che prevede una fase di studio della propria organizzazione, di individuazione dei rischi e di pianificazione delle relative azioni e obiettivi (paragrafi 4, 5 e 6), l'implementazione di una fase più direttamente operativa (paragrafo 8), una fase di analisi e valutazione delle prestazioni del sistema e di messa in atto di procedure di miglioramento continuo

piuttosto probabile che saranno queste “norme” a orientare il comportamento delle imprese e a provare (sebbene non in via assoluta) l’«adeguatezza» degli assetti procedurali adottati⁷⁴, data la diffusione delle stesse a livello globale⁷⁵.

Un secondo, ma altrettanto significativo canale attraverso cui gli standard potranno assumere rilevanza è la «verifica di terzo indipendente», ossia la verifica del fatto che la società o parti della sua catena di attività rispettino gli obblighi derivanti dalla Direttiva, effettuata da un «esperto obiettivo, completamente indipendente dalla società» che sia «esente da conflitti di interesse e da pressioni esterne» e dimostri «esperienza e competenza in materia di diritti umani o di ambiente»⁷⁶. Non può certo escludersi che entro tale nozione vengano ricompresi anche gli enti di certificazione, posto che tanto a livello nazionale, quanto a livello eurounitario sono ad essi affidati controlli assai rilevanti e delicati, proprio in ragione della loro “tecnicità” e (presunta) “indipendenza”⁷⁷, specie nell’ambito di normative basate sull’approccio *risk-based*. Eppure, che ci sia un problema di conflitto di interessi nel caso delle certificazioni lo ammette la stessa ISO laddove riconosce che «la fonte di reddito per un organismo di certificazione è il proprio cliente, il quale paga per la certificazione stessa e che ciò costituisce una potenziale minaccia all’imparzialità»⁷⁸.

Proprio l’adozione di uno sguardo sistematico – e si viene così al secondo argomento – sembra confermare la crescente centralità assunta dagli standard tecnici, data la “qualità” e “quantità” dei rinvii agli stessi operati a livello eurounitario e nazionale.

Per quanto attiene alla “qualità” dei rinvii sia sufficiente richiamare quanto già osservato nei paragrafi precedenti rispetto al Regolamento IA e T.U. sicurezza.

Rispetto alla “quantità”, sebbene non sia possibile sviluppare in questa sede una compiuta mappatura⁷⁹, si pensi, a mero titolo di esempio, alla Direttiva n.

(paragrafi 9 e 10) e varie fasi relative alla comunicazione (paragrafi 5.1.1, lett. f), 5.2.2, 6.2.1., 7.4, 8.2.1, 8.4.3).

⁷⁴ In questo senso sembra esprimersi altresì M. PALLINI, *Dalla due diligence governance alla due diligence liability*, cit., p. 7. L’A. si riferisce al concetto di “adeguatezza” dell’assetto organizzativo di cui al nuovo art. 2086 c.c., ma il ragionamento pare estensibile anche a quanto previsto dalla CSDDD.

⁷⁵ Considerando tutti gli standard sui sistemi di gestione elaborati dall’ISO (tra cui, specialmente l’ISO 45001 sui sistemi di gestione per la sicurezza, l’ISO 14001 sui sistemi di gestione ambientale e l’ISO 9001 sui sistemi di gestione della qualità), dall’ultima *survey* disponibile realizzata dalla stessa Organizzazione (2023), risultano esserci 1.475.874 valide certificazioni di conformità a tali “norme” (le *survey* sono reperibili in <https://www.iso.org/the-iso-survey.html>).

⁷⁶ Art. 3, par. 1, lett. h). In particolare, le società possono «richiamarsi alla verifica di terzo indipendente» quale «misura adeguata» per accertare il rispetto degli obblighi di *due diligence* da parte dei partner commerciali diretti o indiretti (artt. 10, par. 5, e 11, par. 6).

⁷⁷ Si pensi, a mero titolo di esempio, alle certificazioni richieste per la messa in commercio di medicinali (e pressoché di qualsiasi altro prodotto) nel mercato interno. Nello stesso senso, altresì: S. BORELLI, *La supposta neutralità delle fonti di regolazione del lavoro*, in “Quaderni della Rivista Giuridica del Lavoro”, n. 11-1/2025, p. 86 ss.

⁷⁸ UNI CEI EN ISO/IEC 17021-1: 2015, punto 4.4.2, ossia la “norma tecnica” che definisce i requisiti degli Organismi che forniscono servizi di *audit* e certificazione sui sistemi di gestione aziendale.

⁷⁹ Per una rassegna si rinvia a R. TONELLI, *Standardizzazione tecnica e diritto del lavoro*, cit., p. 87 ss.

2022/2464 (c.d. *Corporate Sustainability Reporting Directive*, d'ora in avanti: CSRD)⁸⁰ e alla Direttiva n. 2006/42 (c.d. Direttiva Macchine)⁸¹, per quanto riguarda il diritto dell'UE, nonché alla l. n. 4/2013 sulle cc.dd. professioni non regolamentate⁸², al d.lgs. n. 36/2023 (c.d. Codice dei contratti pubblici)⁸³ e alla l. n. 162/2021⁸⁴, per quanto riguarda il diritto interno.

Il terzo argomento attiene alla forza “regolativa” assunta *de facto* dagli standard tecnici. In primo luogo, gli standard godono di una particolare forza “normativa” fondata su «meccanismi di mercato»⁸⁵, essendo la conformità agli stessi spesso imposta per via contrattuale, specie nell'ambito delle catene globali del valore⁸⁶. In secondo luogo, costituisce ormai un requisito implicito per accedere a determinati mercati il possesso di certificazioni relative a standard sui sistemi di gestione (ambientali, di qualità, di responsabilità sociale), come dimostrano i dati diffusi dall'ISO sul costante incremento delle certificazioni rilasciate a livello globale, specie di quelle sui sistemi di gestione del rischio⁸⁷. In molti settori, infatti, non disporre di tali certificazioni equivale a essere esclusi dalle catene di fornitura o a vedere ridotta drasticamente la propria competitività. In terzo luogo, rinvii agli standard sono spesso presenti nei bandi di appalto e/o di finanziamento pubblico; in particolare, l'adeguamento agli stessi è richiesto quale requisito per l'ammissione all'appalto o al finanziamento, o quale requisito premiale⁸⁸. In quarto luogo, gli stessi enti di standardizzazione sembrano consapevoli della progressiva «giuridicizzazione» delle “norme” da essi prodotte⁸⁹. Si pensi, ad esempio, al fatto che l'ISO ha avviato lo sviluppo di un nuovo standard (ISO/NP 37200 Guidance for the prevention, identification and response to human trafficking, forced labour, and modern slavery) volto a fornire alle imprese linee guida per prevenire,

⁸⁰ Considerando 45 della Direttiva e Appendice A, punto 1, par. RA.2, del Regolamento n. 2023/2772, attuativo della stessa Direttiva.

⁸¹ Considerando 11 e art. 7, della Direttiva Macchine, nonché consideranda 44 e 46, e art. 20 del Regolamento n. 2023/1230 (c.d. Regolamento Macchine) che sostituirà la Direttiva a partire dal 20 gennaio 2027. Su tali atti, nonché sul loro collegamento con la CSDDD, si v., di recente, M. GIOVANNONE, *AI, Working Machinery and OSH Implications: Human Rights Approach and Liability Regimes in the Multilevel Regulations*, cit., che richiama altresì il ruolo degli standard tecnici in questo ambito.

⁸² Artt. 6 e 9.

⁸³ Tra gli altri: art. 35, allegato I.7, art. 1, commi 6 e 7, allegato I.9, nonché art. 108, comma 7, laddove il Codice richiama la certificazione di parità di genere (cfr. nota successiva).

⁸⁴ Con tale legge è stato istituito il sistema di certificazione della parità di genere, la cui disciplina è stabilita dalla UNI PdR 125: 2022 – standard poi recepito pedissequamente dal d.m. del Ministero delle pari opportunità, 22 aprile 2022.

⁸⁵ Così, con riferimento alle «norme private di applicazione transnazionale», W. SANGUINETI RAYMOND, *Le catene globali di produzione e la costruzione di un diritto del lavoro senza frontiere*, in “Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali”, n. 2/2020, p. 187 ss., qui p. 202.

⁸⁶ In tal senso, tra gli altri A. SUPLOT, *Governance by numbers. The making of a legal model of allegiance* (trad. ing. di S. BROWN), London, Bloomsbury, 2017, p. 139.

⁸⁷ I dati aggiornati sono reperibili in <https://www.iso.org/the-iso-survey.html>.

⁸⁸ Non è possibile qui procedere a un'elencazione degli stessi. Sul punto sia consentito rinviare a R. TONELLI, *Standardizzazione tecnica e diritto del lavoro*, cit., spec. pp. 160 e 163.

⁸⁹ Già nel 1998 parlava di progressiva “giuridicizzazione” della standardizzazione tecnica A. JEAMMAUD, *Introduction à la sémantique de la régulation*, in J. CAMM, G. MARTIN (eds.), *Les transformations de la régulation juridique*, Paris, L.G.D.J., 1998, p. 47 ss., qui p. 58. Sul punto si avrà modo di tornare *infra* § 5.

identificare e affrontare fenomeni come la tratta di esseri umani, il lavoro forzato e la schiavitù moderna – uno standard (consapevolmente e) strettamente legato all’attuazione degli obblighi di *due diligence*⁹⁰.

Alla luce di tale disamina, la standardizzazione tecnica sembra allora configurarsi come una forma di “normatività” che non può essere esclusa dalla ricostruzione delle fonti del «micro-sistema» della *due diligence*.

Tutto ciò posto, pare però opportuno sviluppare un’ulteriore considerazione: troppo spesso la messa in atto delle procedure di *risk management* viene presentata come «un’operazione meramente “tecnica”»⁹¹ che, come tale, è posta «al riparo dalla politica e dagli attori politici»⁹². Questa rappresentazione adombra però il carattere discrezionale e «valorial[e]» delle scelte che l’impresa deve in realtà, le quali, piuttosto, appaiono influenzate dal «contesto sociale e ideologico del soggetto che le compie»⁹³. Se ciò è vero, pare quantomai necessario che (anche) i giuristi prestino la massima attenzione alle “fonti” che promettono di orientare la concreta attuazione di tali procedure, come, appunto, gli standard tecnici. E il primo e più importante aspetto da analizzare riguarda il “chi” e il “come” le realizza.

4. *Quale «sicurezza procedurale» nella standardizzazione? Il caso dell’ISO 45001*

Porsi un tale interrogativo significa esaminare la «sicurezza procedurale» del “sistema” della standardizzazione tecnica, da intendersi, nella prospettiva giuslavoristica, come «la capacità dei lavoratori, e soprattutto delle organizzazioni che li rappresentano, di determinare o influenzare il processo di formazione delle regole relative alle condizioni di lavoro, alle strutture organizzative, ai metodi di qualificazione e così via»⁹⁴. In altre parole, si tratta di analizzare «la struttura partecipativa, che consenta ai destinatari delle norme di esserne anche, direttamente o indirettamente, gli autori»⁹⁵. Ecco perché l’intento perseguito in questa sede non è criticare l’utilizzo degli standard tecnici (specie quelli sui sistemi di gestione) come strumento “regolativo” in sé. Quanto esaminare il grado di “democraticità” delle relative procedure, al fine di verificare se si presenti o meno

⁹⁰ Sul punto si v. S. BORELLI, *La supposta neutralità delle fonti di regolazione del lavoro*, cit., spec. pp. 94-96.

⁹¹ Così, criticamente F. MICHELI, *La due diligence e le caratteristiche degli strumenti di analisi e gestione dei rischi. Note a margine della direttiva (UE) 2024/1760*, in “Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali”, n. 1/2025, p. 75 ss., qui p. 91.

⁹² I. LANDAU, *Human Rights Due Diligence and Labour Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2023, pp. 47-48; traduzione mia).

⁹³ Ancora F. MICHELI, *La due diligence e le caratteristiche degli strumenti di analisi e gestione dei rischi*, cit.; I. LANDAU, *Human Rights Due Diligence and Labour Governance*, cit., p. 48, considera questa narrativa una mera illusione posto che «i processi di *risk management*, specie se applicati in un contesto di *management* e di *governance*, raramente appaiono chiari, incontestabili o neutrali dal punto di vista dei valori».

⁹⁴ Così: P. LOI, *La sicurezza*, cit., qui p. 51.

⁹⁵ IBID.

un «*deficit*» sotto questo profilo⁹⁶.

A tal fine, pare utile prendere in esame un esempio paradigmatico, ossia l'elaborazione del citato standard ISO 45001 sui sistemi di gestione della salute e sicurezza sul lavoro⁹⁷. Come già osservato, questo strumento non è soltanto rilevante per la prospettiva giuslavoristica, ma pare altresì particolarmente significativo ai fini dell'attuazione degli obblighi di *due diligence*.

Come indicato dalla sua “rubrica”, l'ISO 45001 è uno standard di origine internazionale, elaborato dall'*International Organization for Standardization* (ISO), ossia il più importante ente internazionale di standardizzazione⁹⁸. Sin da subito, l'elaborazione di uno standard in materia di salute e sicurezza sul lavoro sollevò le contrarietà delle rappresentanze dei datori di lavoro e dei lavoratori⁹⁹, e dell'OIL, i quali sostenevano che questa materia dovesse essere regolata (anche sotto i profili organizzativo e “procedurale”) attraverso processi che assicurassero il dialogo sociale o, in ogni caso, un effettivo ed equilibrato coinvolgimento dei diversi interessi in gioco – circostanza che non ritenevano garantita dai meccanismi deliberativi dell'ISO¹⁰⁰. Al contrario, forte era l'interesse dell'ISO e di molti altri enti nazionali di standardizzazione a sviluppare uno standard in questo ambito. Da

⁹⁶ Il concetto di “*deficit* di democraticità” utilizzato in questa sede intende richiamare l'elaborazione teorica di Giandomenico Majone, secondo il quale si intende con tale locuzione «a set of problems – technocratic decision-making, lack of transparency, insufficient public participation, excessive use of administrative discretion, inadequate mechanisms of control and accountability – that arise whenever important policy-making powers are delegated to bodies operating at arm's length from government, such as independent central banks and regulatory authorities», riferito, come tale, «to the legitimacy problems of non-majoritarian institutions, i.e. institutions that by design are not directly accountable to the voters or their elected representatives» (G. MAJONE, *Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards*, in “European Law Journal”, n. 1/2002, p. 5 ss., qui pp. 14-15).

⁹⁷ Come già osservato in precedenza, lo standard in questione andrebbe citato come UNI EN ISO 45001:2023. Tale denominazione sta a indicare che esso è stato elaborato dall'ISO nel 2023 ed è stato successivamente recepito dal CEN (ossia dall'ente europeo di standardizzazione) e dall'UNI (ossia dall'ente nazionale italiano di standardizzazione). Per ulteriori approfondimenti sulle revisioni introdotte contestualmente all'ultimo processo di revisione dello standard che ha condotto all'attuale versione (ossia, l'UNI EN ISO 45001:2023) si v. A. TERRACINA, L. MERCADANTE, *Il sistema di gestione per la salute e la sicurezza sul lavoro*, cit., spec. p. 57 ss. Gli AA. sottolineano, in particolare, come la nuova versione dello standard valorizzi ulteriormente la partecipazione e consultazione dei lavoratori e delle relative rappresentanze, sia, in generale, in materia di sicurezza, sia, in particolare, rispetto all'implementazione del sistema di gestione. Si noti che lo standard è attualmente in fase di ulteriore aggiornamento e una nuova versione è attesa per il 2027.

⁹⁸ Sulla struttura interna dell'ISO e sulle relazioni intrattenute con gli enti di standardizzazione nazionali ed europeo si v. R. TONELLI, *Standardizzazione tecnica e diritto del lavoro*, cit., p. 37 ss.

⁹⁹ La contrarietà delle parti sociali derivava dalla marginalizzazione già sperimentata nell'ambito dei processi di elaborazione degli standard ISO 9001 e, specialmente, ISO 14001, ed erano consapevoli che non sarebbero stati replicati gli equilibri del tutto peculiari che si ebbero con ISO 26000. Sul punto si v. H. ROBERTSON, *A new ISO standard for occupational health and safety management systems: is the right approach?*, in “ETUI Policy Brief. European Economic, Employment and Social Policy”, n. 3/2016, p. 1 ss.

¹⁰⁰ Sul punto si v. I. HERAS-SAIZARBITORIA, A. IBARLOZA, O. BOIRAL, *ISO 45001 and Controversial Transnational Private Regulation for Occupational Health and Safety*, in “International Labour Review”, vol. 159, n. 3/2020, p. 397 ss., spec. p. 402; nonché, in precedenza H. ROBERTSON, *A new ISO standard for occupational health and safety management systems*, cit., p. 1 ss. Con specifico riferimento alla contrarietà della Confederazione Sindacale Internazionale (CSI) si v. il comunicato “*ISO is failing the standard test*”, 15 ottobre 2014.

un lato, esso avrebbe consentito di completare il *corpus* di standard tecnici internazionali sui sistemi di gestione, affiancandosi agli standard ISO 9001 sui sistemi di gestione della qualità e ISO 14001 sui sistemi di gestione ambientali, già largamente utilizzati a livello globale dagli operatori economici. Dall'altro lato, l'occupazione di questo spazio avrebbe definitivamente "legittimato" l'ISO quale istituzione regolatrice anche in materie meno "tecniche" e più "politiche" e "sociali".

Per lo sviluppo dell'ISO 45001 fu istituito un apposito Comitato tecnico¹⁰¹, ma in concreto il documento fu sviluppato nel "gruppo di lavoro" 1 (WG1) interno al Comitato¹⁰². Quest'ultimo sarebbe stato poi chiamato ad approvare, rifiutare o modificare le varie bozze di "norma" elaborate dal WG1¹⁰³. Le informazioni reperibili circa l'effettivo coinvolgimento delle rappresentanze dei lavoratori all'interno del Comitato e del WG1 sono assai scarse, né è possibile verificare quale fosse il peso di tali soggetti in termini relativi. Ad ogni modo, dai (rari) studi che si sono occupati della questione è emerso che gli esperti che hanno composto il WG erano, per la più parte, espressione (diretta o indiretta) degli interessi imprenditoriali e/o del mondo della consulenza e della certificazione¹⁰⁴. Tale circostanza non dovrebbe stupire, posto che partecipare a tali gruppi di lavoro è estremamente costoso e le relative spese sono di norma coperte dagli stessi soggetti

¹⁰¹ I Comitati tecnici sono organismi interni dell'ISO, composti da esperti-delegati nominati dagli enti nazionali di standardizzazione membri dell'Organizzazione (fino a un massimo di tre per ogni ente-membro), nell'ambito dei quali si svolge il fulcro dell'attività di produzione degli standard. Al Comitato competente per l'elaborazione dell'ISO 45001, che è attivo ancora oggi, fu attribuita una generale competenza in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Esso è partecipato dalle delegazioni di 73 enti nazionali di standardizzazione membri dell'ISO, tra cui l'Italia. Gli ultimi dati disponibili sono aggiornati ad aprile 2022. Si v. ISO, *Strategic business plan ISO/TC 283*, 21 aprile 2022, liberamente accessibile in <https://www.iso.org/committee/4857129.html>.

¹⁰² I WG sono sotto-organismi interni ai Comitati tecnici cui spesso è devoluta la concreta elaborazione delle bozze di standard che poi vengono votate in sede di Comitato tecnico. Membri dei WG sono esperti che partecipano a titolo personale (pertanto non nominati dagli enti nazionali), e rappresentano, di norma, soggetti e operatori economici a vario titolo interessati all'elaborazione di un certo standard.

¹⁰³ Le fasi del processo di elaborazione e di successiva approvazione degli standard sono plurime e assai complesse (per un approfondimento si v. R. TONELLI, *Standardizzazione tecnica e diritto del lavoro*, cit., p. 201 ss.). Qui si noti che il voto, positivo o negativo, espresso dalle delegazioni è deciso in "Comitati specchio" nazionali. Al riguardo, non vi sono però dati o informazioni pubblicamente accessibili sulla effettiva composizione di tali organismi. Merita però una notazione positiva la delegazione italiana, che ha sempre garantito la presenza di rappresentanti delle parti sociali. Si v. la parte finale del commento della CGIL a seguito della bocciatura della prima bozza di standard, liberamente accessibile in <https://www.cgil.it/ci-occupiamo-di/politiche-internazionali/bocciata-la-norma-iso-45001-ora-introdurre-le-necessarie-ed-opportune-modifiche-kecusxof9>.

¹⁰⁴ Si v., tra gli altri H. ROBERTSON, *A new ISO standard for occupational health and safety management systems: is the right approach?*, cit.; I. HERAS-BAIZARBITORIA, A. IBARLOZA, O. BOIRAL, *ISO 45001*, cit., *passim*. A medesimi risultati giungono anche alcuni studi relativi alle procedure di elaborazione di altri sistemi di gestione. Si v., ad esempio, per l'ISO 26000, S. WOOD, *Interactive Strategies for Advancing Marginalized Actors in Transnational Governance Contexts: Labour and the Making of ISO 26000*, in S. WOOD, E. SCHMIDT, E. MEIDINGER, B. EBERLEIN, K.W. ABBOTT (eds.), *Transnational Business Governance Interactions: Enhancing Regulatory Capacity, Ratcheting up Standards, and Empowering Marginalized Actors*, Northampton, Edward Elgar, 2019, p. 338 ss.; per gli standard sui sistemi di gestione in materia di IA, si v. lo studio del *Corporate Europe Observatory* (CEO) accessibile in <https://corporateeurope.org/en>.

interessati all'elaborazione dello standard¹⁰⁵. Inoltre, lo sviluppo degli standard è un'attività che richiede molto tempo ed elevate competenze: canali di finanziamento, tempo e competenze sono però risorse di cui difficilmente dispongono i portatori degli interessi sociali, o almeno non ne dispongono in misura sufficiente da controbilanciare il peso di imprese multinazionali, del mondo della consulenza e degli enti di certificazione¹⁰⁶.

Vero è che sia la Confederazione europea dei sindacati (CES), sia la Confederazione sindacale internazionale (CSI) sono state coinvolte nei lavori del Comitato¹⁰⁷. Entrambe le organizzazioni hanno però sottolineato a più riprese che il loro coinvolgimento non rappresenta in alcun modo un giudizio favorevole rispetto all'intervento dell'ISO in questa materia¹⁰⁸. Il che testimonia come l'occupazione di fatto di spazi regolativi da parte del sistema della standardizzazione ponga i portatori di interessi “sociali” di fronte a un dubbio di non facile soluzione. Da un lato, possono attivarsi per (tentare di) essere coinvolti nei relativi processi: ciò consente loro di promuovere la tutela degli interessi che rappresentano, ma, al contempo, “legittima” il sistema della standardizzazione quale “regolatore” di quella determinata materia. Dall'altro lato, possono rifiutare il coinvolgimento per opporsi a una tale occupazione di spazi, ma in questo modo rischiano che gli interessi di cui sono portatori siano fagocitati da altre istanze maggiormente rappresentate e dai meccanismi di potere interni del sistema della standardizzazione.

In una posizione altrettanto problematica si trovò l'OIL, che, come accennato, espresse sin da subito la propria contrarietà rispetto a un intervento dell'ISO in materia di salute e sicurezza sul lavoro, vedendolo come un'invasione del proprio ambito di competenza. Per tentare di porre dei limiti a questa espansione, nel 2013 l'OIL siglò con l'ISO un accordo (*Memorandum of understanding*)¹⁰⁹. Questo accordo aveva due scopi principali: delimitare i confini delle competenze “normative” delle due Organizzazioni, mirando a evitare sovrapposizioni e a garantirne la complementarità¹¹⁰; far sì che gli standard

¹⁰⁵ Si consideri peraltro che molti esperti risultano spesso essere lavoratori dipendenti degli stessi soggetti finanziatori, impiegati proprio al fine di partecipare a tali processi.

¹⁰⁶ In questo senso, nonché, in generale sulle criticità in termini di effettiva indipendenza degli esperti, si v. S. BIJLMAKERS, *The International Organization for Standardization: A Seventy-Five-Year Journey toward Organizational Resilience*, in P. DELIMATIS, S. BIJLMAKERS, K. BOROWICZ (eds.), *The Evolution of Transnational Rule-Makers through Crises*, Cambridge, Cambridge University Press & Assessment, 2023, p. 261 ss., qui p. 273 ss.; nonché E. SHAMIR-BORER, *The Evolution of Administrative Law-Type Principles, Mechanisms and Practices in the International Organization for Standardization (ISO)*, paper presentato all'Hauser Colloquium on Globalization and its Discontents, NYU School of Law, 4 ottobre 2006, p. 66 ss.

¹⁰⁷ In particolare, furono riconosciute come *liaison organisations*, ossia associazioni od organizzazioni che hanno stipulato un apposito accordo con l'ISO finalizzato a garantire e regolare i diritti di partecipazione delle stesse ai processi di standardizzazione. Alle *liaison organisations* non spettano diritti di voto rispetto all'approvazione degli standard.

¹⁰⁸ Si v., in particolare, il citato comunicato della CSI, *ISO is failing the standard test*, e la risoluzione della CES, *Trade unions and the world of standardisation*, 26-27 marzo 2025 (liberamente accessibile in <https://www.etuc.org/en/etuc-stand-project>).

¹⁰⁹ OIL, 319th Session of the Governing Body, 16-31 ottobre 2013, GB.319/INS/INF/1.

¹¹⁰ In particolare, all'OIL doveva essere garantita un costante e attivo coinvolgimento al processo di elaborazione degli standard in questa materia e, specialmente, dello standard

elaborati dall'ISO rispettassero gli *international labour standards* (ILS) dell'OIL. In particolare, l'ISO doveva «rispettare e supportare» gli ILS, e doveva utilizzarli come la “fonte di riferimento” laddove gli standard tecnici si fossero posti in conflitto con quelli dell'OIL.

Proprio l'interpretazione di questa clausola diede vita a un contrasto tra le due Organizzazioni. Nel corso dei quattro anni di collaborazione, l'OIL aveva avanzato numerose osservazioni e richieste, non accolte dall'ISO, rispetto ad alcuni requisiti inseriti nella bozza di standard e ritenuti assai meno rigorosi rispetto a quelli degli ILS. Tra le mancanze più significative, spiccavano l'assenza di riferimenti al diritto di allontanarsi dal posto di lavoro o dalla zona pericolosa in caso di danno grave e imminente, al diritto a ottenere gratuitamente i dispositivi di protezione individuale e al diritto a una formazione gratuita in materia di sicurezza. L'OIL lamentò a più riprese il mancato rispetto della clausola suddetta, ritenendo che la stessa stabilisse una supremazia degli ILS sul contenuto dello standard tecnico, in caso di contrasti¹¹¹. Diversamente l'ISO si considerava vincolata alla mera “considerazione” degli ILS nel processo di definizione del proprio standard. L'OIL decise quindi di recedere dall'accordo circa un anno prima dell'approvazione dello standard ISO 45001¹¹².

Il quadro sin qui tratteggiato fa sorgere più di un dubbio sull'effettiva indipendenza e neutralità dei Comitati tecnici e dei WG in seno all'ISO e, specialmente, di alcuni degli esperti che vi partecipano. Il che sembra peraltro contrastare con i principi di trasparenza e di garanzia di equilibrata rappresentanza degli interessi che, a detta degli stessi enti di standardizzazione, dovrebbero informare i procedimenti di elaborazione degli standard.

In definitiva, la partecipazione a tali procedimenti sembra dar vita a una endemica marginalizzazione degli interessi dei lavoratori, discendente da una “monetizzazione” di fatto della relativa rappresentanza. I meccanismi sin qui sinteticamente descritti agevolano infatti i soggetti che godono di maggiori risorse economiche, alimentando così la preoccupazione, espressa in dottrina, della

UNI 45001. Inoltre, le fu riconosciuta la possibilità di divenire, sulla base di una mera richiesta, *liaison organisation* di qualsiasi Comitato tecnico dell'ISO che si occupi della standardizzazione in materie rientranti nel campo di competenza dell'OIL. Sul punto si v. I. DAUGAREILH, *The Future of Health and Safety at Work as a Fundamental Principle and Right – Will it Meet ISO and UN Challenges?*, in B. LANGILLE, A. TREBILCOCK (eds.), *Social Justice and the World of Work. Possible Global Futures. Essays in Honour of Francis Maupin*, Oxford, Hart Publishing, 2023, p. 293 ss., spec. p. 300.

¹¹¹ Si v. in questo senso OIL, *Review of the implementation of the ILO-ISO agreements*, 328th session, Ginevra 27 ottobre-10 novembre 2016. L'Organizzazione fondava la propria interpretazione sulla base del testo dell'accordo, enfatizzando che «the language of the Agreement [...] specifies “using ILS as the source of reference with respect to ILO issues in case of conflict” (enfasi aggiunte)» (punto 3). Sul punto si v. altresì A. TERRACINA, L. MERCADANTE, *Il sistema di gestione per la salute e la sicurezza sul lavoro*, cit., spec. p. 64.

¹¹² L'OIL recedette l'8 marzo 2018 e lo standard fu approvato definitivamente il mese successivo. Al di là del merito della questione, si noti che è stato possibile ottenere le informazioni relative a questa importante vicenda soltanto grazie al regime di accesso dei documenti dell'OIL, che sono pubblici e agevolmente reperibili.

possibile «cattura» da parte delle grandi imprese di questi «nuovi regolatori privati»¹¹³.

Con più specifico riferimento alla CSDDD, tale circostanza si aggiunge ai limiti evidenziati in dottrina rispetto alla partecipazione sindacale in sede di concreta attuazione delle procedure di *risk management*. In particolare, l'art. 13 della Direttiva «restringe la collaborazione con le parti interessate ad alcune fasi del processo (raccolta di informazioni sugli impatti, elaborazione dei piani d'azione preventiva e correttiva, decisioni sulla sospensione o cessazione di rapporti commerciali, misure di riparazione e definizione di indicatori di monitoraggio), senza estenderla a tutte le tappe. Questa impostazione, che esclude un pieno diritto di consultazione, rischia di compromettere l'effettiva adattabilità delle politiche ai rischi reali, soprattutto in contesti lontani e privi di adeguata protezione dei diritti, che spesso sfuggono alla conoscenza delle stesse grandi imprese e delle società di audit cui esse si affidano»¹¹⁴. Inoltre, anche laddove siano attuate forme di «dialogo significativo»¹¹⁵, può risultare difficile per le rappresentanze dei lavoratori sollevare obiezioni a fronte di argomentazioni permeate di tecnicismo con cui si ammantava l'attuazione delle procedure di *risk management*; una circostanza che pare ancor più significativa laddove le stesse siano orientate dalla conformità agli standard tecnici¹¹⁶. Peraltro, l'alto tasso di «tecnicismo» rischia di assorbire i connotati «valoriali» e giuridici di tali obiezioni, depotenziando ulteriormente l'azione dei soggetti sindacali¹¹⁷. Il quadro pare ancor più preoccupante se letto alla luce delle annunciate modifiche di cui al c.d. pacchetto Omnibus I, con cui si intende escludere il coinvolgimento delle rappresentanze dei lavoratori da alcune delle fasi di attuazione delle misure di gestione del rischio¹¹⁸.

¹¹³ In tal senso M. PALLINI, *Dalla due diligence governance alla due diligence liability*, cit., p. 7. Ma si v. altresì C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Bari-Roma, Laterza, IV ed., 2004, p. 24.

¹¹⁴ Così W. SANGUINETI RAYMOND, *La nueva directiva sobre la diligencia debida de las empresas*, cit., pp. 233-234 (traduzione mia). In senso analogo si v. altresì J. VOGT, T. NOVITZ, J. FUDGE, *The Right to Strike Reimagined*, di prossima pubblicazione, che affermano come «[the] due diligence procedures purporting to protect human rights at work often operate without the collective representation of those affected at work». Tale considerazione è sviluppata sulla base delle risultanze del rapporto elaborato da S. MARSHALL, I. LANDAU, H. SHAMIR, T. BARKAY, J. FUDGE, A. VAN HARDEEN, *Mandatory Human Rights Due Diligence: Risks and Opportunities for Workers and Unions*, RMIT University Business and Human Rights Centre; TraffLab ERC; and Labour, Equality and Human Rights (LEAH) research group, Monash Business School, 2023.

¹¹⁵ Art. 13, CSDDD.

¹¹⁶ In questo senso I. LANDAU, *Human Rights Due Diligence and Labour Governance*, cit., p. 48.

¹¹⁷ Ancora I. LANDAU, *Human Rights Due Diligence and Labour Governance*, cit.

¹¹⁸ Particolarmente significativa appare l'abrogazione dell'obbligo con riferimento agli indicatori qualitativi e quantitativi che l'impresa deve identificare al fine di effettuare il monitoraggio sull'attuazione delle misure di *risk-management*. Per un primo commento sulle annunciate modifiche si v. S. BORELLI, F. GUARRIELLO, *Il primo pacchetto omnibus di semplificazione della Commissione europea: un passo indietro rispetto agli obiettivi di sostenibilità sociale e ambientale*, in "RGL newsletter", n. 3/2025.

5. Considerazioni finali.

L'analisi sin qui condotta ha messo in evidenza come la standardizzazione tecnica si configuri quale insieme di regole «prodott[e] privatamente» e «priv[e] di radicamenti territoriali» che nondimeno trova «riconoscimento nel diritto interno, quasi come una fonte autonoma proveniente da un ordinamento separato»¹¹⁹; nello specifico essa sembra porsi come una fonte¹²⁰ «*extra ordinem*, [...] non disciplinata da disposizioni sulla produzione giuridica [...] ma operante sulla base del principio di effettività»¹²¹. Con particolare riferimento al diritto del lavoro, si è visto che la standardizzazione interseca diversi ambiti di primario rilievo giuslavoristico e, per quanto qui maggiormente interessa, sembra poter assumere un ruolo significativo anche nell'attuazione della CSDDD.

Tale ruolo ha connotati affatto “politici”; eppure, esso sembra contribuire ad ammantare di “neutralità” l'attuazione della *mHRDD* europea. In particolare, la “neutralizzazione” della *due diligence* opera su due livelli. Un primo discende dall'utilizzo del paradigma del *risk-management*, il quale tende a produrre una «facciata di oggettività» tale da conferire alle decisioni fondate su valutazioni del rischio un'aura di maggiore legittimità rispetto a quelle che non se ne avvalgono¹²².

Troppo spesso, infatti, la messa in atto delle procedure di *risk management* viene presentata come «un'operazione meramente “tecnica”»¹²³. Ciò però adombra il carattere discrezionale e «valorial[e]» delle scelte che l'impresa deve operare a tal fine, le quali appaiono in realtà influenzate dal «contesto sociale e ideologico del soggetto che le compie»¹²⁴. Con l'intervento della standardizzazione, e si viene così al secondo livello di “neutralizzazione”, si determina una “tecnificazione”¹²⁵ e una

¹¹⁹ In tal senso, ancora, B. PASTORE, *Casi, micro-sistemi, principi nel disordine delle fonti*, cit., p. 387 che si esprime in questi termini con riferimento alla c.d. *lex mercatoria*. Tali considerazioni possono però essere agevolmente estese anche al “sistema” della standardizzazione tecnica. Sul punto si v. G. TEUBNER, *Quod omnes tangit. Costituzione transnazionali senza democrazia?*, in R. PRANDINI, G. TEUBNER, *La (auto)sovversione del diritto: ambiguità e paradossi del sistema immunitario della società*, Milano, Franco Angeli, 2022, p. 70 ss. che sviluppa considerazioni del tutto analoghe a quelle di Pastore con riferimento tanto alla *lex mercatoria*, quanto al «regime regolativo» della standardizzazione tecnica.

¹²⁰ Intendendosi qui con tale termine «[l']insieme dei fattori che influiscono sulla produzione delle norme [la cui] influenza può variare: vi sono fonti che forniscono all'operatore giuridico immediatamente una norma valida e fonti che offrono soltanto idee, ispirazioni, orientamenti, effetti d'indirizzo, dai quali gli operatori devono trarre le norme». Così B. PASTORE, *Casi, micro-sistemi, principi nel disordine delle fonti*, cit., p. 389.

¹²¹ Così, con generale riferimento ai nuovi “regimi regolativi” privati, infranazionali e ultranazionali, *ivi*, p. 388.

¹²² I. LANDAU, *Human Rights Due Diligence and Labour Governance*, cit., p. 49. Peraltro, è opportuno evidenziare che neppure la scelta della tecnica regolativa adottata è neutrale, sempre «sottend[endo] precise opzioni politiche e valoriali». In tal senso, con specifico riferimento alle tecniche di proceduralizzazione del rischio: M. BARBERA, “*La nave deve navigare*”, cit., p. 10.

¹²³ Cfr. *supra*, nota 93.

¹²⁴ Così F. MICHELI, *La due diligence e le caratteristiche degli strumenti di analisi e gestione dei rischi*, cit., p. 91.

¹²⁵ In questo senso, con specifico riferimento all'uso degli standard tecnici quale strumento di «mediazione» tra sfruttamento lavorativo e garanzia dei diritti nell'ambito delle catene del valore, A. BAYLOS, *La responsabilidad de las empresas transnacionales en los procesos de externalización. Las cláusulas sociales internacionales*, in J.L. MONERO PEREZ, S. PERÁN QUESADA (dirs.), *La externalización productiva*

(ulteriore) “oggettivizzazione” dei processi di gestione del rischio, che, grazie agli standard, divengono concretizzazione di un «determinismo tecnologico fideisticamente fondato sulle virtù di una presunta infallibilità della scelta tecnologica»¹²⁶. Tale rappresentazione pare fuorviante, dovendosi attribuire, al contrario, il giusto peso agli aspetti “politici” e discrezionali delle scelte che stanno alla base tanto della proceduralizzazione del rischio, quanto dell’elaborazione delle “norme tecniche”.

Come già osservato in precedenza, la situazione sin qui delineata incide in modo significativo anche sull’effettiva partecipazione dei lavoratori e delle relative rappresentanze nell’attuazione degli obblighi di *due diligence*¹²⁷.

Se l’“oggettività” e la “tecnicità” che ammantano l’attuazione degli obblighi di *due diligence* sembrano essere, in realtà, presunte più che reali, pare allora essenziale rivalutare alcune diffuse narrazioni sul punto. In particolare, se non si vuole che il diritto diventi «vuota normatività pronta a recepire qualsiasi contenuto»¹²⁸, tanto le «public legal institutions»¹²⁹ (primi su tutti gli Stati membri in sede di recepimento della CSDDD), quanto gli interpreti non dovrebbero adattarsi acriticamente alla “giuridificazione” della “tecnica”, bensì promuovere una valutazione in termini di (effettiva) democraticità anche di quelle “norme” che si sviluppino in ordinamenti giuridici altri rispetto a quello statale, ma che nondimeno si intersecano strettamente con esso. Vero è che le tecniche regolative di tipo procedurale che (implicitamente o esplicitamente) rinviino a “fonti” altre, come la standardizzazione tecnica, per la relativa attuazione costituisce una risposta probabilmente necessaria a evitare il duplice rischio che la legge, nel tentativo di far fronte alla complessità del reale arrivi a una sua «colonizzazione» ovvero risulti, di fatto, «inefficace»¹³⁰. La regolazione procedurale conferisce infatti al dato legale un certo grado di flessibilità. Il legislatore è però chiamato a scongiurare un ulteriore, possibile esito, non meno dannoso dei precedenti, definito da Gunter Teubner come «ipersocializzazione del diritto», ossia la «sottomissione» del diritto – in quanto “sistema regolatore” – ai «settori parziali» da esso regolati¹³¹. Nel contesto qui considerato, ciò si concretizzerebbe nella progressiva “tecnicizzazione” della regola giuridica e/o nell’occupazione di sempre maggiori spazi normativi da parte del “sistema” della standardizzazione tecnica a scapito

a través de la subcontractación empresarial: aspectos laborales y de seguridad social, Granada, Comares, p. 115 ss., qui p. 121.

¹²⁶ Così, rispetto all’*algorithmic decision making*: A. LO FARO, *Algorithmic decision making e gestione dei rapporti di lavoro: cosa abbiamo imparato dalle piattaforme*, in “Federalismi.it”, n. 25/2022, p. 189 ss., qui p. 192.

¹²⁷ Cfr. *supra*, § 4.

¹²⁸ A. PERULLI, *Diritto, sovranità, giustizia: tracce per una ricerca*, in “Quaderni della Rivista Diritti Lavori Mercati”, n. 18/2025, p. 43 ss., qui p. 65, il quale significativamente aggiunge «come accade, purtroppo, con i criteri manageriali e gli standard dell’Agenda 2030».

¹²⁹ I. LANDAU, *Human Rights Due Diligence and Labour Governance*, cit., p. 54.

¹³⁰ P. LOI, *Lavoro, transizione ambientale e digitale nella regolazione procedurale del rischio*, cit., p. 90, che riprende sul punto l’elaborazione di J. HABERMAS, *Law as a Medium and Law as Institution*, in G. TEUBNER (ed.), *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlin, De Gruyter, 1986, p. 204 ss.

¹³¹ G. TEUBNER, *Il trilemma regolativo. A proposito della polemica sui modelli giuridici post-strumentali*, in “Politica del Diritto”, n. 1/1987, p. 85 ss., spec. p. 110 ss.

dell'intervento giuridico-statuale. Senz'altro, «spetta [...] alla razionalità scientifica il compito di fornire le basi del calcolo razionale per la determinazione dei riferimenti normativi sicuri in un contesto diversificato e complesso»¹³². Paiono svolgere questa funzione, ad esempio, i rinvii agli standard presenti nella normativa italiana in materia di salute e sicurezza sul lavoro, rispetto all'utilizzo di prodotti, attrezzature e macchinari, i quali devono essere realizzati, appunto, secondo i migliori standard internazionali¹³³. Tuttavia, la standardizzazione (e i rinvii legali alla stessa) «sconfina» oggi in ambiti connotati da caratteri sempre più «sociali» e «politici», tanto che si è parlato in dottrina di un vero e proprio «assaut du social»¹³⁴.

All'estensione del relativo campo di intervento, devono poi aggiungersi una certa tendenza all'iperproduzione di standard nonché la forte legittimazione di cui gli stessi godono, in quanto espressione di saperi tecnico-scientifici, ritenuti, come tali, non discrezionali. Tutto ciò considerato, il rischio di «ipersocializzazione» del diritto appare senz'altro plausibile, ma, come già osservato, il rafforzamento del ruolo regolativo della standardizzazione non è presidiato da adeguate garanzie di democraticità.

In un noto saggio sui rapporti tra diritto e tecnica Luigi Mengoni affermava che «l'ideale politico della democrazia [...] non è omogeneo [...] alla logica della tecnica, se questa pretende di sottrarsi all'ordine della strumentalità e assurgere [...] a “principio ordinatore di ogni materia”»¹³⁵. Seguendo tale insegnamento, la direzione che gli ordinamenti giuridici democratici sembrano allora dover intraprendere è quella di una *limitazione* del “sistema” della standardizzazione e di una *democratizzazione* delle relative procedure, almeno laddove gli standard promettano di acquisire rilievo giuridico come nella CSDDD. E, se è vero che il diritto è «arte»¹³⁶ e nello specifico «arte di tracciare limiti»¹³⁷, è proprio il diritto a doversi fare carico di questo compito.

¹³² In tal senso P. LOI, *La sicurezza*, cit., p. 14.

¹³³ Si v., a mero titolo di esempio, l'art. 71, comma 8, del d.lgs. n. 81/2008 che sancisce l'obbligo generale del datore di lavoro di seguire le indicazioni contenute nei pertinenti standard tecnici per l'installazione e i controlli delle attrezzature impiegate, oppure l'art. 131, comma 3, del medesimo decreto, che stabilisce l'obbligo di utilizzare ponteggi realizzati con elementi portanti prefabbricati, metallici e non rispondenti agli standard UNI EN 12810 e UNI EN 12811.

¹³⁴ Così I. DAUGAREILH, *L'ISO à l'assaut du social: risques et limites d'un exercice de normalisation sociale*, in I. DAUGAREILH (ed.), *Responsabilité sociale de l'entreprise transnationale et globalisation de l'économie*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 563 ss.

¹³⁵ L. MENGONI, 2001, *Diritto e tecnica*, in “Rivista trimestrale di diritto e procedura civile”, n. 1/2001, p. 1 ss., qui p. 9.

¹³⁶ F. CARNELUTTI, *Arte del diritto*, Torino, Giappichelli, 2017 (1949).

¹³⁷ V. SCIALOJA, *Diritto pratico e diritto teorico*, in “Rivista di diritto commerciale”, n. 1/1911, p. 941 ss., qui p. 942.

Abstract

Il saggio indaga il ruolo della standardizzazione tecnica nella concretizzazione degli obblighi di due diligence previsti dalla Direttiva (UE) 2024/1760 (Corporate Sustainability Due Diligence Directive – CSDDD), ponendo in luce come essa rappresenti una forma di “normatività extra-statale” che incide in modo crescente sulla regolazione del lavoro e sulla tutela dei diritti fondamentali. Muovendo da una prospettiva di pluralismo giuridico e di realismo giuridico, l'autore esamina il rapporto tra gestione del rischio, soft law e fonti “private” del diritto, con particolare riferimento al Regolamento (UE) 2024/1689 sull'intelligenza artificiale, al d.lgs. n. 81/2008 e agli standard ISO 45001 in materia di salute e sicurezza sul lavoro. La ricerca mette in evidenza come la “tecnificazione” della regolazione, lungi dall'essere neutrale, comporti rilevanti implicazioni politiche e democratiche, in quanto la produzione degli standard tende a riflettere gli interessi del mondo imprenditoriale e della consulenza, a discapito della partecipazione effettiva delle rappresentanze dei lavoratori.

The essay explores the role of technical standardisation in implementing the due diligence obligations set out by the EU Directive 2024/1760 (Corporate Sustainability Due Diligence Directive – CSDDD), highlighting how it constitutes a form of extra-statal normativity increasingly influencing labour regulation and the protection of fundamental rights. Adopting a legal pluralism and realist approach, the author analyses the interaction between risk management, soft law, and privately produced legal norms, focusing on the AI Act (Reg. EU 2024/1689), the Italian Legislative Decree No. 81/2008, and the ISO 45001 occupational health and safety management standard. The study shows that the “technification” of regulation is far from neutral, carrying deep political and democratic implications, as standard-setting processes often mirror corporate and consultancy interests while marginalising workers’ representation.

Parole chiave

Standardizzazione tecnica, due diligence, gestione del rischio, salute e sicurezza sul lavoro, pluralismo giuridico, deficit di democraticità

Keywords

Standardisation, due diligence, risk management, occupational health and safety, legal pluralism, democratic deficit

La salute e la sicurezza nelle catene del valore: la responsabilità datoriale tra normativa italiana ed europea^{**}

di Vittoria Parroco^{*}

SOMMARIO: 1. La salute e la sicurezza sul lavoro: un “nuovo” *core labour standard*. – 2. Il sistema di tutela nel reticolo normativo dell’ordinamento italiano. – 3. La declinazione del diritto a condizioni di lavoro sane e sicure nelle catene del valore. – 3.1. La prospettiva esterna: i disastri sul lavoro verificatisi nel sud-est asiatico. – 3.2. La prospettiva interna: le violazioni commesse dalle case italiane di alta moda. – 4. Il regime della responsabilità giuridica per le violazioni perpetrate. – 4.1. La normativa italiana tra responsabilità solidale del committente e MOG. – 4.2. Il paradigma europeo nella Direttiva 2024/1760/UE. – 5. Le prospettive: quale connubio tra la disciplina italiana e la Direttiva 2024/1760/UE?

1. La salute e la sicurezza sul lavoro: un “nuovo” *core labour standard*

Lo svolgimento di un’attività di impresa, di qualsiasi tipo o natura, implica ontologicamente l’assunzione di rischi, siano essi economici e non, oltre che la programmazione e l’organizzazione delle operazioni necessarie alla produzione del bene o all’erogazione del servizio. In questo contesto, fondamentale è l’apporto della forza lavoro, la cui attività pure necessita di essere organizzata, diretta e soprattutto tutelata. Garantire ai lavoratori e alle lavoratrici condizioni di lavoro sane, eque e giuste è, infatti, una parte “consustanziale all’organizzazione dell’attività produttiva”¹.

Sul piano internazionale, è ben noto il ruolo che l’OIL ha svolto in tal senso, principalmente attraverso l’approvazione nel 1998 della Dichiarazione sui Principi e i Diritti Fondamentali del Lavoro ma anche attraverso l’emanazione delle diverse e correlate Convenzioni internazionali.

Anche l’Unione Europea, dal canto suo, ha provveduto a favorire la convergenza degli interessi economici e sociali, tramite un processo di armonizzazione degli ordinamenti giuridici statali e delle relative discipline che ha assunto talvolta una finalità coesiva e talaltra una finalità più marcatamente funzionalista². Indiscussa pietra miliare dell’impegno sociale del legislatore europeo

^{*} Vittoria Parroco è dottoranda di ricerca in “Diritto Europeo” presso l’Università di Bologna – Alma Mater Studiorum. vittoria.parroco2@unibo.it

^{**} Il saggio è stato preventivamente assoggettato alla procedura di referaggio prevista dalle regole editoriali della Rivista.

¹ P. PASCUCI, *Prefazione*, in M. GIOVANNONE, *Responsabilità datoriale e prospettive regolative della sicurezza sul lavoro. Una proposta di ricomposizione*, Torino, Giappichelli, 2024, p. XI.

² M. D’ANTONA, *Armonizzazione del diritto del lavoro e federalismo nell’Unione Europea*, in “Rivista Trimestrale di Diritto della Procedura Civile”, 1994, 3, pp. 695-717.

è la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, ad oggi giuridicamente parificata ai Trattati istitutivi ed espressione dei principi e dei valori “indivisibili ed universali” sui quali si fonda l'Unione stessa, tra cui certamente rientrano anche i diritti dei lavoratori e delle lavoratrici.

Sebbene tra la Dichiarazione OIL del 1998 e la Carta dei Diritti Fondamentali UE vi sia una tendenziale convergenza – d'altronde lo stesso Preambolo della Carta richiama espressamente gli “obblighi internazionali comuni agli Stati membri” quale base normativa per l'individuazione dei diritti in essa contemplati e tutelati – per lungo tempo in riferimento al diritto a condizioni di lavoro salubri e sicure, che qui oggi interessa, si è registrata una netta discrasia. È soltanto a partire dal 2022, infatti, che la *International Labour Conference* ha conferito a questo diritto lo status di “*core labour standards*”, annoverandolo esplicitamente all'interno della Dichiarazione del 1998 quale diritto fondamentale ed inalienabile di tutti i soggetti che svolgono una prestazione lavorativa e che tutti gli Stati membri dell'OIL hanno l'obbligo di rispettare, promuovere e attuare³. Prima di allora, un pari rango era attribuito soltanto ad altri quattro diritti o principi, ovvero: la libertà di associazione e il riconoscimento effettivo del diritto di contrattazione collettiva; l'eliminazione di ogni forma di lavoro forzato o obbligatorio; l'abolizione effettiva del lavoro minorile; l'eliminazione della discriminazione in materia di impiego e professione. Ciascuno di questi *core labour standards* è più compiutamente delineato all'interno delle specifiche Convenzioni correlate alla Dichiarazione: nel caso del diritto ad un ambiente di lavoro sicuro e salubre, il riferimento normativo è stato rinvenuto nella Convenzione sulla salute e sicurezza sul lavoro (Convenzione n. 155/1981) e nella Convenzione sul quadro promozionale per la salute e la sicurezza sul lavoro (Convenzione n. 187/2006)⁴.

Se sul piano internazionale il riconoscimento di questo diritto è avvenuto in epoca estremamente recente, lo stesso non può certamente dirsi per il piano sovranazionale dove l'Unione Europea ha provveduto a dedicargli apposito spazio nell'ambito della Carta dei Diritti Fondamentali: l'art. 31 della Carta, infatti, afferma espressamente il diritto soggettivo di ogni persona a svolgere la propria prestazione lavorativa in condizioni sane, sicure e dignitose. Si tratta di un diritto dalla natura imperativa e incondizionata – come più volte statuito anche dalla Corte di Giustizia

³ Cfr. A. ZANOBETTI, *Recognition of a Safe and Healthy Working Environment as a Fundamental Principle at Work*, in “*International Labor Rights Case Law*”, 2022, 8, pp. 282-286, che ricorda come la proposta per modificare la Dichiarazione al fine di inserire questo nuovo diritto sia stata avanzata dall'Unione Europea e dagli Stati membri UE per la prima volta nel 2017 e successivamente reiterata nel 2019; B. ROMBOUTS, *A 'brand-new' human right at work? Implications of incorporating a safe and healthy working environment into the ILO's fundamental principles and rights framework*, in B. UDDIN KHAN, M.J. HOSSAIN BHUIYAN (eds.), *Human Rights after 75 years of the Universal Declaration of Human Rights: Reflections from the Global South*, Leiden, Brill Nijhoff, 2024, pp. 236-258; A. TREBILCOCK, *Introductory note to 2022 amendments to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, in “*International Legal Materials*”, 2023, 62, 4, pp. 605-610.

⁴ Per un commento approfondito alle due Convenzioni, si veda: E. ALES, *ILO Convention 155 – Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155)*, nonché *ILO Convention 187, Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention 2006 (No. 187)*, in E. ALES, M. BELL, O. DEINERT, S. ROBIN-OLIVIER (eds.), *International and European Labour Law. Article-by-article Commentary*, Baden-Baden, Nomos – Hart – Beck Publishing, 2018, pp. 1392-1413 e pp. 1437-1453.

UE che ne ha riaffermato lo status di principio essenziale del diritto sociale europeo – e che pertanto può subire deroghe o limitazioni nei limiti del rispetto dei principi di legalità e proporzionalità, così come prescritto dall’art. 52 della stessa Carta⁵.

La rilevanza della salute e della sicurezza sul lavoro, a dire il vero, era stata messa in luce dal legislatore europeo già in precedenza, con l’approvazione di quella che è considerata la direttiva “madre” in materia, da cui sono poi scaturite tutte le normative statali: ci si riferisce alla Direttiva Quadro 89/391/CEE concernente l’attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro⁶. Questa normativa comunitaria enuclea i pilastri attorno ai quali deve reggersi qualsiasi disciplina relativa al tema della salute e della sicurezza del lavoro, ovvero la programmazione – delle attività, dei possibili rischi, delle misure di intervento – e la prevenzione c.d. soggettiva, tesa cioè ad un maggiore dialogo del datore di lavoro con i lavoratori e i loro rappresentanti per una migliore comprensione e conoscenza reciproca dei fattori di rischio e delle operazioni di prevenzione. La Direttiva quadro 89/391/CEE ha segnato un vero e proprio punto di svolta nella regolamentazione del tema: *in primis*, ha favorito il cambio di paradigma da un approccio più prettamente riparativo o comunque di tutela *ex post* ad un sistema basato interamente sulla gestione anticipata e preventiva dei rischi; in secondo luogo, ha anche dimostrato l’effettivo interesse del legislatore comunitario nel prendere in carico questioni di attinenza sociale e non meramente economica⁷.

2. Il sistema di tutela nel reticolo normativo dell’ordinamento italiano

Considerato l’approccio comparato di questo elaborato – che si propone di analizzare e comprendere in che modo la recente disciplina europea enucleata nella Direttiva 2024/1760, e successive (possibili) modifiche, possa incidere rispetto alla

⁵ M. NOVELLA, V. FERRANTE, *Art. 31. Condizioni di lavoro giuste ed eque*, in S. ALLEGREZZA, R. MASTROIANNI, F. PAPPALARDO, O. POLLICINO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 598-618; E. ALES, *Art. 31 CFREU – Fair and just working conditions*, in E. ALES, M. BELL, O. DEINERT, S. ROBIN-OLIVIER, *International and European Labour Law. Article-by-article Commentary*, cit., pp. 1207-1209; T. LOCK, *Article 31 CFR*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary – Second Edition, Volume I: Treaty on European Union and Charter of Fundamental Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2024, pp. 537-538.

⁶ P. PASCUCCI, *Prefazione*, cit., p. XIII; E. ALES, *Directive 89/391/EEC on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work*, in E. ALES, M. BELL, O. DEINERT, S. ROBIN-OLIVIER, *International and European Labour Law. Article-by-article Commentary*, cit., pp. 1210-1242. Cfr. G. NATULLO, voce *Sicurezza del Lavoro*, in “Enciclopedia del Diritto”, Annali IV, Milano, Giuffrè, 2011, p. 1076, il quale sottolinea che questa Direttiva quadro ha segnato il passo per il “nuovo corso comunitario in materia di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro”.

⁷ Per un inquadramento generale degli interventi del legislatore europeo in tema di salute e sicurezza sul lavoro, si veda: R. RIVERSO, *La salute e la sicurezza sul lavoro nella legislazione europea*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, A. MARESCA (a cura di), *Lavoro privato*, Milano, Giuffrè, 2024, pp. 517-543. Cfr. M. CORTI, *Il Quadro strategico UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2021-2027*, in “Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro”, 2023, 4, pp. 966-985.

regolamentazione italiana attualmente vigente per quanto riguarda il tema della responsabilità datoriale per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici – si considera opportuno, una volta delineato il quadro normativo internazionale ed europeo, volgere lo sguardo anche al contesto giuridico italiano.

Nel nostro ordinamento, infatti, il diritto ad un ambiente di lavoro sano e sicuro trova espresso riconoscimento e tutela in molteplici fonti normative. Tra queste, sicuramente si annoverano disposizioni di rango costituzionale. In linea generale, infatti, ai sensi dell'art. 32 della Costituzione la salute gode di specifica tutela in quanto diritto fondamentale degli individui nonché in quanto interesse della collettività. Tenuto conto però delle inevitabili interferenze di questo diritto con l'esercizio dell'attività economica ed imprenditoriale e del necessario bilanciamento tra i due beni giuridici di rilevanza fondamentale, il rinnovato⁸ comma 2 dell'art. 41 della Costituzione contiene l'esplicito riferimento “alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana” quali limiti all'esercizio dell'attività economica privata, nell'ottica della tutela dell'ambiente interno ed esterno all'impresa – sul solco, quindi, delle politiche di responsabilità sociale d'impresa (RSI) già ampiamente sostenute dai legislatori d'oltralpe⁹. Ulteriore menzione della “sicurezza del lavoro” si registra, inoltre, nell'ambito dell'art. 117 della Costituzione, ove essa viene presa in considerazione quale materia oggetto di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni¹⁰.

A livello di legge ordinaria, invece, il sistema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro è indubbiamente più composito poiché si struttura su un reticolo di norme di diversa natura e di diversa portata, il cui *trait d'union* risulta essere la intrinseca finalità di prevenzione delle persone lavoratrici dai rischi per la loro incolumità psico-fisica. Non solo, infatti, si intrecciano disposizioni di stampo civilistico e penalistico ma anche norme di applicazione ampia e generale a norme che invece hanno una portata nettamente più ridotta o settoriale¹¹.

Prendendo le mosse dal sistema di tutela apprestato dalla disciplina civilistica, sicuramente emblematico è l'art. 2087 c.c., rubricato “Tutela delle condizioni di lavoro” e dalla dottrina concordemente ritenuto “architrave” dell'intero apparato normativo in materia. Sul piano contenutistico, l'art. 2087 c.c. attribuisce al datore di lavoro un generale obbligo di tutela e di sicurezza nei confronti di tutti i soggetti coinvolti nello svolgimento dell'attività imprenditoriale in qualità di prestatori di lavoro. Al fine di adempiere correttamente a siffatto obbligo, il datore è chiamato

⁸ Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1.

⁹ Sul punto: M. GIOVANNONE, *Responsabilità datoriale e prospettive regolative della sicurezza sul lavoro. Una proposta di ricomposizione*, cit., pp. 197-325. In riferimento alla vecchia formulazione dell'art. 41, comma 2, Cost., che comunque contemplava la sicurezza, la libertà e la dignità umana quali limiti all'attività di impresa, cfr. S. APRILE, *Art. 2087 c.c.*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, A. MARESCA (a cura di), *Diritto del Lavoro, Vol. I. La Costituzione, il codice civile e le leggi speciali*, Milano, Giuffrè, 2017, p. 754.

¹⁰ G. NATULLO, voce *Sicurezza del Lavoro*, cit., pp. 1077-1078.

¹¹ Cfr. M. GIOVANNONE, *Responsabilità datoriale e prospettive regolative della sicurezza sul lavoro. Una proposta di ricomposizione*, cit., pp. 2-4, la quale all'interno di questo “mosaico normativo” individua tre principali aree di interesse della materia: quella assicurativa e previdenziale, quella civilistica e quella penalistica.

a individuare, predisporre e adottare tutte le misure – siano esse generiche o specifiche, tassativamente imposte dalla legge o che risultino altrimenti necessarie nel caso concreto – atte a prevenire i rischi connessi allo svolgimento della prestazione lavorativa. Nel fare ciò, si richiede al datore di lavoro di agire secondo criteri di diligenza particolarmente qualificata *ex art.* 1176, comma 2, c.c., tenendo conto, tra le altre cose, della “particolarità del lavoro”, della “esperienza” e della “tecnica”, in linea con i dettami del principio della “massima sicurezza tecnologicamente possibile”¹². L’eventuale inadempimento dell’obbligo di sicurezza rende il datore di lavoro responsabile per tutti i danni sofferti dal lavoratore o dalla lavoratrice nell’esecuzione della prestazione. La responsabilità ha in questo caso natura contrattuale ma può concorrere con l’eventuale imputazione di responsabilità aquiliana *ex art.* 2043 c.c. qualora la condotta del datore abbia causato danni a beni giuridici ulteriori rispetto a quelli che il contratto di lavoro si propone specificamente di tutelare e che siano degni di tutela in virtù del principio del *neminem laedere*. In ogni caso, è opportuno sottolineare che è stata esclusa la configurabilità di un’ipotesi di responsabilità oggettiva ai sensi dell’art. 2087 c.c. dal momento che si richiede la prova del nesso di causalità tra l’inadempimento del datore di lavoro contestabile quantomeno a titolo di colpa e l’evento dannoso¹³.

L’art. 2087 c.c. si contraddistingue per la sua formulazione sufficientemente elastica e per la portata precettiva del suo dispositivo, che rendono la norma una vera e propria clausola generale attraverso la quale risulta possibile l’adeguamento permanente dell’ordinamento giuridico all’evoluzioni sociali ed economiche. Inoltre, l’art. 2087 c.c. assolve anche una funzione di garanzia generale della disciplina relativa alla salute e sicurezza sul lavoro: esso, infatti, non solo rappresenta la norma di apertura dell’intero apparato normativo sul tema ma è anche quell’articolo che permette di integrare tutte le disposizioni normative eventualmente lacunose e che, infine, chiude il sistema di norme antinfortunistiche.

¹² M. GIOVANNONE, *Responsabilità datoriale e prospettive regolative della sicurezza sul lavoro. Una proposta di ricomposizione*, cit., pp. 47-50; E. BOGHETICH, *Misure di sicurezza e responsabilità del datore di lavoro*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, A. MARESCA (a cura di), *Previdenza, assistenza e sicurezza sociale*, Milano, Giuffrè, 2024, pp. 1177-1782; G. NATULLO, *Ambiente di lavoro e tutela della salute*, Seconda edizione, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 10-22; P. ALBI, *Il contenuto dell’obbligo di sicurezza*, in “Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro”, 2023, 4, pp. 875-889; M. D’ORIANO, *Tutela delle condizioni di lavoro*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, A. MARESCA (a cura di), *Lavoro privato*, cit., pp. 1925-1928; S. APRILE, *Art. 2087 c.c.*, cit., p. 758. In riferimento ai principi di individuazione della “massima sicurezza” si sono contraddistinte nel tempo tre diverse impostazioni che divergono per estensione applicativa del dovere. Secondo una prima ricostruzione, più rigorosa, deve farsi riferimento alla “massima sicurezza tecnologicamente esistente”; la tesi di segno completamente opposto, invece, richiede di considerare la “massima sicurezza tecnologicamente praticabile”; infine, la tesi intermedia propende per la realizzazione della “massima sicurezza tecnologicamente disponibile”. G. NATULLO, *Ambiente di lavoro e tutela della salute*, cit., ricorda che la Corte costituzionale con la sentenza n. 312/96 ha affermato che l’interpretazione preferibile sia quella più elastica e flessibile della “massima sicurezza tecnologicamente praticabile”, tale per cui rileva soltanto la mancata adozione da parte del datore di lavoro di quelle misure di sicurezza che siano concretamente attuabili in virtù della loro diffusione nel settore di riferimento.

¹³ M. GIOVANNONE, *Responsabilità datoriale e prospettive regolative della sicurezza sul lavoro. Una proposta di ricomposizione*, cit., pp. 30-42; E. BOGHETICH, *Misure di sicurezza e responsabilità del datore di lavoro*, cit., pp. 1171-1173.

Grazie alla duttilità che la contraddistingue, la disposizione *ex art.* 2087 c.c. può infatti facilmente adattarsi a fattispecie non espressamente considerate dalla legge¹⁴.

A fianco dell'art. 2087 c.c., o meglio, a sua continuazione ed integrazione, si erge l'altro pilastro della normativa italiana per il tema della salute e della sicurezza sul lavoro ovvero il d.lgs. n. 81/2008 ("T.U.S.L." – Testo Unico sulla Salute e Sicurezza sul Lavoro) che costituisce il fondamentale *corpus* normativo in materia. Il decreto legislativo, infatti, raccoglie in sé tutte le principali disposizioni legislative statali riguardanti la concreta attuazione del dovere *ex art.* 2087 c.c. e ripartisce anche meglio gli obblighi dei soggetti coinvolti in questo processo, nell'ottica di matrice europea del perseguimento di una prevenzione c.d. soggettiva e di una migliore programmazione delle misure di sicurezza. Il legislatore statale richiede ai datori di lavoro di definire un sistema di prevenzione particolarmente adatto alle esigenze delle singole imprese ed attività produttive, tenendo conto di tutti i rischi c.d. oggettivi, dunque legati all'uso delle attrezzature e degli strumenti da lavoro, e di tutti i rischi c.d. soggettivi, ovvero relativi alle condizioni specifiche dei lavoratori e delle lavoratrici. A tal fine, fondamentale è l'esatta individuazione dei soggetti – e delle loro relative funzioni – dotati di posizioni di garanzia: a partire dal singolo datore, passando per la figura del dirigente, per addivenire agli obblighi gravanti sui preposti. Considerato il necessario riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro, il T.U.S.L. individua i livelli minimi essenziali di tutela della salute e della sicurezza che devono essere inderogabilmente garantiti a tutti i lavoratori e a tutte le lavoratrici, potendo le singole Regioni intervenire per fissare regole ulteriori o integrative¹⁵.

Sebbene la disciplina normativa delineata nel d.lgs. n. 81/2008 rientri a pieno titolo nel sistema civilistico di tutele apprestate dal legislatore ordinario al diritto alla salute e alla sicurezza sul lavoro, in quanto estrinsecazione del più generare dovere di sicurezza *ex art.* 2087 c.c., è anche vero che lo stesso testo legislativo assume una connotazione fortemente penalistica per quanto riguarda la predisposizione dell'apparato sanzionatorio, dove si registrano disposizioni normative sia di carattere specifico che di carattere generale. Queste norme si aggiungono a quelle predisposte dal codice penale, dove il tema della sicurezza sul lavoro viene affrontato tanto nell'ambito dei delitti contro l'incolumità pubblica – precisamente agli articoli 437 e 451 c.p., che puniscono rispettivamente la rimozione od omissione dolosa e colposa delle cautele contro gli infortuni – quanto in quello dei delitti contro la persona – dove gli artt. 589, comma 2 e 590, comma 3, c.p. prevedono delle fattispecie aggravanti per i reati di omicidio colposo e di lesioni colpose qualora il fatto sia commesso con violazione delle norme per la

¹⁴ E. BOGHETICH, *Misure di sicurezza e responsabilità del datore di lavoro*, cit., p. 1170; S. APRILE, *Art. 2087 c.c.*, cit., pp. 754-758; G. NATULLO, voce *Sicurezza del Lavoro*, cit., pp. 1079-1081.

¹⁵ Per un approfondimento delle disposizioni del T.U.S.L.: L. FANTINI, A. GIULIANI, *Salute e sicurezza sul lavoro*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, A. MARESCA (a cura di), *Lavoro privato*, cit., pp. 1948-2033. Cfr. V. PASQUARELLA, *I principali garanti della sicurezza nell'era delle nuove trasformazioni del lavoro: profili di attualità e limiti da superare*, in "Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro", 2023, 4, pp. 890-913.

prevenzione degli infortuni. In questo mosaico normativo, ulteriore tassello è rappresentato dal d.lgs. n. 231/2001 che sancisce la responsabilità (formalmente) amministrativa degli enti per i fatti di reato commessi nel suo interesse o a suo vantaggio¹⁶.

Questo articolato sistema di tutele dimostra indubbiamente la rilevanza che il legislatore italiano attribuisce al tema della salute e della sicurezza sul lavoro. Tuttavia, nel proseguo della trattazione si cercherà di porre in risalto come questo sistema non si riveli sempre sufficiente o comunque idoneo, specie nel mutato contesto industriale dove prevalgono modelli di esternalizzazione e frammentazione dei processi produttivi. Riprendendo le parole di illustrissima dottrina, infatti, pare potersi affermare che questo complesso normativo di fatto “intimidisce quanto il ruggito di un topo¹⁷”.

3. La declinazione del diritto a condizioni di lavoro sane e sicure nelle catene del valore

Per lungo tempo il fordismo ha rappresentato l'unico modello di produzione concretamente efficiente: grazie alla internalizzazione e alla verticalizzazione dei vari processi, l'impresa godeva del massimo rapporto tra costi di produzione e ricavi. Eppure, questo sistema non ha retto l'avvento del nuovo millennio dove, complici la globalizzazione e l'ipercapitalismo, si è andato affermando un nuovo modello economico-produttivo, ovvero quello delle catene globali del valore. In questo nuovo assetto, la produzione si regge su due capisaldi completamente opposti a quelli del fordismo: la esternalizzazione dei processi e la frammentazione giuridica dell'impresa. Le catene del valore sono dunque composte da una lunga e complessa rete di accordi commerciali tra singole imprese, finalizzati a garantire alla società al vertice della catena il prodotto finito da immettere poi in commercio¹⁸. In molti casi però il vantaggio economico di queste strutture deriva dal basso costo della manodopera e più in generale dalla violazione dei diritti fondamentali dei lavoratori e delle lavoratrici impiegati lungo i vari snodi della catena¹⁹. Attualmente, infatti, proprio grazie alla segmentazione giuridica del

¹⁶ Cfr. M. GIOVANNONE, *Responsabilità datoriale e prospettive regolative della sicurezza sul lavoro. Una proposta di ricomposizione*, cit., pp. 237-288; S. TORDINI CAGLI, *I soggetti garanti della sicurezza sul lavoro*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, A. MARESCA (a cura di), *Previdenza, assistenza e sicurezza sociale*, cit., pp. 1301 ss.; G. NATULLO, *Ambiente di lavoro e tutela della salute*, cit., pp. 129-133; B. DEIDDA, voce *Sicurezza sul lavoro (tutela penale della)*, in “Enciclopedia del Diritto”, Annali X, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 881-903.

¹⁷ U. ROMAGNOLI, *Il lavoro in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 184. Chiaramente, la riflessione dell'Autore è riferita al contesto normativo antecedente all'adozione del T.U.S.L. ma ciononostante pare potersi perfettamente trasporre anche nell'attuale sistema mantenendo la stessa validità.

¹⁸ V. BRINO, *Diritto del lavoro e catene globali del valore. La regolazione dei rapporti di lavoro tra globalizzazione e localismo*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 9 e pp. 21-28.

¹⁹ Sul punto, cfr. i volumi monografici di: V. BRINO, *Diritto del lavoro e catene globali del valore*, cit.; M. MURGO, *Global Value Chains e Diritto del Lavoro: problemi e prospettive*, Milano, Wolters Kluwer CEDAM, 2021; F. MICHELI, *Il lavoro nelle catene globali del valore. Strumenti e tecniche di tutela*, Torino, Giappichelli, 2023.

processo produttivo e dei rapporti tra le varie imprese coinvolte²⁰ e grazie anche alla copertura offerta dal c.d. *corporate veil*²¹, le società leader delle catene godono dei benefici economici connessi allo sfruttamento della forza lavoro senza farsi carico delle responsabilità legate alle modalità di impiego del personale o di svolgimento della prestazione lavorativa.

Se però inizialmente questo fenomeno sembrava attecchire principalmente nelle industrie dedite all'iperconsumismo, dove è ormai lapalissiano che l'economicità del prezzo finale del prodotto è dettata dall'intenso abbattimento dei costi di produzione, ad oggi esso ha raggiunto anche le industrie attive nei mercati del lusso, dove il prezzo per il consumatore finale resta comunque alto e semmai si allargano solo i margini di profitto per la società leader.

In ogni caso, tra le principali violazioni riscontrate si annovera proprio il mancato rispetto del diritto fondamentale a condizioni di lavoro sane e sicure. Di questo, emblematiche sono, per la prospettiva interna, le recenti vicende giudiziali di alcune famose case di moda italiane, sottoposte alla misura dell'amministrazione giudiziaria per aver favorito con le loro condotte fattispecie di sfruttamento della manodopera; per la prospettiva esterna, il riferimento non può invece che essere ai disastri sul lavoro verificatisi nel sud-est asiatico, le cui perdite di vite innocenti hanno ingenerato nella società civile l'impellente necessità di responsabilizzare giuridicamente le società leader delle catene per porre un freno a tali violazioni.

3.1. La prospettiva esterna: i disastri sul lavoro verificatisi nel sud-est asiatico

Ad accendere i riflettori sulle condizioni di lavoro sussistenti lungo le catene del valore sono state dapprima le vicende che negli anni '90 hanno interessato i *brand* di moda statunitensi, colpiti dal vortice delle c.d. *sweatshop*, cui hanno fatto seguito i primi moti civili di "responsabilità sociale dell'impresa" e del c.d. attivismo del consumo²². Inizialmente questo fenomeno sembrava non intaccare la posizione delle società europee leader di catene del valore, apparentemente capaci di offrire al pubblico una immagine pulita e priva di scheletri nascosti.

Tuttavia, la situazione subisce un radicale cambiamento in seguito all'incendio verificatosi nel 2012 nella fabbrica *Ali Enterprises* in Pakistan nonché in seguito al crollo del complesso commerciale *Rana Plaza* in Bangladesh, avvenuto

²⁰ A. LYON-CAEN, *Verso un Obbligo Legale di Vigilanza in capo alle Imprese Multinazionali?*, in "Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale", 2018, 2, p. 241, parla in proposito di "doppia segmentazione" della catena del valore.

²¹ T.K. CHENG, *Form and Substance of the Doctrine of Piercing the Corporate Veil*, in "Mississippi Law Journal", Winter 2010, 80, 2, pp. 497-586; R.H. WEBER, R. BAISCH, *Liability of parent companies for human rights violations of subsidiaries*, in "European Business Law Review", 2016, 27, 5, pp. 688-691; J.C. MACEY, *What Corporate Veil*, in "Michigan Law Review", April 2019, 117, 6, pp. 1195-1214.

²² Sia consentito qui il rimando a V. PARROCO, *Il caso Nike Inc.: un consapevole sfruttamento. Evoluzione e prospettive della responsabilità sociale del brand in applicazione del dovere di diligenza*, in W. SANGUINETTI RAYMOND, J.B. VIVERO SERRANO (coord.), *La dimensión laboral de la diligencia debida en materia de derechos humanos*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2024.

nell'anno immediatamente successivo. Questi due avvenimenti, infatti, palesano il pieno coinvolgimento delle società europee nella perpetrazione di condizioni di lavoro insalubri e insicure: in entrambi i siti produttivi venivano realizzate merci da immettere nel mercato europeo e, in entrambi i casi, le società di moda europee erano le principali acquirenti dei prodotti ivi realizzati. Sia in Pakistan che in Bangladesh, l'evento nefasto è stato diretta conseguenza del mancato rispetto – o, meglio, della totale omissione – degli standard minimi di salute e sicurezza fissati a livello internazionale e questo al solo fine di aumentare la produttività e garantire il consolidamento del rapporto economico-commerciale con le società europee.

Nel caso di *Ali Enterprises*, i report redatti dalle ONG attive sul campo hanno rivelato che l'edificio non disponeva né di adeguate uscite di emergenza né di strumenti antincendio effettivamente funzionanti; per di più, è emerso anche che i materiali nocivi ed altamente infiammabili non venivano conservati in maniera adeguata e che tutte le finestre erano bloccate. Pertanto, si può senza dubbio sostenere che i lavoratori e le lavoratrici – il cui numero reale eccedeva nettamente quello massimo consentito ai fini della sicurezza e della stabilità dell'edificio – si siano ritrovati di fatto completamente bloccati all'interno delle mura del palazzo in fiamme²³.

Sarebbe a questo punto legittimo domandarsi in che modo questo avvenimento sia riconducibile alle attività economiche europee. Ebbene, dalle ispezioni effettuate all'indomani dell'incendio, è risultato che la fabbrica era attiva nella produzione di capi d'abbigliamento per la società tedesca *KiK*, che si è poi rivelato essere il principale partner commerciale nonché l'unico committente, di *Ali Enterprises*. Ed infatti, *Ali Ent.* era stata sottoposta ad attività di monitoraggio ed ispezione da parte della società tedesca, a seguito delle quali *Ali Ent.* sembrava aver persino adottato misure correttive ai fini dell'adeguata attuazione del codice di condotta aziendale predisposto da *KiK* e, più in generale, ai fini dell'effettivo rispetto dei diritti sul lavoro. In ogni caso, l'incendio è valso a *KiK* una complessa causa giudiziale avanti al tribunale pakistano prima e alla corte tedesca dopo, terminato nei fatti con l'emanazione da parte del legislatore tedesco di una normativa *ad hoc* in materia di catene del valore e obblighi di diligenza in capo alle società leader²⁴.

²³ M. THEUWS, M. VAN HUIJSTEE, P. OVEREEM, J. VAN SETERS, T. PAULI, *Fatal Fashion – Analysis of recent factory fires in Pakistan and Bangladesh: A call to protect and respect garment workers' lives*, Amsterdam, Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO), 2013, disponibile in <https://cleanclothes.org/file-repository/resources-publications-fatal-fashion.pdf>. Il report segnala, inoltre, che la costruzione abusiva di ulteriori piani nell'edificio al fine proprio di incrementare il quantitativo di prodotti realizzati. Purtroppo, non sono tuttora disponibili stime certe sul numero di persone attive all'interno dell'edificio al momento dell'incendio e questo a causa del fatto che molte di esse venivano impiegate in assenza di un contratto di lavoro. Quanto, invece, alle condizioni di lavoro, risulta che la retribuzione massima per un mese di lavoro, scandito in almeno quattordici ore di lavoro giornaliero, potesse arrivare a massimo 75 euro, e che i turni di lavoro non di rado coprissero interamente le 24h.

²⁴ Sul punto: M. SAAGE-MAASS, P. ZUMBANSEN, M. BADER, P. SHAHAB (eds.), *Transnational Legal Activism in Global Value Chains: The Ali Enterprises Factory Fire and the Struggle for Justice*, Springer, Cham, 2021; L. NOGLER, *Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz: perché è nata e quali sono i suoi principali contenuti*, nonché Traduzione dal tedesco della "Legge sugli obblighi di cura nelle catene di approvvigionamento" e

La vicenda del *Rana Plaza* si inserisce in un contesto non dissimile. Qui, a provocare le morti sul lavoro non è stato lo scoppio di un incendio quanto piuttosto il crollo della palazzina commerciale che ospitava, tra le altre cose, i siti produttivi di aziende tessili. Infatti, già nei giorni precedenti al crollo erano state rinvenute alcune crepe strutturali all'interno dell'edificio tanto da indurre le autorità locali a dichiararne l'inagibilità. Al netto della chiusura forzata però i lavoratori e le lavoratrici delle imprese tessili furono chiamati – se non addirittura minacciati – ad entrare in servizio ugualmente, onde evitare un abbassamento dei livelli di produttività e, dunque, un incrinamento dei rapporti economici con le società europee. Il crollo avvenne a distanza di poche ore dall'inizio della giornata lavorativa²⁵.

Il disastro del *Rana Plaza* attirò l'attenzione dei media europei perché le merci prodotte al suo interno erano destinate non ad una singola impresa – come nel caso di *KiK* – ma a svariate società attive nel settore del *retail* di capi d'abbigliamento e aventi le loro sedi legali in diversi Stati membri dell'Unione Europea. In seguito alla diffusione della notizia, infatti, i consumatori europei e la società civile europea più in generale hanno richiesto alle società una maggiore trasparenza sulla provenienza dei prodotti e, soprattutto, una maggiore coscienza sociale nella instaurazione dei rapporti economici²⁶. Anche nel suolo europeo, dunque, è arrivato ad affermarsi il c.d. attivismo del consumo e probabilmente con ancora più vigore rispetto al gemello statunitense. Nel giro di un decennio, infatti, alcuni degli Stati membri UE hanno introdotto legislazioni specifiche per contrastare la dilaniante irresponsabilità delle società europee rispetto alle condotte perpetrate lungo le loro catene del valore²⁷.

della “sentenza *KiK*” del Tribunale di Dortmund, in “Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali”, 2022, 1, 173, pp. 1-37 e 177-198.

²⁵ Cfr. J. WESTBY, *Rana Plaza disaster: The unholy alliance of business and government in Bangladesh, and around the world*, in “Amnesty International”, 24 Aprile 2014, disponibile in <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2014/04/rana-plaza-disaster-the-unholy-alliance-of-business-and-government-in-bangladesh-and-around-the-world/>; D. ORECCHIO, *Rana Plaza, dieci anni dopo*, in “Collettiva”, 17 Aprile 2023, disponibile in <https://www.collettiva.it/copertine/internazionale/rana-plaza-dieci-anni-dopo-c1y51p8s>; BENETTON GROUP, *La tragedia del Rana Plaza: i fatti e l'impegno di Benetton*, disponibile in https://www.benettongroup.com/site/assets/files/1063/cronistoria_rana_plaza_it.pdf; F. ROIATTI, *Rana Plaza: dieci anni dopo la tragedia la sicurezza migliora, i salari no*, in “Osservatorio Diritti”, 24 Aprile 2023, disponibile in <https://www.osservatoriodiritti.it/2023/04/24/rana-plaza-cosa-e-successo-disastro-dacca-bangladesh/>.

²⁶ Ciononostante, il problema non può dirsi del tutto eradicato. Ancora oggi, infatti, si registrano diversi episodi di violazione dei diritti fondamentali sul lavoro lungo le catene del valore guidate da società europee. Di questo offrono uno spaccato recente: L. NOGLER (a cura di), *Appendice I - Una rassegna di casi tedeschi*, in F. GUARRIELLO (a cura di), *Imprese e diritti umani sul lavoro tra normativa e prassi*, Milano, Franco Angeli, 2025, pp. 303-310, nonché Z.M. BALLARIN, F. CESARI (a cura di), *Una rassegna di casi francesi*, in F. GUARRIELLO (a cura di), *Imprese e diritti umani sul lavoro tra normativa e prassi*, cit., pp. 311-324.

²⁷ Il riferimento è principalmente alla legislazione francese (*LOI no 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*) e a quella tedesca (*Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz vom 16. Juli 2021*). Sul fronte francese, si vedano *inter alia* i commenti alla legge di: P. BARRAUD DE LAGERIE, É. BÉTHOUX, A. MIAS, É. PENALVA-ICHER, *Tra attuazione e dibattito: primi insegnamenti dalla legge francese del 2017 sul dovere di vigilanza delle imprese*, in “Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali”, 2021, 1, 169, pp. 37-51; I. DAUGAREILH, *La legge francese sul dovere di vigilanza al vaglio della giurisprudenza*, in “Giornale di diritto del lavoro e di relazioni

È in conseguenza di queste normative statali che si è poi attivata la macchina legislativa unionale, atta a definire una disciplina armonizzata per tutti Paesi membri e ad evitare soprattutto la frammentazione normativa, per un verso, e l'alterazione della concorrenza all'interno del Mercato Unico, per altro verso.

3.2. *La prospettiva interna: le violazioni commesse dalle case italiane di alta moda*

L'incendio in Pakistan e il crollo del *Rana Plaza* hanno sicuramente acceso i riflettori per quanto riguarda le condizioni di lavoro imposte ai livelli più bassi delle catene del valore. Per lungo tempo si è diffusa la convinzione che le violazioni dei diritti sul lavoro avvenissero soltanto in determinate zone del mondo, ovvero nei Paesi del c.d. *Global South*, e soltanto in determinati settori produttivi, ovvero principalmente quelli attivi nell'ambito della c.d. *fast-fashion* o delle industrie minerarie. Tuttavia, proprio di recente questa convinzione è stata messa in discussione, quanto meno nel suolo italiano.

La Procura di Milano ha infatti condotto indagini su tre società di alta moda e ha richiesto l'attivazione della misura dell'amministrazione giudiziaria *ex art. 34*, comma 1, del d.lgs. n. 159/2011 ("Codice Antimafia") a causa del loro coinvolgimento nella perpetrazione del reato di sfruttamento del lavoro di cui all'art. 603-*bis* c.p.²⁸. In tutti e tre i casi è stato accertato che i beni di lusso venivano

industriali", 2021, 2, 170, pp. 159-177; R. DALMASSO, *Il dovere di diligenza "alla francese": un primo bilancio*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2025, 1, pp. 119-130; nonché, per un aggiornato approfondimento della casistica: Z. M. BALLARIN, F. CESARI (a cura di), *Allegato II – Una rassegna di casi francesi*, in F. GUARRIELLO (a cura di), *Imprese e diritti umani sul lavoro tra normativa e prassi*, cit., pp. 311-324.

Per quanto riguarda invece la *LTSG* tedesca, si rimanda alla lettura di: L. NOGLER, *Lieferkettensorgfaltspflichtenengesetz: perché è nata e quali sono i suoi principali contenuti*, cit.; M. FUCHS, *La Ley de Diligencia Debida en la Cadena de Suministro de Alemania*, in "Trabajo y Derecho", 2022, 16; L. NOGLER, *Prevenzione delle violazioni dei diritti umani sul lavoro lungo le catene di fornitura globali: quo vadis Germania?*, in F. GUARRIELLO (a cura di), *Imprese e diritti umani sul lavoro tra normativa e prassi*, cit., pp. 186-229, così come, per una prospettiva sulla casistica tedesca, L. NOGLER (a cura di), *Appendice I – Una rassegna di casi tedeschi*, cit., pp. 303-310.

²⁸ Il reato *ex art. 603-bis* c.p. costituisce uno dei delitti presupposto per l'applicazione della misura dell'amministrazione giudiziaria, purché sussistano "sufficienti indizi" per ritenere che l'attività economica nei cui confronti si intende applicare la misura abbia agevolato le condotte di sfruttamento del lavoro. Cfr. Trib. Milano, Sezione Autonoma Misure di Prevenzione, Decreto, 15 gennaio 2024; Trib. Milano, Sezione Autonoma Misure di Prevenzione, Decreto, 6 giugno 2024; Trib. Milano, Sezione Autonoma Misure di Prevenzione, Decreto, 3 aprile 2024. In prospettiva critica rispetto all'adeguatezza della misura preventiva in questione per contrastare il fenomeno dello sfruttamento lavorativo: L. BIN, *L'azienda che sfrutta sua insaputa: il paradosso dell'amministrazione giudiziaria*, in "Rivista italiana di diritto del lavoro e della previdenza sociale", 2024, 3, pp. 484-491; M. BARBERIO, *Ancora una mancata contestazione del reato di "caporalato" nelle esternalizzazioni dell'alta moda*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale – Giurisprudenza online", 2024, 3, pp. 2-8; M. DI LELLO FINUOLI, *Fashion Industry e "Lavoro Povero": l'amministrazione giudiziaria delle aziende di moda per la prevenzione del caporalato*, in "Sistema 231", 2024, 1, pp. 19 ss. Ritiene invece O. RAZZOLINI, *Appalti pubblici e sfruttamento del lavoro: spunti a partire dalle inchieste della Procura milanese*, in "WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT", 2025, 499, p. 9, che proprio la scelta della Procura di adoperare questa misura è degna di apprezzamento: non solo l'impresa non può impugnarla ma essa ha anche durata massima di un anno. In proposito, si veda l'opera monografica di: I. ALVINO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro nelle filiere. Analisi interdisciplinare a partire dalle indagini della Procura della Repubblica di Milano*, Roma, Fondazione Giacomo Brodolini, 2026.

prodotti attraverso l'instaurazione di catene di appalti, destinate a garantire la massimizzazione dei profitti attraverso significative elusioni delle disposizioni di stampo penale e giuslavoristico.

Dalle indagini condotte è emerso che le società di alta moda procedevano alla stipula di contratti di appalto per la produzione dei beni senza tuttavia accertare in concreto l'idoneità tecnica delle società appaltatrici né tantomeno la loro effettiva capacità produttiva, omettendo altresì qualsiasi attività di monitoraggio o audit in merito agli ambienti di lavoro e alle condizioni di svolgimento delle prestazioni. Infatti, le società appaltatrici, prive di un quantitativo adeguato di personale nonché di propri locali aziendali, subappaltavano la produzione ad opifici a conduzione cinese, capaci di abbattere i costi di produzione e garantire alti livelli di produzione grazie allo sfruttamento del lavoro. Sottolinea la Procura di Milano che questo *modus operandi*, di totale esternalizzazione della produzione da parte della società leader nei confronti di imprese che ricorrono allo sfruttamento del lavoro, non è da considerarsi puramente sporadico o settoriale. In tutti e tre i casi i rapporti di (sub)appalto sono attivi da molti anni e hanno ad oggetto la produzione di una vasta gamma di beni, tanto da permettere di riscontrare i caratteri di un "sistema di produzione generalizzato e consolidato".

La principale fonte della capacità oppressiva e abusiva delle imprese cinesi subappaltanti è costituita dalle condizioni di vulnerabilità e di dipendenza economica in cui versano i lavoratori e le lavoratrici coinvolti: nella maggior parte dei casi, infatti, il lavoro viene prestato in assenza di un regolare contratto e sotto la minaccia psicologica dettata dalla irregolare presenza nel territorio italiano.

Così come in Bangladesh e in Pakistan, inoltre, anche presso i siti produttivi italiani delle società subappaltanti le condizioni lavorative erano al di sotto degli standard etici minimi. In particolare, la Procura di Milano ha segnalato che la totale riduzione dei costi di produzione era direttamente conseguente alla violazione di tutte le norme giuslavoristiche, prime fra tutte quelle relative alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Sono stati riscontrati, infatti: la rimozione dei dispositivi di sicurezza dei macchinari al fine di aumentare i livelli di produttività; l'omissione delle visite mediche e delle procedure di formazione ed informazione del personale sui rischi; il mancato rispetto delle modalità di conservazione dei prodotti chimici ed infiammabili; nonché, in generale, il totale abbattimento degli oneri sulla sicurezza. Sul piano della salute dei lavoratori, inoltre, è stata messa in evidenza la insalubrità dei locali abitativi ricavati abusivamente all'interno delle stesse fabbriche, insalubrità dettata dalla totale carenza del rispetto delle condizioni igieniche. A ciò si aggiunga poi che l'attinenza tra gli ambienti, lavorativi ed abitativi, implicava una perenne sorveglianza del personale da parte dei datori di lavoro oltre che una effettiva completa disponibilità allo svolgimento della prestazione lavorativa. Ed infatti, le risultanze delle curve di carico elettriche degli opifici hanno rivelato che le attività produttive venivano svolte ininterrottamente dalle ore 08:30 del mattino alle ore 23:30 della sera, per tutti i giorni della settimana

– quindi inclusi il sabato e la domenica – ed indipendentemente dalla natura feriale o festiva della giornata di riferimento.

Alla luce di tutto quanto sopra analizzato, non sembrano sussistere particolari differenze tra le condizioni di lavoro riscontrate nei Paesi del c.d. *Global South* – per cui pure la società civile europea ha giustamente mostrato grande indignazione – e quelle invece applicate sul suolo italiano e, dunque, in uno dei Paesi di c.d. *Global North*. Le indagini hanno infatti dimostrato che le società di alta moda erano venute a conoscenza dei subappalti e delle condizioni di lavoro sussistenti nelle fabbriche cinesi ma che, ciononostante, non abbiano adottato alcuna misura di contrasto, similmente a quanto verificatosi nelle vicende del sud-est asiatico²⁹.

Queste fattispecie dimostrano, ancora una volta, che le catene globali del valore e i loro effetti negativi non possono più essere considerati un fenomeno distante, che riguarda l'Europa solo marginalmente. L'assenza di adeguati meccanismi di responsabilità giuridica ha infatti consentito a tali dinamiche di estendersi al punto da eludere, anche se solo per un periodo limitato, le stesse tutele giuslavoristiche previste dai legislatori del *Global North*, noti per il loro maggiore interventismo.

In questo senso, sebbene sia proiettata prevalentemente sulla prospettiva esterna ed extraterritoriale, la Direttiva UE 1760/2024 rappresenta un indubbio progresso verso la responsabilizzazione delle società leader delle catene del valore anche in riferimento ad una prospettiva più prettamente interna.

4. *Il regime della responsabilità giuridica per le violazioni perpetrate*

Attraverso strumenti giuridici di varia natura e su potente pressione della società civile, i legislatori dei Paesi di *Global North* hanno provato a “perforare il velo societario” sui cui si fondano le catene globali del valore. Sia le generiche e non vincolanti prescrizioni di diritto internazionale che le normative statali introdotte *ad hoc*, infatti, si sono proposte come obiettivo primario quello di porre un freno alla dilagante noncuranza e irresponsabilità delle società al vertice di queste strutture economico-giuridiche per le lesioni dei diritti fondamentali realizzate lungo le loro catene produttive.

Nel contesto italiano però non si registra alcuna disciplina specifica relativa al fenomeno in questione. Ciononostante, per quanto riguarda il settore della salute e della sicurezza sul lavoro sussistono delle fattispecie normative atte a tutelare i lavoratori e le lavoratrici che svolgano la loro prestazione nell'ambito di “teatri lavorativi complessi”³⁰.

²⁹ L'inerzia delle società di moda costituisce il fondamento per la rimproverabilità colposa della condotta agevolatrice, richiesta per l'applicabilità della misura dell'amministrazione giudiziaria.

³⁰ Cfr. E. ALES, *La sicurezza sul lavoro nei “teatri lavorativi complessi”*, in “Rivista giuridica del lavoro e della sicurezza sociale”, 2017, 3, pp. 387-411.

In vista della futura trasposizione della Direttiva europea 2024/1760 – che, secondo le ultime modifiche proposte dal legislatore europeo, dovrebbe prevedere l'applicazione dei regimi di responsabilità differenziati perché predisposti da ciascuno Stato membro – è opportuno interrogarsi sulla adeguatezza di questi strumenti rispetto agli obiettivi di tutela prefissati dalla normativa unionale³¹.

4.1. La normativa italiana tra responsabilità solidale del committente e MOG

Soltanto in tempi piuttosto recenti si sono accesi i riflettori sugli impatti negativi causati dalle catene del valore sui diritti fondamentali dei lavoratori e delle lavoratrici e sulle misure necessarie a prevenirli e contrastarli, prima fra tutti l'attribuzione di responsabilità in capo alle società leader. Eppure, nell'ordinamento italiano, che è privo di una specifica legislazione sul punto, il tema è stato attenzionato in più testi normativi, la cui entrata in vigore è ben più risalente nel tempo rispetto all'ondata di giuridificazione della responsabilità sociale d'impresa.

Sul piano prettamente giuslavoristico, occorre ancora una volta volgere lo sguardo al d.lgs. n. 81/2008, il cui articolo 26 si preoccupa di enucleare gli “obblighi connessi ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione”. Più precisamente, i commi di questo articolo ripartiscono le responsabilità tra le varie imprese coinvolte in uno stesso ciclo produttivo, sancendo la sussistenza della responsabilità solidale del committente al ricorrere di determinate condizioni. A tal fine, vengono in rilievo il comma 1 e il comma 4 dell'articolo in commento, dedicato il primo alla disciplina degli appalti c.d. interni e il secondo, invece, alla tutela risarcitoria dei danni subiti dai lavoratori e dalle lavoratrici a causa dei c.d. rischi interferenziali³².

Ai sensi dell'art. 26, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, il committente è considerato “datore di lavoro”, e come tale garante *ex art.* 2087 c.c. della tutela e della sicurezza di tutti i soggetti coinvolti nella realizzazione del prodotto, qualora disponga della “disponibilità giuridica” dei luoghi in cui si svolge la prestazione, dimodoché possa concretamente intervenire nella predisposizione delle misure di prevenzione o di intervento contro i rischi potenziali ed effettivi³³. Secondo un

³¹ È opportuno segnalare, peraltro, che la Relazione sulla Valutazione d'Impatto dell'allora Proposta di Direttiva 2022/0051, poi divenuta Direttiva 2024/1760, prospettava il miglioramento delle condizioni della salute e sicurezza sul lavoro quale effetto diretto e principale della corretta attuazione del processo di due diligence, grazie al maggiore coinvolgimento della forza lavoro nei contesti decisionali dell'impresa. Tuttavia, con le nuove modifiche proposte con il c.d. Pacchetto Ominbus, questi risultati rischiano di venire meno proprio a causa del minor spazio riconosciuto al coinvolgimento dei lavoratori e delle lavoratrici nella strutturazione del processo di diligenza.

³² In proposito, si veda: A. RICCOBONO, *Tutele del lavoro e conflitto collettivo nelle filiere della logistica: una panoramica*, in “AmbienteDiritto”, 2026, 1, pp. 10-13, disponibile in <https://www.ambientediritto.it/dottrina/tutele-del-lavoro-e-conflitto-collettivo-nelle-filiere-della-logistica-una-panoramica/>.

³³ L. FANTINI, A. GIULIANI, *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., pp. 2008-2009; E. BOGHETICH, *Misure di sicurezza e responsabilità del datore di lavoro*, cit., pp. 1199-1202; G. NATULLO, *Ambiente di lavoro e tutela della salute*, cit., pp. 98-100. Per una rassegna sui principali orientamenti giurisprudenziali rispetto alla responsabilità del committente ai sensi dell'art. 26, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008 per

approccio giurisprudenziale più garantista dei diritti sul lavoro, la disponibilità dei luoghi non deve necessariamente essere giuridica potendo anche essere meramente operativa purché possa considerarsi “effettiva”, cioè tale per cui si possa ritenere che il datore di lavoro abbia o sia tenuto ad avere “compiuta conoscenza delle specifiche caratteristiche degli stessi e quindi dei rischi ad essi connessi”³⁴.

Restano di contro, escluse, dalla tutela di cui al comma 1 tutte le fattispecie di appalto c.d. esterno, dove la prestazione lavorativa è svolta in luoghi sottratti alla disponibilità di intervento da parte del committente. Nei casi analizzati dalla Procura di Milano, pertanto, la disciplina in questione non troverebbe applicazione dal momento che non risulta che le società di alta moda godessero della disponibilità dei locali in cui avevano sede gli opifici cinesi. Piuttosto, uno spiraglio per l'attribuzione della responsabilità potrebbe rinvenirsi nella mancata verifica dell'idoneità tecnico-professionale delle società appaltatrici (ovvero per *culpa in eligendo*³⁵). Le indagini hanno infatti dimostrato che queste società non disponevano delle adeguate capacità per provvedere alla realizzazione dell'oggetto del contratto. Le società dell'alta moda non solo hanno omesso qualsiasi attività di controllo in merito ma hanno mantenuto un atteggiamento inerte anche quando venute a conoscenza dei subappalti, senza provvedere dunque né a rescindere i contratti né a compiere verifiche sulle capacità produttive dei subappaltatori. È, infatti, proprio la passività delle condotte tenute ad aver costituito il fondamento della rimproverabilità colposa, necessaria per l'applicazione della amministrazione giudiziaria.

L'esigenza di una scelta oculata da parte della società committente nell'individuazione delle imprese appaltatrici pervade anche la disposizione di cui al comma 4 dell'art. 26 dello stesso T.U.S.L., che sancisce la responsabilità solidale di tutti gli imprenditori coinvolti nel processo produttivo per tutti i danni per i quali i lavoratori e le lavoratrici non risultino indennizzati dall'INAIL. Funzione primaria di questa norma è quella di garantire una tutela risarcitoria che sia certa e piena per tutti i soggetti coinvolti nell'appalto che, nel corso dello svolgimento della prestazione, abbiano subito un infortunio. La responsabilità solidale è, tuttavia, espressamente esclusa per i danni che siano conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività della società (sub)appaltatrice³⁶.

violazione dell'obbligo generale di sicurezza ex art. 2087 c.c., si vedano: D. CALAFIORE, *Sistema produttivo a soggettività frammentata e sicurezza del lavoro*, in M. SQUEGLIA (a cura di), *Le attualità nel diritto della salute e della sicurezza del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2025, pp. 76-81; G. LUCCHETTI, *Sicurezza sul lavoro e risalita degli obblighi lungo la catena dell'appalto*, in “Giurisprudenza Italiana”, Ottobre 2023, p. 2156. Secondo le interpretazioni giurisprudenziali è sempre necessaria la verifica concreta sul “coinvolgimento strutturale nell'appalto” da parte del committente stesso, non potendosi invece considerare ammissibile una responsabilità *in re ipsa*.

³⁴ Cfr. D. SIMEOLI, *La sicurezza sul lavoro negli appalti*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, A. MARESCA (a cura di), *Previdenza, assistenza e sicurezza sociale*, cit., pp. 1339, il quale richiama Cass. pen., sez. IV, 29 ottobre 2018, n. 49373.

³⁵ Si tratta in ogni caso di una responsabilità che, secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale, ha natura eccezionale. Cfr. M. D'ORIANO, *Tutela delle condizioni di lavoro*, cit., pp. 1929-1930.

³⁶ Proprio su questo specifico inciso del comma 4 si concentrava uno dei quesiti referendari proposti dalla CGIL e sui quali è stato indetto il voto lo scorso giugno. In proposito, si veda O.

A differenza della responsabilità delineata al comma 1 dello stesso articolo, per la quale è sempre necessaria la verifica in concreto sul “coinvolgimento strutturale nell’appalto” da parte del committente stesso – non potendosi invece considerare ammissibile una responsabilità *in re ipsa* – la disposizione normativa in commento si configura quale vera e propria responsabilità oggettiva in capo al committente, attribuita in virtù del profitto che costui trae dalla prestazione lavorativa resa³⁷. Inoltre, data la finalità garantista della responsabilità solidale quale strumento di tutela di tutti coloro che svolgono una prestazione lavorativa nell’ambito di una catena di appalti, essa deve considerarsi regola generale dall’applicazione estensiva nei confronti di tutti i livelli del decentramento³⁸.

Sebbene non sia direttamente attinente al tema della salute e della sicurezza, è opportuno segnalare brevemente che ai sensi dell’art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003, la responsabilità solidale del committente è altresì riconosciuta per quanto riguarda il pagamento delle retribuzioni, dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi che spettano ai lavoratori e alle lavoratrici e per il pagamento dei quali il lavoratore risulti inadempiente³⁹. Anche in questo caso, la responsabilità è attribuita in conseguenza dell’utilità, seppur indiretta, che il committente ricava dallo svolgimento delle prestazioni lavorative.

Il sistema della responsabilità assume anche una connotazione “formalmente amministrativa ma sostanzialmente penale” nei confronti di quelle società che abbiano tratto un vantaggio o perseguito uno specifico interesse a seguito della condotta penalmente rilevante posta in essere da chi abbia agito in loro nome o per loro conto. In questo caso, la responsabilità (amministrativa) della società può concorrere con quella penale attribuita alla persona fisica autrice del reato ma rimane completamente autonoma e indipendente. Il testo normativo di riferimento è il d.lgs. n. 231/2001, ai sensi del quale è ammessa l’esenzione della responsabilità della società qualora sia stato elaborato ed implementato un modello di organizzazione e gestione (c.d. MOG 231), atto a prevenire le fattispecie di reato. Nel configurare questo sistema, il legislatore italiano dei primi anni 2000 sembra precorrere il processo di *due diligence* di cui si è fatta promotrice l’Unione Europea con la Direttiva UE 2024/1760. Infatti, il d.lgs. n. 231/2001 richiede che il MOG preveda le “misure idonee (...) a scoprire ed eliminare tempestivamente situazioni di rischio” affinché l’attività economica possa essere svolta in maniera legittima. A tal fine, occorre sottoporre il modello a revisione periodica, specie laddove emergano fattispecie di rischio o intervengano modifiche che lo rendano necessario. Similmente, anche il legislatore europeo richiede l’adozione di un

BONARDI, *Appalti e sicurezza sul lavoro: le ragioni del referendum proposto dalla Cgil*, in “Lavoro e Diritto”, 2024, 4, pp. 605-625.

³⁷ S. BORELLI, D. IZZI, *L’impresa tra strategie di due diligence e responsabilità*, in “Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale”, 2021, 4, pp. 568-569.

³⁸ P. TULLINI, *Sicurezza del lavoro in appalto e ruolo del Committente: breve cronologia giuridica del principio di responsabilità*, in “Diritto della Sicurezza sul Lavoro”, 2025, 1, I, p. 163.

³⁹ Cfr. F. GRASSO, *Esternalizzazioni, catene del valore e tutela dei lavoratori. Problemi attuali e prospettive future*, in “Labor”, 2023, 2, pp. 151-175; E. VILLA, *I nuovi confini della responsabilità solidale*, in “Labor”, 2018, 5, pp. 539-552.

processo, quale quello di *due diligence*, finalizzato a prevenire, attenuare o arrestare gli impatti negativi generati dalle catene del valore sui diritti umani, processo che deve essere rivisto e aggiornato frequentemente affinché risulti sempre adeguato rispetto al perseguimento dell'obiettivo⁴⁰.

4.2. Il paradigma europeo nella Direttiva 2024/1760/UE

Come si è avuto modo di vedere nel paragrafo precedente, il dovere di diligenza imposto dal legislatore unionale ricalca, per grandi linee, il MOG 231 delineato dalla normativa italiana. Pertanto, la futura trasposizione della Direttiva non dovrebbe avere un impatto completamente dirompente all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, assestandosi su un terreno già sufficientemente spianato. La principale divergenza, semmai, può riscontrarsi sul piano della responsabilità derivante dalla mancata attuazione dei due modelli: il MOG, infatti, rappresenta una mera facoltà per le società italiane, la cui realizzazione ha efficacia esimente rispetto all'attribuzione della responsabilità per i danni verificatisi; di contro, il processo di *due diligence* costituisce un vero e proprio obbligo, la cui omessa o incorretta implementazione comporta l'attivazione del sistema di *enforcement*⁴¹.

In particolare, ai fini di questo elaborato, è opportuno soffermarsi sulla prospettiva civilistica di questo sistema, il quale si compone altresì di una prospettiva amministrativa⁴². La norma di riferimento è in questo caso l'art. 29 della Direttiva, il cui contenuto dispositivo, già oggetto di ampio dibattito politico preventivo all'approvazione della Direttiva⁴³, è tuttora al centro delle proposte di

⁴⁰ E. LOCASCIO ALIBERTI, *Reati di impresa nella supply chain e responsabilità amministrativa ex d.lgs. n. 231/2001*, in "Il Nuovo Diritto delle Società", 2025, 2, pp. 242-293; S. BORELLI, D. IZZI, *L'impresa tra strategie di due diligence e responsabilità*, cit., p. 569, che qualificano la disciplina italiana in materia di salute e sicurezza come "il migliore esempio di sinergica interazione tra responsabilità solidale e *due diligence*". Cfr. M. GIOVANNONE, *Salute e sicurezza nella grande impresa italiana: tra prevenzione organizzativa, compliance ESG e Total Worker Health*, in T. TREU, M. FAIOLI (a cura di), *Sicurezza sul lavoro e AI. Prospettive, buone pratiche e casi aziendali*, in "federalismi.it", 2025, pp. 210-211.

⁴¹ E. LOCASCIO ALIBERTI, *Reati di impresa nella supply chain e responsabilità amministrativa ex d.lgs. n. 231/2001*, cit.

⁴² G.D. MOSCO, R. FELICETTI, *Prime riflessioni sulla proposta di direttiva UE in materia di Corporate Sustainability Due Diligence*, in "Analisi Giuridica dell'Economia", 2022, 1, p. 206; F. DEGL'INNOCENTI, *Nuove sfide regolatorie del diritto privato europeo nel prisma della sostenibilità. La Proposta di Direttiva sulla Corporate Sustainability Due Diligence*, in "Actualidad Jurídica Iberoamericana", 18, 2023, pp. 812-855; F. GUARRIELLO, *Take Due Diligence Seriously: commento alla direttiva 2024/1760*, in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 2024, 3, 183, p. 285. Per una prospettiva critica sul sistema di *enforcement* amministrativo: M. KRAJEWSKI, *Administrative enforcement of Corporate Human Rights Due Diligence legislation. A flower in the "bouquet of remedies*, in "Verfassungs Blog", 29 maggio 2024, in <https://verfassungsblog.de/administrative-enforcement-of-corporate-human-rights-due-diligence-legislation/>.

⁴³ Per un commento al regime della responsabilità per come delineato nell'originaria Proposta di Direttiva: Cfr. S. BORELLI, D. IZZI, *L'impresa tra strategie di due diligence e responsabilità*, cit., pp. 553-579; M. GIOVANNONE, *Dovere di diligenza e responsabilità civile nella proposta di direttiva europea*, in "Diritti Lavori Mercati", 2023, 3, pp. 472-476; S. CIACCHI, *The newly-adopted Corporate Sustainability Due Diligence Directive: an overview of the lawmaking process and analysis of the final text*, "ERA Forum", 2024, 25, p. 43. Cfr. F. GUARRIELLO, *Take Due Diligence Seriously: commento alla direttiva 2024/1760*, in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 2024, 3, 183, p. 288, dove l'Autrice ricorda

modifica avanzate dal legislatore europeo con il c.d. Pacchetto Omnibus⁴⁴.

L'intento originario del legislatore europeo nella strutturazione della norma era quello di definire un quadro normativo univoco a livello unionale, tenuto conto delle significative divergenze esistenti sul punto tra le normative statali. A tal fine, nel testo attualmente vigente, l'art. 29 sancisce definitivamente la natura civilistica della responsabilità e definisce altresì le condizioni di operabilità della stessa: deve esservi, *in primis*, un doloso o negligente inadempimento del dovere di diligenza e, in secondo luogo, è necessario che da questa condotta sia direttamente derivato un danno all'interesse giuridico di una persona fisica o giuridica che la normativa intendeva tutelare. Qualora venga accertata la responsabilità della società, la vittima avrà poi diritto al pieno risarcimento dei danni.

Il legislatore europeo omette, tuttavia, di indicare i criteri per la valutazione del nesso di causalità, considerando preferibile rimettere la questione ai legislatori statali in modo da preservare le peculiarità delle singole tradizioni giuridiche⁴⁵. Viene soltanto specificato, infatti, che il nesso è da considerarsi interrotto quando la condotta lesiva sia addebitabile esclusivamente al partner commerciale della società leader. La responsabilità è attribuita invece solidalmente a tutte le società coinvolte qualora si possa affermare che le loro condotte, valutate congiuntamente, abbiano contribuito alla causazione del danno.

La disciplina fin qui delineata rischia però di essere presto ribaltata qualora dovessero essere definitivamente approvate le modifiche contenute nel Pacchetto Omnibus elaborato dalla Commissione e che hanno già superato il vaglio del Parlamento Europeo, seppur con variazioni. Nel testo presentato dalla Commissione si ribalta la prospettiva dell'uniformità della normativa a favore della semplificazione, nell'ottica dunque di una maggiore razionalizzazione dell'assetto

che durante la conferenza stampa successiva all'approvazione della Direttiva, gli europarlamentari promotori dell'iniziativa legislativa hanno sottolineato l'importanza di garantire, nel testo legislativo finale, il mantenimento del principio della responsabilità giuridica dell'impresa per i danni causati dalle condotte socialmente lesive.

⁴⁴ Cfr. S. BORELLI, F. GUARRIELLO, *Il primo pacchetto omnibus di semplificazione della Commissione europea: un passo indietro rispetto agli obiettivi di sostenibilità sociale e ambientale*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale – Giurisprudenza online", 2025, 3, pp. 1-7; W. SANGUINETI RAYMOND, *La direttiva de diligencia debida de las empresas: dos pasos adelante, un paso atras*, in "Trabajo y Derecho", 2025, 126; S. SCALZINI, *Il rilievo del pacchetto Omnibus (di emendamenti alla CSRD e alla CSDDD) per le catene del valore*, in "Astrid Rassegna", 2025, 9; T. TREU, *Le nuove regole europee sulla Rendicontazione di sostenibilità e sulla Due Diligence: proposte di semplificazione e rinvii*, in "Astrid Rassegna", 2025, 9; S. RAVAL, J. BÄUMLER, *Left Behind: How the Omnibus Package Fails Vulnerable Workers from Informal Economies*, in "Verfassungs Blog", 18 marzo 2025, in <https://verfassungsblog.de/eu-omnibus-informal-workers/>; A. BERTRAM, *Simplification Promised, Uncertainty Delivered: How the EU Omnibus Packages Roll Back the Green Deal*, in "Verfassungs Blog", 20 marzo 2025, in <https://verfassungsblog.de/eu-omnibus-csrd/>; N.J. LOCKHART, L. NG, A.S. MELIN, K. CHIN, D. COPPENS, C.R. FRANCIS, S. PERANTAKOU, N. SCHWARZ, *EU Omnibus Package: Key Changes Proposed on ESG Reporting and Due Diligence*, 2025, in <https://www.sidley.com/en/insights/newsupdates/2025/02/eu%20omnibus-package-key-changes-proposed-by-the-commission-on-esg-reporting-and%20due-diligence>.

⁴⁵ Cfr. A. SCHALL, *The CSDDD: Good Law or Bad Law?*, in "European Company Law Journal", 2024, 21, 3, pp. 57-58; N. BUENO, F. OEHM, *Conditions of Corporate Civil Liability in the Corporate Sustainability Due Diligence Directive: Restrictive, but clear?*, in "Verfassungs Blog", 28 maggio 2024, in <https://verfassungsblog.de/conditions-of-corporate-civil-liability-in-the-corporate-sustainability-due-diligence-directive/>.

regolatorio. Pertanto, con queste modifiche l'intera disciplina della responsabilità – e non solo la strutturazione dei criteri per l'accertamento del nesso di causalità – verrebbe nuovamente rimessa nelle mani dei legislatori statali. Secondo la nuova Commissione Von der Leyen queste modifiche dovrebbero agevolare le società perché garantirebbe loro una maggiore conoscenza e una più spiccata prevedibilità dell'apparato sanzionatorio. Tuttavia, non si può non evidenziare il rischio di frammentazione giuridica connesso ad una tale opzione legislativa, cui si accompagna altresì la possibilità che gli interessi giuridici espressamente menzionati all'interno dell'Allegato alla Direttiva ottengano una tutela differenziata a seconda dell'ordinamento giuridico in cui vengono fatti valere.

Se in un primo momento si era accesa la speranza che il Parlamento Europeo, storicamente sempre più progressista delle altre istituzioni europee, potesse arrestare il dilagante liberismo, la realtà non ha tardato a palesarsi: lo scorso dicembre, infatti, proprio il Parlamento europeo si è espresso sul Pacchetto Omnibus approvando il testo con modifiche, le quali risultano ancor più protese verso la semplificazione e la razionalizzazione dell'assetto normativo in materia di dovere di diligenza, al fine di agevolare ulteriormente le società nell'implementazione. In particolare, relativamente al tema dell'*enforcement* viene confermata l'abrogazione di quei commi dell'articolo 29 riferiti specificamente alle condizioni uniformi per l'attribuzione della responsabilità, rimettendo così la disciplina alle normative statali⁴⁶. Questi emendamenti, si ribadisce, oltre a compromettere l'effettività della tutela giurisdizionale rischiano di alimentare quella frammentazione giuridica che il legislatore europeo della precedente legislatura aveva fermamente inteso evitare. Parrebbe, dunque, che sussista una contraddizione interna allo stesso Pacchetto Omnibus: la spasmodica ricerca della semplificazione e della razionalizzazione si scontra infatti con lo stravolgimento degli obiettivi programmatici che la Direttiva 2024/1760 intende perseguire.

5. *Le prospettive: quale connubio tra la disciplina italiana e la Direttiva 2024/1760/UE?*

L'analisi dei regimi di responsabilità configurati rispettivamente dal legislatore italiano e dal legislatore europeo lascia molteplici dubbi rispetto all'effettiva tutela che può essere apprestata ai lavoratori e alle lavoratrici, impiegati lungo catene del valore, che abbiano subito un danno a causa del mancato rispetto delle norme sulla salute e sulla sicurezza sul lavoro. E le perplessità aumentano ove

⁴⁶ Più precisamente, nel testo approvato dal Parlamento è completamente abrogato il comma 1, che attualmente sancisce le condizioni necessarie affinché una società rientrante nel campo di applicazione della Direttiva 2024/1760 possa essere ritenuta responsabile per i danni causati a persone fisiche o giuridiche. Parimenti, viene interamente soppresso il comma 7, finalizzato a garantire la natura imperativa delle disposizioni normative in materia di responsabilità e di accesso alla tutela giurisdizionale. I restanti commi subiscono invece delle parziali modifiche.

si prenda a riferimento il testo della Direttiva 2024/1760 per come eventualmente modificato in caso di approvazione del Pacchetto Omnibus.

In generale, il quadro normativo italiano offre sicuramente una vasta gamma di strumenti per la protezione del diritto alla salute e della sicurezza sul lavoro. Tuttavia, non pare che questi strumenti risultino adatti al fenomeno delle catene del valore, in cui gli appalti sono quasi tutti pressoché “esterni”, tali per cui la società al vertice della catena trae un indubbio vantaggio dallo svolgimento delle loro prestazioni lavorative senza però accollarsi gli oneri e le responsabilità derivanti dalle stesse. Le vicende giudiziarie delle case di alta moda hanno infatti dimostrato che le società leader erano pienamente consapevoli delle catene di subappalti instaurate per la produzione delle merci e che, sebbene non avessero la disponibilità giuridica o operativa dei locali in cui le prestazioni lavorative venivano svolte in beffa ad ogni normativa del T.U.S.L., avrebbero potuto sicuramente intervenire per migliorare le condizioni di lavoro grazie alla posizione di totale dominio economico che esercitavano sulle tutte le società coinvolte, a partire dalle appaltatrici originarie fino alle imprese a conduzione familiare cinesi.

La trasposizione della Direttiva 2024/1760 – nella versione attualmente vigente – potrebbe aprire uno spiraglio di protezione aggiuntivo: la responsabilità civile è infatti riconosciuta indipendentemente dal luogo di svolgimento della prestazione e per tutti i danni diretti causalmente collegati alla condotta negligente o dolosa della società nell’esercizio del dovere di diligenza. Si tratterebbe di una vera e propria rivoluzione per la regolamentazione dei contratti di appalto e subappalto nel quadro normativo italiano.

Basti pensare, ad esempio, che allo stato attuale coloro che hanno prestato servizio presso gli opifici cinesi coinvolti nelle indagini della Procura milanese risultano sprovvisti di strumenti appositi per poter direttamente agire nei confronti delle società dell’alta moda al fine di ottenere il risarcimento dei danni. La fattispecie di cui al comma 4 dell’art. 26, del d.lgs. n. 81/2008, che sancisce una forma di responsabilità oggettiva in capo all’impresa committente, è infatti limitata ai soli infortuni sul lavoro che siano conseguenza dei c.d. rischi interferenziali e non pare potersi applicare estensivamente anche alle ipotesi di violazione dei diritti fondamentali sul lavoro. Il testo dell’art. 29 attualmente in vigore permetterebbe dunque di colmare questo vuoto.

Di contro, l’eventuale approvazione degli emendamenti suggeriti dalla Commissione europea e dal Parlamento rischia di vanificare l’efficacia garantista della disciplina a favore di un approccio nettamente più *business-oriented*.

Limitando l’attenzione al panorama normativo italiano emerge in maniera abbastanza evidente come la trasposizione di una tale testo legislativo, privo di un apparato sanzionatorio di stampo civilistico, non apporterebbe alcuna garanzia di tutela ma semmai rafforzerebbe il *vulnus* legislativo riguardante i soggetti coinvolti in questo nuovo fenomeno economico-giuridico, quale quello delle catene del valore. Le proposte di modifica della Direttiva, dunque, alimenterebbero il

fenomeno di *decoupling* che caratterizza le società leader delle catene, agevolando di fatto le politiche di *blue-washing*.

Sul fronte giuridico interno, in questo caso, non resterebbe che confidare nelle interpretazioni estensive della giurisprudenza rispetto all'applicazione dell'art. 26, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, nell'ottica di ammettere una sua operabilità in tutti i livelli della catena del valore ai fini di un trattamento eguale dei lavoratori e delle lavoratrici che apportano un contributo alla società committente. La *ratio* di siffatta estensione sarebbe da rinversi nel profitto che la società committente trae dalle prestazioni lavorative svolte lungo la catena, seppur in contesti formalmente "esterni". È questa, peraltro, la stessa logica che pervade il sistema di responsabilità oggettiva di cui al comma 4 dello stesso articolo. Chiaramente, sarebbe preferibile ed auspicabile un intervento da parte dello stesso legislatore, al fine di aggiornare la norma e renderla applicabile *ex lege* anche alle nuove fattispecie produttive ma, al momento attuale, non sembra che questa sia una strada concretamente percorribile.

Abstract

La responsabilità imprenditoriale assume rilevanza sia sul versante mediatico, dove viene alimentata dal c.d. attivismo del consumo, sia su quello giuridico, investendo il piano civilistico e quello penalistico, quest'ultimo meglio definito sul fronte italiano come "formalmente amministrativo ma sostanzialmente penale".

Qualunque ne sia la natura, la responsabilità d'impresa funge da perno per la strutturazione di tutti gli atti di soft e hard law riguardanti l'introduzione di doveri di diligenza per la tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori lungo le catene del valore.

L'ordinamento italiano già conosce strumenti giuridici capaci di vincolare le imprese in tal senso, quand'anche non sussista un diretto legame contrattuale con i lavoratori. Alla luce della recente adozione della Direttiva 2024/1760/UE relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, e in vista della sua futura trasposizione nell'ordinamento statale, occorre riesaminare il regime italiano vigente in materia di responsabilità delle imprese in materia di salute e sicurezza sul lavoro, al fine di valutarne sia l'effettiva funzione di garanzia rispetto alle tutele giuslavoristiche che le prospettive di raccordo con le novità legislative apportate dalla Direttiva.

Corporate liability has acquired relevance both in the media sphere, driven in part by the rise of "consumers' citizenship", and in the legal sphere, encompassing civil and criminal dimensions. In the Italian context, the latter is more accurately described as "administrative in form but criminal in substance".

Corporate liability functions as a core element in shaping soft- and hard-law instruments introducing due-diligence obligations aimed at safeguarding workers' fundamental rights along global value chains.

The Italian legal system already contains legal tools capable of imposing obligations on companies in this regard, even where no direct contractual relationship with workers exists. In light of the recent adoption of EU Directive 2024/1760 on corporate sustainability due diligence, and ahead of its transposition into domestic law, it is necessary to reassess the current Italian framework on corporate liability in matters of occupational health and safety. Such a reassessment is essential both to understand its actual protective function within labour regulation and to explore its potential alignment with the legislative innovations introduced by the Directive.

Parole chiave

Salute e sicurezza sul lavoro, diritti fondamentali sul lavoro, catene globali del valore, Direttiva 2024/1760/UE, responsabilità solidale

Keywords

Occupational health and safety, fundamental rights, global value chains, EU Directive 2024/1760, joint liability

Fast fashion, sfruttamento del lavoro e tutela della salute e sicurezza nella filiera: considerazioni a partire dal primo decreto di amministrazione giudiziaria del Tribunale di Firenze^{**}

di Mario Infantino^{*}

SOMMARIO: 1. La nomina dell'amministratore giudiziario per *Piazza Italia*. – 2. L'afflato espansivo dell'amministrazione giudiziaria nel prisma degli strumenti di contrasto allo sfruttamento del lavoro. – 3. Il nodo gordiano della legittimazione della Procura circondariale: una petizione di principio? – 4. Agevolazione colposa del caporalato: affinità e divergenze con la giurisprudenza del Tribunale di Milano. – 5. La tutela della dignità del lavoro tra misure di prevenzione e disciplina 231: presupposti e differenze. – 6. L'arsenale concorrente: il controllo giudiziario ex art. 3 della l. n. 199/2016. – 7. Profili di interferenza tra dignità personale e sicurezza sul lavoro nelle catene di appalti. – 8. La non genuinità dell'appalto tra interposizione e intermediazione illecita. – 9. Sfruttamento del lavoro, obbligo prevenzionistico e catene del valore: una responsabilità in cerca di autore (e viceversa).

1. *La nomina dell'amministratore giudiziario per Piazza Italia*

Con decreto del 21 gennaio 2026, l'Ufficio misure di prevenzione del Tribunale di Firenze ha disposto l'applicazione dell'amministrazione giudiziaria ex art. 34 del d.lgs. n. 159/2011 al noto marchio di moda *Piazza Italia*, facendo seguito alla richiesta avanzata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Prato¹.

Il provvedimento in questione si segnala per diversi aspetti peculiari, vantando diversi primati: si tratta della prima applicazione della misura di prevenzione patrimoniale a una società per azioni operante in territorio toscano con riferimento a fenomeni di agevolazione del caporalato; parimenti, si è in presenza della prima misura di amministrazione giudiziaria comminata in seguito a un'istanza proveniente da una procura circondariale e non distrettuale. Non meno importante è anche il profilo soggettivo dell'ente collettivo interessato dalla misura *praeter delictum*: si tratta di un noto *brand* operante nel settore tradizionalmente definito come c.d. *fast fashion*, e ciò costituisce un'innovazione rispetto alla prassi

^{*} Mario Infantino è Allievo Ordinario della classe di Scienze Giuridiche presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa. mario.infantino@santannapisa.it

^{**} Il saggio è stato preventivamente assoggettato alla procedura di referaggio prevista dalle regole editoriali della Rivista.

¹ Tribunale di Firenze, Ufficio misure di prevenzione, Decreto di applicazione di amministrazione giudiziaria ex art. 34 d.lgs. 159/11, 21 gennaio 2026, in "Sistema Penale", 7 febbraio 2026, con nota di G. AMARELLI, *Il tribunale di Firenze adotta il primo decreto di amministrazione giudiziaria per agevolazione colposa del caporalato su proposta di una procura circondariale*.

pretoria, seguita dalla giurisprudenza meneghina, che ha coinvolto sempre grandi *maison* del lusso, nell'ambito dell'applicazione di istituti di continuità aziendale afferenti al «filone» della moda².

Secondo la ricostruzione effettuata nel provvedimento, l'attività di agevolazione della società committente si sarebbe estrinsecata nell'omesso controllo della filiera produttiva, in particolar modo con riferimento a due imprese terziste, la cui titolarità sostanziale è ricondotta a soggetti indagati per il reato di cui all'art. 603-*bis* c.p. Nel medesimo sito produttivo, infatti, tali imprese si sarebbero succedute solo fittiziamente, in un quadro di continuità sostanziale degli assetti aziendali e delle modalità operative e, a seguito dei controlli ispettivi e degli accertamenti, sarebbero state riscontrate condizioni lavorative connotate da grave compressione della dignità dei lavoratori, emergendo la sussistenza di tutti gli indici sintomatici di sfruttamento definiti all'art. 603-*bis* c.p.³ quali: modalità retributive riconducibili al cottimo con paghe sotto soglia, impiego di manodopera clandestina⁴, turni senza riposo, carenze prevenzionistiche e condizioni abitative degradanti⁵, inserite in un più generale sistema di gestione occulta delle aziende⁶. L'analisi del c.d. fattuometro evidenzerebbe che la committente sarebbe stata

² Si fa riferimento alla prassi, avviata dal Tribunale di Milano, sezione autonoma misure di prevenzione, con decreto 15 gennaio 2024 nel c.d. caso *Alviero Martini*, che ha coinvolto diverse case di moda tra le quali *Giorgio Armani Operations s.p.a.* (decreto 3 aprile 2024 n. 10), *Dior Manufacturing* (decreto 6 giugno 2024 n. 12); *Loro Piana* (decreto 8 luglio 2025). Si veda G. CIVELLO, *Agevolazione colposa del "caporalato" e misura di prevenzione dell'amministrazione giudiziaria*, in "Il lavoro nella giurisprudenza", n. 8-9, 2024, pp. 822-835. Per una ricognizione in chiave critica: F. PISCONTI, *Idoneità dei modelli aziendali 231 e due diligence nei processi di outsourcing. Riflessioni sulle recenti applicazioni dell'amministrazione giudiziaria per sfruttamento di manodopera nel sistema di supply chain dell'alta moda*, in "Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia", n. 1-2/2025, pp. 380-411. Tale *modus operandi* è stato ravvisato dal Tribunale di Milano anche in altri «filoni» quali la logistica (decreto 6 maggio 2019, n. 11, c.d. caso *Ceva Logistics Italia s.r.l.*) e *food delivery* (decreto 28 maggio 2020, n. 9) c.d. caso *Uber Italy s.r.l.*

³ Trib. Firenze, cit., p. 16.

⁴ *Ivi*, p. 31: «Si ribadisce che le indagini hanno senza ombra di dubbio dimostrato l'impiego nel sito pratese *de quo* di manodopera a nero e addirittura in stato di clandestinità e, per quella contrattualizzata, un impiego difforme rispetto al contratto di lavoro sottoscritto (i più assunti a 4 ore), che si prolungava per tutti anche fino a 12 ore al giorno (con picchi talvolta superiori) tutti i giorni della settimana 7 giorni su 7».

⁵ *Ivi*, p. 23: «Questo ennesimo controllo, permetteva di accertare il reiterato impiego di macchinari non conformi alle specifiche disposizioni legislative e regolamentari di recepimento delle direttive comunitarie di prodotto. In buona sostanza, alle due macchine oggetto di contestazione a seguito del controllo ispettivo del 27/11/2024, e che nonostante ciò, non erano state adeguate, se ne era aggiunta una terza (avente carcassa di colore viola e scritte in lingua cinese nonché codice identificativo 88), anch'essa caratterizzata dalle medesime criticità delle prime due in quanto di importazione extra UE e pertanto priva di marcatura CE" [...] Ricorre altresì l'indice di sfruttamento lavorativo di cui al n. 4) del 30 comma dell'ad. 603 bis c.p., ossia l'aver da parte delle persone sottoposte alle indagini sottoposto i lavoratori impiegati a nero a condizioni di lavoro ed alloggiative degradanti". In particolare il decreto segnala l'impiego di pannellature finalizzato a ricavare un maggior numero di stanze per ospitare quanti più operai possibile: «una strategia chiaramente a vantaggio della parte datoriale (scientemente adottata per assicurare un maggior risparmio di spesa) e, di contro, a svantaggio dei lavoratori e delle proprie condizioni di benessere e salubrità, dato che si trovano a dover vivere in camere prive di superfici atte ad assicurare il corretto rapporto aereo illuminante e in una marcata situazione di sovraffollamento abitativo».

⁶ *Ivi*, p. 13: «L'analisi della visura camerale della nuova impresa, e l'esame dei rapporti di lavoro, faceva ipotizzare una soluzione di continuità aziendale meramente di facciata, dato che il fulcro societario era comunque riconducibile alla famiglia QU».

legata da un rapporto commerciale «duraturo e proficuo»⁷ con le imprese, caratterizzato da gestione informale del lavoro e *audit* meramente di facciata, finalizzati principalmente a un controllo solo relativamente alla qualità del prodotto. Sulla base di tali risultanze si inferisce che la committente sarebbe incorsa in una *culpa in eligendo* e *in vigilando* in relazione alla scelta di fornitori, laddove una condotta prudente «ben avrebbe imposto di intraprendere virtuosi percorsi di controllo sul proprio appaltatore terzista [...] Un mero controllo *in loco*, infatti, avrebbe palesato l'insufficienza sia delle maestranze presenti sia dei mezzi aziendali, lasciando sorgere un più fondato sospetto circa le effettive modalità di gestione del lavoro all'interno della fabbrica a conduzione cinese (peraltro in un territorio, come quello pratese, giudizialmente noto per l'esistenza di un immanente sistema di sfruttamento di manodopera cinese, pakistana e africana)»⁸. Tale attività è ritenuta pienamente integrante i requisiti per l'applicazione dell'istituto *ex art. 34* cod. antimafia per il periodo di un anno, salvo proroghe, procedendo altresì il Tribunale con la contestuale nomina di un amministratore giudiziario che affianchi il *management* aziendale nella gestione. Quest'ultimo profilo, data la rilevanza in relazione all'incidenza dei controlli giudiziari sull'economia, merita un approfondimento.

A norma dell'art. 34, comma 3, cod. antimafia, l'amministratore giudiziario «esercita tutte le facoltà spettanti ai titolari dei diritti sui beni e sulle aziende oggetto della misura» e nel caso di imprese esercitate in forma societaria, come la situazione *de quo*, «può esercitare i poteri spettanti agli organi di amministrazione e agli altri organi sociali secondo le modalità stabilite dal tribunale, tenuto conto delle esigenze di prosecuzione dell'attività d'impresa, senza percepire ulteriori emolumenti». Il tenore lessicale della disposizione sembrerebbe invero imporre una pienezza di poteri in capo all'amministratore, suggerendo uno spossessamento gestorio dell'ente, conformemente alla *ratio* dell'istituto quale bonifica dell'azienda finalizzata a un celere ripristino della legalità⁹. Tale tesi sembrerebbe ulteriormente corroborata da un raffronto con il controllo giudiziario di cui all'art. 34-*bis* cod. antimafia¹⁰. Quest'ultima misura si differenzia dall'amministrazione giudiziaria

⁷ *Ivi*, p. 26.

⁸ *Ivi*, p. 35.

⁹ Osserva correttamente E. BIRRITTERI, *I nuovi strumenti di bonifica aziendale nel codice antimafia: amministrazione e controllo giudiziario delle aziende*, in "Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia", 3-4/2019, p. 852: «si determina, quindi, un pieno spossessamento gestorio dell'impresa oggetto della misura, rispetto alla quale l'amministratore – potendo esercitare sui beni in parola «tutte le facoltà spettanti ai titolari» – acquisisce la piena capacità giuridica di porre in essere le misure ritenute necessarie per condurre l'attività, recidendo i legami attuali tra l'attività produttiva e gli ambienti illeciti agevolati, al contempo dotando l'ente degli strumenti gestionali e di *compliance* indispensabili per introdurre nell'organizzazione gli «anticorpi» utili a contrastare qualunque successivo tentativo di condizionamento criminale».

¹⁰ Si tratta dell'istituto di «bonifica aziendale» meno invasivo, introdotto nell'ordinamento con la l. n. 161/2017 in seguito al recepimento degli importanti contributi della c.d. «Commissione Fiandaca», ma già rinvenibile nei suoi tratti essenziali anche nella legislazione antecedente. L'art. 3 *quinquies*, comma 3, della l. n. 575/1965 prevedeva infatti una forma di controllo giudiziario molto simile all'attuale formulazione, introducendo l'obbligo di comunicazione di una serie di informazioni economicamente rilevanti attinenti ai beni e la dimora abituale del titolare. Tale istituto

perché può essere disposta dal Tribunale in presenza di un'agevolazione solo «occasionale» e se sussistono circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionarne l'attività. Una delle due declinazioni possibili dell'istituto prevede proprio la nomina di un amministratore giudiziario, «il quale riferisce periodicamente, almeno bimestralmente, gli esiti dell'attività di controllo al giudice delegato e al pubblico ministero». L'attività di controllo diverge nettamente rispetto all'amministrazione giudiziaria, in quanto non determina nessuna ingerenza sui piani operativi dell'impresa. L'impiego del termine «amministratore» nel controllo giudiziario sarebbe quindi improprio, posto che tale figura secondo la dottrina «risulta del tutto priva di qualunque compito gestionale ed ha la funzione di effettuare una sorta di monitoraggio esterno nei confronti delle imprese coinvolte in episodi corruttivi»¹¹. La differenza tra amministrazione e controllo giudiziario si apprezzerrebbe dunque sul differente «livello di intensità»¹² del condizionamento criminogeno dell'impresa e rifletterebbe una diversa ampiezza del grado di bonifica. Tutto ciò si traduce operativamente da una parte nel conferimento della pienezza di prerogative nel primo caso e dall'altra in una più marginale funzione di «tutoraggio» nel secondo. Senonché, per esigenze di proporzionalità, il Tribunale ritiene nel provvedimento di specie di operare «un intervento nella gestione societaria non implicante, quantomeno allo stato, il totale spossessamento dell'imprenditore e quindi l'assunzione integrale dei poteri di gestione»¹³.

L'applicazione di uno spossessamento solo parziale attraverso il richiamo, volto a un temperamento sanzionatorio, al principio di proporzionalità è in realtà una costante di tutti i provvedimenti di amministrazione giudiziaria applicati ad

operava tuttavia solo nei casi di revoca della sospensione temporanea dell'amministrazione dei beni, vale a dire in via ancillare ad altra misura principale. In altri termini al «controllo giudiziario» difettava una dimensione autonoma che invece è stata conferita con l'art. 34-bis. Per i profili dell'istituto, M. ROMANO, *Il Controllo Giudiziario: tra esigenze di tutela dell'ordine pubblico e diritto d'impresa*, in «Diritto Penale e Processo», n. 9, 2023, p. 1223 ss.; G. STAMPANONI BASSI, *Le patologie nella governance*, in L. ROCCATAGLIATA, G. STAMPANONI BASSI (a cura di), *Corporate Governance e illecito penale. Poteri e responsabilità nelle organizzazioni complesse*, Milano, Giuffrè, 2024, p. 203 ss.; R. MAGI, E. BIRRITTERI, *L'amministrazione e il controllo giudiziario delle attività economiche nel codice antimafia*, in A. GULLO, V. MONGILLO (a cura di), *Manuale della prevenzione economico-aziendale antimafia*, Torino, Giappichelli, 2025, p. 195 ss.; E. BIRRITTERI, *I nuovi strumenti di bonifica aziendale*, cit., p. 841 ss.; M. ARBOTTI, *La prevenzione patrimoniale «recuperatoria» al cospetto della realtà di impresa: ambizioni legittime, perduranti, rischi occulti*, in «Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia», n. 3-4/2022, p. 705 ss.; A.M. MAUGERI, *La riforma delle misure di prevenzione patrimoniali ad opera della l. 161/2017 tra istanze efficientiste e tentativi incompiuti di giurisdizionalizzazione del procedimento di prevenzione*, in «Archivio penale», 2018, p. 376 ss.; F. BALATO, *La nuova fisionomia delle misure di prevenzione patrimoniali: il controllo giudiziario delle aziende e delle attività economiche di cui all'art 34 bis codice antimafia*, in «Diritto penale contemporaneo», 12 marzo 2019, p. 61 ss.

¹¹ A. BALSAMO-P. MATTARELLA, voce *Codice antimafia (riforma del)*, in «Digesto delle discipline penali», Aggiornamento X, Torino, UTET, p. 54; A.M. MAUGERI, *La riforma delle misure di prevenzione patrimoniali ad opera della l. 161/2017*, cit., p. 376. Si è parlato anche di «vigilanza prescrittiva», E. BIRRITTERI, *I nuovi strumenti di bonifica aziendale nel codice antimafia: amministrazione e controllo giudiziario delle aziende*, cit., p. 855.

¹² Si è parlato di «grado di condizionamento», V. MONGILLO, *Anatomia della prevenzione economico-aziendale antimafia*, in «Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia», n. 3-4/2023, p. 525 ss.

¹³ Trib. Firenze, cit., p. 38.

organizzazioni complesse per fatti di caporalato, sin dal *leading case* rappresentato dal caso c.d. *Ceva Logistics*¹⁴. La ridefinizione dell'amministratore giudiziario in termini di un'attività di affiancamento del *management* intraneo senza spossessamento, seppur apprezzabile nell'intento di mitigare l'ingerenza giudiziale nel governo dell'impresa e di cercare di ritagliare uno spazio «autonomo» rispetto al commissariamento giudiziale *ex art.* 15 del d.lgs. n. 231/2001, solleva questioni in ordine ai concreti confini applicativi delle misure di prevenzione antimafia. Ciò non significa, si badi bene, che la nuova geometria dell'amministrazione giudiziaria, così come definita dal filone della giurisprudenza meneghina, in senso di intervento minimalista senza sottrazione del complesso aziendale sia un esito necessariamente incompatibile con le esigenze di continuità aziendale: anzi sul piano operativo può rivelarsi una scelta ragionevole per preservare competenze interne e garantendo efficacia della bonifica. Tuttavia, proprio perché tale esito appare oggi il frutto di un temperamento pretoriamente costruito attraverso il richiamo al principio di proporzionalità e non di una scansione normativa espressa, esso impone un ripensamento sistematico in cui la praticabilità di una amministrazione giudiziaria senza spossessamento sia espressamente stabilita *ex lege*. Il rischio, in difetto di tale ancoraggio positivo, è che la linea di confine tra l'amministrazione giudiziaria e il controllo giudiziario di cui all'art. 34-*bis* del d.lgs. n. 159/2011 finisca per assottigliarsi progressivamente, producendo una ibridazione in cui il primo istituto perde la sua cifra tipica di intervento incisivo e orientato alla bonifica strutturale dell'impresa, mentre il secondo non riesce più a rappresentare la sede naturale delle forme più leggere di tutoraggio giudiziale. In altri termini, la modulazione in via giurisprudenziale dello spossessamento, pur apprezzabile sul piano della flessibilità operativa, rischia di rendere i due strumenti sostanzialmente fungibili, svuotando di significato la distinzione normativa che il legislatore del 2017 aveva inteso tracciare con una certa nitidezza¹⁵.

Muovendo dai profili di maggiore interesse contenuti nel decreto del Tribunale di Firenze, si procederà ad analizzare l'evoluzione dell'istituto dell'amministrazione giudiziaria anche alla luce della giurisprudenza milanese. In

¹⁴ Trib. Milano, decreto 6 maggio 2019, n. 11, p. 46: «In concreto l'amministrazione giudiziaria dovrà essere finalizzata, secondo le attività specificatamente riportate nella parte dispositiva, ad analizzare ed eventualmente a rimodulare, in un'ottica primaria di salvaguardia dell'occupazione a tutti i livelli, gli accordi contrattuali relativi ai siti di Stradella ed Arese posti in essere con la filiera di o con altre società operanti nella prestazione di servizi o di mano d'opera, con una analisi che andrà estesa a tutti i siti della società per verificare se esistano altre forme di sfruttamento conclamato della mano d'opera di lavoratori esterni, nonché a verificare l'idoneità del modello organizzativo previsto dal D. Lvo 231/2001 per prevenire fattispecie di reato ricollegabili all'art. 603 bis c.p. e quindi disfunzioni di illegalità aziendale come quelle accertate. L'attività andrà svolta possibilmente d'intesa con gli organi amministrativi della società Ceva Logistics Italia ben potendo il Tribunale, in caso contrario, espandere l'intervento ablativo fino al total impossessamento della compagine societaria».

¹⁵ Posto che il *proprium* risiede proprio nel fatto che «lo Stato alza l'asticella della prevenzione, curando – attraverso il soggetto designato – la temporanea gestione dell'impresa infiltrata. Nondimeno, al pari delle misure di primo livello non rinuncia al correlato scopo di salvaguardarne la continuità operativa» V. MONGILLO, *Anatomia della prevenzione economico-aziendale antimafia*, cit., pp. 527-528.

particolar modo si approfondiranno i presupposti e le differenze tra le diverse forme di controllo giudiziario, penali e non, previste dall'ordinamento per fenomeni di sfruttamento, per poi riflettere sulle prospettive *de iure condendo* della *corporate liability* in relazione alla commissione di delitti contro la personalità individuale nel *framework* delle catene globali del valore.

2. L'afflato espansivo dell'amministrazione giudiziaria nel prisma degli strumenti di contrasto allo sfruttamento del lavoro

«L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende» di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 159/2011 consiste in uno spossessamento gestorio temporaneo dell'attività economica in presenza di un condizionamento mafioso o di un'agevolazione di fenomeni criminosi variamente individuati, che denotano una contiguità del soggetto imprenditoriale alla criminalità di carattere stabile ma non irreversibile: l'istituto si connota quindi di una spiccata finalità ripristinatoria-recuperatoria, in cui la bonifica è specificatamente volta a reinserire celermente l'impresa nel circuito dell'economia legale¹⁶.

L'istituto, codificato nel Codice Antimafia, trova un antecedente storico nella «sospensione temporanea dell'amministrazione dei beni connessi ad attività» di cui agli artt. 3-*quater* e 3-*quinquies* della l. n. 575/1965, introdotti dall'art. 24 del d.l. n. 306/1992, che sulla scia della precedente legge 13 settembre 1982, n. 646, c.d. *Rognoni-La Torre*, inaugura una nuova «stagione» per le misure di prevenzione patrimoniali, tradizionalmente concepite come subalterne e ancillari alle misure personali¹⁷. Come ricostruito dal provvedimento in commento¹⁸, i presupposti

¹⁶ Secondo Cass. pen., Sez. U., 19 novembre 2019, n. 46898, citata a pagina 7 del provvedimento *de quo*: «La peculiarità dell'accertamento del giudice, sia con riferimento alla amministrazione giudiziaria che al controllo giudiziario, ed a maggior ragione in relazione al controllo volontario, sta però nel fatto che il fuoco della attenzione e quindi del risultato di analisi deve essere posto non solo su tale pre-requisito, quanto piuttosto, valorizzando le caratteristiche strutturali del presupposto verificato, sulle concrete possibilità che l singola realtà aziendale ha o meno di compiere fruttuosamente 11 cammino verso il riallineamento con il contesto economico sano, anche avvalendosi dei controlli e delle sollecitazioni (nel caso della amministrazione, anche vere intromissioni) che il giudice delegato può rivolgere nel guidare la impresa infiltrata». In argomento si veda anche G. CAPECCHI, *La misura di prevenzione patrimoniale dell'amministrazione giudiziaria degli enti e le sue innovative potenzialità*, in «Diritto penale contemporaneo», 4 ottobre 2017, p. 2 ss.; V. MONGILLO, *Anatomia della prevenzione economico-aziendale antimafia*, cit., pp. 527-528; E. BIRRITTERI, *I nuovi strumenti di bonifica aziendale nel Codice Antimafia: amministrazione e controllo giudiziario delle aziende*, cit., p. 841 ss.

¹⁷ Si tratta di una concezione che trova il suo fondamento a partire dalla legislazione sabauda, in cui le misure *praeter delictum* sono finalizzate al contrasto di fenomeni ritenuti di degenerazione sociale. Si veda ad esempio la l. 26 febbraio 1852, n. 1339, c.d. Galvagno, che prevede la «sorveglianza di polizia» «la sottomissione di darsi a stabile lavoro» a carico di «oziosi e vagabondi». Con la legge Rognoni-La Torre l'apparato di prevenzione patrimoniale inizia a definirsi, ma solamente *sub specie* di ablazione patrimoniale (sequestro; confisca; prestazione di cauzione, giungendo con la c.d. legge Reale prima e con il d.l. n. 306/1992 poi a delinearsi la fisionomia di «prevenzione terapeutica», F. BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione. Profili sostanziali*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 9 ss.; E. BIRRITTERI, *I nuovi strumenti di bonifica aziendale nel codice antimafia: amministrazione e controllo giudiziario delle aziende*, cit., p. 842.

¹⁸ Trib. Firenze, cit., p. 5.

applicativi sono duplici. Il primo consiste in un accertamento di tipo positivo, vale a dire la sussistenza di sufficienti indizi in ordine a un «contatto» tra realtà imprenditoriale e criminalità, declinabile sia attraverso la soggezione dell'impresa a condotte di intimidazione o assoggettamento di stampo mafioso (c.d. impresa vittima), sia nel momento in cui è l'impresa stessa ad agevolare attività realizzate da persone sottoposte a sorveglianza speciale o confisca o da persone sottoposte a procedimento penale per taluno dei reati individuati, tra i quali l'art. 603-*bis* c.p. (c.d. impresa agevolatrice)¹⁹.

Il secondo requisito è invece di carattere negativo, e consiste nella mancanza di presupposti per l'applicazione del sequestro e della confisca di prevenzione, oltre alla circostanza per la quale agevolante e agevolato debbono essere soggetti ontologicamente distinti, posto che laddove il primo risultasse mero prestanome del secondo, i beni potrebbero essere immediatamente sottoposti ad ablazione patrimoniale poiché indirettamente riferibili al proposto. Il contributo agevolatorio deve essere indirizzato nei confronti di soggetti sottoposti a un procedimento penale per reati che presentano tra di loro un profilo criminologico assai diverso tra di loro²⁰. Essi, inizialmente afferenti alla criminalità organizzata di stampo mafioso, sono stati oggetto di una vera e propria espansione disomogenea da parte del legislatore, che con la l. n. 161/2017 ha introdotto il reato *ex art. 603-bis*, modificando il volto dell'istituto in una direzione rivolta alla prevenzione della criminalità lucrogenetica in senso più ampio rispetto alla criminalità mafiosa: un afflato espansivo che è proseguito con il d.l. 8 agosto 2025, n. 116 (c.d. «terra dei fuochi»), che ha ulteriormente ampliato il novero della fattispecie, introducendo molteplici figure, codicistiche ed *ex d.lgs. n. 156/2006*, di reati ambientali,

¹⁹ In ordine allo «stigma di mafiosità» derivante dall'equiparazione sul piano normativo dell'impresa vittima con l'impresa agevolatrice, si veda V. MONGILLO, *Anatomia della prevenzione economico-aziendale antimafia*, cit., p. 535. Sull'equiparazione, in dottrina criticità si segnalano da V. MANGIONE, *La contiguità alla mafia fra "prevenzione" e "repressione": tecniche normative e scelte dogmatiche*, in "Rivista italiana di diritto e procedura penale", 1996, 2-3, p. 718; M. ARBOTTI, *La prevenzione patrimoniale «recuperatoria» al cospetto della realtà di impresa: ambizioni legittime, perduranti criticità, rischi occulti*, cit., p. 704.

²⁰ Si assiste a un processo di parificazione ingiustificata tra fenomeni di criminalità economica e di criminalità organizzata tali per cui si è parlato di vero e proprio «deficit di razionalità», F. CONSULICH, *La responsabilità senza reato della persona giuridica. Riflessioni penalistiche sulla prevenzione patrimoniale applicata all'ente*, in "La Responsabilità amministrativa delle società e degli enti", 2023, p. 215 ss.; V. MANES, *I paradigmi prasseologici della "prevenzione terapeutica" d'impresa: dalla profilassi aziendale al governo indiretto del mercato*, in "Diritto penale e processo", 11, 2025, p. 1253: «Ciò che colpisce, però, prima e più in alto, è la evidente mancanza di razionalità di un sistema che persevera nell'assimilare crimine economico e criminalità organizzata, criminalità "bianca" e criminalità "nera", a dispetto dell'indubbia differenza di disvalore e, il più delle volte, della distanza criminologica che separa i due universi. L'ampia gamma dei reati-presupposto la cui agevolazione può legittimare l'applicazione delle misure ha infatti permesso al paradigma preventivo di travalicare i tradizionali confini della contiguità mafiosa, diventando un dispositivo largamente utilizzato nella prassi per fronteggiare le non solo le nuove forme di agevolazione del reato di "Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro" (art. 603-*bis* c.p.), ma molte altre condotte illecite la cui realizzazione è direttamente o indirettamente ipotizzabile nella supply chain e/o nella "catena del valore": una espansione, lo si ribadisce, continua e incontrollata, non limitata a forme di criminalità organizzata o vessatoria né a forme tradizionali di criminalità del profitto, vista la citata annessione -da ultimo - anche dei reati ambientali».

alimentando ulteriormente la distonia rispetto all'originaria *ratio* del d.lgs. n. 159/2011²¹. Parallelamente all'introduzione dell'intermediazione illecita e dello sfruttamento di manodopera, la l. n. 161/2017 ha sensibilmente modificato il procedimento applicativo della misura. La novella ha infatti reso bastevole la sussistenza di «sufficienti indizi»²² in ordine all'agevolazione per determinare, *sic et simpliciter*, l'impiego della bonifica, laddove la precedente formulazione, mutata proprio dagli artt. 3-*quater* e 3-*quinqies*, della l. n. 575/1965, il quadro indiziario era preordinato solo alla richiesta al Tribunale della prevenzione di svolgimento di ulteriori indagini, oppure a far insorgere l'obbligo per le imprese agevolatrici di giustificare la legittima provenienza dei beni o delle altre utilità²³. Alla richiesta della Procura, il vaglio del Tribunale sarebbe poi seguito solo in presenza di «sufficienti elementi». Secondo il provvedimento in questione, la nuova formulazione lessicale non avrebbe modificato i presupposti applicativi, rendendoli più labili, sulla scia di quanto affermato da giurisprudenza consolidata²⁴. Eppure, la maggior esiguità sul piano probatorio, scandita già sul piano letterale con il passaggio dalla «sufficienza degli elementi» alla «sufficienza degli indizi», sembrerebbe confermata proprio dallo snellimento del procedimento applicativo in ordine al venir meno del Tribunale come «filtro» e delle «ulteriori indagini»²⁵. A ciò si aggiunge il fatto che, tra tutti i modelli di *standard* probatorio, il legislatore ha optato per il meno rigoroso possibile facendo discendere una misura così incisiva dal sol fatto che una persona fisica o un ente sia stata iscritta nel registro *ex art.* 335 c.p.p. per il delitto di caporalato²⁶.

²¹A. PELLEGRINI, *L'amministrazione giudiziaria dopo la conversione del decreto legge "Terra dei fuochi"*, in "Corporate Crime & Compliance Hub", 28 ottobre 2025.

²² Indizi rilevati rispettivamente: «a) degli ordinari accertamenti relativi alle indagini patrimoniali di cui all'art. 19 del Codice antimafia; b) di quelli compiuti per il rilascio da parte del Prefetto della informazione antimafia di cui all'art. 92 del d.lgs. n. 159 del 2011; c) di quelli posti in essere, nell'ambito dell'attività di vigilanza sui contratti pubblici, dall'Autorità Nazionale Anticorruzione – in particolare ai sensi dell'art. 213 del d.lgs. n. 50 del 2016.» V. MENDITTO, *Le misure di prevenzione e la confisca allargata*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 64.

²³ Su questi aspetti, puntualmente E. BIRRITTERI, *I nuovi strumenti di bonifica aziendale nel Codice Antimafia: amministrazione e controllo giudiziario delle aziende*, cit., p. 843.

²⁴ Trib. Firenze, cit., p. 5, «la legge 161/2017 ha sostituito il riferimento agli "elementi" con quello agli "indizi", ma, tale modifica, come condivisibilmente argomentato dal Tribunale di Milano, con il decreto del 3 aprile 2024 e nella giurisprudenza successiva, non può intendersi in un abbassamento della soglia probatoria richiesta in relazione all'esistenza dell'attività delittuosa che l'impresa avrebbe colpevolmente agevolato; in linea con un orientamento giurisprudenziale consolidato, infatti, si ritiene che l'applicazione della misura debba fondarsi su elementi fattuali dotati di significativo spessore probatorio, tali da giustificare un intervento che incide su diritti costituzionalmente garantiti». In realtà già prima del 2024 è possibile ravvisare quest'orientamento in giurisprudenza, cfr. Trib. Milano, decreto 7 maggio 2019, n. 59: «non si ritiene che il semplice mutamento lessicale del termine, soprattutto in un panorama giurisprudenziale che tende ad ancorare il sistema della prevenzione ad elementi fattuali dotati di un rilevante spessore probatorio, possa consentire applicazioni della misura su presupposti maggiormente labili rispetto alle coordinate di intervento già consolidate».

²⁵ Così, E. BIRRITTERI, *I nuovi strumenti*, cit., p. 843.

²⁶ In argomento G. CIVELLO, *Agevolazione colposa del "caporalato" e misura di prevenzione dell'amministrazione giudiziaria*, cit., p. 831. Osserva inoltre l'A: «Peraltro, nel sistema normativo de quo si assiste ad un vero e proprio paradosso, in quanto lo standard probatorio (per così dire) più elevato - quello degli indizi - è previsto in relazione alla sola condotta accessoria di agevolazione,

Se è pacifico che l'attività agevolatrice possa avere carattere lecito, si discute se invece quella agevolata deve essere teleologicamente legata al reato del soggetto indagato oppure finanche quest'ultima attività possa risultare lecita. La giurisprudenza di merito del tribunale di Milano²⁷ sembrerebbe avallare quest'ultima soluzione, anche se la dottrina rileva che l'impostazione ermeneutica più conforme alla *ratio* sembrerebbe la prima²⁸. È interessante notare come l'attività dell'amministratore giudiziario, secondo il Tribunale nel provvedimento in questione, si debba orientare attraverso tre direzioni: lo *screening* dei fornitori; la risoluzione dei rapporti con i *partner* che violino i diritti umani nella loro attività; l'adozione e l'efficace implementazione del Modello 231 con specifico riferimento al delitto art. 603-*bis* c.p.²⁹. Si tratta del profilo che evidenzia una prima sovrapposizione con la disciplina della responsabilità amministrativa da reato degli enti, e che mostra in definitiva una curvatura della prevenzione antimafia nel senso di strumento rimediabile privilegiato di *governance* della *supply-chain*³⁰.

3. Il nodo gordiano della legittimazione della Procura circondariale: una petizione di principio?

Il provvedimento in commento si segnala in quanto costituisce il primo caso di amministrazione giudiziaria disposta a seguito di un'istanza proveniente non già da una procura distrettuale, bensì da una procura circondariale. A una prima lettura, tale soluzione sembrerebbe porsi in tensione con il dato letterale dell'art. 34, il quale, nel rinviare all'art. 17, comma 1, parrebbe escludere una legittimazione autonoma del procuratore della Repubblica presso il tribunale circondariale. Il

mentre con riferimento alla condotta "agevolata", vale a dire alla condotta da considerarsi principale e "presupposta", è ritenuta sufficiente la mera iscrizione ex art. 335 c.p.p.; con il paradosso che, in tal modo, potrebbe ritenersi comprovata una condotta di ausilio, rispetto ad un fatto principale non comprovato nemmeno in via indiziaria».

²⁷ Trib. Milano, decreto 23 giugno 2016, p.2: «l'applicazione dell'istituto non presuppone, invece, né che l'attività agevolata abbia carattere illecito [...], né che l'attività economica avente carattere agevolatorio venga esercitata con modalità illecite, richiedendosi solo che tale attività, seppur esercitata con modalità lecite, abbia offerto un contributo agevolatore ai soggetti di cui si è detto».

²⁸ BIRRITTERI, *I nuovi strumenti di bonifica aziendale nel Codice Antimafia: amministrazione e controllo giudiziario delle aziende*, cit., 845.

²⁹ Trib. Firenze, cit., p. 38: «l'intervento dell'amministratore, ove possibile d'intesa con gli organi amministrativi della società, dovrà essere finalizzato, secondo le attività specificatamente riportate nella parte dispositiva, a:- analizzare i rapporti con le imprese fornitrici in corso in modo da evitare che la filiera produttiva si articoli attraverso appalti e sub appalti con realtà imprenditoriali che adottino le illecite condizioni di sfruttamento dei lavoratori di cui all'art. 603 bis c.p.; - rimuovere ove necessario i rapporti contrattuali tuttora in essere con soggetti direttamente o indirettamente collegati a tali realtà imprenditoriali; - adottare ed attuare efficacemente un modello organizzativo previsto dal D.Lgs. 231/2001 idoneo a prevenire interno e quelli dei fornitori dell'azienda nonché a rafforzare i presidi di controllo interno e quelli relativi alle verifiche reputazionali dei fornitori dell'azienda».

³⁰ In argomento, V. MONGILLO, *Forced Labour e sfruttamento lavorativo nella catena di forniture: strategie globali di prevenzione e repressione*, in "Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia", n. 3-4/2019, p. 630 ss.; V. MANES, *I paradigmi prasseologici della "prevenzione terapeutica" d'impresa: dalla profilassi aziendale al governo indiretto del mercato*, cit., p. 1253.

tribunale supera tuttavia tale obiezione facendo leva fondamentalmente su due distinti argomenti, ricavati da un'interpretazione sistematica della disciplina, anche alla luce delle modifiche normative sopravvenute.

Il primo argomento muove dall'assunto secondo cui l'art. 17 enuncerebbe una regola generale, consistente nella titolarità, in capo alla procura distrettuale, della legittimazione a proporre misure di prevenzione patrimoniali (comma 1), cui si affiancherebbe, per determinate ipotesi, tra le quali assume rilievo centrale la pericolosità generica, una competenza concorrente della procura circondariale (comma 2). Il ragionamento del tribunale può essere così ricostruito: se, nell'ambito della pericolosità generica di cui all'art. 4, lett. c), che richiama l'art. 1, il procuratore circondariale è già titolare di una competenza concorrente a richiedere misure di prevenzione patrimoniali ai sensi dell'art. 17, comma 2, e se l'amministrazione giudiziaria prevista dall'art. 34 rientra pacificamente nel novero di tali misure, ne consegue che, ove l'agevolazione riguardi soggetti qualificabili come pericolosi generici, ovvero soggetti indagati per reati espressivi della medesima area di pericolosità, anche il procuratore circondariale debba ritenersi legittimato a richiederne l'applicazione. In questa prospettiva, il richiamo alla l. n. 147 del 2025, che ha introdotto i c.d. ecoreati estendendo la legittimazione anche alla procura circondariale, viene valorizzato quale ulteriore elemento di conferma della natura generale dell'art. 17. Anzi, il fatto che il legislatore abbia riconosciuto tale legittimazione persino con riguardo a fattispecie riconducibili alla pericolosità specifica, quali i delitti ambientali, rafforzerebbe, *a fortiori*, la conclusione circa la sua sussistenza nelle ipotesi di pericolosità generica.

Il secondo argomento si fonda, invece, su un rilievo di ordine sistematico e assiologico, concernente l'irragionevolezza dell'opposta soluzione interpretativa. Escludere la legittimazione del procuratore circondariale a richiedere l'amministrazione giudiziaria determinerebbe, infatti, un esito difficilmente giustificabile, ove si consideri che il medesimo pubblico ministero potrebbe comunque domandare misure ben più incisive e afflittive, quali il sequestro e la confisca, lasciando poi al tribunale la possibilità di pervenire, all'esito della propria valutazione, proprio all'applicazione dell'amministrazione giudiziaria. Ne deriverebbe una contraddizione interna al sistema, poiché verrebbe negata la legittimazione a sollecitare una misura meno invasiva, pur ammettendola rispetto a strumenti di ben maggiore impatto ablatorio.

La ricostruzione offerta dal Tribunale è certamente suggestiva e accuratamente argomentata. Nondimeno, essa si espone a una duplice obiezione, insieme logico-inferenziale e testuale. Il ragionamento del Tribunale può essere ricostruito, in termini sillogistici, nel modo seguente:

1) premessa maggiore: nelle misure di prevenzione patrimoniali, quando il potere di proposta spetta al procuratore distrettuale, tale potere si estende anche al procuratore circondariale nei casi contemplati dall'art. 17, comma 2;

2) premessa minore: l'amministrazione giudiziaria di cui all'art. 34 costituisce una misura di prevenzione patrimoniale il cui potere di proposta è attribuito al procuratore distrettuale;

3) conclusione: dunque, nelle ipotesi riconducibili alla pericolosità generica, anche il procuratore circondariale è legittimato a proporre l'amministrazione giudiziaria.

È questo, in sostanza, il passaggio che il decreto rende esplicito allorché afferma, da un lato, che il richiamo dell'art. 34 al comma 1 dell'art. 17 non esclude *ex se* la legittimazione concorrente del procuratore circondariale e, dall'altro, che l'attribuzione diretta del potere al procuratore distrettuale amplia indirettamente, per effetto dell'art. 17, comma 2, anche la sfera di legittimazione del procuratore circondariale³¹. Così formulato, tuttavia, il sillogismo si presta a rilievi critici, poiché la premessa maggiore non costituisce un dato normativo testualmente pacifico, ma incorpora già la soluzione interpretativa controversa. La premessa maggiore su cui il Tribunale fonda la legittimazione della procura circondariale non è infatti ricavata immediatamente dal testo, ma è il risultato di una costruzione interpretativa a più stadi: muovendo dall'art. 34, che richiama i "soggetti di cui al comma 1 dell'articolo 17", il giudice assume anzitutto che l'art. 17 debba essere letto come disciplina unitaria della legittimazione nelle misure di prevenzione patrimoniali. Trasforma poi il comma 2, che letteralmente estende "anche" al procuratore circondariale le funzioni del procuratore distrettuale solo nei casi ivi indicati, in una sorta di regola generale di propagazione delle attribuzioni patrimoniali. Infine, applica tale propagazione anche all'art. 34, sostenendo che l'attribuzione diretta del potere al procuratore distrettuale amplierebbe "indirettamente" anche la sfera di legittimazione del procuratore circondariale. È proprio questo il passaggio logicamente più esposto: la premessa maggiore è debole perché non ha statuto di regola normativa espressa, ma di regola sistematica ricostruita, e dunque regge solo se si accetta una premessa ulteriore non imposta dal testo, ossia che il rinvio al comma 1 non sia selettivo ma faccia riferimento anche al comma 2. Da qui il rischio di petizione di principio: la conclusione da dimostrare, che il comma 2 operi anche rispetto all'art. 34, viene in larga misura già anticipata nella premessa maggiore, la quale assume come regola del sistema proprio l'estensione che avrebbe dovuto giustificare.

A tale costruzione può contrapporsi la tesi del rinvio selettivo: l'art. 34 richiama solo il comma 1, mentre altre disposizioni omogenee del medesimo Codice, come gli artt. 19 e 24, richiamano espressamente i commi 1 e 2; ne consegue, secondo un lineare argomento *a contrario*, che quando il legislatore intende includere anche il meccanismo estensivo del comma 2 lo dice espressamente, sicché l'assenza di tale richiamo nell'art. 34 non dovrebbe essere colmata per via interpretativa. In questa prospettiva, il rinvio selettivo si presta anche a una lettura-sistematica, perché valorizza una differenza redazionale interna

³¹ Trib. Firenze, cit., p. 1.

al Codice antimafia e riduce il numero delle assunzioni ermeneutiche necessarie. Nello stesso senso può leggersi anche la novella del 2025 sugli ecoreati³²: il fatto che il legislatore abbia aggiunto espressamente, per quelle sole ipotesi, che la proposta “può essere formulata anche” dal procuratore della Repubblica presso il tribunale, lungi dal confermare in modo univoco la tesi espansiva del Tribunale, si presta a fondare un ulteriore argomento *a contrario*, nel senso che, fuori dai casi espressamente contemplati, l'estensione della legittimazione al procuratore circondariale non fosse già automaticamente desumibile dal combinato disposto degli artt. 17 e 34. Quanto al secondo argomento, si potrebbe sostenere che il piano della legittimazione all'iniziativa del pubblico ministero è diverso rispetto al potere conformativo del giudice, che resta distinto. Né vale replicare che l'amministrazione giudiziaria rappresenti semplicemente un *minus* rispetto alle misure ablative, poiché l'art. 34 le assegna una funzione e presupposti propri, operando proprio quando non ricorrono i presupposti per le misure patrimoniali del capo I: sicché l'asimmetria denunciata dal Tribunale potrebbe essere letta non come contraddizione interna del sistema, ma come possibile scelta legislativa.

Proprio per questo, se si fosse ritenuto che la lettura restrittiva producesse un esito costituzionalmente irragionevole, in particolare sotto il profilo dell'art. 3 Cost., una soluzione metodologicamente più cauta forse sarebbe stata quella di sollevare questione di legittimità costituzionale.

4. Agevolazione colposa del caporalato: affinità e divergenze con la giurisprudenza del Tribunale di Milano

Giova ricostruire brevemente la genesi del principale presupposto, dai contorni sibillini, posto a fondamento del provvedimento di amministrazione giudiziaria in commento: la nozione di «agevolazione colposa del caporalato». L'accertamento del requisito agevolatorio, che sul piano squisitamente normativo non è connotato soggettivamente, se si pone come indefettibile nel caso di impresa agevolatrice, com'è ovvio che sia, andrebbe effettuato anche nell'ipotesi di c.d. «impresa vittima» posto che la locuzione impiegata dal legislatore, *possa comunque agevolare*, si riferirebbe anche ai contributi delle imprese che sono soggette a condizionamento mafioso³³. L'agevolazione, in quest'ottica, si pone quindi come perno del sistema della prevenzione recuperatoria, connotando tutte le fattispecie previste dall'art. 34: è l'elemento che attiva la bonifica e i cui contenuti definiscono ampiezza e intensità della contiguità criminale. Un'interpretazione teleologica della disposizione, conduce a individuare nell'«agevolazione», «qualsiasi forma di ausilio e sostegno che consenta ai sodalizi di raggiungere (o di conseguire con maggiore

³² Sul punto si veda G. AMARELLI, *Il Tribunale di Firenze adotta il primo decreto di amministrazione giudiziaria*, cit.

³³ A.M. MAUGERI, *La riforma delle misure di prevenzione patrimoniali*, cit. p. 367.

facilità) i propri obiettivi economico-criminali ed illeciti in generale»³⁴.

La necessità che i contributi siano censurabili su un piano di negligenza, imprudenza e imperizia viene affermata per la prima volta dal Tribunale di Milano nel 2016³⁵, in relazione a una serie di attività che una società avrebbe realizzato agevolando le operazioni criminose poste in essere da soggetti indagati per associazione a delinquere di stampo mafioso e riciclaggio. La trasposizione di tale nozione nell'ambito dei delitti contro la personalità individuale, e nella specie per il reato di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo, avviene con il decreto 6 maggio 2019 n. 11³⁶, con il quale il Tribunale di Milano applicava l'istituto *de quo* a *CEVA Logistics Italia S.r.l.*, ente leader nel settore della logistica: una decisione definita a buon diritto come «apripista», sia perché per la prima volta si associa lo strumento della prevenzione mite al caporalato, sia perché quest'ultimo fenomeno è ravvisato anche nel settore della logistica, al di là delle tradizionali aree dell'agricoltura e dell'edilizia³⁷. La ricostruzione operata dal tribunale meneghino delinea un *modus operandi* che, nel suo nucleo essenziale, assurgerà a vero e proprio *refrein* nei successivi provvedimenti: l'ente si sarebbe avvalso di servizi di facchinaggio attraverso una società consortile, che a sua volta impiegava lavoratori formalmente dipendenti di cooperative e in condizioni di assoluto sfruttamento lavorativo³⁸. Si legge che: «Ceva Logistics Italia s.r.l. fosse pienamente consapevole malgrado la formale presenza di accordi contrattuali fra la stessa e la fornitrice, [...] della situazione di sfruttamento lavorativo e reddituale realizzata dai gestori della rete di proprio in uno dei suoi siti di Stradella». Già da allora alcuni commentatori osservarono come contraddittoria la conclusione del Tribunale nella misura in cui si afferma la sussistenza di un profilo colposo nonostante il quadro delineato definisse, testualmente, una «piena consapevolezza» dai contorni prettamente dolosi che avrebbero reso preferibile (*rectius*, necessario *ex art.* 55 del d.lgs. n.

³⁴ E. BIRITTERI, *I nuovi strumenti*, cit., p. 846.

³⁵ Trib. Milano, decreto 23 giugno 2016, n. 6, p. 4: «Sul piano del profilo soggettivo richiesto per l'applicazione della misura di prevenzione ex art. 34 comma secondo d.lgs. n. 159/2011, occorre che il soggetto terzo (nel caso concreto una persona giuridica, la cui manifestazione agevolatrice deve ovviamente essere letta alla luce dei comportamenti posti in essere dalle persone fisiche dotate di potere di decisione, rappresentanza e controllo) ponga in essere una condotta censurabile su un piano di rimproverabilità "colposa", quindi negligente, imprudente o imperita, senza che ovviamente la manifestazione attinga il profilo della consapevolezza piena della relazione di agevolazione. Tale ultimo caso, infatti, è ascrivibile nella cornice dolosa del diritto penale, ad ipotesi concorsuali o, quantomeno, favoreggiatrici. In sostanza, dovendosi comunque leggere la misura dell'amministrazione giudiziaria come posta anche a favore dell'attività imprenditoriale e della sua trasparenza, occorre, a giudizio del Collegio, che la condotta del terzo possa e debba essere censurata esclusivamente sul piano del rapporto colposo, che riguardi, cioè, la violazione di normali regole di prudenza e buona amministrazione imprenditoriale che la stessa società si sia data (magari dotandosi di un codice etico) o che costituiscano norme di comportamento esigibili sul piano della legalità da un soggetto, che opera a un livello medio-alto nel settore degli appalti di opere e/o servizi».

³⁶ Trib. Milano, decreto 6 maggio 2019, n. 11.

³⁷ A. MERLO, *Il contrasto al caporalato grigio tra prevenzione e repressione*, in "Diritto penale contemporaneo", 6/2019, p. 172.

³⁸ La complessa rete associativa in cui il consorzio che si aggiudicava le commesse era a sua volta legato ad altri consorzi di cui facevano parte le cooperative rappresentate da prestanomi è ricostruita a pagina 12 del decreto.

231/2001) la contestazione del reato *ex art. 25- quinquies* del d.lgs. n. 231/2001, la quale meglio avrebbe definito anche alcuni problemi di diritto intertemporale della vicenda³⁹. Il provvedimento prevede poi la nomina dell'amministratore giudiziario nelle forme di «affiancamento del management interno», che si sono già analizzate.

Ancor più icastico nell'evidenziare le suddette criticità è il decreto n. 9 del 2020 con il quale Tribunale di Milano dispone l'amministrazione giudiziaria di *Uber Italy S.r.l.*, nota piattaforma di *food delivery*, che si serviva dei ciclofattorini attraverso due società nei confronti delle quali vengono contestate fatti rilevanti *ex art. 603 c.p.* Si legge infatti che «ricorrevano a manodopera costituita in prevalenza da migranti richiedenti asilo, perlopiù dimoranti presso centri di accoglienza, in situazioni di vulnerabilità e di isolamento sociale, in modo che i lavoratori si sentissero costretti ad accettare condizioni di lavoro a ribasso pur «di non vedere fallito il sogno migratorio» e, comunque, si rivelassero poco capaci di far valere rivendicazioni o avanzare richieste di tutela»⁴⁰. Anche in questo caso emerge che il colosso del *food delivery* «fosse pienamente consapevole (...) dell'attività di sfruttamento dei lavoratori utilizzati nelle consegne e ciò in relazione al ruolo attivo svolto da ex dipendenti o dipendenti, posti in posizioni apicali, della *Uber Italy s.r.l.*»⁴¹. Ma v'è di più: proprio all'interno del suddetto filone, si segnala che proprio una manager di *Uber Italy s.r.l.* ha patteggiato una pena di un anno e quattro mesi⁴².

Giungendo al settore della moda, all'interno del quale il provvedimento in questione si pone in continuità, l'amministrazione giudiziaria è stata impiegata dal Tribunale di Milano nei confronti di diverse maison: *Alviero Martini*⁴³, *Giorgio*

³⁹ Così rileva E. ZUFFADA, *Homo oeconomicus periculosus. Le misure di prevenzione come strumento di contrasto alla criminalità economica. Uno studio della prassi milanese*, Milano, Giuffrè, 2022, p. 110. L'A. osserva come, essendo la vicenda snodatasi dal 2012 al 2018, la contestazione di responsabilità dell'ente avrebbe potuto essere addebitata solo per le condotte poste in essere dopo l'entrata in vigore della legge n. 199/2016 che ha introdotto appunto il delitto di cui all'art. 603-bis c.p. al novero dei reati presupposto del d.lgs. n. 231/2001, specificatamente all'art. 25 *quinquies*: ciò in virtù dell'irretroattività dell'illecito amministrativo nell'ambito della responsabilità degli enti di cui all'art. 2, del decreto 231.

⁴⁰ Trib. Milano, decreto 28 maggio 2020, n.9, p. 8, in "Sistema Penale", 2 giugno 2020, con nota di A. MERLO, *Sfruttamento dei riders: amministrazione giudiziaria ad Uber per contrastare il "caporalato digitale"*.

⁴¹ Trib. Milano, decreto 28 maggio 2020, n. 9, pp. 56-57.

⁴² *Rider pagati tre euro all'ora e derubati dalle mance, a Milano patteggia per caporalato una ex manager di Uber*, in "Corriere Milano", 5 febbraio 2025. F. VITARELLI, *Lo sfruttamento del lavoro dei "riders" tra prevenzione e repressione*, in "Le società", 1/2023, p. 86, osserva nella suddetta vicenda che: «sarebbe quindi stato forse più corretto, ricorrendo i presupposti di cui agli artt. 5, 6, 7, D.Lgs. n. 231/2001, contestare a *Uber Italy* l'illecito amministrativo *ex art. 25-quinquies*, D.Lgs. n. 231/2001 21 e non la misura di prevenzione suddetta, riservata alle realtà imprenditoriali rimaste estranee al reato»; si veda anche E. ZUFFADA, *Homo oeconomicus periculosus. Le misure di prevenzione come strumento di contrasto alla criminalità economica. Uno studio della prassi milanese*, cit., p. 113, «Delle due l'una: o l'agevolazione di cui all'art. 34, cod. antimafia può essere indifferentemente dolosa o colposa e allora la misura dell'amministrazione giudiziaria può senz'altro trovare applicazione in caso di piena consapevolezza del contributo agevolativo posto in essere in favore degli autori di uno dei reati presupposto; oppure l'agevolazione in parola è, come afferma il giudice milanese, solo colposa e allora in casi come quello in esame la misura dell'amministrazione giudiziaria dovrebbe cedere il passo al procedimento per accertare la responsabilità da reato dell'ente che ha realizzato tale contributo».

⁴³ Trib. Milano, decreto 15 gennaio 2024, n. 1.

*Armani Operations s.p.a.*⁴⁴, *Dior*⁴⁵, *Loro Piana*⁴⁶. Anche in questo caso il profilo comune è rappresentato proprio dall'agevolazione colposa del caporalato, ma i provvedimenti in questione devono la loro pregnanza nell'estesa definizione del profilo patologico consistente nell'omesso controllo della filiera, segnalandosi ciascuno per qualche profilo peculiare. Così nel decreto concernente il caso *Abiero Martini* si evidenzia come la società committente sia rimasta sostanzialmente inerte pur essendo venuta a conoscenza dei processi di esternalizzazione produttiva posti in essere dalle imprese fornitrici, omettendo di adottare le necessarie iniziative correttive. Tale condotta viene qualificata come funzionale a una logica di «massimizzazione del profitto», perseguita anche a costo di instaurare rapporti stabili con soggetti dediti allo sfruttamento della manodopera. Nei casi *Giorgio Armani* e *Dior*, la dimensione «premiale dell'istituto» si apprezza attraverso la revoca anticipata della misura⁴⁷. Nel caso *Loro Piana* poi, il salto di qualità si perfeziona giungendo a evidenziare un quadro di vera e propria *corporate culture* distorta: «una prassi illecita così radicata e collaudata, da poter essere considerata inserita in una più ampia politica d'impresa diretta all'aumento del business. Le condotte investigate non paiono frutto di iniziative estemporanee ed isolate di singoli, ma di una illecita politica di impresa. Si dà vita, così, ad un processo di decoupling organizzativo (letteralmente: “disaccoppiamento”), in forza del quale, in parallelo alla struttura formale dell'organizzazione volta a rispettare le regole istituzionali (codici etici, modelli organizzativi, che però hanno una funzione meramente cosmetica), si sviluppa un'altra struttura, “informale”, volta a seguire le regole dell'efficienza e del risultato. In questo modo, la costante e sistematica violazione delle regole genera la normalizzazione della devianza, in un contesto dove le irregolarità e le pratiche illecite vengono accettate ed in qualche modo promosse, in quanto considerate normali»⁴⁸. In definitiva, i provvedimenti si susseguono, come una *climax ascendens*, nell'evidenziare una radicata devianza d'impresa, nella quale la «massimizzazione del profitto» emerge come espressione di una consapevole e lucida strategia decisionale, pur coesistendo, in termini quasi kafkiani, con una qualificazione della condotta in termini di colpa, che costituisce il fondamento della misura adottata.

Un cenno merita, per completezza, la vicenda che ha coinvolto *Tod's*, che in parte si distingue dai profili sopra evidenziati. Anche in questo caso la Procura di Milano osserva che gli «inadeguati modelli organizzativi» di *Tod's* avrebbero colposamente agevolato un «pesante sfruttamento lungo tutta la filiera», indi per cui il 9 dicembre 2024 viene fatta richiesta di applicazione di amministrazione

⁴⁴ Trib. Milano, decreto 3 aprile 2024, n. 10.

⁴⁵ Trib. Milano, decreto 6 giugno 2024, n. 12.

⁴⁶ Trib. Milano, decreto 8 luglio 2025

⁴⁷ Con riferimento al caso *Giorgio Armani Operations*, il Presidente del Tribunale in nota alla revoca dell'amministrazione giudiziario afferma come essa sia intervenuta «a seguito del virtuoso percorso compiuto dalla società nel solco delle prescrizioni impartite dal Tribunale».

⁴⁸ Così Trib. Milano, decreto 8 luglio 2025, p. 4 ss., nel riportare le affermazioni del Pubblico Ministero.

giudiziaria⁴⁹. Tale richiesta, tuttavia, viene dapprima respinta dal Tribunale e poi dalla Corte d'Appello di Milano, che individuano la competenza nel Tribunale di Ancona. Il 20 novembre 2025 anche il ricorso in Cassazione è rigettato. Proprio in concomitanza con la declaratoria di incompetenza territoriale pronunciata dalla Corte di cassazione, la Procura modifica radicalmente la propria impostazione accusatoria: nella medesima data vengono iscritti nel registro degli indagati tre amministratori della società, nonché la stessa *Tod's*, con contestazione del reato di caporalato ai sensi dell'art. 603-*bis* c.p., assunto quale reato-presupposto dell'illecito amministrativo dell'ente, l'art. 25-*quiquies* del d.lgs. n. 231/2001. Contestualmente, viene richiesta al GIP l'applicazione di una misura interdittiva reale consistente nel divieto, per sei mesi, di pubblicizzare i prodotti del marchio⁵⁰. La peculiare successione temporale nella vicenda *Tod's* non può tuttavia in alcun modo essere letta come indice di una alternatività tra prevenzione patrimoniale e procedimento 231. Al contrario, essa evidenzia il rischio di una sovrapposizione impropria tra piani distinti. Se gli elementi disponibili sono già idonei a delineare una notizia di illecito dell'ente dipendente dal reato di cui all'art. 603-*bis* c.p., l'annotazione *ex art.* 55 del d.lgs. n. 231/2001 costituisce un adempimento dovuto e non può essere differita in ragione del previo tentativo di percorrere la via preventiva⁵¹.

La pronuncia in commento si iscrive perfettamente in questo filone, traslando le considerazioni sin qui operate anche nel settore del *fast fashion*: descrizione del difetto di compliance lungo la filiera, illustrazione puntuale della *corporate culture* deviata, applicazione della misura nelle note forme dell'affiancamento del management. Non si è ritenuto tuttavia, come pure ha effettuato il Tribunale di Milano nel caso *Esselunga*, di tentare con l'ente un esperimento di giustizia negoziata *extra ordinem*, differendo l'applicazione della misura dopo un contraddittorio anticipato⁵². Il profilo dell'agevolazione emerge nella «totale noncuranza» con la quale Piazza Italia avrebbe gestito l'esternalizzazione, «sintomatica di una più estesa e diffusa organizzazione della produzione, quantomeno in relazione al mondo dei pronto moda/confezioni a conduzione imprenditoriale cinese»⁵³. A ciò si deve aggiungere che la ben nota

⁴⁹ *Inchiesta Tod's, le richieste del pm sul caporalato: stop alla pubblicità per sei mesi, chi sono gli indagati*, in "Il Corriere della Sera", 20 novembre 2025.

⁵⁰ *Tod's e le accuse di caporalato: come si è arrivati all'ipotesi di dolo e cosa rischiano i vertici*, in "Il Sole 24 Ore", 20 novembre 2025.

⁵¹ Cass. pen., Sez. VI, 5 gennaio 2026, n. 143: La Corte ricorda come «la scelta di procedere o meno nei confronti dell'ente, sempre che se ne ravvisino i presupposti, non sia discrezionale, posto che la disciplina introdotta dal d.lgs. n. 231 del 2001, pur contemplando una responsabilità non dichiaratamente penale e, quindi, sottratta al principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale *ex art.* 112 Cost., è pur sempre contemplata in un provvedimento legislativo che, per sua natura, non suscettibile di applicazione discrezionale». Si veda inoltre, M. CERESA GASTALDO, G. FIDELBO, R. A. RUGGIERO, G. CANESCHI, *Esercizio dell'azione a carico dell'ente e condotte riparatorie: valorizzazione del modello post factum e regolamentazione della discrezionalità del p.m. per rilanciare il d.lgs 231/2001*, in F. CENTONZE, S. MANACORDA (a cura di), *Verso una riforma della responsabilità da reato degli enti. Dato empirico e dimensione applicativa*, cit. p. 391 ss.

⁵² Trib. Milano, decreto 25 luglio 2023, in "Sistema Penale", 31 luglio 2023, con nota di A. MERLO, *Alla ricerca della via italiana ai non prosecution agreement. Il caso Esselunga*.

⁵³ Trib. Firenze, cit., p. 35.

formula della «massimizzazione del profitto», coniata proprio nel solco della giurisprudenza ambrosiana per le *maison* del lusso, riceve nel caso di specie una quantificazione percentuale, dal momento che la società avrebbe goduto, in forza della condotta di agevolazione di «margini di guadagno in media del 300%, con ripercussioni anche sul doveroso rispetto di qualsivoglia principio di lecita concorrenza rispetto a *competitor* che, diversamente, scelgano di affidare le proprie lavorazioni a contesti imprenditoriali «vincolati» allo stretto rispetto delle regole previste a tutela di un lavoro che sia sicuro e dignitoso (come, peraltro, imposto dalla nostra carta costituentente)»⁵⁴.

5. La tutela della dignità del lavoro tra misure di prevenzione e disciplina 231: presupposti e differenze

L'analisi fin qui svolta consente di precisare il rapporto tra i diversi strumenti attraverso i quali l'ordinamento reagisce alle forme di sfruttamento lavorativo che si manifestano lungo la filiera produttiva. Il dato fenomenologico può apparire, *prima facie*, comune: l'impresa committente beneficia di un'organizzazione economica nella quale il costo del lavoro è compresso mediante appalti, subappalti o forniture affidati a soggetti che operano in condizioni di illegalità. Da tale comune base fattuale, tuttavia, non discende in modo alcuno la fungibilità dei rimedi. Lo spossessamento dell'impresa può infatti derivare da una misura di prevenzione, da una sanzione conseguente all'accertamento della responsabilità dell'ente, oppure da una misura cautelare, ma ciascuna di tali ipotesi risponde a presupposti, finalità e garanzie profondamente differenti.

Come si è già evidenziato⁵⁵, l'amministrazione giudiziaria di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 159/2011 presuppone una relazione di agevolazione tra l'attività economica dell'impresa e l'attività criminosa altrui, senza richiedere il previo accertamento di una responsabilità penale, in ragione dell'autonomia dell'azione di prevenzione rispetto all'azione penale sancita dall'art. 29 del Codice antimafia. In questa prospettiva, l'impresa non è necessariamente destinataria di un addebito punitivo, ma presenta una «colpa di agevolazione» che la rende permeabile a circuiti illeciti⁵⁶. La misura assume pertanto una funzione prevalentemente recuperatoria e correttiva, volta a sottrarre temporaneamente l'attività economica al rischio di ulteriore agevolazione e a ricondurla entro condizioni di legalità. La scelta tra amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario riflette, a sua volta, la diversa intensità del giudizio prognostico sull'impresa: quando l'agevolazione del fenomeno criminale non appare meramente occasionale, l'amministrazione giudiziaria esprime un intervento più incisivo, fondato su un più marcato bisogno

⁵⁴ *Ivi*, p. 37.

⁵⁵ *Supra*, § 2.

⁵⁶ Sul concetto di «colpa di agevolazione» nelle misure di prevenzione e la distinzione con la colpa di organizzazione, F. MUCCIARELLI, *La cura "coattiva" dell'impresa: sfruttamento del lavoro e amministrazione giudiziaria*, in "disCrimen", gennaio 2026, p. 6 ss.

di eterodirezione; quando invece l'agevolazione risulta occasionale, il controllo giudiziario, previsto dall'art. 34-*bis* del d.lgs. n. 159/2011, presuppone un maggiore giudizio di emendabilità dell'organizzazione e mira a correggerne le carenze senza sostituirsi integralmente alla gestione.

Diverso è il piano del d.lgs. n. 231/2001. Se il presupposto della prevenzione antimafia è un deficit organizzativo qualificato da sufficienti indizi circa la posizione dell'impresa quale vittima permeabile o agevolatrice di condotte illecite altrui, il vero *discrimen* nella responsabilità dell'ente è la colpa di organizzazione. Ne consegue che l'eventuale spossessamento derivante dal sistema 231, fatta salva l'ipotesi cautelare sulla quale si tornerà, può conseguire soltanto come reazione sanzionatoria all'accertamento di una responsabilità dell'ente per un reato-presupposto commesso nel suo interesse o vantaggio. I presupposti dell'illecito sono dunque tre: la sussistenza di un reato-presupposto, la riconducibilità del fatto a una carenza organizzativa dell'ente e la presenza dell'interesse o del vantaggio. Tali requisiti debbono però essere precisati alla luce delle peculiarità dello sfruttamento lavorativo lungo filiere complesse.

Quanto al primo profilo, occorre ribadire l'obbligatorietà dell'annotazione dell'illecito dell'ente: quando il pubblico ministero acquisisce la notizia di un illecito amministrativo dipendente da reato, egli deve procedere alla relativa iscrizione, così da rendere conoscibile l'autonomo addebito a carico della persona giuridica e attivare le garanzie proprie del procedimento *de societate*⁵⁷. In questo ambito le possibili contestazioni sono plurime. Viene anzitutto in rilievo l'art. 25-*quinquies* del d.lgs. n. 231/2001, che contempla i delitti contro la personalità individuale⁵⁸. Nelle

⁵⁷ Principio da ultimo ribadito da Cass. pen., Sez. VI, 5 gennaio 2026, nn. 142 e 143.

⁵⁸ L'inserimento dell'art. 25-*quinquies* nel d.lgs. n. 231/2001 ad opera dell'art. 5 della l. n. 228/2003 ha esteso il catalogo dei reati-presupposto ai delitti contro la personalità individuale, recependo, anche sul versante della responsabilità degli enti, le sollecitazioni provenienti dal diritto internazionale e sovranazionale in materia di contrasto alle più gravi forme di sfruttamento della persona. Nella sua originaria configurazione, tuttavia, la tutela dello sfruttamento lavorativo risultava ancora limitata alle fattispecie di cui agli artt. 600, 601 e 602 c.p., mentre la successiva riformulazione degli artt. 600 e 601 c.p. si deve al d.lgs. n. 24/2014, attuativo della direttiva 2011/36/UE sulla prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e sulla protezione delle vittime. Solo con la l. 29 ottobre 2016, n. 199, e segnatamente con il suo art. 6, comma 1, il legislatore ha colmato tale lacuna, includendo nell'art. 25-*quinquies* anche la fattispecie di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro di cui all'art. 603-*bis* c.p. Si è trattato di un intervento ampiamente condivisibile, poiché ha finalmente ricondotto il fenomeno dello sfruttamento lavorativo entro la cornice della criminalità d'impresa, riconoscendone la strutturale connessione con dinamiche economiche e organizzative complesse. Già prima della novella del 2016, del resto, era stata evidenziata in dottrina l'irragionevolezza dell'esclusione del c.d. caporalato dal sistema della responsabilità degli enti, a fronte della già prevista rilevanza dei delitti di riduzione o mantenimento in schiavitù, tratta di persone e acquisto o alienazione di schiavi, nonché la difficoltà di tale assetto a conformarsi agli obblighi sovranazionali, con particolare riguardo all'art. 11 della direttiva 2009/52/CE. A ciò si aggiungeva la constatazione, di ordine politico-criminale ed economico, della piena riconducibilità delle condotte di sfruttamento lavorativo all'alveo della criminalità d'impresa, con la conseguente irrazionalità di escluderle dell'apparato della *corporate liability*. Né poteva ritenersi soddisfacente il tentativo, pure avanzato in dottrina di attrarre tali condotte nell'ambito dell'autoriciclaggio *ex art. 25-octies*, sia con riguardo al reimpiego, da parte del caporale, dei proventi dell'attività di sfruttamento, sia con riferimento all'ipotesi in cui il datore di lavoro reinvestisse nell'impresa l'utile ricavato dalla partecipazione concorsuale al reato: una simile soluzione, infatti, si esponeva a evidenti obiezioni sul terreno del principio di legalità, risolvendosi sostanzialmente in

filieri complesse, tuttavia, la praticabilità di una contestazione diretta nei confronti della società committente incontra un limite strutturale: la responsabilità 231 è fisiologicamente costruita su fatti commessi da soggetti inseriti nell'organizzazione dell'ente, siano essi apicali o sottoposti⁵⁹. Pertanto, salvo il caso in cui soggetti apicali o subordinati del committente concorrano nei fatti realizzati dall'appaltatore, non è sufficiente che il committente tragga utilità economica dallo sfruttamento posto in essere da terzi⁶⁰. Né può dilatarsi, il concetto di "sottoposto" di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 231/2001 fino a ricomprendere l'appaltatore o i suoi dipendenti: l'esternalizzazione non genera, di per sé, un rapporto gerarchico o di direzione tra società autonome, ma un rapporto contrattuale tra centri organizzativi distinti⁶¹. Proprio per superare questo limite, al di fuori dei casi di concorso nel reato di sfruttamento, si prospetta la possibilità di contestare al committente il delitto di ricettazione, oggi rilevante ai sensi dell'art. 25-*octies* del d.lgs. n. 231/2001, quando l'impresa si avvalga consapevolmente di beni, utilità o prestazioni economicamente provenienti da un'attività delittuosa altrui. Può inoltre venire in rilievo l'art. 25-*duodecies* del d.lgs. n. 231/2001, nelle ipotesi aggravate di impiego di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno sia irregolare, di cui all'art. 22, comma 12-*bis*, del d.lgs. n. 286/1998. Più residuale, ma astrattamente contemplabile, è la contestazione dell'associazione per delinquere ai sensi dell'art. 24-*ter* del d.lgs. n. 231/2001, quando il reato-scopo sia costituito da delitti contro la personalità individuale, con sanzioni pecuniarie differenziate e sanzioni interdittive di

un'estensione analogica in *malam partem*, incompatibile con le esigenze di determinatezza della fattispecie penale. Per i profili qui riassunti si veda, E. VENAUFRO, *Sanzioni amministrative nei confronti di persone giuridiche, società e associazioni per delitti contro la personalità individuale*, in "Legislazione penale", n. 4, 1 ottobre 2004, p. 688 ss.; E. TOMASINELLI, *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: una recente pronuncia del Tribunale di Milano in tema di "caporalato grigio"*, in "Giurisprudenza penale", 2018, pp. 16-17; per il correttivo ermeneutico prima della novella, A. GIULIANI, *I reati in materia di "caporalato" intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, Padova, Padova University Press, 2015.

⁵⁹ Sul punto, criticamente, G. DI VETTA, *La responsabilità da reato degli enti nella dimensione transazionale*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 85 ss., il quale rileva come il d.lgs. n. 231/2001 non abbia preso in considerazione la proiezione della responsabilità nel contesto dei collegamenti, o funzionali, propri dell'attività dell'ente, mostrandosi «poco attrezzato» a perforare i veli societari o contrattuali e «tecnicamente impreparato» a governare le proiezioni esterne della responsabilità per carente organizzazione. In questa prospettiva, F. DEGLI INNOCENTI, *Doveri di controllo nella filiera della moda: ripensando i confini dell'autonomia privata*, in "Giurisprudenza italiana", 2026, 2, p. 337 ss., evidenzia come, nei decreti milanesi sull'amministrazione giudiziaria delle imprese della moda, la valutazione dei modelli organizzativi ex d.lgs. n. 231/2001 venga invece in rilievo oltre il perimetro del singolo ente. L'A. legge tale approdo in coerenza con il diritto regolatorio europeo della sostenibilità (dir. UE 2024/1760, c.d. CSDDD), che statuisce obblighi di diligenza per intera catena di attività e non alla sola impresa.

⁶⁰ Sull'inadeguatezza dell'art. 25-*quinqies* a intercettare il fenomeno del caporalato nella filiera, F. MUCCIARELLI, *La cura "coattiva" dell'impresa: sfruttamento del lavoro e amministrazione giudiziaria*, cit., p. 15, il quale osserva come la contestazione all'ente di vertice del reato di cui all'art. 603-*bis* c.p. ex d.lgs. n. 231/2001 imponga di percorrere «la strada accidentata di un'ipotesi di concorso in forma omissiva rispetto all'altrui agire commissivo», sorretta peraltro da un atteggiamento doloso, e non meramente colposo, della persona fisica dirigente o dipendente dell'impresa committente: difficoltà ricostruttiva che si somma alla cronica lentezza del procedimento penale e all'inadeguatezza dei timidi meccanismi premiali del decreto.

⁶¹ Aderisce a quest'impostazione V. MONGILLO, *Forced Labour e sfruttamento lavorativo*, cit., p. 654.

particolare incisività. In presenza di un fatto sussumibile in una di tali fattispecie, l'autorità giudiziaria è tenuta ad annotare l'illecito dell'ente *ex* art. 55 del d.lgs. n. 231/2001 e può procedere anche quando l'autore persona fisica non sia stato identificato o non sia imputabile, in forza dell'autonomia della responsabilità dell'ente prevista dall'art. 8 del d.lgs. n. 231/2001. Tale autonomia, consente di prescindere dall'identificazione nominativa del reo, il cosiddetto *ghost offender*, ma non dall'accertamento incidentale del reato-presupposto. La difficoltà ermeneutica riguarda allora il contenuto di tale accertamento. In dottrina sono state prospettate quattro diverse alternative ricostruttive del fatto di connessione: secondo una prima impostazione, il giudice dovrebbe accertare un reato completo di tutti i suoi elementi costitutivi, comprensivo dunque di tipicità, antigiuridicità e colpevolezza; secondo una diversa lettura, sarebbe sufficiente un fatto penalmente illecito, tipico sotto il profilo oggettivo e soggettivo e antigiuridico, ma non necessariamente rimproverabile all'autore persona fisica; una terza opzione ritiene invece necessario accertare almeno un fatto conforme alla fattispecie oggettiva e soggettiva del reato, riferibile a un medesimo soggetto, pur prescindendo dagli ulteriori profili della colpevolezza individuale; infine, secondo l'impostazione meno esigente, basterebbe la mera tipicità oggettiva del fatto, intesa come corrispondenza naturalistica della condotta al modello legale di reato⁶². La giurisprudenza di legittimità propende per quest'ultima soluzione, ritenendo che, ai fini dell'art. 8 del d.lgs. n. 231/2001, il reato-presupposto debba essere inteso come mera «tipicità del fatto», con esclusione della sua «dimensione psicologica»⁶³. In tal modo, l'accertamento incidentale richiesto al giudice sembra arrestarsi alla verifica della corrispondenza oggettivo-naturalistica del fatto storico al modello legale, secondo una ricostruzione che, come è stato osservato in dottrina, richiama una concezione belinghiana del *Tatbestand*, limitata agli elementi esteriori e materiali della fattispecie⁶⁴. Ai fini che qui interessano, seguendo le coordinate tracciate dalla giurisprudenza di legittimità in materia di fatto di connessione, la contestazione dell'illecito dell'ente richiederà dunque, anzitutto, l'accertamento incidentale di un fatto di sfruttamento lavorativo oggettivamente tipico, ossia conforme, nei suoi elementi materiali, alla fattispecie incriminatrice rilevante. Occorrerà poi che tale fatto sia riconducibile, anche in via indiziaria, a un soggetto inserito

⁶² Per la ricostruzione delle posizioni a riguardo V. MONGILLO, *La responsabilità penale tra individuo ed ente collettivo*, cit., p. 344 ss.

⁶³ Cass. pen., Sez. VI, 7 luglio 2016, n. 28299, in "Diritto penale e processo", 2017, p. 934 ss. con nota di A. ORSINA, *L'autonomia della responsabilità degli enti tra pragmatismo e garanzie*; parla di «fatto di reato» anche Cass. pen., Sez. IV, 18 aprile 2018, n. 22468, in "CED Cassazione", 2018. La giurisprudenza di legittimità sostiene che l'assoluzione della persona fisica imputata del reato presupposto non comporti automaticamente il venir meno della responsabilità dell'ente, ogni volta che l'assoluzione dipenda da ragioni diverse dall'insussistenza del fatto di reato, essendo sufficiente che, nel corso del procedimento, il giudice accerti in via incidentale la sussistenza del fatto-reato e verifichi che siano integrati i presupposti oggettivi e soggettivi richiesti dagli artt. 5, 6, 7 e 8 del d.lgs. n. 231/2001, Cass. pen., Sez. III, 14 febbraio 2024, n. 24058 in "CED Cassazione", 2024; Cass. pen., Sez. IV, 23 maggio 2018, n. 38363, in "CED Cassazione", 2018; Cass. pen., Sez. V, 4 aprile 2013, n. 20060, in "CED Cassazione", 2013.

⁶⁴ V. MONGILLO, *La responsabilità penale tra individuo ed ente collettivo*, cit., p. 344 ss.

nell'organizzazione dell'ente, pur quando non identificato nominativamente, purché sia possibile inferirne la collocazione funzionale nell'area degli apicali o dei sottoposti ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 231/2001.

Il vero discrimine tra prevenzione e disciplina 231 è però rappresentato dalla colpa di organizzazione. La colpa di organizzazione dispone infatti di un *tertium comparationis* predeterminato dal legislatore. gli artt. 6 e 7 del decreto e le *leges artis* da essi indirettamente richiamate, sì da assumere le sembianze di un modello di colpa specifica. La colpa di agevolazione, si radica invece nello stesso deficit ma rileva quale carenza che ha reso possibile l'altrui commissione del reato-presupposto, senza fondare alcuna responsabilità dell'ente per quel reato: difetta qui un parametro legislativo predeterminato, sicché il giudizio attinge all'ammagliatura normativa che ha il suo principio nell'art. 2087 c.c. e si articola nelle discipline di settore, secondo un paradigma più prossimo alla colpa generica e dotato di minor rigidità, giustificata dal fatto che, almeno formalmente, non si verte in materia sanzionatoria in senso proprio⁶⁵. L'ultimo requisito è costituito dall'interesse o dal vantaggio dell'ente. In materia di sfruttamento lavorativo, pur in assenza di precedenti specifici, la dottrina ritiene che il vantaggio possa assumere la forma del «risparmio di spesa», già valorizzato nella giurisprudenza relativa ai reati colposi d'evento come discriminante economica dell'illecito d'impresa⁶⁶.

Quanto alla dimensione spaziale, se il delitto contro la personalità individuale è commesso all'estero e coinvolge un cittadino italiano quale soggetto attivo (anche solo concorrente nel reato dello straniero) o passivo, l'efficacia extraterritoriale della disciplina 231 può estendersi all'ente italiano in forza dell'art. 604 c.p., norma riconducibile alle speciali disposizioni di legge richiamate dall'art. 7, n. 5, c.p., a sua volta rilevante ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 231/2001. Simmetricamente, nel caso di reato-presupposto commesso in Italia da ente straniero, la giurisdizione italiana sull'illecito dell'ente è stata affermata dalla giurisprudenza nel caso del disastro ferroviario di Viareggio, secondo un'impostazione per la quale la giurisdizione sull'ente segue quella sul reato-presupposto, pur a fronte di significative critiche dottrinali⁶⁷.

⁶⁵ Ricostruisce acutamente in questi termini F. MUCCIARELLI, *La cura "coattiva" dell'impresa: sfruttamento del lavoro e amministrazione giudiziaria*, cit., p. 10 ss.

⁶⁶ V. MONGILLO, *Forced Labour e sfruttamento lavorativo nella catena di forniture: strategie globali di prevenzione e repressione*, cit., p. 652. Per la nozione di «discriminante economica», A. GARGANI, *Profili della responsabilità collettiva da reato colposo*, in "Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia", 2022, n. 1-2, p. 48 ss. Nella proposta di modifica del d.lgs. n. 231/2001 presentata dalla c.d. *Commissione Fidelbo* tale criterio sarebbe esplicitato attraverso l'introduzione del comma 1-bis all'art.5: «Nel caso di reati colposi commessi dai soggetti indicati nel comma 1, l'interesse o il vantaggio dell'ente sussiste quando viene perseguito o conseguito, in misura apprezzabile, un risparmio di spesa o un incremento di produzione derivanti dall'inosservanza delle disposizioni che disciplinano lo svolgimento dell'attività», *Relazione conclusiva e proposta di articolato (Tavolo tecnico per la revisione della disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche ex d.lgs. 231/2001)*, in "Sistema penale", 14 gennaio 2026, p. 6 ss.

⁶⁷ Cass. pen., Sez. IV, 8 gennaio 2021, n. 32899. Per un'analisi critica, si veda M.F. CARRIERO, V. CAMURRI, *La Cassazione sul "disastro di Viareggio": l'aggravante antinfortunistica e la giurisdizione sugli enti stranieri*, in "Archivio Penale", 2022.

Analizzati i presupposti, la distanza rispetto alle misure di prevenzione emerge con particolare evidenza sul piano sanzionatorio. Nel sistema 231 la sanzione pecuniaria costituisce la sanzione base e si applica sempre: essa è determinata mediante il sistema delle quote, in un numero compreso, di regola, tra cento e mille, fissato dal giudice in relazione alla gravità del fatto, al grado di responsabilità dell'ente e all'attività svolta per eliminare o attenuare le conseguenze dell'illecito. L'importo della singola quota è poi determinato in base alle condizioni economiche e patrimoniali dell'ente, così da assicurare effettività e proporzionalità della risposta punitiva⁶⁸. Accanto alla sanzione pecuniaria assume rilievo centrale la confisca, che nel microsistema sanzionatorio 231 assume i connotati di sanzione principale. L'art. 9 include la confisca tra le sanzioni applicabili all'ente e l'art. 19 stabilisce che, in caso di condanna, sia sempre disposta la confisca del prezzo o del profitto del reato, anche per equivalente quando non sia possibile l'apprensione diretta. Nei fenomeni di sfruttamento lavorativo lungo la filiera, nei quali il vantaggio economico si manifesta spesso come compressione del costo del lavoro e incremento dei margini di profitto, la confisca colpisce il nucleo patrimoniale dell'illecito e impedisce che la violazione della dignità del lavoratore si traduca in profitto d'impresa. Quanto al criterio di quantificazione, la nozione di profitto rilevante ha trovato il proprio assestamento nella giurisprudenza di legittimità a partire dalla pronuncia delle Sezioni Unite *Fisia Italimpianti*, che lo ha identificato con il complesso dei vantaggi economici tratti dall'illecito e ad esso strettamente pertinenti, secondo un criterio di diretta e immediata derivazione causale dal reato-presupposto⁶⁹. La Corte ha così respinto sia il riferimento all'utile netto, ricavabile mediante parametri di tipo aziendalistico (*Nettoprinzip*), sia una nozione integralmente lorda di profitto (*Bruttoprinzip*), tracciando la nota distinzione tra «reato-contratto», nel quale è confiscabile l'intero corrispettivo, poiché la conclusione stessa del negozio integra l'illecito, e «reato in contratto», nel quale il corrispettivo di prestazioni effettivamente rese dall'obbligato e accettate dalla controparte, che ne abbia tratto concreta *utilitas*, non può costituire componente del profitto, trovando titolo nella fisiologica dinamica contrattuale.

Tra le fattispecie rilevanti ai presenti fini, il legislatore prevede espressamente anche sanzioni interdittive. Esse presuppongono, oltre alla previsione normativa per lo specifico illecito, la ricorrenza delle condizioni di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 231/2001, ossia il profitto di rilevante entità o la reiterazione degli illeciti, e incidono direttamente sulla capacità operativa dell'ente. Proprio

⁶⁸ Per le fattispecie qui considerate, l'art. 25-*quiquies* prevede, con riferimento ai delitti di cui agli artt. 600, 601, 602 e 603-*bis* c.p., la sanzione da quattrocento a mille quote; l'art. 25-*octies* stabilisce, per ricettazione, riciclaggio, impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita e autoriciclaggio, la sanzione da duecento a ottocento quote, elevabile da quattrocento a mille nei casi più gravi; l'art. 25-*duodecies* prevede, per l'impiego aggravato di cittadini di Paesi terzi irregolari, la sanzione da cento a duecento quote, entro il limite massimo normativamente indicato; l'art. 24-*ter*, per le fattispecie associative rilevanti, contempla sanzioni pecuniarie che possono variare, a seconda dell'ipotesi, da trecento a ottocento o da quattrocento a pecuniarie che possono variare, a seconda dell'ipotesi, da trecento a ottocento o da quattrocento a mille quote, oltre alle sanzioni interdittive.

⁶⁹ Cass. pen., Sez. U., 27 marzo 2008, n. 26654.

quando ricorrano i presupposti per una sanzione interdittiva che determinerebbe l'interruzione dell'attività, può trovare applicazione il commissariamento giudiziale di cui all'art. 15 del d.lgs. n. 231/2001. Esso consiste certamente in una forma di spossessamento, ma diverge profondamente dall'amministrazione giudiziaria antimafia⁷⁰. Il giudice vi ricorre infatti quando l'ente svolge un pubblico servizio o un servizio di pubblica necessità la cui interruzione provocherebbe un grave pregiudizio alla collettività, quando l'interruzione dell'attività determinerebbe rilevanti ripercussioni occupazionali in ragione delle dimensioni dell'impresa e delle condizioni economiche del territorio, oppure quando l'attività è svolta in stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale. Ne consegue che il commissariamento giudiziale 231 e l'amministrazione giudiziaria antimafia, pur accomunati dall'effetto pratico dello spossessamento, appartengono a logiche diverse. Il primo presuppone, salvo l'applicazione cautelare, un accertamento pieno della responsabilità dell'ente e opera come sostituto di una sanzione interdittiva mentre la seconda interviene in chiave preventiva, sulla base di indizi di agevolazione e di un deficit organizzativo che rende l'impresa permeabile a condizionamenti o circuiti illeciti. Da ultimo, va ricordato che le sanzioni interdittive e, in loro sostituzione, il commissariamento giudiziale possono essere applicati anche in via cautelare, quando sussistano gravi indizi della responsabilità dell'ente e fondati e specifici elementi dai quali desumere il concreto pericolo di commissione di illeciti della stessa indole, come previsto dall'art. 45 del d.lgs. n. 231/2001⁷¹.

In definitiva, la distinzione tra il sistema della prevenzione e quello delineato dal d.lgs. n. 231/2001 si presenta netta sotto plurimi e concorrenti profili. Sul piano teleologico, alla vocazione recuperatoria e correttiva del primo si contrappone la matrice preventivo-sanzionatoria del secondo. Sul piano dei presupposti oggettivi,

⁷⁰ Per un'ampia ricostruzione dell'istituto, si veda G. MORGANTE, *Le misure di interdizione e controllo giudiziale nella prevenzione della criminalità non mafiosa*, in A. GULLO, V. MONGILLO, *Manuale della prevenzione economico-aziendale antimafia*, cit., p. 286 ss.; V. MONGILLO, *La nomina del commissario giudiziale*, in G. LATTANZI, P. SEVERINO (a cura di), *La responsabilità da reato degli enti. Diritto sostanziale*, Volume I, Torino, Giappichelli, 2021, p. 320 ss.; A. NICCOLI, *Art. 15*, in G. STAMPANONI BASSI, L. N. MAZZA (a cura di), *Commentario al decreto sulla responsabilità da reato degli enti d.lgs 231/2001*, Pisa, Pacini, 2021, p. 109 ss.; V. MONGILLO, *Il sistema delle sanzioni applicabili all'ente collettivo tra prevenzione e riparazione. Prospettive de iure condendo*, in "Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia", 2022, p. 559 ss.; G. M. FLICK, *Riflessioni e perplessità sul sistema di prevenzione e repressione della corruzione*, in "Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia", 2018, p. 470 ss.; S. DE FLAMMINEIS, *La mappatura del rischio da reato nel commissariamento e nell'amministrazione giudiziaria tra attualità e prospettive*, in "Diritto penale contemporaneo", 23 giugno 2015, pp. 1-2.

⁷¹ Va inoltre sottolineato che in caso di commissariamento disposto in via cautelare, la dottrina maggioritaria e parte della giurisprudenza di merito escludono l'obbligo di predisposizione ed efficace implementazione del modello organizzativo, previsto invece in caso di commissariamento disposto dopo l'accertamento della responsabilità ex art. 15, comma 3. V. TUTINELLI, *Misure cautelari e commissariamento: problemi applicativi*, in "La Responsabilità Amministrativa delle Società e degli Enti", 4, 2008, p. 68; Tribunale Bari, 18 aprile 2005, in "Società", 2006, 3, p. 365, nota di S. BARTOLOMUCCI, *Esigenze cautelari ex d.lgs 231: nomina e ruolo del commissario giudiziale- il commento*; contra, P. DI GERONIMO, *Il commissariamento, il sequestro ex art. 53, comma 1 bis, l'iter cautelare, il sequestro della partecipazione societaria della persona fisica: strumenti per sanare l'ente?*, in "La Responsabilità Amministrativa delle Società e degli Enti", 1, 2020, p. 40 ss.

alla sufficienza di meri indizi di agevolazione o di infiltrabilità si oppone la necessaria ricorrenza di un reato-presupposto, della colpa di organizzazione e del criterio di imputazione costituito dall'interesse o vantaggio dell'ente. Quanto alla natura dell'intervento, la misura *praeter delictum* propria del sistema di prevenzione si differenzia in radice dalla responsabilità sostanzialmente punitiva su cui poggia la disciplina del 2001. Diversa, infine, è la stessa funzione dello spossamento: nell'amministrazione giudiziaria esso assume il significato di una bonifica recuperatoria dell'impresa, laddove nel commissariamento giudiziale *ex* d.lgs. n. 231/2001 vale come prosecuzione controllata dell'attività in luogo dell'applicazione di una sanzione interdittiva.

6. L'arsenale concorrente: il controllo giudiziario *ex art. 3 della l. n. 199/2016*

Il fenomeno dello sfruttamento del lavoro all'interno delle organizzazioni complesse sembra essere stato recentemente affrontato anche mediante il ricorso ad altri strumenti, appartenenti alla legislazione complementare, superando la dialettica misure di prevenzione-responsabilità 231.

È recente, infatti, la notizia secondo cui la società *Foodinbo s.r.l.*, che gestisce la nota piattaforma di *food delivery Glovo*, sarebbe stata sottoposta a controllo giudiziario ai sensi dell'art. 3 della l. n. 199/2016⁷². Analogo provvedimento risulterebbe altresì adottato nei confronti di Deliveroo⁷³. Le dinamiche sottese a tali interventi paiono sovrapponibili, in termini pressoché speculari, a quelle che nel 2019 condussero all'applicazione dell'amministrazione giudiziaria nei confronti di *Uber Italy*, già esaminate in precedenza⁷⁴. L'intimo legame tra controllo giudiziario e organizzazioni complesse è stato recentemente valorizzato in una vicenda in cui la convalida dell'istituto *de quo* è stata negata dal gip con riferimento a due società operanti nel settore della moda: il giudice non ha escluso lo sfruttamento dei lavoratori negli opifici cinesi ai quali veniva subappaltato la produzione dei capi, ma ha ritenuto però che, allo stato degli atti, non vi fosse il *fumus* del concorso dei vertici delle società committenti negli illeciti altrui «né nella sua fase genetica (...) né nella fase successiva», né tantomeno risulterebbe provato che «abbiano direttamente assunto, impiegato o utilizzato i lavoratori» impiegandoli in condizioni di sfruttamento⁷⁵.

Il controllo giudiziario può essere disposto in presenza dei presupposti applicativi del sequestro preventivo *ex art. 321, comma 1, c.p.p.*, nonché allorché l'interruzione dell'attività imprenditoriale sia suscettibile di produrre ripercussioni negative sui livelli occupazionali o di compromettere il valore economico del

⁷² La società di Glovo è stata messa sotto controllo giudiziario, in "Il Post", 9 febbraio 2026.

⁷³ Il gip di Milano convalida il controllo giudiziario di Deliveroo, in "Il Sole 24 ore", 3 marzo 2026.

⁷⁴ *Supra* §4.

⁷⁵ Negato il controllo giudiziario per la Dama di Paolo e Shark e per Aspesi, in "ANSA", 28 marzo 2026.

complesso aziendale. Esso consiste in un affiancamento temporaneo dell'amministratore giudiziario all'imprenditore, secondo una logica non dissimile da quella propria delle misure di continuità aziendale⁷⁶. L'impiego, in tale ambito, di una misura cautelare sostitutiva costituisce una novità di primaria importanza e ripropone in termini dirompenti la questione dell'applicabilità dell'istituto a soggetti diversi dalle imprese individuali.

L'estensione dell'istituto in parola agli organismi societari passa, infatti, necessariamente attraverso la preliminare soluzione del problema concernente l'ammissibilità del sequestro preventivo «impeditivo» ex art. 321, comma 1, c.p.p. nei confronti degli enti. Secondo un primo orientamento⁷⁷, tale misura sarebbe applicabile anche agli enti collettivi, reputandosi non persuasiva la tesi, accolta nella Relazione ministeriale, secondo cui «non fu prevista la possibilità del sequestro impeditivo perché la funzione cautelare da questo assolta avrebbe determinato una incompatibilità con le sanzioni interdittive irrogabili nei confronti delle persone giuridiche», anch'esse caratterizzate dalla medesima finalità. A tale impostazione sembrerebbe, tuttavia, essersi contrapposto un più recente arresto della VI Sezione della Corte di cassazione⁷⁸, nel quale si afferma che la dottrina ha «da sempre ritenuto che il sequestro preventivo applicabile nei confronti delle società – la cui disciplina è dettata dall'art. 53 del d.lgs. n. 231 – sia, nonostante la comune denominazione, assolutamente diverso per finalità, ambito di applicazione e regolamentazione dall'omologa misura cautelare disciplinata dal codice di procedura penale». In tale prospettiva, i giudici osservano altresì che «la circostanza che l'art. 53 non preveda espressamente la possibilità che nel procedimento nei confronti di un ente collettivo possano essere sottoposte a sequestro cose pertinenti al reato la cui libera disponibilità possa aggravare o protrarre le conseguenze di esso ovvero agevolare la commissione di altri reati, unitamente al mancato richiamo, da parte dello stesso art. 53, della disposizione di cui al comma 1 dell'art. 321 c.p.p. [...], hanno da sempre fatto ritenere che il cd. sequestro impeditivo non possa essere disposto nei confronti di una società ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001». L'applicazione del controllo giudiziario ai grandi operatori del *food delivery* sembrerebbe dunque collocarsi nel solco di una sorta di “restaurazione” del

⁷⁶ Per i profili ricostruttivi dell'istituto, G. MORGANTE, *Le misure di interdizione e controllo giudiziale nella prevenzione della criminalità non mafiosa*, in A. GULLO, V. MONGILLO (a cura di), *Manuale della prevenzione economico- aziendale antimafia*, cit., p. 299 ss.; A. VECCE, voce *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (c.d. Caporalato)*, in “Digesto delle discipline penalistiche”, Aggiornamento, X, Torino, UTET, 2018, p. 424; A. SCARCELLA, *Il legislatore interviene nuovamente sul fenomeno del “caporalato”: ultimo atto?*, in “Diritto penale e processo”, n. 7, 2017, p. 852; V. MONGILLO, *Forced Labour e sfruttamento lavorativo nella catena di forniture: strategie globali di prevenzione e repressione*, in “Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia”, n. 3-4/2019, p. 630 ss.; V. MONGILLO, N. PARISI, *L'intervento del giudice penale e dell'autorità amministrativa nella gestione societaria, tra impresa lecita, “socialmente pericolosa” e mafiosa: alla ricerca di un disegno*, in “Rassegna economica”, 2019, n. 1, spec. p. 177 ss.

⁷⁷ Cass. pen., Sez. II, 10 luglio 2018, n. 34293, in “Giurisprudenza penale”, 2018, con nota di C. SANTORIELLO, *Quando il giudice si sostituisce al legislatore, anzi lo esautorata: una strana e pericolosa decisione in tema di sequestro impeditivo nei confronti degli enti collettivi*.

⁷⁸ Cass. pen., Sez. VI, 27 maggio 2025, n. 19717.

problematico orientamento estensivo originario⁷⁹, riproponendo tutte le criticità lucidamente evidenziate dalla VI sezione. Ne deriverebbe, quale corollario tutt'altro che auspicabile, che, in presenza dei presupposti per il sequestro preventivo impeditivo con riguardo a un ente organizzato in forma societaria, il giudice della cautela potrebbe optare per il controllo giudiziario quale misura cautelare sostitutiva. In buona sostanza, tanto attraverso il sequestro impeditivo quanto mediante la «sua» misura sostitutiva, il controllo giudiziario *ex art. 3* della l. n. 199/2016, si finirebbe per alleggerire l'onere probatorio gravante sul pubblico ministero allorché questi intenda incidere sul funzionamento e sull'operatività dell'impresa, sino a consentirne l'arresto, eludendo il ricorso alla procedura prevista per l'applicazione delle misure interdittive di cui all'art. 45 del d.lgs. n. 231/2001⁸⁰.

7. Profili di interferenza tra dignità personale e sicurezza sul lavoro

Il tema dello sfruttamento lungo la filiera produttiva deve necessariamente esser letto alla luce dei forti profili di interferenza con la disciplina antinfortunistica. Già sul piano della fattispecie l'art. 603-*bis*, comma 3, c.p. prevede nel novero dei c.d. «indici di sfruttamento» la «sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro».

Il legislatore del 2016 ha confermato la scelta, già principiata con l'introduzione del delitto nel 2011, di procedere alla descrizione del fatto mediante il ricorso a una peculiare «tipicità per indici», rinunciando a definire in maniera analitica le condizioni di sfruttamento ma optando per l'elencazione di quattro figure sintomatiche che dovrebbero agevolare l'interprete nel ravvisare una situazione di abuso. In questo senso la precedente formulazione conteneva un inciso, poi espunto dalla l. n. 199/2016, che qualificava in termini di gravità la violazione prevenzionistica, richiedendo che fosse «tale da esporre il lavoratore a pericolo per la salute, la sicurezza o l'incolumità». L'esclusione di tale espressione ha reso bastevole ai fini della sussistenza di una situazione di sfruttamento il mero accertamento materiale di violazioni delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro prescindendo dal livello di serietà delle stesse: è cioè venuto meno il rapporto di incidenza causale, precedentemente richiesto, tra irregolarità prevenzionistica e situazione di pericolo concreto per il lavoratore⁸¹. La struttura

⁷⁹ Riemerso anche nella giurisprudenza di legittimità, Cass. pen., Sez. I, 1° ottobre 2025, n. 32491.

⁸⁰ Come rilevato da autorevole dottrina T. PADOVANI, *Caporalato, le contraddizioni di un anormale meccanismo repressivo*, in "Il Quotidiano del Diritto" (Il Sole 24 Ore), 21 novembre 2016.

⁸¹ Secondo dottrina autorevole tale esito avrebbe determinato una «slabbratura» della fattispecie sul versante della tipicità, con l'effetto pratico di consentire la qualificazione come «sfruttato» del lavoratore regolarmente retribuito, regolarmente inquadrato e regolarmente impiegato, per la sola ragione che il datore di lavoro non abbia adempiuto a un onere documentale o segnaletico di rango minore: era cioè proprio il *quid pluris* del pericolo, in altre parole, a conferire all'inosservanza prevenzionistica la sostanza di un autentico indicatore di sfruttamento sole

dell'art. 603-*bis* c.p. rivela una precisa scelta di tecnica legislativa: attraverso la tipizzazione degli indici di sfruttamento al comma 3, il legislatore non ha inteso introdurre elementi costitutivi autonomi della fattispecie, né tantomeno istituire una presunzione legale di sfruttamento, bensì ha codificato le regole di copertura dell'inferenza abduttiva che il giudice è chiamato a compiere nel passaggio dal fatto noto, ossia l'indice provato, al fatto ignoto, ossia la condizione di sfruttamento⁸².

Lo schema di ragionamento abduttivo, che è quello da adottare nell'inferenza indice-sfruttamento, procede individuando nell'indice tipizzato il risultato osservabile di cui la condizione di sfruttamento costituisce la spiegazione migliore, sulla base di una massima di esperienza a coefficiente probabilistico medio-alto, secondo cui l'operatore economico che corrisponde retribuzioni palesemente difformi dai contratti collettivi, viola sistematicamente la normativa in materia di orario, sicurezza o igiene, ovvero sottopone i lavoratori a condizioni degradanti, si trova ordinariamente in una posizione di forza strutturale su soggetti che, per la loro condizione di vulnerabilità o bisogno, non sono in grado di sottrarvisi. Proprio il carattere statistico e non universale di tale legge di copertura impone tuttavia che l'inferenza abduttiva non venga trattata alla stregua di una deduzione, poiché il coefficiente probabilistico della massima di esperienza lascia aperto uno spazio logico in cui gli indici possono sussistere in assenza di sfruttamento: affinché l'indice risulti epistemicamente affidabile e giuridicamente significativo, esso deve esprimere una effettiva portata offensiva nei confronti dello *status libertatis* del lavoratore, rivelando non una semplice difformità formale rispetto alla disciplina antinfortunistica, ma una compromissione sostanziale delle condizioni di dignità e autodeterminazione della persona impiegata⁸³. Ne consegue che il giudice, lungi dal potersi arrestare alla mera verifica della sussistenza dell'indice tipizzato, è tenuto a percorrere integralmente il procedimento abduttivo nelle sue tre fasi necessarie: prova dell'indice, esplicitazione della massima di esperienza impiegata come regola di copertura ed eliminazione delle spiegazioni alternative che, pur compatibili con gli indici accertati, escludono la condizione di sfruttamento (quali, a titolo esemplificativo, una crisi aziendale temporanea, un errore amministrativo nella gestione delle retribuzioni, ecc...), potendo concludere per la prova dello sfruttamento soltanto quando quest'ultima risulti l'unica ipotesi

violazioni direttamente incidenti sulla tutela personale del lavoratore, T. PADOVANI, *Necessario un nuovo intervento per superare i difetti*, in "Il Quotidiano del Diritto" (Il Sole 24 Ore), 17 novembre 2016.

⁸² La qualificazione degli indici come strumenti di «orientamento probatorio», privi di efficacia presuntiva autonoma, è coerente con l'impostazione della dottrina che ne ha ricostruito la funzione in chiave processuale, cfr. D. FERRANTI, *La legge 199/2016: disposizioni penali in materia di caporalato e sfruttamento del lavoro nero nell'ottica del legislatore*, in "www.penalecontemporaneo.it", 15 novembre 2016, p. 3; A. DI MARTINO, "Caporalato" e repressione penale: appunti su una correlazione non troppo scontata, in "Diritto penale contemporaneo", 2015, 2, p. 117.

⁸³ In tal senso la giurisprudenza, quando afferma che gli indici di rilevazione attengono a «una condizione di eclatante pregiudizio e di rilevante soggezione del lavoratore», intende precisare che la violazione prevenzionistica deve sempre afferire alla dignità personale del lavoratore e non esaurirsi in una mera irregolarità formale, Cass. pen., Sez. IV, 9 dicembre 2019, n. 49781.

esplicativa resistente, non falsificata dai dati processuali disponibili⁸⁴. Anche ove tale accertamento abbia esito positivo, tuttavia, esso integra una condizione necessaria ma non sufficiente ai fini della tipicità dell'art. 603-bis c.p., poiché la fattispecie richiede comunque l'autonomo accertamento dello stato di bisogno del lavoratore e dell'approfittamento di tale condizione da parte del soggetto attivo: elementi che non si lasciano inferire dagli indici tipizzati, ma devono essere provati attraverso un percorso argomentativo indipendente, pena la riduzione della fattispecie a un illecito di mera irregolarità lavorativa, snaturandone la ratio di tutela contro le forme più gravi di sfruttamento della persona e la funzione di *extrema ratio* della sanzione penale⁸⁵.

Il medesimo ragionamento abduttivo, per cui dalla violazione prevenzionistica si risale, attraverso la legge di copertura statistica e l'eliminazione delle spiegazioni alternative, alla condizione di sfruttamento, dovrà essere integralmente replicato allorché si proceda a contestare all'ente la responsabilità amministrativa ai sensi dell'art. 25-*quinquies* del d.lgs. n. 231/2001, poiché la responsabilità dell'ente, per quanto autonoma rispetto a quella della persona fisica,

⁸⁴ L'applicazione del principio *bard* impone conseguentemente al giudice di escludere, oltre ogni ragionevole dubbio, che gli indici accertati trovino spiegazione in cause alternative rispetto alla condizione di sfruttamento, non potendosi ritenere raggiunta la prova ogniqualvolta residui una ipotesi esplicativa alternativa dotata di apprezzabile plausibilità logica e fattuale. Tale accertamento dovrà essere condotto con rigore tanto maggiore quanto minore è il numero degli indici accertati: se è vero che la giurisprudenza ammette pacificamente la possibilità di desumere la condizione di sfruttamento anche dalla presenza di un unico indice, è altresì vero che in tal caso lo spazio logico residuo per spiegazioni alternative si amplia considerevolmente, rendendo più gravoso l'onere argomentativo del giudice nel percorso di esclusione delle ipotesi concorrenti e più stringente la verifica della tenuta dell'inferenza abduttiva alla luce del canone dell'oltre ogni ragionevole dubbio. Per la ricorrenza dello sfruttamento in presenza di un solo indice, si veda Cass. pen., Sez. V, 12 gennaio 2018, n. 17936.

⁸⁵ Cass. pen., Sez. IV, 16 maggio 2022, n. 19143, in "Olympus – Osservatorio per il monitoraggio permanente della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro": «Distinto dallo sfruttamento appare - nella dizione normativa- il concetto di approfittamento dello stato di bisogno, presupposto quest'ultimo che deve ricorrere affinché la condotta di sfruttamento sia punibile [...] Lo stato di bisogno, infatti non si identifica "con uno stato di necessità tale da annientare in modo assoluto qualunque libertà di scelta, ma come un impellente assillo e, cioè una situazione di grave difficoltà, anche temporanea, in grado di limitare la volontà della vittima, inducendola ad accettare condizioni particolarmente svantaggiose" [...] Questa lunga premessa è necessaria per comprendere che la condizione di sfruttamento che non si avvantaggi dello stato di bisogno non integra il reato di cui all'art. 603 bis cod. pen. avendo il legislatore scelto di punire non lo sfruttamento in sé ma solo l'approfittamento di una situazione di grave inferiorità del lavoratore, sia essa economica, che di altro genere, che lo induca a svilire la sua volontà contrattuale sino ad accettare condizioni proposte dal reclutatore o dall'utilizzatore, cui altrimenti non avrebbe acconsentito. Non basta, dunque, che ricorrano i sintomi dello sfruttamento, come indicati dal terzo comma dell'art. 603 bis cod. pen., ma occorre l'abuso della condizione esistenziale della persona, che non coincide solo con la sua conoscenza, ma proprio con il vantaggio che da quella volontariamente si trae». In dottrina, per l'approfittamento come nota modale della condotta tipica, strettamente funzionalizzata all'instaurazione o al consolidamento del rapporto di dipendenza lavorativa e non riducibile alla mera consapevolezza della condizione di bisogno del lavoratore, nonché per la ricostruzione dello «stato di bisogno» come mancanza di mezzi di sussistenza in senso esistenziale e non meramente patrimoniale, con conseguente irriducibilità del concetto tanto alla nozione civilistica di cui all'art. 1448 c.c. quanto allo stato di necessità ex art. 54 c.p., cfr. A. DI MARTINO, *Stato di bisogno o condizione di vulnerabilità tra sfruttamento lavorativo, tratta e schiavitù. Contenuti e metodi fra diritto nazionale e orizzonti internazionali*, in "Archivio penale", 2019, 1, p. 4 ss., p. 35 ss.

si fonda pur sempre sull'accertamento materiale del fatto di connessione rappresentato dal reato presupposto, sicché la fragilità inferenziale che affligge la prova dello sfruttamento nei confronti dell'autore individuale si riversa necessariamente, e con pari intensità, sul giudizio di responsabilità dell'ente, non potendosi ritenere integrato il fatto di reato presupposto ogniqualvolta la catena abduittiva che conduce dalla violazione prevenzionistica allo sfruttamento non risulti resistente all'eliminazione delle ipotesi esplicative alternative.

È interessante osservare come l'indice rappresentato dalle violazioni prevenzionistica possa proiettarsi sul terreno della «colpa di agevolazione» della società committente per quanto concerne lo sfruttamento realizzatosi nelle imprese fornitrici. Tra gli indici di sfruttamento accertati nel decreto del Tribunale di Firenze che dispone l'amministrazione giudiziaria a *Piazza Italia*, quello relativo alla violazione delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro, riveste un rilievo del tutto peculiare nel ragionamento del Tribunale, in quanto costituisce un fatto oggettivamente percepibile dall'impresa committente nell'ambito della propria attività di verifica della filiera produttiva.

Le violazioni prevenzionistiche accertate nel corso delle ispezioni, consistenti nell'impiego reiterato di macchinari non conformi alle direttive comunitarie, nella mancata formazione dei lavoratori ai sensi degli artt. 36 e 37 del d.lgs. n. 81/2008, nella mancata verifica della loro idoneità sanitaria e nelle condizioni di degrado igienico del dormitorio aziendale, non erano rilevabili soltanto dagli organi ispettivi preposti, ma avrebbero potuto e dovuto essere percepite dalla committente attraverso un ordinario controllo in loco del sito produttivo⁸⁶. La violazione prevenzionistica, dunque, non esaurisce la propria funzione nell'ambito del giudizio penale a carico del datore di lavoro, ove opera come indice della condizione di sfruttamento ai sensi dell'art. 603-*bis* c.p., ma si proietta come segnale di allarme oggettivo nella sfera di diligenza esigibile dalla committente, la cui omessa rilevazione, spesso ravvisata insieme all'ingerenza nell'attività degli appaltatori, integra quella violazione delle regole di prudenza e buona amministrazione imprenditoriale che il Tribunale ha posto a fondamento del giudizio di *culpa in eligendo* e *in vigilando*⁸⁷.

⁸⁶ Trib. Firenze, cit., p. 22 ss., ove vengono analiticamente descritte le violazioni prevenzionistiche accertate nel corso dei plurimi accessi ispettivi, tra cui il reiterato impiego di macchinari non conformi alle direttive comunitarie di prodotto, la mancata formazione dei lavoratori, la mancata verifica della idoneità sanitaria e le condizioni di degrado igienico del dormitorio aziendale, rispetto alle quali il Tribunale osserva che un mero controllo in loco avrebbe reso manifesta l'insufficienza sia delle maestranze presenti sia dei mezzi aziendali.

⁸⁷ *Ivi.*, p. 37, ove il Tribunale afferma che la committente ha palesato un difetto nella selezione del fornitore cadendo in una vera e propria *culpa in eligendo* e *in vigilando*, sottolineando altresì come la totale assenza di rapporti di audit e la mancata verifica della reale capacità produttiva del fornitore rendessero pienamente prevedibile ed evitabile il rischio di instaurare un rapporto commerciale con un'impresa strutturalmente fondata sullo sfruttamento lavorativo.

8. La non genuinità dell'appalto tra interposizione e intermediazione illecita

Il profilo dell'ingerenza del committente assume un rilievo centrale tanto sul piano dell'illecito giuslavoristico quanto su quello penalistico, poiché costituisce uno dei principali parametri attraverso cui valutare, da un lato, la genuinità dell'appalto e, dall'altro, l'eventuale violazione di obblighi penalmente rilevanti. In particolare, dal combinato disposto degli artt. 1655 c.c. e 29, comma 1, del d.lgs. n. 276/2003 emerge che gli elementi essenziali dell'appalto, tali da connotarne la stessa tipicità, sono due: l'autonomia organizzativa dell'appaltatore nella gestione dei mezzi necessari all'esecuzione dell'opera o del servizio e l'assunzione, in capo al medesimo, del rischio d'impresa⁸⁸. Solo laddove entrambi tali requisiti risultino effettivamente presenti può parlarsi propriamente di appalto genuino.

Il primo indice di genuinità è rappresentato dall'organizzazione dei mezzi necessari all'esecuzione della prestazione. L'art. 29, comma 1, del d.lgs. n. 276/2003 precisa, significativamente, che tale organizzazione può risultare, in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio dedotti in contratto, anche dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori impiegati nell'appalto. Si tratta di una puntualizzazione di particolare importanza, resa necessaria dal fatto che la precedente definizione contenuta nell'art. 1 della l. n. 1369/1960, non contemplando il riferimento espresso al potere direttivo sui lavoratori, aveva suscitato forti dubbi circa la liceità degli appalti c.d. *labour intensive*, cioè di quelle ipotesi in cui la componente economica e organizzativa prevalente non è costituita da apparati tecnici, capitali o mezzi materiali, bensì dall'impiego della forza lavoro. In questa prospettiva, il primo dato distintivo consiste in un vero e proprio limite negativo all'azione del committente: egli non deve ingerirsi né nell'organizzazione dei mezzi né, soprattutto, nella gestione del personale impiegato dall'appaltatore. La giurisprudenza ha ulteriormente chiarito tale profilo, affermando che l'elemento decisivo non coincide con la titolarità formale dei mezzi utilizzati nell'esecuzione dell'appalto, bensì con l'esercizio del potere direttivo. Ne consegue che la circostanza per cui i mezzi siano di proprietà del committente non esclude, di per sé, la tipicità del contratto, purché il committente non eserciti in alcun modo il governo dei dipendenti impiegati nell'appalto⁸⁹. Da ciò discende una distinzione fondamentale. Negli appalti c.d. "pesanti", ovvero caratterizzati da lavori particolarmente rilevanti sotto il profilo fisico- materiale e nei quali assumono rilievo mezzi tecnici, impianti o attrezzature, questi possono anche appartenere al

⁸⁸ In questo senso tanto la giurisprudenza, che la dottrina: Cass. civ., Sez. II, 31 gennaio 1989, n. 593 in "Massimario della giurisprudenza italiana"; Cass. civ., Sez. lavoro, 3 novembre 2020, n. 24386, in "Il lavoro nella giurisprudenza", 2021, 2, p. 199; Cass. civ., Sez. lavoro, 20 giugno 2023, n. 17627 in "Quotidiano Giuridico", 2023; V. MANGINI, M. IACUANIELLO BRUGGI, *Il contratto di appalto*, 2ª ed., Torino, UTET, 1997; O. CAGNASSO, voce *Appalto nel diritto privato*, in "Digesto delle discipline privatistiche", sez. commerciale, vol. I, Torino, UTET, 1987, pp. 165-175.

⁸⁹ Cass. civ., n. 12201/2011, cit.; Cass. civ., Sez. lavoro, 3 novembre 2020, n. 24386, in "Il lavoro nella giurisprudenza", 2021, 2, p. 199; Cass. civ., Sez. lavoro, 27 aprile 2022, n. 13182; Cass. civ., Sez. lavoro, 16 febbraio 2023, n. 4828; Cass. civ., Sez. lavoro, 20 giugno 2023, n. 17627, in "Quotidiano Giuridico", 2023.

committente, ma devono essere concretamente organizzati e gestiti dall'appaltatore. Negli appalti *labour intensive*, invece, nei quali l'attività si sostanzia prevalentemente in una prestazione di lavoro, il requisito tipizzante si individua essenzialmente nell'effettiva titolarità del potere direttivo in capo all'appaltatore⁹⁰. Per potere direttivo si intende una reale ed effettiva capacità di organizzazione e controllo della prestazione lavorativa, che non si limiti a compiti di gestione amministrativa del rapporto (quali retribuzione, pianificazione delle ferie, assicurazione della continuità della prestazione)⁹¹. Al committente residua solo la possibilità di fungere da coordinamento tra le imprese e il suo coinvolgimento in questo senso può essere regolato dal capitolato⁹².

Quanto al requisito del rischio di impresa, esso deve essere inteso in una duplice accezione, sia giuridico che economico⁹³. Sotto il profilo giuridico, il rischio consiste nella necessità che l'appaltatore sopporti l'alea economica dell'operazione, ossia che i ricavi siano in grado di superare i costi sostenuti, relativi alla manodopera, ai mezzi, alle materie prime e agli altri fattori produttivi, e che il corrispettivo pattuito venga effettivamente conseguito. Sotto il profilo economico, invece, il rischio si manifesta nell'autonoma organizzazione delle risorse e dei mezzi funzionali al raggiungimento del risultato contrattuale, nonché nella capacità dell'appaltatore di trarre da tale attività un utile economico. Su questo versante, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è intervenuto più volte, individuando una serie di indici sintomatici della presenza del rischio d'impresa⁹⁴. Tra quelli maggiormente significativi si segnalano: l'esercizio abituale, da parte dell'appaltatore, di una propria attività imprenditoriale; la riconoscibilità esterna e la comprovabilità di tale attività; nonché l'operare, nel medesimo arco temporale, in favore di una pluralità di clienti.

Nella fenomenologia patologica delle esternalizzazioni rientrano tre qualificazioni tra loro connesse: l'appalto non genuino; la somministrazione nulla; la somministrazione irregolare.

⁹⁰ Cass. civ., Sez. V, 24 luglio 2024, n. 20591, in "CED Cassazione", 2024.

⁹¹ Cass. civ., Sez. lavoro, 16 febbraio 2023, n. 4828; Cass. civ., Sez. lavoro, 26 ottobre 2018, n. 27213, in "CED Cassazione", 2018; Cass. civ., Sez. lavoro, 28 marzo 2013, n. 7820, in "CED Cassazione", 2013; Cass. civ., Sez. lavoro, 13 marzo 2013, n. 6343, in "CED Cassazione", 2013; Cass. civ., Sez. lavoro, 9 aprile 2008, n. 9264, in "Massimario della giurisprudenza italiana", 2008; Cass. civ., Sez. lavoro, 5 ottobre 2002, n. 14302, in "Massimario della giurisprudenza italiana", 2002; nella giurisprudenza di merito: Corte d'Appello Roma, Sez. lavoro, 29 maggio 2023, n. 1959; Corte d'Appello Brescia, Sez. lavoro, 7 aprile 2023, n. 93; Tribunale Foggia, Sez. lavoro, 27 giugno 2023, n. 2250.

⁹² Cass. civ., Sez. lavoro, 22 gennaio 2021, n. 1403.

⁹³ M. MIRACOLINI, *Sull'illegittimità dell'interposizione di manodopera: sviluppi giurisprudenziali e normativi*, in "Il lavoro nella giurisprudenza", 2021, n. 11, p. 1058 ss.; P. ALBI, *Il contratto di appalto*, in M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, in M. PERSIANI, F. CARINCI, (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, VI, Padova, CEDAM, 2012, p. 1613.

⁹⁴ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, circolare 15 dicembre 2004, n. 48, recante "Linee guida per la certificazione dei contratti di lavoro", in G.U. 24 dicembre 2004, n. 300; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, circolare 11 febbraio 2011, n. 5, recante "Chiarimenti in materia di contratti di appalto e responsabilità solidale ai sensi dell'art. 29 del D.Lgs. n. 276/2003", pubblicata sul sito istituzionale del Ministero.

La prima, presa in considerazione dall'art. 29, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 276/2003 ricorre quando il contratto, pur formalmente qualificato come appalto, sia stipulato in violazione dell'art. 29, comma 1, del d.lgs. n. 276/2003, ossia in assenza dei requisiti di genuinità (assenza di una reale organizzazione dei mezzi, dell'effettivo esercizio del potere organizzativo e direttivo da parte dell'appaltatore e della concreta assunzione del rischio d'impresa). Lo schema contrattuale dell'appalto viene impiegato per mascherare un differente oggetto: non già una prestazione di *facere* bensì di fornitura di personale e quindi di *dedere*. La somministrazione irregolare (art. 38, comma 2, del d.lgs. n. 81/2015), invece, ricorre quando la fornitura di lavoro avvenga al di fuori dei limiti e delle condizioni di cui agli artt. 31, 32 e 33 del d.lgs. n. 81/2015; la somministrazione è nulla (art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015), infine per difetto di forma scritta del contratto. Si tratta di fattispecie accomunate dalla dissociazione tra titolarità formale del rapporto e controllo sostanziale della prestazione, ma che, sul piano giuslavoristico, danno luogo a rimedi differenti: nell'appalto non genuino e nella somministrazione irregolare il lavoratore può chiedere la costituzione del rapporto di lavoro alle dipendenze dell'utilizzatore, mentre, nell'ipotesi di somministrazione nulla, la pronuncia giudiziale ha natura meramente dichiarativa. Inoltre, solo nell'ipotesi di somministrazione irregolare il legislatore prevede espressamente che l'accoglimento del ricorso determini la costituzione del rapporto di lavoro subordinato con efficacia *ex tunc*, ma si ritiene tale effetto estendibile per analogia anche all'ipotesi di appalto non genuino⁹⁵.

Il piano della non genuinità dell'appalto ha una duplice rilevanza penale a seconda che la contestazione sia mossa alla persona fisica o giuridica.

Nel primo caso, l'art. 18, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 276/2003 prevede che nell'ipotesi di appalto non genuino l'utilizzatore e il somministratore siano puniti con la pena dell'arresto fino a un mese o dell'ammenda di euro 60 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione, e se vi è sfruttamento dei minori, la pena è dell'arresto fino a diciotto mesi e l'ammenda è aumentata fino al sestuplo⁹⁶. Specularmente, l'art. 18, comma 5-*ter* prevede poi l'ipotesi della somministrazione fraudolenta, statuendo per il somministratore e l'utilizzatore la pena dell'arresto fino a tre mesi o dell'ammenda di euro 100 per ciascun lavoratore coinvolto e per ciascun giorno di somministrazione, laddove essa sia posta in essere con la specifica finalità di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo applicate al lavoratore. Si tratta di un inasprimento sanzionatorio della precedente fattispecie all'art. 38-*bis* del d.lgs. n. 81/2015, abrogata dal d.l. n. 87/2018, che contemplava nei casi di

⁹⁵ Cass. civ., Sez. lavoro, 15 luglio 2011, n. 15610.

⁹⁶ L'art. 18 del d.lgs. n. 276/2024 è stato reintrodotta con il d.l. n. 19/2024 nell'ambito delle misure per contrastare il c.d. «caporalato bianco». In precedenza, infatti, il d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 8 aveva operato una sostanziale depenalizzazione dell'interposizione illecita, prevedendo sanzioni amministrative per il fenomeno, F. ANTONACCHIO, *Stop alle frodi nella somministrazione di manodopera*, in "il fisco", n. 17, 29 aprile 2024, p. 1611; P. RAUSEI, *Somministrazione di lavoro. Appalto, distacco, codatorialità e trasferimento d'azienda*, Milano, Wolters Kluwer, 2019; M. PEDRAZZOLI, *Commento agli articoli 18-19*, in L. MONTUSCHI, F. LISO, P. ICHINO, M. PEDRAZZOLI, A. MARESCA, R. DEL PUNTA, R. ROMEI, P. TULLINI, L. NOGLER, P. BELLOCCHI (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Bologna, Zanichelli, 2004, pp. 231-255.

somministrazione fraudolenta una più modesta ammenda di 20 euro per ogni lavoratore occupato. L'art. 18 non costituisce reato-presupposto all'interno del novero catalogo del d.lgs. n. 231/2001, ma il fenomeno interpositorio assume comunque un ruolo primario nell'ambito delle organizzazioni complesse. Le condizioni che determinano l'illiceità dell'appalto sono spesso impiegate proprio come indici sintomatici per contestare all'ente altre violazioni, specialmente in materia di salute e sicurezza sul lavoro e di reati tributari, nonché come presupposto per inferire una *culpa in vigilando* e giustificare provvedimenti di amministrazione giudiziaria. Si è parlato di veri e propri "indici di non genuinità"⁹⁷, tra i quali la giurisprudenza di merito annovera: l'omesso versamento dell'IVA da parte delle cosiddette «società serbatoio», siano esse società di capitali o cooperative, oppure l'utilizzo di compensazioni con crediti d'imposta inesistenti; presenza di «società filtro» o consorzi privi di una reale struttura operativa, ossia senza dipendenti o con un numero esiguo di essi; breve durata operativa delle società coinvolte spesso limitata a circa tre anni; impiego di una forza lavoro numerosa, non proporzionata alla struttura o alla capacità produttiva dichiarata della società, indicando una possibile interposizione illecita di manodopera; coincidenza delle sedi legali tra diverse società della filiera, suggerendo una mancanza di autonomia operativa e una possibile regia unitaria dietro le diverse entità; utilizzo ricorrente degli stessi professionisti come depositari ed intermediari nella trasmissione dei modelli dichiarativi e delle certificazioni uniche; nomina di prestanome, frequentemente di nazionalità estera, come rappresentanti legali delle società; «transumanza» della forza lavoro tra diverse società, ovvero il trasferimento sistematico dei lavoratori da un'entità all'altra.

Molti di questi indici sono ravvisabili anche nel provvedimento in questione, soprattutto con riferimento al susseguirsi delle società sul territorio, secondo uno schema gestione occulta ma di continuità sostanziale. In definitiva si può dire che il nesso tra interposizione e intermediazione illecita si coglie nel carattere anticipatorio della prima condotta, che nello schermare il vero rapporto giuridico sussistente tra gli operatori finisce per porsi come attività prodromica ad altri illeciti, finendo in alcuni casi ad "agevolarla": ben si coglie allora come il presupposto oggettivo dell'amministrazione giudiziaria sia arricchito anche dai connotati di non genuinità dell'appalto.

9. *Sfruttamento del lavoro, obbligo prevenzionistico e catene del valore: una responsabilità in cerca di autore (e viceversa)*

Il provvedimento in esame si colloca pienamente nella linea inaugurata dal Tribunale di Milano, che ha progressivamente eletto l'amministrazione giudiziaria

⁹⁷ L. LUPÁRIA DONATI, *Corporate compliance, controllo giudiziario e contratti di appalto*, in "Compliancehub.it", 27 febbraio 2025.

a strumento privilegiato di contrasto allo sfruttamento del lavoro nelle *supply chain*. In questa prospettiva, si assiste a un'ulteriore ridefinizione dell'istituto, sia attraverso l'estensione della legittimazione alla richiesta, sia mediante una crescente attenzione ai profili di *corporate culture*. Il quadro che sembra profilarsi all'orizzonte è, dunque, il seguente: in presenza di filiere produttive complesse e materiali, il rimedio privilegiato è l'amministrazione giudiziaria; quando, invece, l'organizzazione del lavoro è intermediata da piattaforme digitali, si tende a fare ricorso al controllo giudiziario previsto dall'art. 3 della l. n. 199/2016. Marginali sono invece i casi di contestazioni ai sensi della disciplina del decreto legislativo n. 231. I dati, del resto, sono eloquenti: le condanne degli enti per delitti contro la personalità individuale risultano, nella prassi applicativa, pressoché inesistenti⁹⁸. Le poche contestazioni in quest'ultimo settore pongono una questione più profonda, che travalica l'esigenza, pur rilevante, di razionalizzare i rapporti tra strumenti di controllo giudiziario e misure di prevenzione. Ciò che emerge, infatti, è la difficoltà del modello delineato dal d.lgs. 231/2001 nel confrontarsi con il fenomeno delle *Global Value Chain* e, in particolare, con le molteplici manifestazioni della c.d. *modern slavery*⁹⁹.

Il settore della moda rappresenta, sotto questo profilo, un caso emblematico, trattandosi di una tipica catena *buyer-driven*, nella quale il potere economico e organizzativo è concentrato in capo all'impresa committente o capofila, mentre la produzione è frammentata e distribuita tra una pluralità di fornitori e subfornitori¹⁰⁰. In un simile contesto, il modello di responsabilità

⁹⁸ P. ASTORINA, MARINO, E. FUSCO, *La giurisprudenza del Tribunale di Milano sul d.lgs. 231/2001: le principali linee di tendenza*, in F. CENTONZE, S. MANACORDA, *Verso una riforma della responsabilità da reato degli enti. Dato empirico e dimensione applicativa*, cit., pp. 199-200; M. TRASHAJ, *La giurisprudenza del Tribunale di Bologna sul d.lgs. 231/2001: un'analisi dei provvedimenti*, in F. CENTONZE, S. MANACORDA, *Verso una riforma della responsabilità da reato degli enti. Dato empirico e dimensione applicativa*, cit., p. 259 ss.; M. IANNUZZIELLO, M. TRASHAJ, *La giurisprudenza del Tribunale di Lecce sul d.lgs. 231/2001: un'analisi dei provvedimenti*, in F. CENTONZE, S. MANACORDA, *Verso una riforma della responsabilità da reato degli enti. Dato empirico e dimensione applicativa*, cit., p. 297 ss.

⁹⁹ V. MONGILLO, *Forced Labour e sfruttamento lavorativo nella catena di forniture: strategie globali di prevenzione e repressione*, cit., p. 632 ss. Seguendo la recente impostazione di S. WALBY, K. A SHIRE, *Trafficking chains. Modern Slavery in society*, Bristol University Press, 2024, la *modern slavery* è l'insieme delle pratiche in cui, sfruttando situazioni strutturali di vulnerabilità, attori terzi esercitano coercizione su persone per estrarre profitto o, altri benefici materiali, spesso all'interno di catene complesse di transazioni e oltre i confini nazionali, differenziandosi dalla *chattel slavery* per l'assenza di un vincolo con la vittima, non più formalmente oggetto di un diritto di proprietà. Sul tema: J. COCKAYNE, *Developing Freedom: The Sustainable Development Case for Ending Modern Slavery, Forced Labour, Human Trafficking*, United Nations University, 2021, www.unu.edu; J. O'CONNELL DAVIDSON, *Modern Slavery: The Margins of Freedom*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2015 e soprattutto G. LEBARON, *Combating Modern Slavery: Why Labour Governance is Failing and What We Can Do About It*, Cambridge: Polity Press, 2020.

¹⁰⁰ Secondo la pionieristica definizione data da G. GEREFFI, M. KORZENIEWICZ, *Commodity Chains and Global Capitalism*, Westport, CT, Praeger, 1994. Sull'evoluzione recente delle GVC, J. HUMPHREY, H. SCHMITZ, *Governance in global value chains*, in "IDS Bulletin", 32(2), 2001, pp. 19-29; T. STURGEON, *How do we define value chains and production networks?*, in "IDS Bulletin", 32(3), 2001, pp. 9-18; G. GEREFFI, J. HUMPHREY, T. STURGEON, *The governance of global value chains*, in "Review of International Political Economy", 2005; V. DE MARCHI, E. DI MARIA, S. PONTE, *Multinational firms and the management of global networks: insights from global value chain studies, Orchestration of the Global Network Organization (Advances in International Management)*, Emerald Group Publishing, Bingley, Vol.

organizational fault, ancorato a categorie antropomorfe, si rivela strutturalmente inadeguato a cogliere fenomeni che oltrepassano il *corporate veil*, poiché il reato matura spesso al di fuori del perimetro formale dell'ente¹⁰¹.

Alcuni segnali di consapevolezza, a ben vedere, iniziano comunque a emergere. Ne costituisce un esempio il Protocollo d'intesa nel settore della logistica, sottoscritto tra la Prefettura di Milano, la Regione Lombardia, l'Osservatorio sulla Cooperazione dell'Ispettorato di Area Metropolitana di Milano, il Politecnico di Milano e le principali associazioni datoriali e sindacali¹⁰². All'art. 6, il Protocollo disciplina il c.d. certificato di filiera, rilasciato, con validità trimestrale rinnovabile, a seguito della verifica della completezza e dell'aggiornamento della documentazione caricata in piattaforma. Tale certificazione attesta la conformità normativa e la trasparenza dell'impresa rispetto alle informazioni richieste, costituendo inoltre requisito essenziale per l'accesso a specifici incentivi e agevolazioni promossi dalla Regione Lombardia. Parimenti significativa appariva, prima della sua soppressione¹⁰³, la proposta contenuta nel d.d.l. n. 1484/2025 relativa alla c.d. «certificazione unica della moda». L'art. 30 mirava infatti a introdurre, a favore della società capofila che avesse adempiuto a determinati obblighi di compliance, un meccanismo di presunzione *iuris tantum* di conformità del modello organizzativo¹⁰⁴. Di particolare interesse è anche la proposta di riforma del d.lgs. n. 231/2001 elaborata dalla c.d. Commissione Fidelbo, la quale, nel tentativo di rafforzare l'obbligatorietà dell'annotazione dell'illecito da reato, propone di sostituire il termine «annotazione» con «iscrizione» e di modificare il procedimento di archiviazione diretta, riallineandolo, in forma speculare, a quello previsto per la persona fisica¹⁰⁵. Tali sviluppi, sebbene

27, 2014, pp. 463-486; G. GEREFFI, *The emergence of global value chains. Ideas, Institutions, and research communities. Global value chains and development. Redefining the contours of 21st century capitalism*, Cambridge University Press, 2018, pp. 1-42.

¹⁰¹ G. DI VETTA, *Le prospettive di sviluppo della responsabilità degli enti nel diritto penale economico dei diritti umani*, in "Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia", 1-2/2025, pp. 265-266 e più in generale G. DI VETTA, *La responsabilità degli enti nella dimensione transnazionale*, Torino, Giappichelli, 2023.

¹⁰² Protocollo d'intesa per la legalità nei contratti di appalto nel settore della logistica nell'area metropolitana di Milano, in "Osservatorio 231".

¹⁰³ *Ddl Pmi: ok commissione Camera a soppressione articoli su certificazione moda*, in "Il Sole 24 ore", 18 dicembre 2025.

¹⁰⁴ Emblematico l'art. 27 in relazione alle definizioni proposte. "Filiera della moda": insieme composto da società capofila e imprese di filiera legate da rapporti contrattuali e subcontrattuali per realizzare prodotti/servizi nel settore moda (incluse fasi di progettazione, campionatura, produzione e trasformazione di tessile, abbigliamento, pelletteria, calzatura e accessori). "Società capofila": società a capo della filiera (incluso l'eventuale concessionario del marchio in licenza) con sede legale o sedi produttive in Italia, che incarica imprese di filiera di fornire prodotti finiti, lavorazioni (anche intermedie) o campionari/collezioni. "Impresa di filiera": impresa con sede legale o unità produttiva in Italia che partecipa alle fasi di produzione/trasformazione in forza di contratti (appalto, subappalto, fornitura, subfornitura, contratto d'opera) con capofila, con alcune esclusioni (ad es. lavorazione/fornitura materie prime e pellame; accessori "a catalogo" senza personalizzazione). "Subfornitore di filiera": impresa che possiede i requisiti dell'impresa di filiera ed è parte di un contratto di subfornitura con una impresa della filiera.

¹⁰⁵ Si veda, nella proposta di articolato l'art. 13, comma 1, lett. e, f, g, *Relazione conclusiva e proposta di articolato (Tavolo tecnico per la revisione della disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche ex d.lgs. 231/2001)*, cit., p. 50.

apprezzabili, non appaiono tuttavia sufficienti. Il rapporto tra ente e catena del valore deve essere affrontato, prima ancora che sul terreno degli strumenti di controllo, sul piano dei modelli di imputazione. Da un lato, infatti, la struttura stessa della catena produce una frattura tra condotta e lesione, in ragione della dispersione delle funzioni e della frammentazione dei centri decisionali all'interno dei *network* societari. Dall'altro, gli studi criminologici mostrano come sia la catena in quanto tale, più che il singolo ente, a costituire il vero *gateway to forced labour*: l'infrastruttura attraverso cui lo sfruttamento si diffonde, secondo dinamiche che attengono tanto alla domanda quanto all'offerta, fino a stabilizzarsi come *corporate culture*¹⁰⁶. Ciò avviene grazie alla capacità delle imprese di isolare i fattori di rischio (*insulating capabilities*) e, al contempo, di alimentare quelli sfruttativi (*exploiting capabilities*)¹⁰⁷. Su tale base, il recepimento della *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* potrebbe costituire l'occasione concreta per ripensare il paradigma della responsabilità lungo il nesso tra enti, catene del valore e sfruttamento lavorativo. In questa prospettiva, un significativo termine di paragone è rappresentato dal modello del *failure to prevent* inaugurato dal *Bribery Act* inglese del 2010: la *section 7* configura, infatti, un'autonoma forma di responsabilità della *commercial organisation* per l'omessa prevenzione della corruzione realizzata, nel suo interesse, da un *associated person*, nozione ampia che ricomprende chiunque presti servizi per o per conto dell'ente, inclusi dipendenti, agenti e, in determinate circostanze, società del gruppo. Il tratto maggiormente rilevante, ai fini del discorso qui svolto, risiede nel fatto che l'imputazione non ruota attorno all'individuazione di una specifica persona fisica apicale interna all'organizzazione, né all'accertamento del suo elemento soggettivo, ma si incentra direttamente sul deficit organizzativo dell'ente, al quale è tuttavia riconosciuta una causa di esonero ove riesca a dimostrare di avere adottato *adequate procedures* idonee a prevenire il fatto corruttivo¹⁰⁸. In definitiva, fenomeni come quelli emersi nella sentenza in commento evidenziano come il terreno dello sfruttamento lavorativo possa rappresentare un banco di prova particolarmente significativo per l'evoluzione del modello di imputazione della

¹⁰⁶ J. ALLAIN, A. CRANE, G. LEBARON, L. BEHBAHANI, *REPORT: Forced Labour's Business Models and Supply Chains. (Forced Labour)*, Joseph Rowntree Foundation, 2013, p. 5.

¹⁰⁷ A. CRANE, *Modern slavery as a management practice: exploring the conditions and capabilities for human exploitation*, in "Academy of Management Review", Vol. 38, p. 58 ss.: si veda anche G. LEBARON, *The role of supply chains in the global business of forced labour*, in "Journal of Supply Chain Management", 2021, p. 3; A. CRANE, G. LEBARON, J. ALLAIN, L. BEHBAHANI, *Governance gaps in eradicating forced labor: from global to domestic supply chains*, in "Regulation and Governance", Vol. 13, No. 1, 2019, pp. 86-106; MARQUES, A. ERTHAL, A. CRANE, *Impact pathways: "follow the labour". the labour supply chain and its impact on decent work in product supply chains*, in "International Journal of Operations & Production Management", Vol. 45, No. 7, 2025, pp. 1395-1401.

¹⁰⁸ Sul modello *Failure to prevent*, J. CLOUGH, *Failure to Prevent Offences: The Solution to Transnational Corporate Criminal Liability?*, in E. BANT (a cura di), *The Culpable Corporate Mind*, Oxford, Hart Publishing, 2023, p. 395; C. WELLS, *Corporate failure to prevent economic crime – a proposal*, in "Criminal Law Review", 2017, (6), pp. 426-439; sul *Bribery act*, nello specifico V. MONGILLO, *The Bribery Act 2010. Corporate Criminal Liability for Bribery Offences*, in A. FIORELLA (a cura di), *Corporate Criminal Liability and Compliance Programs*, Vol. I, Napoli, Jovene Editore, 2012, p. 304 ss.; R. SABIA, *Responsabilità da reato degli enti e paradigmi di validazione dei modelli organizzativi*, cit. p. 182 ss.

responsabilità degli enti, aprendo prospettive applicative nuove e, allo stato, ancora in larga parte inesplorate¹⁰⁹.

Abstract

Il saggio affronta il rapporto tra sfruttamento del lavoro e organizzazioni complesse, nella prospettiva degli strumenti repressivi e di continuità aziendale predisposti dall'ordinamento per contrastare fenomeni di «nuova schiavitù» nelle catene degli appalti. Muovendo da una recente sentenza del Tribunale di Firenze, il lavoro si concentra nell'analisi dei presupposti, delle differenze e delle criticità delle diverse tecniche di tutela, penali e para-penali, della dignità del lavoro nel contesto dell'impresa, ricostruendo la fisionomia degli istituti così come definita dalla più recente giurisprudenza del Tribunale di Milano. La ricerca evidenzia l'esigenza di razionalizzazione delle misure preventivo-sanzionatorie e le potenzialità del d.lgs. n. 231/2001, alla luce degli obblighi sovranazionali di due diligence, per assurgere a disciplina privilegiata per intercettare fenomeni lesivi della personalità individuale dei lavoratori nei contesti societari.

This essay addresses the relationship between labour exploitation and complex organisations, from the perspective of the repressive and going-concern instruments established by the legal system to counter phenomena of «modern slavery» within subcontracting chains. Starting from a recent judgment of the Court of Florence, the work focuses on analysing the requirements, differences, and critical issues of the various protective techniques, both criminal and quasi-criminal, safeguarding the dignity of labour within the enterprise, and reconstructs the features of these legal instruments as defined by the most recent case law of the Court of Milan. The research highlights the need to rationalise preventive and punitive measures, as well as the potential of Legislative Decree No. 231/2001, in light of supranational due diligence obligations, to emerge as the preferred framework for detecting phenomena that harm the individual personality of workers within corporate settings.

Parole chiave

Misure di prevenzione antimafia, responsabilità da reato degli enti, salute e sicurezza sul lavoro, intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, catene di appalti, caso di studio

Keywords

Preventive measures against organised crime, corporate criminal liability, occupational health and safety, illegal labour intermediation and exploitation, subcontracting chain, case study

¹⁰⁹ La prospettiva di legare *failure to prevent* e *modern slavery* è stata recentemente proposta da autorevoli *legal scholars* australiani, ANDERSON, HARRIS, *The Failure to Prevent Modern Slavery: Proposing a Novel Legal Approach in Attributing Corporate Criminal Liability for Transnational Human Rights Abuses*, in “Melbourne University Law Review”, 2023. Sul rapporto tra *failure to prevent* e *human rights due diligence*, I. PIETROPAOLI, G. DI VETTA, *The Future of Corporate Liability: Why the ‘Failure to Prevent’ Model Matters for Human Rights Due Diligence Regulation*, in “BIICL Insights”, 2025. Su possibili sviluppi in tal senso, si segnala in dottrina G. DI VETTA, *La responsabilità degli enti nella dimensione transnazionale*, cit.; G. DI VETTA, *Le prospettive di sviluppo della responsabilità degli enti nel diritto penale economico dei diritti umani*, cit.; R. BARTOLI, *Dal paradigma punitivo reattivo al paradigma punitivo reattivo-premiale. Secondo studio per un affresco*, in “Sistema penale”, 29 marzo 2021, p. 12 ss.; C. PIERGALLINI, *Paradigmatica dell'autocontrollo penale (dalla funzione alla struttura del “modello organizzativo” ex d. lgs. 231/2001)*, in “Cassazione penale”, 2, 2013; F. CONSULICH, *La persona giuridica come centro di punibilità permanente*, in “Sistema Penale”, 18 aprile 2025; F. MUCCIARELLI, *Il diritto penale della colpa e la responsabilità degli enti: tra (irrisolte) questioni dogmatiche e (pressanti) esigenze politico-criminali*, in “Sistema penale”, 18 novembre 2025.

Per un'interessante e accurata proposta, *de lege ferenda*, nel senso di modifica del d.lgs. n. 231/2001 in direzione «non derivativa», E. GRECO, *L'illecito dell'ente nella teoria della colpa. Modelli emergenti e proposte di rinnovazione*, Torino, Giappichelli, 2024.

Seconda parte: Note e dibattiti

DSL

1-2026

La tutela della salute e della sicurezza tra destrutturazione spazio-temporale e flessibilità del lavoro^{**}

di Paolo Pascucci*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2.1. La destrutturazione spaziale del lavoro e l'enfasi sul luogo di lavoro nel diritto della sicurezza sul lavoro. – 2.2. La rilevanza del luogo di lavoro nella tutela prevenzionistica della parasubordinazione. – 2.3. Cenni ad alcune questioni sulla sicurezza sul lavoro dei *rider*. – 2.4. Disponibilità giuridica dei luoghi di lavoro e competenza per il rischio. – 2.5. La non agevole applicazione del d.lgs. n. 81/2008 al di fuori dei tradizionali luoghi di lavoro. – 2.6. La direttiva sul lavoro mediante piattaforme. – 2.7. Spunti sulla tutela della salute e della sicurezza nel lavoro agile. – 3.1. Sicurezza *del* lavoro e sicurezza *sul* lavoro. Il ruolo dell'art. 2087 c.c. – 3.2. La tutela del lavoro flessibile nella disciplina sovranazionale: la direttiva 91/383/CEE. – 3.3. La tutela prevenzionistica del lavoro flessibile, dal testo originario del d.lgs. n. 81/2008 al d.lgs. n. 81/2015. – 3.3.1. La tutela per il contratto a termine. – 3.3.2. La tutela per il lavoro intermittente. – 3.3.3. La tutela per la somministrazione. – 3.4. La valutazione dei rischi da flessibilità tipologica. – 3.5. Valutazione dei rischi e divieti di ricorso al lavoro flessibile. – 3.5.1. Le conseguenze della violazione del divieto nel contratto a termine. – 3.5.2. Le conseguenze della violazione del divieto nel contratto di lavoro intermittente. – 3.5.3. Le conseguenze della violazione del divieto nella somministrazione: la definitiva apertura giurisprudenziale del canale di collegamento con l'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008. – 3.5.4. A proposito dell'effettività dei divieti. – 4. Conclusione.

1. Introduzione

Nel ringraziare la Scuola e gli organizzatori di questo corso per il gradito invito, debbo confessare che le ampie suggestioni presenti nel titolo di questa parte conclusiva del corso mi hanno indotto ad interrogarmi a lungo su come interpretare il mio intervento.

È infatti evidente che sia il riferimento al *lavoro non standard* sia quello alla *destrutturazione spazio-temporale del lavoro* tendono ad ampliare considerevolmente l'orizzonte dell'indagine, inducendo a considerare gli obblighi di prevenzione sia rispetto alla dimensione tipologica sottesa al *lavoro non standard*, che evoca un'ampia gamma di rapporti di lavoro con significative varianti rispetto al prototipo del lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato (lavoro a termine, lavoro

* Paolo Pascucci è stato professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo. paolo.pascucci@uniurb.it

** Questo scritto, preventivamente sottoposto alla valutazione del Comitato di redazione, riproduce, con l'aggiunta delle note, la relazione presentata al Corso della Scuola Superiore della Magistratura su "Lavoro subordinato, lavoro autonomo e contratti di lavoro "speciali": tradizione, novità legislative e nuove prospettive" (Cod.: P26013), Napoli, Castel Capuano, 18 marzo 2026, la cui sessione finale era dedicata agli obblighi di prevenzione, informazione e sicurezza del lavoratore non standard ai tempi della destrutturazione spazio-temporale del lavoro.

intermittente, part-time, somministrazione, lavoro parasubordinato, ecc.), sia con riguardo alle peculiari modalità di svolgimento della prestazione lavorativa anche nel tipico contratto di lavoro subordinato (ma anche nei suoi sottotipi) indotte dalla *destrutturazione spazio-temporale del lavoro* essenzialmente condizionata dal crescente impatto delle innovazioni tecnologiche digitali (telelavoro, lavoro agile, lavoro mediante piattaforme).

Questa duplice prospettiva impone una differente declinazione dell'analisi delle questioni prevenzionistiche dato che, mentre nelle ipotesi di destrutturazione spazio-temporale del lavoro, il problema è essenzialmente quello di individuare *in che modo* possa essere adeguatamente garantita un'effettiva tutela della salute e della sicurezza sul lavoro a fronte della modificazione delle coordinate modali della prestazione (si pensi al lavoro agile), nel caso delle tipologie contrattuali flessibili, il *focus* riguarda soprattutto l'aggravamento dell'esposizione dei lavoratori ai rischi tradizionali derivante dalla loro più fragile condizione contrattuale.

Sebbene in entrambi i casi la tutela della salute e della sicurezza delle persone che lavorano non possa prescindere da un effettivo adeguamento alle diverse esigenze, è tuttavia evidente che, nel caso dei lavori flessibili, ai rischi insiti oggettivamente nella prestazione si aggiungono quelli relativi alla soggettività tipologica, mentre nelle ipotesi di destrutturazione spazio-temporale della prestazione emergono rischi che, pur appearing tendenzialmente estranei alla tradizionale organizzazione aziendale del lavoro (si pensi ai rischi nella casa del telelavoratore), possono risultare riconducibili nell'organizzazione datoriale, con ciò che ne consegue in termini di responsabilità, in virtù della definizione di "lavoratore" accolta dall'art. 2, lett. a), del d.lgs. n. 81/2008¹, la quale, facendo leva sull'inserimento funzionale della prestazione lavorativa nell'organizzazione del datore di lavoro, allude a un'organizzazione non solo materiale e reificata, bensì anche ad un'organizzazione non reificata consistente nelle regole dettate dal creditore della prestazione.

Ed è peraltro interessante osservare che, se la predetta definizione di lavoratore prescinde totalmente dalla rilevanza del tipo di contratto mediante cui si svolge la prestazione, delineando tendenzialmente una prospettiva universalistica di lavoratore, il tipo del contratto di lavoro riacquista importanza decisiva nell'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008 per quanto attiene alla valutazione dei rischi e alle misure di prevenzione e di protezione da adottare².

Premesso ciò, svolgerò dapprima qualche breve considerazione sulle problematiche relative all'applicazione della disciplina di tutela prevenzionistica nel caso della destrutturazione spazio-temporale (con particolare riferimento al

¹ Tale norma definisce il lavoratore come "la persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione...".

² Tale articolo prevede che la valutazione dei rischi "deve riguardare tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli... connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro...".

luogo³), per poi dedicare attenzione al tema della tutela per alcuni lavori flessibili rispetto al quale, fra l'altro, è emersa in questi anni un'interessante produzione giurisprudenziale.

Tutto ciò, lo si premette – facendo fin da ora ammenda – senza alcuna pretesa di completezza sia per quanto riguarda le varie fattispecie di flessibilità organizzativa o tipologica che emergono nel d.lgs. n. 81/2008⁴, sia per ciò che concerne le tante questioni interpretative poste dalle relative discipline.

Scopo di questo intervento è solo quello di gettare uno sguardo, né esaustivo né particolarmente analitico, sulle principali sfide che la flessibilità, nelle sue varianti, pone alla tenuta di una disciplina prevenzionistica, come quella del d.lgs. n. 81/2008, che, pur emanata in un'epoca in cui la flessibilità era già in auge, oggi deve misurarsi con continue trasformazioni degli assetti produttivi e dell'organizzazione del lavoro.

2.1. *La destrutturazione spaziale del lavoro e l'enfasi sul luogo di lavoro nel diritto della sicurezza sul lavoro*

Ponendo preliminarmente attenzione alla questione della destrutturazione soprattutto spaziale della prestazione e quindi al rilievo del luogo di lavoro, occorre purtroppo riconoscere che, ad onta dell'innovativo salto in avanti compiuto dal d.lgs. n. 81/2008 con la definizione di lavoratore – nella quale l'organizzazione non pare corrispondere necessariamente ad un certo luogo fisico – nello stesso decreto sono percepibili alcuni rigurgiti di tradizionalismo⁵ probabilmente ascrivibili al fatto che, all'epoca della sua emanazione, i fenomeni di delocalizzazione della prestazione non erano ancora così evidenti come oggi.

Ecco allora l'esplicito riferimento ai luoghi di lavoro che campeggia fin dalla rubrica dello stesso decreto sebbene il titolo della direttiva quadro 89/391/CEE, di cui il decreto costituisce attuazione, paia evocare piuttosto una dimensione temporale o funzionale, parlando di sicurezza e salute “durante” il lavoro, pur richiamando poi il luogo di lavoro in molti suoi articoli.

E non può escludersi che la straordinaria modernità del vecchio e inossidabile

³ Per quanto riguarda più specificatamente la destrutturazione temporale, con particolare riferimento alle questioni prevenzionistiche per i c.d. lavoratori “senza tempo”, v. M. SQUEGLIA, *Dal rischio alla tutela: prevenzione e salute nel lavoro dei “time-less workers”*, in M.T. CARINCI e V.S. LECCese (a cura di), *Lavoratori “senza tempo”? Questioni giuridiche riguardanti i rapporti di lavoro gestiti per obiettivi e senza vincoli orari predefiniti*, Torino, Giappichelli, 2026, p. 169 ss.; G. LEONE, *Il nesso fra orario di lavoro e malattie professionali. Spunti di riflessione sui lavoratori a distanza*, ibidem, p. 204 ss.; volendo, P. PASCUCI, *La salute e la sicurezza delle persone che lavorano “senza tempo”. Note a margine di un dibattito*, ibidem, p. 253 ss.

⁴ Non ci si occuperà quindi di telelavoro (art. 3, comma 10), di distacco (art. 3, comma 6), di lavoro accessorio (art. 3, comma 8), di lavoro a domicilio (art. 6, comma 9), né di volontariato (art. 3, comma 12-bis e art. 3-bis, quest'ultimo introdotto dal recentissimo d.l. n. 159/2025). Per una recente ricognizione su tali discipline cfr., volendo, P. PASCUCI, *I principi fondamentali della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro Dall'art. 2087 c.c. al Titolo I del d.lgs. n. 81/2008*, Torino, Giappichelli, 2025.

⁵ Sia permesso il rinvio a P. PASCUCI, *Le nuove coordinate del sistema prevenzionistico*, in “Diritto della Sicurezza sul Lavoro”, 2023, 2, I, p. 37 ss.

art. 2087 c.c.⁶ possa ascriversi anche al fatto che, lungi dall'evocare le categorie di spazio e tempo, identifica l'ambito di applicazione dell'obbligo datoriale di sicurezza in chiave funzionale parlando di "esercizio dell'impresa", con ciò alludendo non solo al luogo fisico nella disponibilità del datore di lavoro, ma anche ad altri e diversi luoghi in cui comunque si esercita la sua attività.

Vale infatti la pena ricordare che l'irrilevanza del luogo di lavoro di cui tanto si parla non significa che non esista un luogo di lavoro o che la prestazione venga effettuata in un "non luogo", dato che un luogo, per quanto non esattamente definito o circoscritto, ci sarà sempre, bensì che il luogo in cui essa è resa non rientra nella piena e assoluta disponibilità del datore di lavoro⁷.

Il che sposta allora l'accento sul rilievo dell'organizzazione del datore di lavoro – intesa, come anticipato, non solo in senso reificato come l'insieme delle strutture fisiche dell'azienda, ma anche in senso non reificato come l'insieme delle regole che governano il processo produttivo e il lavoro umano che vi è dedotto – e sul fatto che la prestazione di lavoro è funzionale a recare profitto al progetto produttivo del datore di lavoro.

Con questo, però, non tutti i problemi sono risolti, perché, come si vedrà, nel momento in cui il datore di lavoro non ha la disponibilità del luogo di lavoro, non è facile capire come possa valutare i rischi e individuare le misure di prevenzione e protezione.

2.2. La rilevanza del luogo di lavoro nella tutela prevenzionistica della parasubordinazione

Un altro aspetto problematico della rilevanza del luogo di lavoro riguarda il fatto che il d.lgs. n. 81/2008 riconosce l'intera tutela prevenzionistica ai lavoratori parasubordinati solo a condizione che svolgano la prestazione nel luogo del committente⁸, trascurando inspiegabilmente le numerose ipotesi in cui la prestazione avviene anche al di fuori di tale contesto⁹.

Per la verità, il problema della tutela della sicurezza dei lavoratori parasubordinati si è ridimensionato con l'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015, poiché nella disciplina del lavoro subordinato che si applica alle collaborazioni etero-organizzate dal committente rientra certamente e senza condizioni anche la tutela piena del d.lgs. n. 81/2008, come è stato confermato in una recentissima pronuncia

⁶ P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona. Art. 2087*, Milano, Giuffrè, 2008; A. DELOGU, *La funzione dell'obbligo generale di sicurezza sul lavoro. Prima, durante e dopo la pandemia: principi e limiti*, Fano, Aras Edizioni, 2022.

⁷ Cfr. *amplius* C. LAZZARI, *Lavoro senza luogo fisso, de-materializzazione degli spazi, salute e sicurezza*, in "Labour & Law Issues", 2023, n. 1, p. 22 ss.

⁸ Art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 81/2008. Cfr. F. FERRARO, *Collaborazione coordinata e obbligo di sicurezza del committente*, in "Rivista giuridica AmbienteDiritto.it", 2023, n. 4.

⁹ Per le quali non è chiaro se si possa far leva sull'art. 2087 c.c. considerate le incertezze circa la sua applicazione oltre i confini del lavoro subordinato nonostante alcune aperture: v. G. NATULLO, *Principi generali della prevenzione e "confini" dell'obbligo di sicurezza*, in M. RUSCIANO e G. NATULLO (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro. Appendice di aggiornamento alla legge 3 agosto 2007, n. 123*, in F. CARINCI (diretto da), *Diritto del lavoro. Commentario*, Torino, Utet, VIII, 2008, p. 83.

relativa ai *rider*, la quale, nello specifico, ha giustamente riconosciuto come l'indiscutibile applicazione della tutela prevenzionistica alle collaborazioni etero-organizzate comporti anche la necessaria presenza e agibilità di un rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, eventualmente territoriale, e la garanzia delle sue prerogative¹⁰.

Senonché, al di là delle collaborazioni etero-organizzate, il problema resta aperto per le altre collaborazioni parasubordinate che siano prestate al di fuori del luogo di lavoro del committente, per le quali, a ben guardare, si dovrebbe applicare la scarna disciplina prevenzionistica che l'art. 21 del d.lgs. n. 81/2008 appresta per il lavoro autonomo, consistente in una serie di obblighi e di facoltà¹¹.

2.3. Cenni ad alcune questioni sulla sicurezza sul lavoro dei rider

Ciò, tuttavia, non parrebbe riguardare i *rider* che siano effettivamente autonomi (sempre ammesso che esistano!) e che, quindi, non rientrino tra i collaboratori etero-organizzati già evocati, cui, come detto, si applica la disciplina del lavoro subordinato e quella integrale del d.lgs. n. 81/2008. D'altronde, le problematiche dell'applicazione della disciplina prevenzionistica per i *rider* debbono tener conto tanto della destrutturazione della prestazione quanto degli aspetti tipologici, sol che si pensi alle note questioni qualificatorie della relativa fattispecie.

Sta di fatto che, facendo salva la disciplina delle collaborazioni etero-organizzate, l'art. 47-*septies* del d.lgs. n. 81/2015 ha previsto che, nei confronti dei lavoratori autonomi che svolgono attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore, attraverso piattaforme anche digitali, il committente che utilizza la piattaforma anche digitale sia obbligato al rispetto del d.lgs. n. 81/2008 a propria cura e spese.

Che tale previsione comporti l'integrale applicazione di tutto il d.lgs. n. 81/2008¹², oppure solo quella del suo art. 21 – peraltro corretto dal fatto che, a differenza delle altre ipotesi di lavoro autonomo, qui le tutele sarebbero a carico del committente, come emerge dalla locuzione “a propria cura e spese”¹³ – è questione di cui si è discusso.

¹⁰ Trib. Milano, 10 dicembre 2025.

¹¹ Gli obblighi riguardano l'utilizzo di attrezzature di lavoro conformi alle disposizioni del titolo III del d.lgs. n. 81/2008, il munirsi di dispositivi di protezione individuale ed utilizzarli conformemente alle disposizioni del decreto, il munirsi di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, con le proprie generalità, ove operino in un appalto. Quanto alle facoltà, i lavoratori autonomi, relativamente ai rischi propri delle attività svolte e peraltro con oneri a proprio carico possono beneficiare della sorveglianza sanitaria e partecipare a corsi di formazione specifici in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

¹² P. TULLINI, *Prevenzione e tutela della sicurezza sul lavoro nell'economia digitale*, in “Rivista del diritto della sicurezza sociale”, 2021, p. 671 ss.; A. PERULLI, *Oltre la subordinazione. La nuova tendenza espansiva del diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 217 ss.

¹³ Volendo, P. PASCUCI, *Note sul futuro del lavoro salubre e sicuro futuro del lavoro salubre e sicuro... e sulle norme sulla sicurezza di rider & co.*, in “Diritto della Sicurezza sul Lavoro”, 2019, 1, I, p. 48 ss.

Ove mai si trattasse effettivamente di vero e genuino lavoro autonomo (ammesso che nella realtà possa esistere una simile fattispecie), la seconda interpretazione potrebbe forse avere un qualche fondamento, anche se non può escludersi che qui il legislatore abbia invece voluto inverare fino in fondo il principio universalistico insito nella definizione di lavoratore del d.lgs. n. 81/2008. Senonché, perché solo per i *rider* e non anche per tutti gli altri lavoratori che operano su piattaforma?

Certo è che la giurisprudenza ha interpretato la norma in maniera sostanziale, da un lato obbligando i committenti a consegnare ai *rider* i dispositivi di protezione individuale contro il rischio di contagio da Covid-19¹⁴ e contro il rischio climatico¹⁵, e, dall'altro, imponendo di valutare i rischi da esposizione a ondate di calore, di adottare le misure necessarie per preservare la salute e prevenire i rischi lavorativi, ordinando di sottoporre i lavoratori a informazione e formazione ai sensi degli artt. 36 e 37 del d.lgs. n. 81/2008 sui rischi correlati all'attività di consegna¹⁶.

Ad ogni buon conto, appare evidente come, nel caso dei *rider*¹⁷, il luogo della prestazione non corrisponda certo ad uno spazio di cui il datore di lavoro o il committente abbia il pieno ed esclusivo dominio, trattandosi infatti della pubblica via.

2.4. Disponibilità giuridica dei luoghi di lavoro e competenza per il rischio

Proprio il tema della disponibilità del luogo di lavoro riaffiora discutibilmente in un'altra previsione del d.lgs. n. 81/2008.

Si tratta dell'art. 26, relativo alla tutela della sicurezza negli appalti, che, pur esulando dal tema di questo intervento, è qui evocato solo per il suo riferimento alla "disponibilità giuridica dei luoghi in cui si svolge l'appalto o la prestazione di lavoro autonomo": disponibilità che, in virtù di una modifica apportata al d.lgs. n. 81/2008 dal d.lgs. correttivo n. 106/2009, il datore di lavoro committente deve avere affinché sia applicabile la disciplina dello stesso art. 26.

Si tratta peraltro di una previsione non ancorata alla direttiva quadro 89/391/CEE, la quale, pur imponendo nel caso degli appalti gli obblighi di cooperazione e informazione reciproca quando in uno stesso luogo siano presenti i lavoratori di più imprese, non richiede che tale luogo sia nella disponibilità di un soggetto specifico, non dovendosi per altro verso trascurare che, secondo la Corte di giustizia, le disposizioni della direttiva devono essere interpretate sempre nel senso che vi sia incluso il numero più ampio di lavoratori.

Sul tema v. anche F. CHIETERA, *Sicurezza sul lavoro e rider*, in D. MESITI (a cura di), *Tutela del lavoratore tra prevenzione e protezione. Salubrità del posto di lavoro: tutele e sanzioni*, Milano, Il Sole 24 ORE, 2023, p. 89 ss.

¹⁴ Trib. Firenze, 1° aprile 2020, n. 886.

¹⁵ Trib. Palermo, 26 settembre 2022, n. 3350.

¹⁶ Trib. Palermo, 18 agosto 2022, n. 29826.

¹⁷ S. GIUBBONI, *I riders e la legge*, in "Rivista del diritto della sicurezza sociale", 2019, p. 847 ss.

D'altro canto, occorre osservare che alcune proposte interpretative relative al criptico concetto di disponibilità giuridica dei luoghi – come quella secondo cui tale disponibilità potrebbe essere anche in capo ai datori di lavoro appaltatori, o come quella che traduce la disponibilità giuridica come disponibilità materiale – debbono pur sempre fare i conti con il dato letterale di una norma, come l'art. 26, che ha natura penale ed è quindi soggetta a stretta interpretazione.

Il reale significato di quella espressione potrebbe essere invece rintracciato in quella giurisprudenza, tra cui in particolare la sentenza delle Sezioni Unite sul caso ThyssenKrupp¹⁸, che attribuisce particolare importanza alla cosiddetta teoria della “competenza per il rischio”¹⁹.

Una teoria che consente di identificare un soggetto al quale pertiene una specifica sfera di rischio che egli è tenuto a gestire osservando regole cautelari.

L'esistenza di una competenza significa esistenza di poteri, non potendoci essere competenza dove non ci siano poteri. In sintesi, vi sarebbe disponibilità giuridica ogni volta che ci sia una lecita utilizzazione del luogo, essendo i poteri, e quindi anche i doveri, quelli legati alle ragioni di tale legittima utilizzazione.

In altri termini, la disponibilità giuridica non dovrebbe essere concepita come se dovesse consistere necessariamente in un potere performativo, cioè in un potere di modificazione del luogo, come quando si è titolari di un diritto reale sul luogo. Può essere così, ma quando così non sia e tuttavia vi sia una legittima utilizzazione del luogo i poteri che sono connessi alle ragioni di questa utilizzazione diventano anche lo standard dei doveri. Ai poteri si conformano i doveri e quindi la competenza per il rischio acquisisce un contenuto che continua a ricalcare l'ambito dei poteri. Così oltretutto si evita di richiedere al datore di lavoro committente l'esercizio di poteri che concretamente non ha e quindi di imporre doveri il cui adempimento sarebbe sostanzialmente impossibile.

Questa teoria potrebbe forse sciogliere il nodo dell'imputazione delle responsabilità anche al di là dello specifico ambito della disciplina degli appalti, i potendosi ritenere che essa consenta di superare anche le strettoie che il legislatore, richiamando i luoghi di lavoro del committente, ha creato per la disciplina prevenzionistica del lavoro parasubordinato.

2.5. *La non agevole applicazione del d.lgs. n. 81/2008 al di fuori dei tradizionali luoghi di lavoro*

Pur tuttavia, non si deve trascurare che, una volta ritenuta ammissibile, l'applicazione del d.lgs. n. 81/2008 deve comunque misurarsi con la realtà. E la realtà evidenzia come non sia facile applicare certe disposizioni del decreto che

¹⁸ Cass. pen., S.U., 18 settembre 2014, n. 38343.

¹⁹ Su cui v. S. DOVERE, *Appalti e salute e sicurezza sul lavoro*, videoregistrazione della relazione alla seconda edizione del Festival Internazionale della Salute e della Sicurezza sul Lavoro, Osservatorio Olympus dell'Università di Urbino Carlo Bo e Fondazione Nazionale Sicurezza Rubes Triva, in [https://www.youtube.com/watch?v=OXiBUoaU-A](https://www.youtube.com/watch?v=OXiBUoaU-A;); D. MICHELETTI, *Il criterio della competenza sul fattore di rischio concretizzatosi nell'evento. L'abbrivio dell'imputazione colposa*, in “Criminalia”, 2015, p. 509 ss.

sono state concepite tenendo conto delle tradizionali coordinate di spazio e tempo.

Se il principale obbligo prevenzionistico del datore di lavoro consiste nella valutazione di tutti i rischi, come può egli valutare rischi che travalicano i confini dell'impresa?

Quando il tradizionale luogo di lavoro tende a sfumare i rischi da valutare dovrebbero essere quelli che, almeno in astratto, possono essere ragionevolmente e prevedibilmente riconducibili all'esecuzione di una prestazione di lavoro delocalizzata.

Il che comporta l'obbligo di far sì che la valutazione dei rischi sia effettuata mediante un'attenta analisi *ab origine* del processo di lavoro, come peraltro dovrebbe sempre accadere per rispettare il principio della prevenzione primaria insito nel precetto comunitario secondo cui i rischi innanzitutto debbono essere evitati o eliminati²⁰.

E poiché dalla valutazione dei rischi discende la conformazione degli obblighi di informazione e di formazione, quest'ultima in particolare dovrebbe indirizzarsi soprattutto sulle specifiche modalità dell'esecuzione della prestazione lavorativa anche avvalendosi di tecniche di simulazione tali da consentire al lavoratore di apprendere i comportamenti di volta in volta necessari nei diversi scenari in cui opera.

Seppur solo per inciso, a tale proposito vale la pena sottolineare l'importanza del possibile apporto alla formazione di certi strumenti dell'intelligenza artificiale, come le cosiddette tecnologie immersive nella realtà virtuale, le quali consentono di verificare – senza correre altri rischi se non quelli, ovviamente da valutare, connessi all'uso dei dispositivi ottici utilizzati – in che cosa consistano i rischi di una certa prestazione e come comportarsi a tale riguardo²¹.

2.6. La direttiva sul lavoro mediante piattaforme

Per la verità, l'intelligenza artificiale gioca un ruolo significativo anche per quanto riguarda il possibile ampliamento dei rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori.

Come è noto, ai rischi di vecchia generazione tipici della società industriale si affiancano oggi rischi più striscianti, maggiormente legati alla dimensione psichica e sociale dei lavoratori, ma potenzialmente forieri anche di rischi per il corpo delle persone, a conferma della nozione olistica di salute come stato di completo benessere bio-psico-sociale non consistente solo nell'assenza di malattia o infermità accolta dal d.lgs. n. 81/2008²².

²⁰ Art. 6, par. 2, lett. a), della direttiva quadro 89/391/CEE.

²¹ Cfr. INAIL, *Resilienza organizzativa e formazione in realtà virtuale per la salute e la sicurezza sul lavoro: i risultati del progetto FEREO*, Roma, 2026.

²² Art. 2, lett. o), del d.lgs. n. 81/2008.

Se quest'ultimo si era già fatto carico di questi nuovi rischi prevedendo l'obbligo di valutare quelli collegati allo stress lavoro-correlato²³, l'impetuoso impatto delle tecnologie sull'organizzazione del lavoro impone nuovi adeguamenti dei presidi prevenzionistici, volti soprattutto a contrastare i riflessi che le varie forme di intelligenza artificiale producono sui lavoratori che operano mediante piattaforme, ponendo a repentaglio quella personalità morale evocata dall'art. 2087 c.c. che altro non è se non la loro dignità²⁴.

Vengono qui in luce le previsioni della direttiva 2024/2831 sul miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali, che obbligano queste ultime:

a) a valutare i rischi dei sistemi decisionali o di monitoraggio automatizzati per la sicurezza e la salute dei lavoratori, in particolare per quanto riguarda i possibili rischi di infortuni sul lavoro e i possibili rischi psicosociali ed ergonomici;

b) a valutare se le garanzie di tali sistemi siano adeguate ai rischi individuati in considerazione delle caratteristiche specifiche dell'ambiente di lavoro;

c) a introdurre adeguate misure di prevenzione e protezione.

Tutti obblighi per i quali le piattaforme debbono garantire l'informazione e la consultazione effettive e la partecipazione dei lavoratori e/o dei loro rappresentanti, fermo restando che non possono utilizzare i sistemi di monitoraggio automatizzati o i sistemi decisionali automatizzati in alcun modo che metta indebitamente sotto pressione i lavoratori delle piattaforme digitali o ne metta altrimenti a rischio la sicurezza e la salute fisica e mentale.

Il che, a ben guardare, evidenzia la delicata questione della disconnessione²⁵ che, al di là del dibattito sulla sua configurazione come diritto o anche come dovere del lavoratore, non può non essere considerata dal punto di vista della tutela della salute e sicurezza sul lavoro come una misura di prevenzione che il datore di lavoro deve adottare ai sensi dell'art. 2087 c.c.

2.7. *Spunti sulla tutela della salute e della sicurezza nel lavoro agile*

Le questioni appena accennate assumono notevole rilievo nel caso del lavoro agile²⁶, in relazione al quale, se da un lato non si può ritenere che l'adempimento dell'obbligo datoriale di sicurezza si esaurisca nella consegna al lavoratore

²³ L. ANGELINI (a cura di), *La prevenzione dei rischi da stress lavoro-correlato. Profili normativi e metodiche di valutazione. Atti del Convegno di Urbino dell'8 novembre 2013*, in "I Working Papers di Olympus", n. 31/2014.

²⁴ Volendo, cfr. P. PASCUCI, C. LAZZARI, *Sistemi di IA, salute e sicurezza sul lavoro: una sfida al modello di prevenzione aziendale, fra responsabilità e opportunità*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2024, I, p. 587 ss.

²⁵ V. *amplius* S. MAGAGNOLI, *Diritto alla disconnessione e tempi di lavoro*, in "Labour & Law Issues", 2021, vol. 7, n. 2, p. 87 ss.

²⁶ Sia consentito rinviare a P. PASCUCI, *Note sul futuro del lavoro salubre e sicuro*, cit., p. 42 ss.

dell'informativa sui rischi di cui all'art. 22 della l. n. 81/2017²⁷, da un altro lato si dovrà valorizzare a fini prevenzionistici anche lo specifico accordo individuale volto all'attivazione di questa modalità lavorativa, nel quale ben potranno essere individuati anche i limiti della mobilità del lavoratore, che dovrebbero auspicabilmente essere definiti in chiave generale dalla contrattazione collettiva e poi specificamente declinati nel patto individuale.

Fermo restando che l'obbligo di cooperazione del lavoratore alla sicurezza – già previsto in generale dall'art. 20 del d.lgs. n. 81/2008 – qui assume un particolare spessore, non a caso enfatizzato dalla stessa l. n. 81/2017 nonché dal Protocollo sul lavoro agile del 7 dicembre 2021, tuttavia il datore di lavoro non potrebbe spogliarsi completamente dei suoi poteri, specie quello di vigilanza, che il d.lgs. n. 81/2008 finalizza alla tutela di un interesse superiore qual è quello della salute e sicurezza del lavoratore²⁸.

Un potere-dovere di vigilanza che, ovviamente, dovrà adeguarsi tecnicamente al fatto che buona parte della prestazione dello *smart worker* avviene lontano dagli occhi del datore di lavoro, con la conseguenza che la cooperazione del lavoratore dovrebbe contribuire anche a rendere possibile il controllo datoriale.

La verità è che gli scenari del lavoro delocalizzato impongono una ricalibratura dei ruoli di entrambe le parti, fermi restando i fondamenti delle posizioni di garanzia su cui si regge l'impianto prevenzionistico.

3.1. Sicurezza del lavoro e sicurezza sul lavoro. Il ruolo dell'art. 2087 c.c.

Se la crescente destrutturazione spazio-temporale della prestazione pone nuove sfide al diritto della prevenzione, quest'ultimo non può certo trascurare quanto la sicurezza *sul* lavoro sia messa a repentaglio dalla insicurezza *del* lavoro,

²⁷ Come peraltro risulta ulteriormente confermato nell'art. 11 del disegno di legge n. 1484-B (legge annuale sulle piccole e medie imprese) approvato dal Senato della Repubblica il 22 ottobre 2025, modificato dalla Camera dei deputati il 5 febbraio 2026 e trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza dal Senato della Repubblica il 6 febbraio 2026, che introduce all'art. 3 del d.lgs. n. 81/2008 il comma 7-bis, ai sensi del quale “Per l'attività lavorativa prestata con modalità di lavoro agile in ambienti di lavoro che non rientrano nella disponibilità giuridica del datore di lavoro, l'assolvimento di tutti gli obblighi di sicurezza compatibili con tale modalità di lavoro, in particolare di quelli che attengono all'utilizzo dei videoterminali, è assicurato dal datore di lavoro mediante la consegna al lavoratore e al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, con cadenza almeno annuale, di un'informativa scritta nella quale sono individuati i rischi generali e i rischi specifici connessi alla particolare modalità di esecuzione del rapporto di lavoro, fermo restando l'obbligo del lavoratore di cooperare all'attuazione delle misure di prevenzione predisposte dal datore di lavoro per fronteggiare i rischi connessi all'esecuzione della prestazione all'esterno dei locali aziendali”. La violazione di tale obbligo informativo datoriale è punita ai sensi dell'art. 55, comma 5, lett. c), del d.lgs. n. 81/2008.

²⁸ In particolare, l'art. 18, comma, 3-bis, del d.lgs. n. 81/2008, obbliga il datore di lavoro e i dirigenti a vigilare in ordine all'adempimento degli obblighi di cui agli artt. 19, 20, 22, 23, 24 e 25, ferma restando l'esclusiva responsabilità dei soggetti obbligati ai sensi dei medesimi articoli – i preposti, i lavoratori, i fabbricanti e i fornitori, gli installatori e il medico competente – qualora la mancata attuazione dei predetti obblighi sia addebitabile unicamente agli stessi e non sia riscontrabile un difetto di vigilanza del datore di lavoro e dei dirigenti.

essendo maggiormente esposti a rischi per la propria integrità psico-fisica coloro il cui rapporto di lavoro sia discontinuo o temporaneo²⁹, o più genericamente precario, quando non addirittura irregolare o sommerso.

Sicurezza *del* lavoro e sicurezza *sul* lavoro non sono fenomeni distinti, ma interferenti. Rispetto ai lavoratori stabili, i lavoratori flessibili sono più esposti al rischio o perché si assegnano loro compiti più pericolosi, in ambienti di lavoro e con condizioni di lavoro che chi ha un rapporto di lavoro stabile tenderebbe a rifiutare; o perché conoscono meno bene l'ambiente e gli strumenti di lavoro; o perché, essendo maggiormente esposti al ricatto occupazionale, si prestano ad affrontare rischi rilevanti.

Senza dire poi che, specialmente nel caso di continui rapporti diversi tra loro, si complica la stessa imputazione delle responsabilità, specialmente per quanto riguarda le malattie professionali.

D'altro canto, considerando il minore livello di sindacalizzazione dei cosiddetti lavoratori "atipici", si può ipotizzare che la loro situazione infortunistica sia ben più grave di quella che emerge dalle cifre ufficiali, così come il perdurante precariato comporta uno stress che, nel medio-lungo periodo, può produrre infortuni o patologie peraltro difficilmente riconoscibili come derivanti dal lavoro. Il che si riflette soprattutto sui rischi psico-sociali che non a caso sono sempre più diffusi.

Pur dovendosi compiere ogni sforzo per incentivare il lavoro stabile, occorre nel contempo fornire risposte credibili al problema di quella sorta di "insicurezza *al quadrato*" che scaturisce dalle tipologie negoziali flessibili, commisurando a tale situazione la portata dell'obbligo di sicurezza che grava sul datore di lavoro in virtù dell'art. 2087 c.c. come effetto naturale del contratto di lavoro.

Viene qui in rilievo quella *particolarità del lavoro* che, insieme all'esperienza e alla tecnica, questa norma evoca come parametro per valutare l'adeguatezza delle misure necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei lavoratori.

Una particolarità del lavoro da intendersi non solo in senso oggettivo con riferimento al tipo di attività lavorativa svolta, ma anche in senso soggettivo con riguardo al fatto che chi presta il lavoro lo fa in condizioni particolari che lo espongono maggiormente ai rischi. Cosicché le misure che il datore dovrà adottare per tutelare i soggetti che effettuano questo particolare lavoro non potranno essere solo le stesse che valgono nelle altre ipotesi, dovendosi tenere conto del frequente differenziale relativo al grado di esperienza, di preparazione, di conoscenza del contesto aziendale ecc.

3.2. *La tutela del lavoro flessibile nella disciplina sovranazionale: la direttiva 91/383/CEE*

L'esigenza di predisporre per i lavoratori flessibili una tutela speciale della salute e sicurezza traspare d'altronde a chiare lettere nelle fonti sovranazionali,

²⁹ V. il 4° e il 5° considerando della direttiva 91/383/CEE.

come in particolare la direttiva 91/383/CEE relativa al miglioramento della salute e sicurezza dei lavoratori a tempo determinato e interinali, la quale intende la tutela speciale per tali lavoratori flessibili come una disciplina ulteriore rispetto a quella generale valida per gli altri lavoratori: nulla di meno, ma qualcosa in più.

Ad esplicitarlo è il principio di parità di trattamento che la direttiva enuncia prefissandosi l'obiettivo di garantire che i lavoratori a termine e interinali beneficino dello stesso livello di protezione di cui beneficiano gli altri lavoratori³⁰: una parità di trattamento non formale, ma sostanziale, rispetto alla quale lo stesso livello di protezione si raggiunge colmando i *gap* connessi alla flessibilità del rapporto.

Il carattere aggiuntivo o complementare³¹ della tutela predisposta dalla direttiva è poi sancito là dove essa prevede l'integrale applicazione ai predetti lavoratori della disciplina generale della direttiva quadro n. 89/391/CEE e delle altre direttive particolari, fatte salve le disposizioni più vincolanti e/o più specifiche contenute nella stessa direttiva del 1991³².

Pertanto, la configurazione della direttiva del 1989 come disciplina generale di base e di quella del 1991 come disciplina speciale costituisce il criterio in base al quale gli Stati membri debbono attuare la direttiva adottando le misure necessarie.

Ciò vale per l'informazione preventiva dei lavoratori a termine o interinali, che deve riguardare anche una sorveglianza medica speciale e precisare gli eventuali rischi specifici aggravati³³. Altrettanto vale per la formazione che deve essere sufficiente e adeguata alle caratteristiche proprie del posto di lavoro, tenuto conto della qualificazione e della esperienza del lavoratore³⁴.

Inoltre la tutela speciale può anche consistere nella facoltà degli Stati membri di vietare il ricorso al lavoro a termine o interinale per taluni lavori particolarmente pericolosi, dovendosi, in mancanza di tali divieti, provvedere una appropriata sorveglianza medica speciale anche oltre la cessazione del rapporto di lavoro³⁵.

3.3. La tutela prevenzionistica del lavoro flessibile, dal testo originario del d.lgs. n. 81/2008 al d.lgs. n. 81/2015

Per quanto concerne le tipologie contrattuali flessibili, il d.lgs. n. 81/2008 aveva seguito originariamente una strada tradizionalista, tendenzialmente confermando quanto previsto nelle disposizioni precedenti³⁶ e senza valorizzare a

³⁰ Art. 2, par. 1, della direttiva 91/383/CEE.

³¹ 7° considerando della direttiva 91/383/CEE.

³² Art. 2, par. 3, della direttiva 91/383/CEE.

³³ Artt. 3 e 5 della direttiva 91/383/CEE.

³⁴ Art. 4 della direttiva 91/383/CEE.

³⁵ Art. 5, par. 1, della direttiva 91/383/CEE.

³⁶ Su cui, volendo, v. P. PASCUCCI, *Flessibilità e sicurezza del lavoro*, in "Diritto e lavoro nelle Marche", 2009, n. 3, p. 112 ss., spec. § 3.

chiare lettere il principio della tutela differenziale richiesto dal diritto comunitario³⁷. Come è stato efficacemente osservato, il d.lgs. n. 81/2008 non era riuscito a rendere pienamente comunicante “il ‘canale’ regolativo della sicurezza del lavoro e quello del mercato di lavoro”³⁸, non sviluppando coerentemente le giuste premesse poste con la definizione di lavoratore.

Peraltro, dopo l’emanazione del d.lgs. n. 81/2015, è ora in quest’ultimo che si rinvergono le specifiche previsioni prevenzionistiche dei più rilevanti contratti flessibili a cui si limiterà l’indagine – il contratto a termine, il contratto di lavoro intermittente e la somministrazione – fermo restando, ovviamente, che tali previsioni debbono sempre raccordarsi con i principi fondamentali del d.lgs. n. 81/2008.

Quanto al *part-time*, al di là di un isolato riferimento relativo al computo dei lavoratori ai fini dell’applicazione di particolari disposizioni³⁹, nel d.lgs. n. 81/2008 non si rinvenivano previsioni, né queste emergono nel d.lgs. n. 81/2015.

Del lavoro parasubordinato già si è detto in precedenza (v. *supra* § 2.2.).

3.3.1. *La tutela per il contratto a termine*

Anche per il contratto a termine, eccettuato anche in questo caso un unico riferimento al computo dei lavoratori⁴⁰, il d.lgs. n. 81/2008 non ha previsto disposizioni.

Per tale contratto restavano quindi in vigore le scarse previsioni del d.lgs. n. 368/2001 e, in particolare, quella di cui all’art. 7, comma 1, secondo cui il lavoratore assunto a termine doveva ricevere una formazione sufficiente e adeguata alle caratteristiche delle mansioni oggetto del contratto, al fine di prevenire rischi specifici connessi alla esecuzione del lavoro.

Senonché quest’ultima previsione è stata improvvidamente espunta dalla nuova disciplina del contratto a termine contenuta nel d.lgs. n. 81/2015⁴¹, suscitando perplessità anche per quanto riguarda il rispetto dei principi della direttiva 91/393/CEE⁴².

³⁷ È quanto rilevava, ancor prima dell’approvazione del disegno di legge delega governativo poi sfociato nella l. n. 123/2007 da cui è promanato il d.lgs. n. 81/2008, anche C. SMURAGLIA, *Il sistema normativo italiano in tema di sicurezza e igiene del lavoro: tentativi di coordinamento e prospettive*, in L. GUAGLIANONE e F. MALZANI (a cura di), *Come cambia l’ambiente di lavoro: regole, rischi, tecnologie*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 343.

³⁸ L. ANGELINI, *Lavori flessibili e sicurezza nei luoghi di lavoro: una criticità da governare*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Il testo unico sulla sicurezza del lavoro*, Atti del convegno di studi giuridici sul disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 aprile 2007 (Urbino, 4 maggio 2007), Roma, Ministero della salute-Ispesl, 2007, p. 104.

³⁹ Art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008.

⁴⁰ Art. 4, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 81/2008.

⁴¹ Art. 26.

⁴² C. LAZZARI, *Prime osservazioni a proposito di revisione delle forme contrattuali e sicurezza sul lavoro*, in “I Working Papers di Olympus”, 41/2015, p. 5.

Vero è, però, che la sostanza di quella previsione dovrebbe ritenersi comunque “viva” in virtù dell’art. 37, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, il quale, obbligando il datore di lavoro ad assicurare che “ciascun” lavoratore riceva una formazione sufficiente e adeguata in materia di salute e sicurezza, con particolare riferimento ai rischi riferiti alle mansioni, si riferisce – come meglio si dirà fra poco – a tutti i rischi specifici, compresi quelli connessi alla tipologia contrattuale.

3.3.2. La tutela per il lavoro intermittente

Nulla è stato previsto per i lavoratori intermittenti dal d.lgs. n. 81/2008 perché, all’epoca della sua emanazione, la regolamentazione del lavoro intermittente (artt. 33-40 del d.lgs. n. 276/2003) era stata abrogata dall’art. 1, comma 45, della l. n. 247/2007: la sua successiva resurrezione in virtù dell’art. 39, comma 11, della l. n. 133/2008 ha quindi impedito di tenerne conto nel cosiddetto testo unico, dovendosi quindi fare riferimento ancora alle scarse norme originariamente previste dal d.lgs. n. 276/2003 (art. 34, comma 3, lett. c); art. 35, comma 1, lett. f).

Nel d.lgs. n. 81/2015, al di là di quanto si dirà fra breve, non si rinvencono previsioni specifiche in materia di prevenzione, fatto salvo il principio generale di non discriminazione di cui all’art. 17, comma 1, secondo cui il lavoratore intermittente non deve ricevere, per i periodi lavorati e a parità di mansioni svolte, un trattamento economico e normativo complessivamente meno favorevole rispetto al lavoratore di pari livello.

3.3.3. La tutela per la somministrazione

Quanto alla disciplina prevenzionistica per la somministrazione, l’art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 81/2008 si era adagiato sulla disciplina già dettata dal d.lgs. n. 276/2003, senza neppure tentare un forse difficile recupero di alcune delle più pregnanti tutele previste dalla l. n. 196/1997 per il lavoro temporaneo.

Pur esplicitando più chiaramente che la posizione di garanzia datoriale grava su colui che utilizza la prestazione⁴³, il d.lgs. n. 81/2008 confermava la vigenza dell’obbligo sancito dall’art. 23, comma 5, del d.lgs. n. 276/2003 in capo al somministratore di informare i lavoratori sui rischi per la sicurezza e la salute connessi alle attività produttive in generale e di formarli e addestrarli all’uso delle attrezzature di lavoro necessarie allo svolgimento della attività lavorativa per la quale essi vengono assunti conformemente a quanto previsto dallo stesso d.lgs.

⁴³ Come peraltro emergeva anche nell’art. 23, comma 5, del d.lgs. n. 276/2003: dunque una dissociazione della posizione datoriale (che emerge anche nel distacco: art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 81/2008).

n. 81/2008⁴⁴, potendo il contratto di somministrazione prevedere che tale obbligo sia adempiuto dall'utilizzatore. In questa ripartizione di obblighi prevenzionistici, quello informativo e formativo che grava sul somministratore non esclude quello dell'utilizzatore di informare e formare il lavoratore in merito ai rischi specifici della propria azienda e che, in base all'art. 37, comma 4, del d.lgs. n. 81/2008, deve avvenire in occasione dell'inizio dell'utilizzazione.

Peraltro, nel momento in cui la disciplina dell'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 81/2008 è stata travasata nell'art. 35, comma 4, del d.lgs. n. 81/2015, è scomparsa la previsione contenuta nell'art. 23, comma 5, terzo periodo, del d.lgs. n. 276/2003 (già fatta salva dall'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 81/2008) secondo cui, ove le mansioni cui è adibito il prestatore di lavoro richiedano una sorveglianza medica speciale o comportino rischi specifici, l'utilizzatore ne informa il lavoratore conformemente a quanto previsto prima dal d.lgs. n. 626/1994 e poi dal d.lgs. n. 81/2008.

Anche in questo caso la soppressione della previsione rischia di evidenziare problemi rispetto alla direttiva 91/383/CEE specialmente con riferimento a quel concetto di sorveglianza medica speciale, mai definita nell'ordinamento italiano, che potrebbe non coincidere necessariamente con la sorveglianza sanitaria di cui all'art. 41 del d.lgs. n. 81/2008⁴⁵.

3.4. *La valutazione dei rischi da flessibilità tipologica*

Senza potersi diffondere oltremodo sui dettagli non sempre cristallini della disciplina prevenzionistica della somministrazione⁴⁶, è invece quanto mai opportuno ricordare come al d.lgs. n. 106/2009 – correttivo del d.lgs. n. 81/2008 – spetti (questa volta) il merito di aver aggiornato, ancorché in chiave generale, il principio comunitario della tutela differenziale per i lavori flessibili.

Ci si riferisce all'integrazione apportata all'art. 28 del d.lgs. 81/2008 che obbliga il datore di lavoro a valutare, tra tutti i rischi, anche quelli connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro, con il conseguente obbligo di individuare poi nel documento di valutazione dei rischi le procedure per l'adozione delle specifiche misure di tutela.

Dunque rischi specifici che derivano soprattutto dal fatto che a svolgere il lavoro è un soggetto che, in ragione del suo inserimento soltanto temporaneo nel contesto aziendale, sebbene possa essere tecnicamente e professionalmente preparato, nel proprio bagaglio non dispone di quella risorsa fondamentale consistente nell'esser parte stabile di una organizzazione, con tutto ciò che ne

⁴⁴ L'art. 23, comma 5, richiamava ovviamente il precedente d.lgs. n. 626/1994, ma tale riferimento, alla luce dell'art. 304, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008 doveva poi intendersi riportato a quest'ultimo decreto.

⁴⁵ C. LAZZARI, *Prime osservazioni*, cit., p. 10 ss.

⁴⁶ Per cui si rinvia *amplius* a C. LAZZARI, *Prime osservazioni*, cit., nonché, volendo, a P. PASCUCCI, *Flessibilità e sicurezza del lavoro*, cit., *passim*.

consegue in termini di conoscenze, comunicazione, esperienza e adattamento. Rischi specifici che possono essere tanto psichici quanto fisici, ben potendo tradursi i primi nella causa dei secondi.

Per la verità, la delusione provocata dalla scarsa applicazione pratica di questa previsione potrebbe essere destinata finalmente a stemperarsi alla luce di una recente sentenza di legittimità, la cui illustrazione presuppone però una doverosa e ampia premessa.

3.5. Valutazione dei rischi e divieti di ricorso al lavoro flessibile

Tale premessa consiste nel ricordare che la tutela della salute e sicurezza di certi lavoratori flessibili trova un indiretto sostegno anche nell'art. 14, comma 1, lett. c), nell'art. 20, comma 1, lett. d), e nell'art. 32, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 81/2015, i quali vietano il ricorso rispettivamente al contratto di lavoro intermittente, al contratto di lavoro a termine e alla somministrazione ai datori di lavoro che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi in applicazione della normativa di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori.

Si tratta di una disciplina inibitoria – già presente nella legislazione precedente al d.lgs. n. 81/2015⁴⁷ – la cui *ratio* risiede nell'esigenza di una maggior tutela per lavoratori che, per la temporaneità e la flessibilità del contratto, hanno minore familiarità con l'ambiente e la strumentazione di lavoro. Divieti, quindi, come afferma l'art. 4 della direttiva 2008/104/CE sul lavoro interinale, giustificati da ragioni d'interesse generale tra cui la tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

Come chiarito in giurisprudenza, l'effettività di tali previsioni – che meriterebbero di essere estese a tutte le ipotesi di lavoro non standard⁴⁸ – è garantita dalle sanzioni civili indirette conseguenti alla violazione dei divieti, consistenti nella nullità dei contratti sottoscritti in violazione dei divieti.

Non si deve peraltro dimenticare che, al di là delle conseguenze civilistiche – e delle ulteriori conseguenze derivanti dalla trasgressione dei divieti⁴⁹ –, la mancata o inadeguata valutazione dei rischi rileva autonomamente anche sul piano sanzionatorio diretto presidiato dalle sanzioni penali di cui all'art. 55 del d.lgs. n. 81/2008, a prescindere dalla relazione che possa o meno esistere tra la mancata valutazione e un infortunio sul lavoro.

⁴⁷ Per il contratto di lavoro intermittente nell'art. 34, comma 3, lett. c), del d.lgs. n. 276/2003; per il contratto a termine nell'art. 3, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 368/2001; per la somministrazione nell'art. 20, comma 5, lett. c), del d.lgs. n. 276/2003. Cfr. M. LAI, *La sicurezza del lavoro nelle nuove tipologie contrattuali*, in "Diritto e pratica del lavoro", 2003, p. 2427 ss.

⁴⁸ L. MONTUSCHI, *Aspettando la riforma: riflessioni sulla legge n. 229 del 2003 per il riassetto in materia di sicurezza sul lavoro*, in "Argomenti di diritto del lavoro", 2004, p. 749 ss., qui p. 770.

⁴⁹ Nel caso della somministrazione l'art. 40 del d.lgs. n. 81/2015 prevede una sanzione amministrativa pecuniaria a carico dell'utilizzatore.

3.5.1. Le conseguenze della violazione del divieto nel contratto a termine

Nel caso dell'apposizione del termine senza valutazione dei rischi, l'art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 81/2015 prevede espressamente anche la trasformazione del contratto in contratto a tempo indeterminato.

Vero è che anche sotto l'egida del precedente d.lgs. n. 368/2001 – il cui art. 3 contemplava lo stesso divieto ma non la conversione – la giurisprudenza di legittimità, con il sostegno della maggior parte della dottrina⁵⁰, aveva ritenuto che la clausola di apposizione del termine da parte delle imprese che non avessero valutato i rischi fosse nulla per contrarietà a norma imperativa, con la conseguente considerazione del contratto di lavoro a tempo indeterminato ai sensi degli artt. 1339 e 1419, comma 2, c.c.⁵¹, spettando al giudice di merito accertare, con valutazione esente dal sindacato di legittimità – ove correttamente motivata ed esente da vizi giuridici – la sussistenza del documento di valutazione dei rischi⁵², e incombendo sul datore di lavoro l'onere di provare di aver assolto specificamente l'adempimento richiesto dalla legge⁵³.

Una nullità della clausola di apposizione del termine che, in ragione della medesima *ratio* protettiva, è stata ritenuta sussistente anche ove il contratto a termine sia stipulato con una pubblica amministrazione⁵⁴.

Più nello specifico, si è poi affermato come non sia sufficiente la mera effettuazione della valutazione dei rischi, la quale deve essere resa conoscibile al lavoratore e quindi emergere in un documento con data certa⁵⁵. D'altronde la valutazione del rischio – che ovviamente deve precedere l'assunzione a termine⁵⁶ – è sempre trasfusa in un documento che ha precise formalità ai fini della propria validità, il che esclude che la prova della sussistenza del documento possa essere data

⁵⁰ R. ALTAVILLA, *I contratti a termine nel mercato differenziato*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 258; M. MISCIONE, *I divieti di contratto a termine*, in L. MENGHINI (a cura di), *La nuova disciplina del lavoro a termine*, Milano, Ipsoa, 2002, p. 99; G. RIGANÒ, *Sub art. 3*, in G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Commentario al d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368*, in "Le nuove leggi civili commentate", 2002, p. 61; L.M. DENTICI, *L'articolazione dei divieti nella nuova disciplina del contratto a tempo determinato*, in A. GARILLI, M. NAPOLI (a cura di), *Il lavoro a termine in Italia e in Europa*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 116-117; A. PRETEROTI, *Il contratto di lavoro a tempo determinato*, in G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Il lavoro privato e pubblico*, Milano, Ipsoa, 2009, p. 291; L. ANGELINI, *Lavori flessibili e sicurezza nei luoghi di lavoro*, cit., p. 106; C. LAZZARI, *L'obbligo di sicurezza nel lavoro temporaneo, fra ordinamento interno e diritto comunitario*, in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 2009, p. 658, nt. 153; volendo, P. PASCUCI, *Flessibilità e sicurezza del lavoro*, cit., p. 138 ss. *Contra* A. VALLEBONA, C. PISANI, *Il nuovo lavoro a termine*, Padova, Cedam, 2001, p. 35 ss., secondo cui il datore di lavoro poteva essere ammesso a provare, ex art. 1419, comma 1, c.c., la volontà ipotetica di non concludere il contratto di lavoro senza il termine nullo, con conseguente invalidità dell'intero negozio; conforme A. PIETROPAOLI, *Divieti di apposizione del termine al contratto di lavoro*, in G. PERONE (a cura di), *Il contratto di lavoro a tempo determinato nel D.lgs. 6 settembre 2001, n. 368*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 236-237.

⁵¹ Cass. civ., sez. lav., 2 aprile 2012, n. 5241.

⁵² Cass. civ., sez. lav., 21 marzo 2017, n. 8212; Cass. civ., sez. lav., 17 novembre 2017, n. 27335; Cass. civ., sez. lav., 31 maggio 2018, n. 13959; Cass. civ., sez. lav., 23 agosto 2019, n. 21683.

⁵³ Cass. n. 5241/2012, cit.; Cass. civ., sez. lav., 24 ottobre 2016, n. 21418.

⁵⁴ Cass., sez. lav., 24 giugno 2020, n. 12499.

⁵⁵ App. Venezia, 5 aprile 2022, n. 644.

⁵⁶ App. Genova, 21 luglio 2021, n. 186.

con prove testimoniali⁵⁷.

Né può ritenersi che, in caso di costituzione di nuova impresa – nel qual caso l'art. 28, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 81/2008 impone l'immediata valutazione dei rischi concedendo 90 giorni per elaborare il relativo documento – si possano assumere lavoratori a termine nelle more di tale elaborazione, in quanto quest'ultima previsione non può derogare il divieto posto da una norma imperativa⁵⁸. D'altronde, lo stesso art. 28, comma 3-*bis*, precisa che il datore di lavoro deve comunque dare immediata evidenza, attraverso idonea documentazione, dell'adempimento degli obblighi che dovranno poi emergere dal documento di valutazione⁵⁹.

Così come si è sostenuto che la nullità del termine opera anche quando manchi l'aggiornamento della valutazione dei rischi imposta dall'art. 29 del d.lgs. n. 81/2008, il cui onere probatorio grava sul lavoratore ove il datore abbia allegato il documento di valutazione dei rischi⁶⁰.

3.5.2. Le conseguenze della violazione del divieto nel contratto di lavoro intermittente

Nel caso del lavoro intermittente la legge nulla dispone circa le conseguenze della nullità del contratto,

A fronte del silenzio del legislatore, nella giurisprudenza di merito si è ritenuto che anche il contratto di lavoro intermittente debba convertirsi in un ordinario contratto di lavoro subordinato, peraltro a tempo determinato⁶¹.

I giudici di legittimità hanno invece operato una distinzione, ritenendo che la conversione in un contratto di lavoro a tempo indeterminato di un contratto di lavoro intermittente si abbia solo ove quest'ultimo sia a tempo determinato, in sostanza attraendo la disciplina del lavoro intermittente in quella del contratto a termine. Viceversa, ove si tratti di contratto di lavoro intermittente a tempo indeterminato, in assenza dell'espressa previsione della conversione, la mancanza della valutazione dei rischi produrrebbe la mera caducazione del contratto non retroattiva, *ex art. 2126 c.c.*, e ciò in quanto non incidendo l'omessa valutazione dei

⁵⁷ App. Milano, 21 aprile 2021, n. 305.

⁵⁸ App. Venezia, n. 644/2022, cit.

⁵⁹ Vale a dire quelli di cui al comma 2 dello stesso art. 28: lett. b) l'indicazione delle misure di prevenzione e di protezione attuate e dei dispositivi di protezione individuali adottati, a seguito della valutazione dei rischi; lett. c) il programma delle misure ritenute opportune per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza; lett. d) l'individuazione delle procedure per l'attuazione delle misure da realizzare, nonché dei ruoli dell'organizzazione aziendale che vi debbono provvedere, a cui devono essere assegnati unicamente soggetti in possesso di adeguate competenze e poteri; lett. e) l'indicazione del nominativo del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza o di quello territoriale e del medico competente che ha partecipato alla valutazione del rischio; lett. f) l'individuazione delle mansioni che eventualmente espongono i lavoratori a rischi specifici che richiedono una riconosciuta capacità professionale, specifica esperienza, adeguata formazione e addestramento.

⁶⁰ Trib. Roma, n. 11832/2021.

⁶¹ Trib. Milano, 19 giugno 2017, n. 1806.

rischi su alcuna clausola del contratto, non ne determinerebbe la deviazione dal tipo legale né ne altererebbe lo schema causale⁶².

Ci si può tuttavia chiedere se una simile conclusione, che nella sostanza finisce per penalizzare essenzialmente il lavoratore, sia davvero coerente con la peculiare *ratio* sottostante al divieto in esame e all'interesse da esso protetto, che ha una valenza non solo individuale, ma anche collettiva o addirittura pubblica *ex art.* 32 Cost.

3.5.3. Le conseguenze della violazione del divieto nella somministrazione: la definitiva apertura giurisprudenziale del canale di collegamento con l'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008

Anche nel caso della somministrazione, la giurisprudenza ha ritenuto che la mancanza della valutazione dei rischi renda nullo il contratto con la conseguente instaurazione di un contratto di lavoro subordinato con l'utilizzatore⁶³. D'altronde, in questo caso l'art. 38, comma 2, del d.lgs. n. 81/2015 prevede esplicitamente che il lavoratore possa chiedere, anche soltanto nei confronti dell'utilizzatore, la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze di quest'ultimo, con effetto dall'inizio della somministrazione.

Peraltro, occupandosi di somministrazione, una recentissima sentenza di legittimità pare aver finalmente colto e sciolto il nodo gordiano della questione più generale, istituendo una nitida relazione fra i divieti fin qui esaminati e il citato frammento dell'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008 che impone di valutare i rischi connessi alla tipologia contrattuale⁶⁴.

Per la verità, già fra le righe di qualche precedente pronuncia di merito era emersa l'esigenza di una più specifica valutazione dei rischi, rilevandosi come il documento di valutazione debba indicare specificamente i fattori di pericolo concretamente presenti all'interno dell'azienda, in relazione alla singola lavorazione o all'ambiente di lavoro e le misure precauzionali ed i dispositivi adottati per tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori⁶⁵.

Senonché è soprattutto nella recente pronuncia della Cassazione⁶⁶ che la relazione tra le norme citate diviene palpabile, rilevandosi innanzitutto che la valutazione dei rischi richiesta come condizione di legittimità del contratto di lavoro somministrato sia finalizzata ad assicurare una più intensa protezione nei confronti dei lavoratori somministrati, i quali, quando iniziano a prestare attività lavorativa presso l'utilizzatore, diventano parte di un'organizzazione di lavoro nuova a cui sono estranei e spesso per periodi brevi e frammentati.

Ciò esclude che tali esigenze di tutela possano essere soddisfatte mediante una valutazione generale dei rischi uguale per tutti, dovendosi invece tener conto

⁶² Cass. civ., sez. lav., 5 gennaio 2024, n. 378.

⁶³ App. Brescia, 3 giugno 2021.

⁶⁴ Cass. civ., sez. lav., 15 dicembre 2025, n. 32659.

⁶⁵ App. Milano, n. 305/2021, cit.

⁶⁶ Cass., n. 32659/2025, cit.

delle specifiche esigenze di integrazione del lavoratore somministrato nel livello di tutele e sicurezza generale dell'impresa, garantendogli il diritto alla effettiva parità di trattamento e alla non discriminazione sotto il profilo della salute e della sicurezza rispetto agli altri lavoratori, in attuazione della citata direttiva 91/383/CEE.

È quindi evidente che la valutazione dei rischi necessaria per accedere alla somministrazione – ma il discorso vale ovviamente anche per gli altri contratti flessibili qui in esame – non potrà mai esaurirsi nella valutazione generale dei rischi (oggettivi) presenti in azienda, ma dovrà invece individuare anche gli specifici rischi (soggettivi) connessi alla specifica tipologia contrattuale e identificare, sempre in via preventiva e formale, nel documento di valutazione dei rischi, le misure di cautela, individuali e collettive, necessarie per prevenirli oltre che le procedure per la concreta attuazione delle stesse⁶⁷.

Una valutazione che, peraltro, dovrà tenere conto anche del fatto che lo stesso art. 28, comma 2, lett. f), del d.lgs. n. 81/2008 pretende che il documento di valutazione individui le mansioni che eventualmente espongono i lavoratori a rischi specifici che richiedono una riconosciuta capacità professionale, specifica esperienza, adeguata formazione e addestramento: mansioni, dunque, alle quali non dovrebbero essere adibiti lavoratori flessibili privi di tali requisiti.

3.5.4. *A proposito dell'effettività dei divieti*

Sullo sfondo di questa illustrazione non si debbono trascurare i possibili limiti di effettività dei divieti in esame, a partire dalle ben note criticità che affliggono le attività di vigilanza fino al fatto che la tutela civilistica connessa alla trasgressione dei divieti opera essenzialmente *ex post*.

A tale proposito vale peraltro la pena ricordare come, nel caso dell'allora lavoro temporaneo, anche in chiave preventiva l'art. 1 della l. n. 196/1997 (ora abrogato) prevedesse il divieto di ricorso a tale contratto per le imprese che non dimostrassero alla Direzione provinciale del lavoro di aver effettuato la valutazione dei rischi.

Così come, originariamente, il d.lgs. n. 276/2003 rendeva corresponsabile il somministratore dell'osservanza del divieto mediante la previsione di una sanzione amministrativa pecuniaria destinata ad entrambi i contraenti in caso di sua violazione ai sensi dell'art. 18, comma 3, del d.lgs. n. 276/2003⁶⁸. Senonché anche

⁶⁷ Cass, n. 32659/2025, cit. Negli stessi termini si era già espressa la dottrina: v. F. CORSO, *La legge 3 agosto 2007 n. 123: vecchi problemi e nuove esigenze in materia di sicurezza sul lavoro*, in "Diritti lavori mercati", 2007, p. 261 ss., qui p. 278; volendo, P. PASCUCI, *Flessibilità e sicurezza del lavoro*, cit., spec. § 5.

⁶⁸ Come rilevato dal Ministero del lavoro nell'Interpello del 17 settembre 2007, n. 26, l'art. 18, comma 3, imponeva al somministratore, per andare esente da colpa (*in eligendo*), un comportamento diligente consistente nella verifica del reale adempimento, ad opera della controparte contrattuale, della valutazione dei rischi, quanto meno per presa visione del relativo documento, fermi restando i limiti derivanti dall'assenza di un controllo di merito sull'adeguatezza

tale norma è stata poi abrogata⁶⁹ e nei fatti soppiantata dall'art. 40, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015 che, per la violazione dei divieti posti dall'art. 32, punisce con una sanzione amministrativa pecuniaria solo l'utilizzatore, sgravando, quindi, il somministratore di ogni responsabilità in proposito.

Vero è che, come è stato osservato, l'esibizione del documento di valutazione dei rischi da parte dell'utilizzatore risulta in ogni caso funzionale al corretto assolvimento dell'obbligo del somministratore, ai sensi dell'art. 33, comma 3, del d.lgs. n. 81/2015, di comunicare per iscritto al lavoratore, all'atto dell'assunzione o dell'invio in missione, il contenuto del contratto di somministrazione, tra cui va annoverata l'indicazione della presenza di eventuali rischi per la salute e la sicurezza, così come delle misure di prevenzione adottate (art. 33, comma 1, lett. c)⁷⁰.

Sempre sullo sfondo potrebbe emergere poi un dubbio circa la ragionevolezza della conversione dei contratti stipulati in violazione dei citati divieti considerando che qui le esigenze di protezione del lavoratore non riguardano la stabilità dell'occupazione, bensì l'occupazione in condizioni di sicurezza, le quali, se valgono nel caso di un lavoro flessibile, non sono però irrilevanti in un lavoro stabile.

In realtà, la conversione del contratto è coerente con l'esigenza di protezione della salute e sicurezza del lavoratore. Infatti, nel contesto di un'organizzazione in cui sia stata effettuata una valutazione dei rischi che non abbia considerato solo i rischi da flessibilità, il contratto stabile sarebbe comunque tutelato per quanto attiene alla salute e sicurezza.

È vero però che, nel caso invece di totale mancanza della valutazione dei rischi, non solo non si terrebbero in alcun conto i rischi da flessibilità, ma vi sarebbero seri pericoli anche per la tutela dei lavoratori stabili. Senonché, la considerazione di tale situazione – al di là delle sue conseguenze penalistiche *ex* art. 55 del d.lgs. n. 81/2008 – non potrebbe comunque valere per sostenere l'infondatezza della conversione del contratto flessibile illegittimamente stipulato, dato che i divieti qui in esame costituiscono un elemento particolare dello speciale statuto protettivo della flessibilità che non può essere esportato oltre i suoi confini.

D'altro canto, nel momento in cui si accertasse la violazione del divieto (e si convertisse il contratto flessibile), scatterebbe anche la prescrizione *ex* d.lgs. n. 758/1994 che imporrebbe al datore di lavoro di effettuare la valutazione di tutti i rischi.

4. Conclusione

Sarebbe irrealistico affrontare seriamente i vari problemi della prevenzione

della valutazione, che non poteva essere evidentemente richiesto al somministratore. Sul punto v. ancora C. LAZZARI, *Prime osservazioni*, cit., p. 12.

⁶⁹ Dall'art. 55, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 81/2015.

⁷⁰ C. LAZZARI, *Prime osservazioni*, cit., p. 12.

primaria⁷¹ – quella, per intendersi, che mira innanzitutto a evitare ed eliminare i rischi, come pretende la direttiva quadro europea 89/391/CEE – senza focalizzare l'attenzione sulla relazione tra organizzazione del lavoro e salute e sicurezza dei lavoratori.

È nell'organizzazione del lavoro che si annida la maggior parte dei rischi di infortunio e dei fattori patogenetici ed è nell'organizzazione aziendale e del lavoro che va incorporata, fin dal suo concepimento, la dimensione del benessere dei lavoratori mediante un'attenta progettazione del processo di lavoro che operi scelte volte a garantire la salute e la sicurezza delle persone che lavorano.

La flessibilità, sia nella sua dimensione tipologica sia in quella organizzativa, costituisce un elemento ormai costante dell'organizzazione del lavoro. Pertanto, la valutazione della congruenza di un'organizzazione del lavoro che intenda incorporare la dimensione del benessere dei lavoratori non può non comportare, in primo luogo, un'adeguata valutazione di tutti i rischi, più o meno apparenti, connessi alla flessibilità.

Abstract

Il contributo propone una sintetica riflessione su alcune questioni relative all'applicazione della disciplina prevenzionistica di cui al d.lgs. n. 81/2008 nelle ipotesi di destrutturazione spazio-temporale della prestazione lavorativa e nei casi dei principali contratti di lavoro flessibili proponendo alcune soluzioni alla luce degli orientamenti della giurisprudenza.

The paper offers a brief reflection on some issues relating to the application of Legislative Decree no. 81/2008 concerning health and safety at work in cases of spatial-temporal destructuring of work performance and in the cases of the mai.

Parole chiave

Salute e sicurezza sul lavoro, destrutturazione spazio-temporale, contratti di lavoro flessibile, giurisprudenza.

Keywords

Health and safety at work, spatial-temporal destructuring of work performance, flexible work contracts, case law.

⁷¹ Su cui v. B. MAGGI, *Analisi e progettazione del lavoro per la tutela della salute. L'orientamento innovativo del d.lgs. n. 626 del 1994*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza. Per una gestione integrata dei rischi di lavoro*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 323 ss.; ID., *L'analisi del lavoro a fini di prevenzione*, in "Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali", 2006, n. 29, p. 13 ss.

DSL

1-2026

Sicurezza e salute dei volontari di protezione civile: dentro il decreto n. 81/2008, una normativa speciale**

di Giovanni Scudier*

SOMMARIO: 1. L'art. 18 della legge n. 198/2025 in materia di protezione civile. – 2. Lo statuto di sicurezza del volontario di protezione civile: una normativa speciale. – 3. L'ambito di applicazione. – 3.1. Le organizzazioni di volontariato di protezione civile. – 3.2. Le attività di protezione civile. – 3.3. I volontari. – 4. Il volontario: lavoratore “a equiparazione limitata”. – 5. Gli obblighi e gli adempimenti nella disciplina speciale. – 5.1. Formazione, informazione, addestramento, attrezzature e d.p.i., controllo sanitario (e sorveglianza sanitaria): un elenco a numero chiuso. – 5.2. La speciale configurazione della valutazione dei rischi. – 5.3. La mancanza di ruoli predefiniti e di obblighi di comportamento assegnati. – 5.4. Legale rappresentante e volontari con funzioni di coordinamento. – 6. L'apparato sanzionatorio. – 7. Conclusioni.

1. L'art. 18 della legge n. 198/2025 in materia di protezione civile

L'art. 18 del d.l. 31 ottobre 2025, n. 159 convertito in legge 29 dicembre 2025 n. 198 è dedicato alle “Organizzazioni di volontariato della protezione civile”, di cui ha riscritto la disciplina di sicurezza e salute dei volontari.

L'intervento ha per oggetto il decreto n. 81/2008, nello specifico l'art. 2 che equiparava i volontari ai lavoratori e l'art. 3, comma 3-*bis* che per essi disponeva l'applicazione del decreto n. 81 nei limiti e con le modalità previsti da disposizioni ministeriali attuative (il d.m. lavoro 13 aprile 2011 e il Decreto del Capo Dipartimento Protezione Civile – D.C.D.P.C. – 12 gennaio 2012)¹.

Entrambe queste norme sono state modificate; inoltre, e soprattutto, è stato aggiunto un nuovo art. 3-*bis*, in cui il d.l. n. 159/2025 con tredici commi ha elevato a rango di legge le disposizioni ministeriali previgenti e poi la legge di conversione n. 198/2025 li ha integrati con cinque commi, del tutto nuovi, che hanno riscritto la disciplina delle sanzioni e riconfigurato il quadro delle posizioni di garanzia.

Per effetto di questo intervento, la tutela della sicurezza e salute del volontario di protezione civile è ora contenuta in una disciplina avente forza e valore di legge, costituita dagli articoli 2, 3 e 3-*bis* del decreto n. 81/2008.

* Giovanni Scudier, avvocato in Padova, socio fondatore Studio Legale Casella e Scudier. giovanniscudier@casellascudier.it

** Questo scritto è stato preventivamente sottoposto alla valutazione del Comitato di redazione.

¹ Per una ricostruzione generale della disciplina prevenzionistica vigente nel mondo del volontariato prima dell'intervento del d.l. n. 159/2025, v. P. PASCUCI, *Sicurezza sul lavoro e responsabilità datoriali nel terzo settore*, in “IANUS Diritto e Finanza”, Quaderni 2025, p. 83 ss.

Le nuove disposizioni tengono conto della sopravvenuta emanazione del Codice della Protezione Civile tramite il d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1: l'adeguamento più significativo in questo senso ha per oggetto la definizione di "*organizzazione di protezione civile*", riformulata nella lettera a) del primo comma del nuovo art. 3-*bis*² valorizzando quale elemento qualificante la iscrizione nell'elenco nazionale del volontariato di protezione civile di cui all'art. 34 del predetto Codice.

Più che nell'aggiornamento formale, tuttavia, la vera portata della riforma va individuata nella legificazione della materia: le nuove norme sono tutte di rango primario, ed includono (con contenuto sostanzialmente identico) le regole che già esistevano come disposizioni attuative secondarie³. Non solo: sono norme di rango primario direttamente incorporate all'interno del decreto n. 81.

Sul piano sistematico, una prima plastica conseguenza è la separazione della disciplina del volontariato di protezione civile dall'altra realtà alla quale, secondo il previgente comma 3-*bis* dell'art. 3, le disposizioni del decreto n. 81 si applicavano "*tenendo conto delle particolari modalità di svolgimento delle rispettive attività*": le cooperative sociali rimangono ora l'unico ambito di applicazione cui continua ad applicarsi il d.m. lavoro 13.4.2011 e nello specifico il suo art. 7.

La sicurezza e salute del volontariato di protezione civile viene sottratta dal perimetro applicativo del d.m. lavoro 13.4.2011 ed assoggettata ad una disciplina che è esclusivamente sua propria, come detto di rango primario.

Senonchè, e questo ci sembra il punto cruciale, "*le disposizioni del presente decreto legislativo si applicano esclusivamente nei limiti e con le modalità previsti dall'articolo 3-bis*": così recita l'ultimo periodo del modificato comma 3-*bis* dell'art. 3), fissando in maniera netta che il perimetro della disciplina è ora tutto nell'art. 3-*bis* e nulla va cercato al di fuori di esso. Non si tratta più, come prima, di normazione secondaria: le regole, ora, sono esse stesse decreto n. 81; anzi, costituiscono il *limite esclusivo* di applicazione del decreto n. 81.

Altrettanto incisivo, e con piena coerenza, è il penultimo periodo della nuova lettera a) dell'art. 2: "*i volontari del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della protezione civile*" sono equiparati al lavoratore, ma lo sono "*nei limiti di quanto previsto dall'articolo 3-bis*". Questo significa che a questa peculiare tipologia di "lavoratori" (quale che sia il senso nel continuare a qualificarli tali: v. *infra*) non si applica lo statuto di sicurezza del lavoratore (decreto n. 81, art. 2087 c.c., ecc.), e neppure (come era fino ad oggi) lo statuto di sicurezza del lavoratore equiparato mediato da norme secondarie, bensì un nuovo e peculiare statuto di sicurezza che è tipico, ed esclusivo, del volontario di protezione civile e trova la sua fonte esclusiva, ancora, nell'art. 3-*bis*.

Infine, in maniera simmetrica la riforma agisce anche dal lato dei debitori di sicurezza: come non esiste un "lavoratore" se non nei limiti di quanto previsto dall'art. 3-*bis*, così i soggetti destinatari degli adempimenti di sicurezza "*non possono*

² La precedente definizione era contenuta nella lettera a) dell'art. 1 ("Definizioni") del d.m. lavoro 13.4.2011, una delle poche disposizioni che non sono state pedissequamente riprodotte nel nuovo art. 3-*bis*.

³ Gli articoli da 1 a 6 del d.m. lavoro 13.4.2011 sono riprodotti con modestissime differenze nel nuovo art. 3-*bis* del decreto n. 81/2008 ed in particolare nei commi da 1 a 12.

essere equiparati al datore di lavoro, al dirigente o al preposto, anche ai fini di cui agli articoli 18 e 19 del presente decreto”.

L'elemento caratterizzante di questa riforma è la dichiarata scelta del legislatore di uscire dallo schema tipico del decreto n. 81.

In questo senso la legificazione della disciplina di sicurezza per i volontari di protezione civile non è né mero aggiornamento delle norme, né mero rafforzamento della fonte: siamo di fronte ad una radicale riscrittura della materia, che disegna un nuovo sistema normativo di rango primario, speciale, di tutela della salute e sicurezza dei volontari di protezione civile.

Questo sistema è collocato dentro al decreto n. 81; ma lo è, se guardiamo ai contenuti, con la specifica finalità di starne fuori; o, più precisamente, con la finalità di applicarne i principi fondamentali secondo regole proprie.

2. Lo statuto di sicurezza del volontario di protezione civile: una normativa speciale

La nuova disciplina è connotata dal requisito della specialità, che si concretizza già sul piano della struttura normativa, tramite la presenza di un art. 3-bis dedicato, e poi sul piano dei contenuti.

Le nuove regole sono fisicamente collocate all'interno del decreto n. 81, e proprio il fatto di rimanere all'interno del decreto n. 81 vale a enfatizzarne la specialità, perché il regime diverso è contenuto in quello che è il corpo normativo generale di riferimento della materia e perché è lo stesso corpo normativo generale a dichiarare applicabili le norme specifiche in deroga allo schema tipico proprio delle norme generali.

Le nuove regole sono diverse in tutti i loro elementi, dal lato soggettivo dei destinatari, dal lato oggettivo degli adempimenti, e ancora nell'apparato sanzionatorio. La disciplina di sicurezza del volontario di protezione civile permane all'interno del corpo normativo del decreto n. 81, ma costituisce una vera e propria entità separata ed autosufficiente, con un suo ambito di applicazione ben circoscritto, i suoi precetti ed i suoi adempimenti, un suo apparato sanzionatorio, totalmente estraneo a quello del decreto n. 81 sia nei presupposti che nelle pene.

Per il destinatario della tutela, il volontario, sopravvive la equiparazione al lavoratore di cui all'art. 2, ma sembra trattarsi più di un dato formale che di un vero elemento qualificante; simmetricamente e dal lato dei debitori di sicurezza, alle organizzazioni di volontariato non si applica la struttura tipica delle posizioni di garanzia disegnata nel decreto n. 81 quale criterio universale di distribuzione dei doveri.

Quanto ai contenuti degli adempimenti, è bensì vero che le regole del d.m. lavoro 13 aprile 2011 e del D.C.D.P.C. del 12 gennaio 2012 sono di fatto confermate: ma risalta con particolare enfasi, ora che sono obblighi sanciti all'interno del decreto n. 81, la mancanza di connessione con gli obblighi tipici dello stesso decreto n. 81, ai quali la nuova normativa non fa alcun riferimento e che anzi, quanto agli articoli 18 e 19, esclude espressamente.

È infine totalmente riscritto anche l'apparato sanzionatorio: con l'annotazione, rispetto a quello cui potrebbe indurre una prima sommaria lettura, che non si tratta né di una depenalizzazione con la sostituzione di sanzioni amministrative a sanzioni penali, né di una sorta di scudo penale per i titolari degli obblighi, bensì di un vero e proprio ripensamento delle posizioni di garanzia. Queste, alla fine ed a ben guardare, sono presenti anche nel nuovo sistema, ma secondo criteri di individuazione totalmente avulsi dalla tradizionale nomenclatura legislativamente imposta dal decreto n. 81/2008 e dalle altre norme, incluso l'art. 2087 c.c., che ne costituiscono tipicamente integrazione.

L'esito non è, a nostro avviso, una diminuzione di tutela, e neppure una negazione dei principi di responsabilità su cui l'ordinamento basa la tutela della persona che opera in contesti organizzati; la nuova disciplina speciale appare piuttosto la presa d'atto della peculiarità di un mondo, quello del volontariato, non assimilabile, neppure per equiparazione, al mondo del lavoro ed alle dinamiche su cui sono state costruite nel tempo le logiche di tutela.

3. L'ambito di applicazione

Individuare con precisione l'ambito di applicazione della nuova disciplina è fondamentale: sul piano interpretativo, perché l'ambito di applicazione assolutamente unico è ciò che giustifica il discostamento da criteri e principi dogmatici che sono l'essenza stessa del diritto della sicurezza e salute sul lavoro; sul piano applicativo, perché si tratta di regole speciali che come tali non possono estendersi oltre i limiti tracciati dalla norma.

Va osservato allora che la riforma non si applica genericamente ad una indefinita nozione di volontariato, ma al mondo del volontariato organizzato; all'interno di questo, essa riguarda il volontariato di protezione civile, mentre rimangono escluse le "altre" organizzazioni di volontariato e promozione sociale, per le quali continua ad applicarsi il comma 12-*bis* dell'art. 3, del decreto n. 81, con il suo rimando alle disposizioni dell'art. 21⁴.

L'ambito di applicazione delle nuove norme viene individuato secondo tre diversi criteri successivi: deve trattarsi (i) di organizzazioni di volontariato della protezione civile; (ii) di attività di protezione civile; (iii) di volontari. Il primo presupposto prevede l'estensione, per esplicita indicazione normativa, ad alcuni ambiti affini; il secondo presupposto è quello che richiede, sul campo, un'opera di individuazione da parte dell'interprete; il terzo presupposto non ha deroghe né spazi interpretativi di sorta.

⁴ Sulle numerose criticità della equiparazione "*quanto meno surrettizia*" del volontario al lavoratore autonomo, v. P. PASCUCI, *Sicurezza sul lavoro e responsabilità datoriali nel terzo settore*, cit. nonché il lavoro ivi richiamato di F. BENEDETTI – F. BIASIOTTI, *Il quadro normativo di SSL nelle organizzazioni di volontariato e di promozione sociale*, in *Approfondimenti*, luglio 2024, in <https://olympus.uniurb.it>.

3.1. *Le organizzazioni di volontariato di protezione civile*

Il primo criterio per definire l'ambito di applicazione è dato dal fatto, che la normativa riguarda *“le organizzazioni di volontariato della protezione civile”*: lo sancisce a chiare lettere il nuovo testo del comma 3-*bis* dell'art. 3, ed è inoltre testualmente questa la rubrica dell'art. 3-*bis* che contiene la nuova disciplina speciale.

La definizione di “organizzazione di protezione civile” è contenuta nella lettera a) del comma 1 dell'art. 3-*bis*: *“le organizzazioni di volontariato, le reti associative e gli altri enti del Terzo settore, ivi compresi i gruppi comunali, intercomunali e provinciali di protezione civile, che annoverano la protezione civile tra le attività di interesse generale e le altre forme di volontariato organizzato di protezione civile iscritti nell'elenco nazionale del volontariato di protezione civile di cui all'articolo 34 del codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1”*.

Il rimando all'elenco di cui all'art. 34 del Codice di Protezione Civile – che individua l'iscrizione come requisito per partecipare alle attività di protezione civile da parte dei soggetti di cui all'art. 32 comma 2 del Codice – ed i richiami di quest'ultimo nonché del successivo comma 3 agli enti del Terzo Settore ed alle altre forme di volontariato organizzato, chiariscono nettamente che le organizzazioni cui si applica l'art. 3-*bis* del decreto n. 81 sono esclusivamente quelle che operano nell'ambito del contesto del Codice di Protezione Civile in forza di iscrizione nell'Elenco nazionale del volontariato di protezione civile.⁵

L'ambito di applicazione, dunque, è quello del volontariato organizzato che opera attraverso la partecipazione al Servizio nazionale di protezione civile, previa iscrizione nell'elenco nazionale delle organizzazioni di volontariato.⁶

Al di fuori della protezione civile, ma sempre con riferimento ai volontari, la nuova disciplina viene estesa ad alcune altre organizzazioni, nominativamente individuate.

La riforma vale anche per i volontari del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, della Croce Rossa Italiana e del Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico: lo sancisce espressamente il nuovo ultimo periodo del comma 3-*bis* dell'art. 3, lo confermano il comma 13-*bis* dell'art. 3-*bis* come pure i commi 6, 7 e

⁵ A prima lettura, potrebbe sorgere il dubbio che l'obbligo di iscrizione sia requisito richiesto soltanto per *“le altre forme di volontariato organizzato di protezione civile”* e non per i soggetti elencati nella prima parte della lettera a) del comma 1, dell'art. 3-*bis*. Questa conclusione però è esclusa dal fatto che, a seguito di modifica apportata in sede di conversione, la norma parla di *“iscritti”* (e non più di *“iscritte”*) riferendosi dunque a tutti i soggetti fino a lì menzionati e non soltanto alle *“altre forme”*; ma soprattutto e definitivamente, è esclusa dal fatto che l'art. 33 del Codice di Protezione Civile assoggetta all'obbligo di iscrizione *“le organizzazioni di volontariato, le reti associative e gli altri enti del Terzo settore ... nonché le altre forme di volontariato organizzato di protezione civile”*: vale a dire, tutti i soggetti menzionati nella lettera a) dell'art. 3-*bis*.

⁶ Sottolinea con particolare rilievo l'importanza dell'iscrizione J. MORETTI, *Volontariato della protezione civile: le modifiche del decreto sicurezza*, in *“Igiene e sicurezza del lavoro”*, n. 2/2026, p. 75 ss., secondo il quale *“tale precisazione non si limita ad un profilo formale, ma assume un significato sostanziale, poiché individua nell'iscrizione e nel riconoscimento amministrativo il presupposto imprescindibile per la legittimazione a operare nell'ambito della protezione civile”*.

9.⁷ Queste organizzazioni sono direttamente individuate come destinatarie, quindi non occorre ricostruire un percorso di appartenenza al Sistema nazionale di protezione civile; la normativa riguarda direttamente i volontari che in esse operano.

La peculiarità delle singole organizzazioni porta tuttavia con sé, per questi volontari, alcune puntualizzazioni. Così, per i volontari del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, l'applicazione del nuovo regime deve tenere conto del comma 11 dell'art. 3-*bis*, il quale conferma l'applicazione ai predetti volontari delle “*disposizioni previste per il personale permanente del medesimo Corpo*”; per i volontari della Croce Rossa Italiana, invece, il comma 10 dell'art. 3-*bis* ripropone quanto già previsto nell'art. 6, comma 2, del d.m. lavoro 13.4.2011 circa l'obbligo di prevedere “*una articolazione di compiti e responsabilità, a livello centrale e territoriale, conforme al principio di effettività di cui all'articolo 299 del presente decreto*”⁸. Va infine anche osservato che il comma 13-*bis* dell'art. 3-*bis* espressamente menziona Croce Rossa, Soccorso alpino e Vigili del fuoco tra coloro per i quali non si applica il regime sanzionatorio degli artt. 55, 56 e 59 del decreto n. 81; però non li include tra le organizzazioni cui non si applicano le posizioni di datore di lavoro, dirigente e preposto.

3.2. Le attività di protezione civile

Il secondo elemento che definisce l'ambito di applicazione è lo svolgimento di attività di “*protezione civile*”.

Il d.l. n. 159 contiene misure “*in materia di protezione civile*”; l'art. 18 riguarda le “*organizzazioni di volontariato di protezione civile*”; l'art. 3-*bis* sia nel comma 3 che nel comma 4) specifica che la disciplina di tutela vige “*nell'ambito degli scenari di rischio di protezione civile individuati dalle autorità competenti e sulla base dei compiti da lui svolti.*”

Se ne ricava che è escluso dalla normativa speciale tutto ciò che il volontario compie al di fuori di tale ambito. Non basta, insomma, che il volontario operi all'interno di una organizzazione di protezione civile iscritta all'elenco nazionale; se in tale ambito gli viene chiesto di svolgere, o comunque svolge, compiti che esulano dalle attività di protezione civile, ebbene per quei compiti non si applica la disciplina speciale dell'art. 3-*bis*.

Quali siano gli scenari di rischio per i quali trova applicazione la normativa speciale, lo si evince dal complesso sistema regolatorio contenuto nel Codice della

⁷ A stretto rigore, la nuova definizione di “lavoratore” di cui all'art. 2 menziona i volontari del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ma non quelli della Croce Rossa Italiana né quelli del Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico: tuttavia la specificazione dell'art. 3, comma 3-*bis* appare inequivocabile.

⁸ Non si può approfondire qui la questione, se questa norma sia una deroga al nuovo assetto delle posizioni di garanzia delle organizzazioni di volontariato, o se vada letta come rimando al principio di effettività ma non alle figure menzionate nell'art. 299; nel primo caso, se si tratti di una pedissequa riproduzione della precedente norma che nella riscrittura del tema delle posizioni di garanzia da parte della legge di conversione è sfuggita in sede di revisione, o se invece sia una deliberata sottrazione della Croce Rossa Italiana dal nuovo regime.

Protezione Civile, che tra l'altro definisce la funzione di protezione civile (art. 1)⁹, descrive le attività di protezione civile (art. 2)¹⁰ ed enuncia le tipologie di rischi di protezione civile (art. 16); in attuazione di quest'ultima norma, la individuazione degli scenari ha la sua fonte nell'art. 1 del D.C.D.P.C. del 12 gennaio 2012: *"L'allegato 1 ... contiene la condivisione degli indirizzi comuni per l'individuazione degli 'scenari di rischio di protezione civile' e dei compiti in essi svolti dai volontari ... al fine di assicurare un livello minimo ed omogeneo di base di articolazione dei predetti scenari e compiti per l'intero territorio nazionale"*. L'allegato 1 è stato modificato con decreto del 24 luglio 2025 *"alla luce del mutato contesto di attività del volontariato organizzato di protezione civile"*¹¹; il nuovo paragrafo 1 elenca gli scenari di rischio *"per i quali le Organizzazioni iscritte nell'Elenco nazionale ... possono svolgere attività a supporto del Servizio nazionale della protezione civile"*¹².

L'individuazione degli scenari di rischio non esaurisce, tuttavia, la nozione di "attività di protezione civile". L'allegato 1, infatti, prevede che il volontariato organizzato possa svolgere, *"nell'ambito delle attività di protezione civile di cui all'art. 2 del Codice"*, il proprio intervento in occasione di *"contesti di rischio caratterizzati dall'assenza degli specifici rischi di protezione civile di cui all'art. 16 del D.Lgs. 1/2018"*.

L'elenco di questi contesti di rischio è molto lungo¹³; ciò che ai nostri fini interessa rilevare è che l'allegato 1 configura in sostanza un panorama di attività

⁹ *"...l'insieme delle competenze e delle attività volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo"*.

¹⁰ *"Sono attività di protezione civile quelle volte alla previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, alla gestione delle emergenze e al loro superamento"*.

¹¹ Il decreto 24 luglio 2025, che aggiorna l'allegato 1 nonché l'allegato 3 sul controllo sanitario dei volontari, è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 27.10.2025, quindi prima della emanazione della legge n. 198/2025; per questo motivo nei suoi contenuti richiama ancora come fonte di riferimento il d.m. lavoro 13.4.2011 e non direttamente l'art. 3-bis del decreto n. 81.

¹² Gli scenari sono suddivisi in tre gruppi, riferiti ai tre commi dell'art. 16 del Codice della Protezione Civile: 1. rischio sismico, vulcanico, da maremoto, idraulico, idrogeologico, da fenomeni meteorologici avversi, da deficit idrico e da incendi boschivi; 2. rischio chimico, nucleare, radiologico, tecnologico, industriale, da trasporti, ambientale, igienico-sanitario e da rientro incontrollato di oggetti e detriti spaziali; 3. eventi programmati o programmabili in tempo utile, che possono determinare criticità organizzative, in occasione dei quali i soggetti del volontariato organizzato di protezione civile possono assicurare il proprio supporto, limitatamente ad aspetti di natura organizzativa e di assistenza alla popolazione.

¹³ 4. contesti di operatività ordinaria, attività di previsione, nell'ambito degli scenari 1, 2 e 3, pianificazione, diffusione della conoscenza; 5. attività sociale, addestrativa, formativa o di informazione alla popolazione, formazione teorico-pratica, compresa quella destinata ai cittadini, assistenza alla popolazione in occasione di disincendio ordigni bellici; 6. eventi diversi dalle emergenze che, seppur concentrati in ambito territoriale limitato, possono comportare un rilevante impatto con possibili rischi per la pubblica e privata incolumità (eventi a rilevante impatto locale); 7. inoltre, il volontariato organizzato può intervenire a supporto delle strutture operative o degli enti ordinariamente competenti, nei seguenti contesti assimilabili a scenari di protezione civile: a) incidenti che richiedano attività di soccorso tecnico urgente; b) attività di assistenza e soccorso in ambiente acquatico; c) attività di assistenza e soccorso in ambiente impervio, ipogeo o montano; d) attività di difesa civile, sicurezza cibernetica, infrastrutture critiche per l'impatto che gli eventi correlati possono avere sul territorio; e) attività operative a seguito di sversamento e spiaggiamento di prodotti petroliferi e di inquinamento da idrocarburi; f) attività operative a seguito di disincendio ordigni bellici; g) ricerca di persone disperse al di fuori dei contesti di cui all'art. 7, comma 1, lettere a), b) e c) del decreto legislativo n. 1/2018 e in ambiente diverso da quello montano e ipogeo.

che include “scenari di rischio”, ma anche “contesti di rischio” nonché “contesti assimilabili a scenari di protezione civile”. L'insieme di essi integra le attività di protezione civile, di cui alla normativa speciale in esame¹⁴.

La disciplina di tutela del volontario, peraltro, si applica non solo in riferimento agli scenari (ed ai contesti) di rischio, ma anche “*sulla base dei compiti da lui svolti*”.

Anche in questo caso viene in aiuto l'allegato 1 del decreto 12.1.2012: il paragrafo 2) contiene “*la descrizione dei compiti del volontariato organizzato di Protezione Civile*”¹⁵. Benché non menzionato nell'art. 3-*bis*, l'elenco dei compiti è elemento fondamentale perché devono essere riconducibili ad esso i compiti che le organizzazioni affidano ai singoli volontari: con l'annotazione che “*ciascun volontario può svolgere compiti appartenenti a diverse categorie, nel rispetto dei percorsi formativi ed addestrativi*”.

Possiamo quindi affermare, in conclusione, che il nuovo statuto di sicurezza del volontario di protezione civile si applica ai compiti, rientranti tra quelli propri delle organizzazioni di protezione civile, che il volontario svolge in quanto a lui affidati per gli specifici scenari di rischio e contesti di rischio individuati dalla normativa di riferimento.

3.3. I volontari

Il terzo elemento per individuare l'ambito di applicazione è quello che riguarda il profilo soggettivo: la normativa speciale si applica soltanto ai *volontari*.

La definizione di “volontario” non è contenuta nella riforma: questa si occupa di specificare entro quali limiti il volontario è un “lavoratore” da tutelare, ma non definisce il volontario; la definizione di volontario si ritrova invece nel Codice della

¹⁴ Appare inevitabile ritenere che la nozione di “scenari di rischio” di cui al comma 3 dell'art. 3-*bis* vada intesa in senso ampio, includendovi cioè anche i contesti di rischio “caratterizzati dall'assenza degli specifici rischi di protezione civile”; del resto, è lo stesso allegato 1 a precisare che le organizzazioni di volontariato operano pur sempre, in questi casi, “nell'ambito delle attività di protezione civile di cui all'art. 2 del Codice”. Diversamente, se si volesse valorizzare in senso restrittivo il dato testuale del comma 3 dell'art. 3-*bis*, si dovrebbero ipotizzare per i volontari di protezione civile diversi regimi di tutela, a seconda che le organizzazioni operino rigorosamente entro gli scenari di rischio, oppure in contesti di rischio che non rientrano negli scenari: soluzione che appare tuttavia poco ragionevole, sia nei presupposti che nell'attuazione pratica.

¹⁵ L'elenco comprende: supporto organizzativo ed amministrativo nell'ambito dei centri di coordinamento e delle sale operative; presidio e monitoraggio del territorio; informazione alla popolazione; assistenza alla popolazione in relazione agli specifici scenari di rischio; assistenza all'evacuazione di persone, animali e cose dagli scenari operativi; logistica, trasporti e movimentazione di attrezzature e materiali e mezzi; allestimento, gestione e ripristino di aree e centri per l'assistenza alla popolazione anche in riferimento agli aspetti impiantistici; predisposizione e somministrazione pasti; uso e conduzione di veicoli o attrezzature speciali; attività di ripristino dello stato dei luoghi; attività conseguente la previsione e l'accadimento di fenomeni atmosferici avversi; antincendio boschivo e d'interfaccia; attività in materia di radio e telecomunicazioni; soccorso e salvataggio; ricerca di persone disperse/scomparse; attività in ambiente acquatico e subacqueo; salvaguardia dei beni culturali in emergenza; gestione tecnica in emergenza; gestione ordinaria delle attività e delle sedi associative e dell'attrezzatura e mezzi in dotazione al volontariato; pianificazione di protezione civile.

Protezione Civile all'art. 32, comma 1¹⁶.

Va rimarcato ancora una volta che il volontario cui si applica questa disciplina è il volontario “organizzato” che, all'interno di una organizzazione iscritta, viene impiegato per attività di protezione civile: anche il comma 13-*bis* dell'art. 3-*bis*, che rivoluziona la disciplina delle responsabilità, è esplicito nel precisare che la nuova disciplina sanzionatoria riguarda le condotte tenute “*nello svolgimento delle attività di cui all'articolo 2 del citato codice di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1*”.

Tanto ribadito, l'art. 32 comma 1 del Codice della Protezione Civile pone l'accento su alcuni elementi fondamentali: la libera scelta; il modo personale, spontaneo e gratuito; la assenza di fini di lucro anche indiretti; la finalità esclusiva di solidarietà. Se mancano questi elementi, va escluso che ci si trovi al cospetto di un volontario.

A tale riguardo, va anche aggiunto che nell'art. 3-*bis* manca la definizione di volontario, ma non manca la sua individuazione “in negativo”, precisando cioè cosa “non è” volontariato.

Ai sensi del comma 2, lettera b), dell'art. 3-*bis*, sono fatti salvi – e quindi non si applicano gli obblighi “speciali” dell'art. 3-*bis*, ma tutte le altre norme del decreto n. 81 – “*i casi in cui sussistano rapporti di lavoro, qualunque sia la relativa tipologia contrattuale.*” La norma è perentoria e va interpretata con assoluto rigore.

Analogamente, il comma 5 prevede che “*le sedi delle organizzazioni di cui al comma 1, lettera a) ... nonché i luoghi di esercitazione, di formazione e di intervento dei volontari di protezione civile non sono considerati luoghi di lavoro*”; ma sono fatti salvi – e quindi, ancora una volta, esclusi dalla disciplina speciale – “*i casi in cui nelle medesime si svolga un'attività lavorativa*”.

Viene dunque ribadito che lo svolgimento di “attività lavorativa”, da intendersi evidentemente come attività svolta in forza di un rapporto di lavoro di qualsiasi tipologia contrattuale, è incompatibile con la nozione di volontario. Si tratta di precisazione apparentemente ovvia, ma fondamentale, perché costituisce il presupposto su cui poggia l'intero corpo normativo speciale.

4. Il volontario: lavoratore “a equiparazione limitata”

Nella normativa previgente, lo statuto di sicurezza del volontario era quello di soggetto equiparato al lavoratore, incluso nel lungo elenco di cui all'art. 2, dove la equiparazione si plasmava secondo quanto previsto all'art. 3 comma 3-*bis*: si applicavano le disposizioni del decreto n. 81, ma tenendo conto delle peculiarità

¹⁶ Art. 32, comma 1: “*Il volontario di protezione civile è colui che, per sua libera scelta, svolge l'attività di volontariato in favore della comunità e del bene comune, nell'ambito delle attività di protezione civile di cui all'articolo 2, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per acquisire, all'interno delle organizzazioni o delle altre forme di volontariato organizzato di cui al presente Capo, la formazione e la preparazione necessaria per concorrere alla promozione di efficaci risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà, partecipando, con passione e impegno ad una forza libera e organizzata che contribuisce a migliorare la vita di tutti.*”

e quindi “nei limiti e con le modalità” di cui in particolare al d.m. lavoro 13.4.2011.

Le limitazioni e le deroghe rispetto alla disciplina generale riguardavano gli adempimenti, non la definizione; inoltre, erano adempimenti in deroga di rango secondario, che comunque mantenevano il decreto n. 81 come norma primaria di riferimento e questo anche, naturalmente, ai fini della disciplina delle responsabilità nonché sanzionatoria.

Con la riforma, invece, il volontario non è più un lavoratore equiparato al quale si applicano le disposizioni del decreto n. 81 salve le deroghe previste nei decreti attuativi: la differenza di disciplina opera già a livello definitorio.

Il volontario è ancora all'interno della definizione dell'art. 2, lettera a) ed è ancora equiparato al lavoratore, ma lo è *“nei limiti di quanto previsto all'art. 3-bis”*; quest'ultima norma precisa che la equiparazione vale *“esclusivamente per le attività di cui ai commi 3 e 4”*. In sostanza, nei confronti del volontario valgono solo le attività che l'organizzazione deve porre in essere ai sensi dell'art. 3-bis, commi 3 e 4.

È nella definizione, dunque, la novità più rilevante: non si tratta di un lavoratore al quale si applica il decreto n. 81, seppure in maniera non piena in quanto equiparato; al contrario, è un soggetto che ai fini di sicurezza “diventa” lavoratore – non in senso proprio, ma solo nel senso di creditore di sicurezza - solo ed esclusivamente rispetto ad alcune attività, di cui deve essere beneficiario, e che costituiscono gli (unici) obblighi dell'organizzazione.

Simmetricamente rispetto a queste attività, di cui è creditore, il volontario è a sua volta debitore di taluni comportamenti, che rappresentano suo dovere: ma non è titolare degli obblighi di cui all'art. 20.

Ai sensi dell'art. 3-bis, comma 2, lettera a), il volontario deve *“prendersi cura della propria salute e sicurezza e di quella delle altre persone, presenti nelle sedi delle organizzazioni nonché sui luoghi di intervento, di formazione e di esercitazione, su cui ricadono gli effetti delle sue azioni o omissioni, conformemente alla sua formazione e informazione, alle istruzioni operative, alle procedure, alle attrezzature e ai dispositivi di protezione individuale in dotazione”*.

In sostanza, il volontario è un soggetto per la cui tutela vanno svolte alcune “attività” da parte delle organizzazioni (su ciò, v. *infra*) e il volontario a sua volta deve conformare il proprio agire sulla base di esse; “esclusivamente” a questi fini viene equiparato al “lavoratore”.

“Esclusivamente” è la parola chiave.

La “equiparazione” al lavoratore non produce effetti diversi ed ulteriori, rispetto all'applicazione degli obblighi nominativamente indicati; non esiste uno statuto generale che, al di fuori di quegli obblighi, sia applicabile come disciplina di riferimento; in sostanza, non esiste nessuna “equiparazione”. Non si tratta, a nostro avviso, di novità meno dirompente di quella sancita dal comma 13-bis per i rappresentanti legali e i volontari con funzioni di coordinamento; in realtà, ne è il perfetto contraltare. Non ci sono datori di lavoro, dirigenti, preposti; non ci sono lavoratori.

Allo stesso modo, la non applicabilità della disciplina sanzionatoria del decreto n. 81 sancita nel comma 13-*bis* del nuovo art. 3-*bis* non riguarda soltanto gli artt. 55 e 56 – norme che sanzionano datori di lavoro, dirigenti e preposti – ma riguarda anche l’art. 59 che contiene le sanzioni per il lavoratore: quando la norma sancisce che questi articoli non si applicano ai rappresentanti legali nonché ai volontari “*anche con funzioni di coordinamento*”, con la parola “*anche*” ci dice chiaramente che i volontari sono anch’essi destinatari della norma, e il riferimento all’art. 59 ne è la conferma.

Ed anche per i volontari – come per i legali rappresentanti ed i volontari con funzioni di coordinamento – va evidenziato che non si tratta soltanto di una depenalizzazione, cioè della abolizione di sanzioni penali ad invarianza di obblighi: anche per i volontari – come per le altre posizioni – siamo di fronte ad una vera e propria riscrittura di obblighi e doveri, riscrittura che trova il suo presupposto fondante nella sottrazione del volontario dal suo inquadramento di lavoratore, sia pure equiparato: esattamente come per le altre posizioni, per le quali la riscrittura si fonda sulla esclusione della riconducibilità alle posizioni di garanzia del datore di lavoro, del dirigente e del preposto.

A nostro avviso, oggi il volontario di protezione civile si configura dunque come un *tertium genus*, nella classificazione dell’art. 2, comma 1, lettera a); non è lavoratore, ma non è neppure lavoratore equiparato; a tutto concedere, è un soggetto “a equiparazione limitata”.

È una figura alla quale il legislatore ritiene vada garantita comunque una tutela, ma questa tutela viene rimodulata nella sua governance, nella strutturazione dei ruoli e nella attribuzione delle responsabilità.

5. Gli obblighi e gli adempimenti nella disciplina speciale

La specialità della disciplina emerge con particolare evidenza nella parte dell’art. 3-*bis* dedicata agli adempimenti che devono essere attuati a tutela della sicurezza e salute dei volontari (i doveri dei volontari invece, come si è visto, sono regolati nel comma 2, lettera a).

Le “*attività*” – come le definisce il comma 2, lettera a) – che costituiscono gli “*obblighi*” – come li definisce il comma 2, lettera b) – sono elencate nei commi 3 e 4, che riproducono le previsioni dei precedenti articoli 4, 5 e 6 del d.m. lavoro 13.4.2011 e nel comma 8 che conferma il rinvio al D.C.D.P.C. del 12.1.2012.

5.1. Formazione, informazione, addestramento, attrezzature e d.p.i., controllo sanitario (e sorveglianza sanitaria): un elenco a numero chiuso

Il comma 3 prescrive gli obblighi di formazione, informazione, addestramento, controllo sanitario; il comma 4 prescrive l’obbligo di dotazione di

attrezzature e dispositivi di protezione individuale idonei con formazione e addestramento all'uso; il comma 8 regola la sorveglianza sanitaria.

Una prima annotazione è che, diversamente dallo schema tipico del decreto n. 81 in cui gli adempimenti sono configurati come obblighi personali delle singole posizioni di garanzia,¹⁷ qui sono “*le organizzazioni*” che “*curano*” che i volontari ricevano le misure di tutela: ed è bensì vero che viene individuato nel legale rappresentante il soggetto “*tenuto all'osservanza degli obblighi*” (comma 2, lettera b), ma è altrettanto vero che la sanzione per la violazione degli obblighi è prevista non solo per quest'ultimo (comma 13-*ter*) ma anche per il volontario con funzioni di coordinamento (comma 13-*quinqies*).

Va ulteriormente evidenziato che i commi 3 e 4 esauriscono l'elenco degli obblighi. La conformazione delle norme è tale per cui questi, ed “*esclusivamente*” questi, sono gli obblighi: solo per queste attività il volontario è equiparato al lavoratore (comma 2, lettera a), solo questi sono gli obblighi del legale rappresentante (comma 2, lettera b); si tratta di un *numerus clausus*, e proprio la lettera b) del comma 2 – che fa salvi i casi in cui sussistano rapporti di lavoro – vale a ribadire la natura eccezionale della disciplina, che si giustifica proprio e solo in ragione della assenza di una “*attività lavorativa*”. Non c'è, nel nuovo sistema, una regola di chiusura da cui ricavare un obbligo, per le organizzazioni e per chi vi opera, di assolvere comunque tutti gli adempimenti tipici della parte datoriale sanciti nel decreto n. 81; ogni eventuale residuo dubbio è fugato dal comma 13-*bis*, nella parte in cui precisa esplicitamente che non ci sono, nelle organizzazioni di volontariato, datori di lavoro né dirigenti né preposti “*anche ai fini di cui agli articoli 18 e 19 del presente decreto*”. Il che significa, che non solo non si applicano le sanzioni degli articoli 55 e 56, ma non esistono proprio a monte gli obblighi.

In realtà, numero chiuso degli adempimenti non significa, come vedremo, che non debbano essere compiute a monte valutazioni e scelte che di quegli adempimenti sono il presupposto (valutare i rischi per i quali effettuare la formazione, ad esempio); significa però che tali attività presupposte non sono l'oggetto di una esplicita prescrizione normativa quanto a contenuti e forme, né sono oggetto di disciplina sanzionatoria, configurandosi quindi un sistema totalmente diverso da quello tipico del decreto n. 81.

Altra grande peculiarità della disciplina sta nel fatto che gli obblighi elencati nei commi 3 e 4 sono speciali non solo nel numero, ma anche nel loro contenuto.

Formazione, informazione e addestramento sono oggetto di proprie specifiche definizioni: le lettere b), c) e d) del comma 2 valorizzano le differenze dalle definizioni dell'art. 2 del decreto n. 81, ponendo l'accento sulle *attività operative* e sulle *procedure di intervento* ed escludendo anche dal formato testuale ogni riferimento al lavoro, agli ambienti di lavoro, alle procedure di lavoro. Manca anche un collegamento con gli articoli 36 e 37, né vi è rimando all'Accordo Stato-Regioni

¹⁷ Valga come esempio tipico l'art. 18: “*I datori di lavoro ... ed i dirigenti ... devono*”.

sulla formazione del 17 aprile 2025.¹⁸

Il controllo sanitario, addirittura, esiste solo per le organizzazioni di volontariato, chiamate ad eseguire “*accertamenti medici basilari*” su tutti i volontari, il cui fine è “*disporre di una ricognizione generale delle rispettive condizioni di salute*” (D.C.D.P.C. 12.1.2012, Allegato 3). Non si tratta, pacificamente, di sorveglianza sanitaria: il controllo sanitario va assolto nei confronti di tutti i volontari indistintamente; è finalizzato ad una generale ricognizione delle condizioni di salute e non alla verifica dell'idoneità alla mansione (che non esiste); non è riservato al medico competente. Solo alle condizioni di cui ai commi 6, 7 e 8 vanno svolte attività di sorveglianza sanitaria, che però devono essere “*compatibili con le effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato*” (comma 8) e sono anch'esse speciali: nei presupposti, nella finalità, nei contenuti, nelle procedure, financo nella scelta del medico competente che viene compiuta dal singolo volontario; il tutto secondo quanto previsto in particolare nell'Allegato 4 del D.C.D.P.C. del 12 gennaio 2012. Tra l'altro, proprio la radicale diversità del regime di sorveglianza sanitaria, rispetto alla disciplina contenuta negli articoli 25, 40 e 41 del decreto n. 81, appare la più ragionevole spiegazione del fatto che per il medico competente non è prevista nel comma 13-*bis* la disapplicazione del regime sanzionatorio di cui all'art. 58 del decreto n. 81; in realtà, non serviva disapplicare le sanzioni perché mancano a monte gli obblighi che quelle disposizioni sanciscono per il medico competente.

Sempre in tema di specialità degli adempimenti, va ricordato anche che i luoghi delle organizzazioni di volontariato non sono considerati luoghi di lavoro (comma 5) e quindi, intendendo la nozione in senso tecnico, non si applicano le disposizioni sui luoghi di lavoro di cui al Titolo II del decreto n. 81: regola che appare lineare per le sedi, ed ha un suo significato anche per i luoghi di esercitazione e di addestramento, mentre appare di più difficile comprensione per i luoghi di intervento, che certamente fuoriescono comunque da qualsiasi possibilità di governo da parte dell'organizzazione.¹⁹ In realtà, considerando che nei luoghi delle organizzazioni, in particolare le sedi, può svolgersi “attività lavorativa” anche di terzi, si pone la questione se essa valga ad escludere il regime speciale. Se così fosse, ogni sede che prevedesse la presenza pur saltuaria od occasionale di lavoratori terzi dovrebbe comunque rispettare rigorosamente i requisiti dei luoghi di lavoro. Se invece così non fosse, si porrebbe la necessità di trovare il modo di tutelare un lavoratore, che si reca in un luogo privo dei requisiti sostanziali del Titolo II²⁰.

¹⁸ Gli indirizzi comuni per le attività di formazione, informazione ed addestramento rimangono quelli dell'Allegato 2 al D.C.D.P.C. del 12.1.2012. Il comma 3 dell'art. 3-*bis* rinvia a “*standard minimi di sicurezza*” da definire a livello nazionale mediante apposita direttiva.

¹⁹ La disposizione era già presente nella normativa secondaria previgente, verosimilmente (all'epoca) al fine di ribadire che qualsiasi luogo di azione del volontario, per quanto equiparato al lavoratore, non costituiva mai scenario di attività lavorativa. A ben vedere nel nuovo sistema, che non vede più nel volontario un lavoratore neppure equiparato, il luogo in cui opera il volontario non è comunque per definizione un luogo di lavoro; questo non solo per i luoghi di intervento, ma anche per ogni altro incluse le stesse sedi.

²⁰ La soluzione, teoricamente individuabile nei disposti dell'art. 26 quantomeno per gli obblighi di informazione sui rischi specifici del luogo nonché di cooperazione e coordinamento se non proprio per il DUVRI, in realtà dovrebbe fare i conti con la mancanza degli elementi su cui

5.2. La speciale configurazione della valutazione dei rischi

È indubitabile che l'insieme degli adempimenti posti a carico delle organizzazioni di volontariato abbia poco a che fare con l'assetto complessivo degli obblighi del decreto n. 81. Gli obblighi sono puntuali e scaturiscono da una elencazione nominativa, non dal richiamo ad una disciplina generale che ai volontari non si applica.

Risalta subito, in tale contesto, la mancanza di un obbligo di valutazione dei rischi.

La sorpresa potrebbe addirittura aumentare leggendo, nel comma 13 dell'art. 3-*bis*, che misure ulteriori relative agli adempimenti obbligatori potranno essere definite tramite decreti attuativi dedicati, *“nel rispetto dei livelli generali di tutela della salute e della sicurezza previsti dal presente articolo”* e non nel rispetto delle misure generali di tutela di cui all'art. 15 (che la valutazione dei rischi la prevede in primissima posizione). In realtà, il comma 13 è un ulteriore richiamo alla specialità del sistema (in un sistema che non fosse assolutamente speciale sarebbe del resto impensabile una disposizione come il comma 12 dell'art. 3-*bis*, secondo cui *“l'applicazione delle disposizioni del presente articolo non può comportare l'omissione o il ritardo delle attività e dei compiti di protezione civile”*); ma i *“livelli generali di tutela”* della normativa speciale non escludono affatto, a nostro avviso, la valutazione dei rischi; al contrario, la implicano e, per quanto indirettamente, la prevedono; solo che è una valutazione dei rischi che assume connotati ancora una volta assolutamente speciali.

Formazione, informazione, addestramento, dotazione di attrezzature e d.p.i. devono essere assicurati dalle organizzazioni *“nell'ambito degli scenari di rischio”*: l'individuazione di questi scenari di rischio compete alle *“autorità competenti”*, e non è questa la valutazione dei rischi di cui stiamo trattando²¹; però certamente la norma esige che ciascuna organizzazione tenga conto, per adempiere ai propri obblighi, degli specifici scenari (e contesti) di rischio in cui intende operare. Si tratta di una prima caratterizzazione delle attività operative, ai fini del loro svolgimento in sicurezza.

Ancora ed a maggior ragione, le organizzazioni devono tutelare il volontario *“sulla base dei compiti da lui svolti”*: quindi ciascuna organizzazione deve prevedere una almeno sommaria assegnazione di compiti per ciascun volontario per basare su di essa le proprie attività (formative, di dotazione di d.p.i., ecc.), e questa è una ulteriore caratterizzazione delle attività operative.

l'art. 26 poggia le basi, a partire dalla mancanza di un datore di lavoro ospitante e di una valutazione dei rischi della sede. In realtà, a ben vedere, la criticità interpretativa è a monte, legata al fatto che nel nuovo statuto della sicurezza del volontariato manca una norma speciale per regolare i rapporti con i lavoratori terzi occasionalmente presenti.

²¹ La gestione degli scenari di rischio è tema non meno delicato e irto di difficoltà: per un quadro complessivo v. Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Fondazione Cima (a cura di), *La Protezione civile nella società del rischio. La gestione dei rischi naturali e la responsabilità degli operatori di Protezione civile*, Pisa, Edizioni ETS, 2025 ed ivi, per i profili legati alla responsabilità colposa, S. DOVERE, *L'accertamento del nesso causale e della colpa nella giurisprudenza penale in materia di eventi avversi: dal disastro di Sarno a quello di Viareggio*, p. 113 ss.

Ancora una volta si parte dagli scenari e contesti di rischio e dai compiti: da essi le organizzazioni traggono gli elementi per individuare i rischi ai quali il volontario può essere esposto, e su queste basi definiscono i contenuti dei propri adempimenti.

La riprova è anche testuale, pur mancando un obbligo esplicito di valutazione dei rischi: la “formazione” (comma 1, lettera b) e la “informazione” (comma 1, lettera c) sono finalizzate *“alla identificazione e alla eliminazione o, ove impossibile, alla riduzione e alla gestione dei rischi”*, che sono e non possono essere altro se non i rischi, cui il lavoratore può essere esposto durante l’attività operativa. Analogamente, l’obbligo di passare dal controllo sanitario alla sorveglianza sanitaria è legato alla individuazione dei volontari esposti *“ai fattori di rischio in misura superiore alle soglie previste”* (comma 6), il che altrettanto presuppone che ci sia una individuazione ed una valutazione dei rischi cui sono esposti i volontari.

La valutazione dei rischi cui sono esposti i volontari è dunque intrinseca alle attività delle organizzazioni, in base agli scenari di rischio in cui l’organizzazione si muove, ai contesti di rischio, ai compiti che l’organizzazione garantisce al Servizio nazionale di protezione civile. È la indispensabile base su cui determinare i contenuti delle attività di formazione, informazione, addestramento, dotazione di attrezzature e d.p.i., sorveglianza sanitaria.

Però l’obbligo di valutazione dei rischi non si traduce, come nella disciplina generale, in un obbligo di redazione di un Documento di Valutazione dei Rischi: l’organizzazione “cura” che il volontario riceva formazione, informazione, addestramento, sorveglianza sanitaria in funzione dei rischi cui può essere esposto, ma traduce la valutazione nelle forme che ritiene. Il modello normativo è di tipo sostanziale, non formale; gli obblighi sono indicati in termini di risultato (le “attività” da “curare”), non di comportamenti formali. L’obiettivo è la formazione, informazione ecc. del volontario in maniera utile a prevenire i rischi legati ai suoi compiti, non pretendere la formalità del documento. Come subito si vedrà, alla mancanza di formalità corrisponde la mancanza di una attribuzione vincolata: nessuna norma assegna la valutazione dei rischi al soggetto apicale (che non esiste) né conseguentemente sancisce una “indelegabilità” della funzione.

Non esistendo obbligo, non esiste neppure sanzione: la mancanza di un documento denominato DVR, o di un documento ad esso comunque assimilabile, non viene punita. Non solo non c’è contravvenzione: non c’è nessun tipo di sanzione. Non è la valutazione dei rischi “in sé” l’obiettivo della norma speciale: lo sono le misure che da essa derivano e che incidono in maniera diretta sulla sicurezza e salute del volontario.

5.3. *La mancanza di ruoli predefiniti e di obblighi di comportamento assegnati*

Gli obblighi non sono costruiti in termini di comportamenti formali, ma neppure di comportamenti assegnati in base a ruoli predefiniti: come già evidenziato

in precedenza, “*le organizzazioni curano*” che il volontario riceva tutela.

È bensì vero che “*il legale rappresentante è tenuto all’osservanza degli obblighi*”; ma il comma 13-quinquies indica anche i “*volontari con funzioni di coordinamento*” tra i possibili autori delle violazioni degli obblighi di cui ai commi 3 e 4: il che significa, che il riferimento al legale rappresentante non va letto come una attribuzione diretta di compiti, né tantomeno come un divieto di distribuzione di essi tra i membri dell’organizzazione.

Coerentemente con il fatto che si tratta, appunto, (solo) di un legale rappresentante, non necessariamente di soggetto che esercita poteri decisionali e di spesa, la norma va letta come attribuzione di un compito di natura organizzativa: il legale rappresentante non deve valutare in proprio i rischi, non deve formare in proprio i volontari; potrebbe anche farlo personalmente, ma il dovere che la legge gli assegna è un altro, e cioè fare in modo che l’organizzazione sia dotata di un sistema di regole interne, tale per cui le attività siano svolte.

Ciò che viene chiesto al legale rappresentante non è l’adempimento diretto degli obblighi, e neppure un atto di delega formale ad altri volontari di funzioni apicali che non esistono; ciò che viene chiesto è un atto di organizzazione.

5.4. Legale rappresentante e volontari con funzioni di coordinamento

Non solo nel linguaggio, ma anche nella sostanza, la normativa speciale per le organizzazioni di volontariato si distingue dal decreto n. 81, per la mancanza di uno schema predeterminato di distribuzione dei ruoli e di una corrispondente necessaria distribuzione di obblighi *ex lege*.

La funzione di legale rappresentanza è l’unica che opera *ex lege*, verosimilmente per la necessità di individuare una figura di sintesi; a ben vedere, è l’attribuzione del compito da parte della norma ad imporre alle organizzazioni di riconoscere al legale rappresentante il potere di compiere l’atto organizzativo. Nelle organizzazioni di volontariato, si potrebbe dire, il legale rappresentante non è solo colui che rappresenta legalmente l’ente; deve necessariamente (e statutariamente, a questo punto), essere colui che adotta l’atto organizzativo richiesto dall’art. 3-*bis* del decreto n. 81.

L’atto organizzativo ha lo scopo di assicurare che l’organizzazione di volontariato operi con una struttura, appunto, organizzata ai fini della sicurezza e salute dei volontari; che siano individuati con chiarezza i ruoli; che ad ogni ruolo corrispondano adempimenti ben precisi; che la somma degli adempimenti assegnati a ciascun volontario “*con funzioni di coordinamento*” copra l’intera gamma delle attività di sicurezza ed assicuri per tutti i volontari la fruizione di tutte le attività finalizzate alla loro tutela.

Le modalità di attuazione, tuttavia, sono completamente rimesse alle scelte dell’organizzazione, e la nozione atecnica di “*funzioni di coordinamento*” ne è la conferma. La locuzione lascia intendere una forma di organizzazione in cui il

coordinamento implica un “potere” (ché altrimenti non si giustificerebbe la norma sanzionatoria) ma non ne predefinisce i contenuti, totalmente lasciati alla volontà dell’ente e come tali insindacabili dall’esterno; potrebbe trattarsi di funzioni di portata sistematica – financo la stessa valutazione dei rischi prodromica alle attività – come di funzioni di natura operativa; potrebbe trattarsi di funzioni distribuite, anche in maniera molto frastagliata ed a più livelli. Quello che la parola implica è, a nostro avviso, che – salve naturalmente specifiche disposizioni interne – non è implicito nel ruolo di *coordinamento* l’esercizio di poteri gerarchici e direttivi, anzi il presupposto stesso della norma è che possa ben mancare (per la natura stessa dell’organizzazione) una struttura gerarchica. Questo significa anche che al sistema del volontariato organizzato di protezione civile rimane estranea la nozione di vigilanza, obbligo che connota fortemente le posizioni di garanzia tipiche del decreto n. 81, e che l’art. 3-*bis* significativamente non menziona. Sicché anche sotto questo profilo la violazione degli obblighi andrà imputata a ciascuno singolo volontario in ragione della personale omissione del proprio dovere di singolo, nella misura in cui si concretizza l’inosservanza della propria quota di “coordinamento”, ma non appare configurabile una responsabilità distribuita lungo una inesistente linea gerarchica in funzione di una inesistente posizione di controllo.

Il portato di questo assetto normativo è la specificazione del comma 13-*bis* secondo cui *“i rappresentanti legali e i volontari, anche con funzioni di coordinamento, delle organizzazioni ... non possono essere equiparati al datore di lavoro, al dirigente o al preposto, anche ai fini di cui agli articoli 18 e 19 del presente decreto”*.

Questa regola non è una norma di esonero, bensì una conseguenza della scelta normativa: è la esplicitazione del fatto che, nelle organizzazioni di volontariato, l’assetto degli adempimenti in materia di sicurezza e salute dei volontari è rimesso alle scelte dell’organizzazione: lo è nella individuazione dei ruoli (dove la conseguenza è la inapplicabilità sostanziale della nomenclatura tipica del decreto n. 81) e lo è nella conformazione del contenuto dei rispettivi adempimenti (dove la conseguenza è la inapplicabilità di una attribuzione aprioristica degli obblighi in funzione di ruoli precostituiti che non esistono e stante la possibilità di distribuirli in maniera libera tra tutti i volontari egualmente considerati). Mentre ai sensi del decreto n. 81 si individuano in una organizzazione le posizioni di garanzia, e da lì si ricostruisce la filiera degli obblighi, nelle organizzazioni di volontariato gli obblighi devono essere individuati singolarmente in capo a ciascuno, in base alle regole interne e quindi con la necessità di accertare che ad un certo soggetto faccia capo un certo obbligo. Non è certo una conclusione irragionevole, nel momento in cui significa la rinuncia ad ascrivere posizioni di garanzia *ex lege* a soggetti che rimangono sempre e comunque volontari, anche quando svolgono funzioni di coordinamento i cui confini sono diversi da organizzazione ad organizzazione.

6. L'apparato sanzionatorio

Essendo gli adempimenti un numero chiuso, che non corrisponde agli obblighi degli articoli 18, 19 e 20, la non applicabilità degli articoli 55, 56 e 59 sancita dalla prima parte del comma 13-*bis* appare come una necessaria conseguenza; ma, come si è visto, la eliminazione della responsabilità penale per le contravvenzioni non deriva tanto dalla norma che disapplica la sanzione, bensì dal venir meno del precetto ed anzi addirittura della posizione di garanzia cui ascriverlo, di cui la seconda parte dello stesso comma 13-*bis* è la esplicitazione formale conclusiva.

In una prospettiva che si dimostra molto attenta al “volontariato”, cioè alla “libera scelta” che sta alla base della partecipazione del volontario all'organizzazione, la sanzione per chi viola la regola è mirata proprio a privare la persona della possibilità di partecipare: questo vale per tutti i volontari in caso di violazione dell'obbligo di prendersi cura della salute e sicurezza propria e delle altre persone, così come per i volontari con funzioni di coordinamento in caso di violazione degli obblighi di tutela ad essi ascrivibili, per i quali tutti la sanzione è uguale e cioè la interdizione dall'esercizio delle attività di protezione civile da uno a sei mesi.²² Lo spirito della norma è il medesimo per il legale rappresentante, al quale pure viene inibito di operare nella protezione civile ma per un periodo maggiore, che va da sei mesi a due anni. L'eccezione è prevista per il legale rappresentante che sia anche sindaco, al quale si applica “esclusivamente” la sanzione amministrativa da euro cento a euro mille.

La radicale riformulazione delle sanzioni non significa negazione di tutela per i volontari, né esonero di responsabilità per chi rivesta un ruolo di legale rappresentanza o comunque svolga una funzione di coordinamento assegnatagli dall'organizzazione (sulla base di una partecipazione che è per tutti, va sempre ricordato, volontaria). Dal punto di vista della specifica sanzione, essa appare la conseguenza dell'avere sottratto la materia al rigoroso formalismo del decreto n. 81 ed al suo fitto apparato di contravvenzioni; alla fine ed a ben vedere, ciò che ne deriva è evitare di sottoporre i volontari, quale ne sia il grado, ad una sanzione amministrativa pecuniaria, direttamente o tramite le prescrizioni del decreto n. 758/94, assai poco compatibile con la manifestazione di spirito solidaristico insita nella loro scelta di partecipazione.

Quanto ad eventuali fattispecie di evento, il peculiare apparato sanzionatorio non si risolve comunque in una negazione di tutela. È da ritenere infatti che i ruoli di legale rappresentante, di volontario con funzioni di coordinamento, e financo di volontario “semplice”, si configurino comunque come posizioni di garanzia, nella misura in cui ai ruoli corrisponde una funzione e la funzione presuppone

²² Anche la previsione di una sanzione identica per i volontari con o senza funzioni di coordinamento appare indice significativo della consapevolezza del legislatore di operare in un contesto privo della connotazione gerarchica tipica delle organizzazioni in cui si svolge attività lavorativa.

comunque l'esercizio di un potere. La peculiarità sta però nel fatto, che non sono posizioni di garanzia tipizzate ma che vanno ricostruite di volta in volta; che non esistono in ogni caso obblighi predeterminati *ex lege*; che va ogni volta accertato il contenuto dei poteri propri della funzione, per individuarne le modalità di esercizio e la rilevanza causale di una eventuale condotta omissiva rispetto al ruolo ricoperto. Tutto questo richiede il rigore interpretativo e la lucidità di valutazione che sono dovuti ad un contesto che è di volontariato per tutti i protagonisti.

7. Conclusioni

Volendo cercare una *ratio* complessiva dell'intervento normativo, esso appare finalizzato a rendere coerente la disciplina di sicurezza e salute del volontario con il fatto che questi opera all'interno di un contesto normativo e regolatorio che non è riconducibile al lavoro.

Alla fine, a ben vedere, per il volontario organizzato di protezione civile l'utilizzo della nozione stessa di "lavoratore" si spiega nella misura in cui la parola esprime, per consuetudine normativa, l'esigenza di una garanzia di tutela di sicurezza e salute, ma certo si sarebbe potuto perfino farne a meno, posto che la sicurezza e salute del volontario è il risultato di uno statuto normativo che è altro rispetto a quello del decreto n. 81. Parimenti le nuove norme che escludono, per le organizzazioni di volontariato, la classica configurazione organizzativa impostata sulle posizioni di datore di lavoro, dirigente e preposto costituiscono la attuazione simmetrica di questa scelta di specialità.

La mancanza di attività lavorativa è il fattore che connota la materia; essa si declina, altresì, come mancanza di un datore di lavoro.

Nel sistema del volontariato organizzato, l'attività del volontariato è svolta *"in favore della comunità e del bene comune"* (Codice della Protezione Civile, art. 32, comma 1); le organizzazioni che perseguono tali finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale sono soltanto lo strumento attraverso il quale le azioni del volontario vengono incanalate all'interno del Servizio nazionale della protezione civile. Non a caso la norma ribadisce in maniera inequivocabile che deve assolutamente mancare un soggetto che beneficia, direttamente o indirettamente, della prestazione del volontario, come non è quando si configura una attività lavorativa, indipendentemente dalla tipologia contrattuale (e quindi anche in caso di lavoro gratuito).

La mancanza di un soggetto che beneficia dell'opera del volontario non esclude tuttavia, di per sé, la presenza di un datore di lavoro, nella sua accezione prevenzionistica.

La nozione di "organizzazione" dell'art. 2, lettera a), del decreto n. 81, infatti, *"travalica i confini dell'art. 2082 per connotare qualsiasi realtà in cui si svolga lavoro umano"*, sicché *"il criterio fondamentale per l'identificazione del datore di lavoro diventa la concreta"*

gestione dell'organizzazione produttiva"²³; concetto che si riassume, come noto, nella formula dell'esercizio dei poteri decisionali e di spesa.

Anche la costruzione di un sistema di posizioni di garanzia tipiche è disegnata nel decreto n. 81 intorno alla distribuzione dei poteri gerarchici e funzionali, che a loro volta connotano le figure del dirigente prevenzionistico e del preposto.

L'elemento di novità è rappresentato dal fatto che la nuova disciplina ha evidentemente ritenuto incompatibile con le realtà del volontariato organizzato una individuazione di ruoli basata sul principio della "responsabilità dell'organizzazione", intesa per il datore di lavoro come esercizio dei poteri decisionali e di spesa nonché per dirigente e preposto come esercizio di poteri gerarchici e funzionali. Più specificamente, obiettivo della nuova disciplina sembra essere stato quello di rimarcare la peculiarità del sistema di protezione civile e di costruire un regime di responsabilità altro e diverso, rispetto a quello tipico delle organizzazioni di lavoro²⁴.

In questo nuovo sistema, rimane la distinzione dei ruoli tra il soggetto comunque apicale anche se non nel significato prevenzionistico (il legale rappresentante), coloro che si collocano nei gradi intermedi dell'organizzazione (i volontari con funzioni di coordinamento, diversamente gradate), e coloro che operano soltanto come volontari; ma questa distinzione viene svincolata dal contesto organizzativo, procedimentale e formale del decreto n. 81 e viene rimessa alle scelte interne dell'organizzazione.

Il risultato non è, a nostro avviso, una eliminazione di tutela per i volontari, e neanche una riduzione di tutela, se per tutela intendiamo l'esistenza di un sistema di obblighi che abbia per risultato la protezione della persona, e non solo la esistenza di un apparato sanzionatorio, e magari di un apparato sanzionatorio necessariamente penale.

Ci sembra di poter dire che si tratti piuttosto della introduzione di nuove posizioni di garanzia, chiamate a sostituire le posizioni di garanzia tipiche del decreto n. 81; il legislatore ha evidentemente ritenuto che queste non siano l'unico paradigma normativo possibile quando si verte in materia di tutela della sicurezza e della salute delle persone, se le persone non sono assimilabili in qualche modo ai lavoratori. Ed ha altresì ritenuto che demandare alle stesse organizzazioni la configurazione interna delle modalità attuative sia la formula più idonea a contemperare la specificità del volontariato, la flessibilità delle strutture organizzative, l'esigenza di tutela.

Si tratta, certamente e in conclusione, di una normativa assolutamente speciale.

Essa potrebbe avere un rilievo nella prospettiva di una riscrittura della

²³ P. PASCUCCI, *I principi fondamentali della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*, Torino, Giappichelli, 2025, p. 94.

²⁴ In questo senso, la riforma sembra avere recepito le indicazioni della dottrina sulla necessità di individuare, "*in considerazione della specialità della situazione*", una tutela prevenzionistica diversa seppur "*forgiata sulla falsariga di quella generale*": così ancora P. PASCUCCI, *Sicurezza sul lavoro e responsabilità datoriali nel terzo settore*, cit.

sicurezza e salute dei volontari operanti nell'altro contesto organizzato, il volontariato di promozione sociale, attualmente attuata tramite il problematico rinvio all'art. 21; il ruolo centrale attribuito alle scelte dell'ente si pone pienamente in linea con le esperienze applicative di "autodisciplina" che il settore ha tentato negli angusti limiti imposti da quella norma.²⁵

La riforma, per contro, non scalfisce in nessun modo principi e contenuti che regolano la materia della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, neppure negli ambiti di equiparazione che il decreto n. 81 tradizionalmente include; non li scalfisce perché sono altri e diversi – speciali, appunto – i presupposti di questa nuova disciplina, e sono questi presupposti che giustificano l'approccio "sostanziale" dell'art. 3-*bis*. Un solo dubbio potrebbe sorgere, e cioè se, per la tutela effettiva della salute e sicurezza del lavoratore, l'unica alternativa possibile debba per forza consistere, come è per numerosi aspetti del decreto n. 81 e dell'intero sistema di sicurezza e salute del lavoro, in un formalismo a volte esasperato ed esasperante. Ma questa è un'altra storia.

Abstract

La legge n. 198/2025 ha riscritto la disciplina di sicurezza e salute dei volontari delle organizzazioni di protezione civile, creando una normativa speciale che rimane dentro il decreto n. 81/2008 ma ne differisce per destinatari, contenuti, responsabilità ed apparato sanzionatorio. L'articolo approfondisce le novità, a partire dalla ridefinizione del volontario; ne individua l'ambito di applicazione assolutamente esclusivo; analizza il contenuto degli obblighi e la loro differenza rispetto agli obblighi per le attività lavorative del decreto n. 81/2008; esamina il nuovo apparato sanzionatorio. Emerge la creazione di un sistema prevenzionistico per i volontari di protezione civile assolutamente speciale, in cui l'organizzazione interna degli enti assume rilevanza decisiva e le posizioni di garanzia fuoriescono dallo schema predefinito tipico della sicurezza e salute che regola il mondo del lavoro.

Law no. 198/2025 rewrote the safety and health disciplin of volunteers in civil protection organizations, creating a special, dedicated legal framework that remains within Legislative Decree 81/2008 but differs in subjects, contents, responsibilities, and sanctioning system. This article explores the innovations, starting with the redefinition of the volunteer; identifies its absolutely exclusive scope of application; analyzes the content of the obligations and their difference from employment-based obligations under Decree 81/2008; examines the new sanctioning system. What emerges is the creation of an absolutely special prevention system for civil protection volunteers, in which the internal organization of the institutions assumes decisive importance and the positions of guarantee go beyond the predefined scheme typical of safety and health that regulates the world of work.

Parole chiave

Organizzazione di protezione civile, attività di protezione civile, volontario di protezione civile, formazione, valutazione dei rischi, posizione di garanzia.

Keywords

Civil protection organization, civil protection activity, civil protection volunteer, training, risk assessment, position of guarantee.

²⁵ Per l'analisi di queste esperienze v. F. BENEDETTI – F. BIASIOTTI, *Il quadro normativo di SSL nelle organizzazioni di volontariato e di promozione sociale*, cit.

DSL

1-2026

Responsabilità datoriale per danno da conflittualità lavorativa e modelli di organizzazione e gestione**

di Laura Greco*

SOMMARIO: Premessa. – 1. Ambiente di lavoro e tutela della salute. – 2. Il *mobbing* e la responsabilità datoriale. – 3. Lo *straining*. – 4. Il risarcimento del danno da *stress* da conflittualità lavorativa. – 5. I modelli di organizzazione e gestione nella gestione e prevenzione dei rischi. – 6. Il valore dell'asseverazione. – 7. Conclusioni.

Premessa

L'articolo 2087 del Codice Civile costituisce il pilastro fondamentale del sistema di prevenzione in materia di tutela del lavoro. Inserito all'interno del sinallagma contrattuale, esso impone al datore di lavoro non solo un obbligo di astensione da condotte dannose, ma anche doveri positivi, richiedendogli di adottare tutte le misure necessarie a garantire un ambiente e un'organizzazione del lavoro idonei, per quanto possibile, alla salvaguardia dell'integrità fisica e della personalità morale del lavoratore.

La natura elastica e dinamica della norma ha reso possibile un costante adattamento del suo ambito applicativo, consentendo una progressiva estensione delle tutele alla luce dei mutamenti intervenuti nel mondo del lavoro. Tale evoluzione è stata resa possibile grazie a un approccio interpretativo e innovativo guidato soprattutto dalla giurisprudenza, che ha offerto letture via via più ampie e costituzionalmente orientate dell'art. 2087 c.c.

In questa prospettiva, l'attenzione si è gradualmente spostata anche verso i fattori organizzativi, relazionali e ambientali, riconoscendo la responsabilità del datore di lavoro anche in presenza di contesti disfunzionali, conflittuali, stressogeni o non rispettosi dei principi ergonomici, qualora tali condizioni abbiano inciso negativamente sulla salute psico-fisica del lavoratore.

Questo sviluppo interpretativo ha reso anche possibile il superamento dei vincoli imposti dalla tradizionale figura del *mobbing*, la cui costruzione

* Laura Greco è dottoranda di ricerca presso la Fondazione Marco Biagi – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. laura.greco@unimore.it

** Questo scritto, preventivamente sottoposto alla valutazione del Comitato di redazione, riproduce, con l'aggiunta delle note, l'intervento presentato al Seminario "Gli obblighi di sicurezza come prevenzione di tipo organizzativo: i modelli di organizzazione e i sistemi di qualificazione delle imprese", tenutosi in Urbino il 4 aprile 2025.

giurisprudenziale aveva frenato il dibattito dottrinale e applicativo, imponendo come condizione per il risarcimento del danno la dimostrazione dell'intenzionalità lesiva (*animus nocendi*) del datore di lavoro. Ciò aveva condotto al rigetto delle domande risarcitorie, anche in presenza di gravi lesioni alla salute, per l'assenza di un'intenzionalità specifica, trascurando, così, un'analisi complessiva della responsabilità contrattuale *ex art. 2087 c.c.*

Questo contributo si propone di esaminare il percorso evolutivo seguito dalla giurisprudenza nel tentativo di rafforzare, nel tempo, la tutela dell'integrità psico-fisica del lavoratore, attraverso un'estensione progressiva dell'obbligo di sicurezza adeguato ai nuovi rischi e profondi mutamenti intervenuti nell'organizzazione del lavoro.

1. *Ambiente di lavoro e tutela della salute*

L'ambiente di lavoro si configura come un sistema articolato di relazioni, nel quale l'assetto organizzativo e le interazioni tra i soggetti coinvolti possono dar luogo a dinamiche che, ove non adeguatamente governate e valutate, risultano potenzialmente lesive dell'equilibrio psico-fisico del lavoratore. In tale prospettiva, assume particolare rilievo la nozione di salute contenuta nell'art. 2, comma 1, lett. o), del d.lgs. n. 81/2008, la quale accoglie una visione unitaria del bene salute, riconducibile ad uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità, evocando una condizione di equilibrio del soggetto rispetto all'ambiente, inteso in senso lato, ossia non solo come ambiente di lavoro, ma anche di vita, all'interno del quale egli è inserito. Ne deriva che la tutela deve estendersi all'intero contesto organizzativo in cui il lavoratore svolge la propria attività, imponendo al datore di lavoro di considerare e prevenire anche i rischi derivanti dalle dinamiche relazioni e dall'assetto dell'organizzazione.

L'utilizzo dell'aggettivo "sociale" pare sollecitare l'interprete a concentrarsi sugli aspetti relazionali che collegano l'individuo a ciò che lo circonda e, cioè, ai vari fattori di contesto che possono incidere sul benessere complessivo della persona¹, assistendo, quindi, ad una idea di circolarità della salute².

Il paradigma di salute circolare, proprio perché in grado di focalizzare l'attenzione sulla permeabilità fra organizzazione produttiva e ambiente in senso ampio, implica un approccio integrato e olistico al tema della prevenzione dei rischi interni ed esterni all'azienda³.

¹ C. LAZZARI, *Salute e lavoro: questioni di genere*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2021, n. 2.

² C. LAZZARI, *Per un (più) moderno diritto della salute e della sicurezza sul lavoro: primi spunti di riflessione a partire dall'emergenza da Covid-19*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", 2020, n. 1, I.

³ C. LAZZARI P. PASCUCI, *La gestione della circolarità dei rischi tra ambiente interno ed esterno all'azienda. Profili giuridici*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", 2023, n. 1, I.

Appare sempre più marcata la necessità di una prevenzione integrata finalizzata a garantire il benessere della persona-lavoratore nella sua dimensione unitaria.

La giurisprudenza, nel corso del tempo, si è mossa con l'intento di rafforzare la tutela dell'integrità psico-fisica dei lavoratori di fronte a condotte datoriali ostili, vessatorie e persecutorie perpetrate a loro danno all'interno dei luoghi di lavoro e, in mancanza di una disciplina specifica, non solo è giunta alla creazione delle fattispecie del *mobbing* e dello *straining* lavorativo, ma - proprio facendo leva sulla natura dinamica dell'art. 2087 c.c. - si è spinta nella direzione di ampliare ulteriormente la tutela risarcitoria in favore dei lavoratori, giungendo a condannare tutti quei comportamenti colposi del datore di lavoro idonei a creare un ambiente di lavoro conflittuale, nocivo, stressogeno e lesivo della salute e della dignità dei lavoratori⁴.

Appare, pertanto, opportuno ricostruire il percorso evolutivo seguito dalla giurisprudenza che ha interessato l'art. 2087 c.c., giacché, già a partire dagli arresti più risalenti, si rinvencono i primi segnali di una significativa trasformazione interpretativa dell'obbligo generale di sicurezza gravante in capo al datore di lavoro.

Tale norma, posta a chiusura del sistema infortunistico italiano, ha una funzione di adeguamento permanente dell'ordinamento alla sottostante realtà socio-economica⁵ e si presta a un'interpretazione piuttosto ampia, alla luce tanto del riconoscimento costituzionale del diritto alla salute e dei principi di correttezza e buona fede che devono orientare l'esecuzione del rapporto di lavoro, consentendo, così, di ritenere l'obbligo datoriale di tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei lavoratori nel senso di includere anche l'obbligo all'adozione di ogni misura atipica diretta alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori⁶.

Il datore di lavoro ha anche l'obbligo di astenersi da iniziative, scelte o comportamenti che possono ledere, già di per sé, la personalità morale del lavoratore, a partire dai comportamenti più gravi come *mobbing*, *straining*, *burnout*, molestie, *stalking*, fino all'adozione di condizioni di lavoro stressogene o non rispettose dei principi ergonomici⁷.

2. Il mobbing e la responsabilità datoriale

La prima tappa significativa è rappresentata dal riconoscimento giuridico del *mobbing*.

⁴ Cass. civ., sez. lav., 19 gennaio 2024, n. 2084; Cass. civ., sez. lav., 31 gennaio 2024, n. 2870; Cass. civ., sez. lav., 12 febbraio 2024, n. 3791; Cass. civ., sez. lav., 12 febbraio 2024, n. 3822; Cass. civ., sez. lav., 12 febbraio 2024, n. 3856; Cass. civ., sez. lav., 16 febbraio 2024, n. 4279; Cass. civ., sez. lav., 17 giugno 2024, n. 15957.

⁵ Cass. civ., sez. lav., 6 settembre 1988, n. 5048.

⁶ Cass. civ., sez. lav., 21 febbraio 2024, n. 4664; Cass. civ., sez. lav., 19 gennaio 2024, n. 2084; Cass. civ., sez. lav., 19 febbraio 2016, n. 3291.

⁷ Cass. civ., n. 2084/2024; Cass. civ., n. 4664/2024.

Sin dal 1999⁸ i giudici si sono trovati a fare i conti con un fenomeno nuovo, cioè davanti a delle situazioni potenzialmente dannose e non normativamente tipizzate. Nel corso del tempo, infatti, lo sforzo compiuto è stato quello di delimitare i contorni della fattispecie e di definirne gli elementi qualificanti, tracciando la rotta per condurre il fenomeno che inizialmente era circoscritto nell'ambito delle scienze sociali e mediche, anche in quello giuridico⁹.

È opportuno, anzitutto, individuare i presupposti rilevanti ai fini della configurabilità della condotta illecita del datore di lavoro, il cui accertamento implica una valutazione rimessa al giudice di merito.

Qualora non risultino integrati tutti i requisiti, la giurisprudenza fa leva per attribuire rilevanza giuridica a forme di *mobbing* attenuato o a situazioni stressogene di conflittualità lavorativa, andando di fatto ad ampliare la tutela a favore delle vittime di tali condotte.

La giurisprudenza è ormai concorde nel ritenere che, ai fini della configurabilità della fattispecie del *mobbing*, sia necessaria la sussistenza dell'elemento obiettivo, integrato da una pluralità di comportamenti aventi carattere persecutorio, illeciti o anche leciti se considerati singolarmente, posti in essere in modo miratamente sistematico e prolungato contro il dipendente con intento vessatorio¹⁰.

Tuttavia, non tutti i comportamenti percepiti come ingiusti sono di per sé sufficienti a integrare la fattispecie del *mobbing*. Oltre a rilevare l'effettiva lesione della salute o della personalità, nonché il nesso tra le condotte attuate e il pregiudizio subito dalla vittima nella propria integrità psico-fisica e/o della propria dignità, l'aspetto caratterizzante è rappresentato dall'elemento soggettivo, cioè dall'intenzione, da parte del soggetto agente, di ledere¹¹.

La fattispecie trova configurabilità non tanto in caso di legittimità o illegittimità delle singole condotte, ma quando i comportamenti datoriali sono il frutto di un disegno persecutorio unificante, preordinato alla prevaricazione¹², poiché è l'intenzione di ledere a rendere illecite anche quelle condotte che, altrimenti, sarebbero perfettamente legittime.

Quanto detto trova pieno riscontro nell'ambito civilistico, dove la determinazione intenzionale di un danno alla persona del lavoratore da parte del datore di lavoro o di altro soggetto è di per sé motivo di violazione dell'art. 2087

⁸ Trib. Ord. Torino, in funzione di Giudice del lavoro, 16 novembre, 1999.

⁹ V. PASQUARELLA, *Dal mobbing allo stress da conflittualità lavorativa: la Cassazione consolida la vis expansiva dell'art. 2087 c.c.*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2024, n. 4.

¹⁰ Cass. civ., n. 2870/2024; Cass. civ., sez. lav., 30 novembre 2022, n. 35235; Cass. civ., sez. lav., 4 marzo 2021, n. 6079; Cass. civ., sez. lav., 10 novembre 2017, n. 26684; Cass. civ., sez. lav., 27 gennaio 2017, n. 2142; Cass. civ., sez. lav., 24 novembre 2016, n. 24029; Cass. civ., sez. lav., 6 agosto 2014, n. 17698; Cass. civ., sez. lav., 5 novembre 2012, n. 18927; Cass. civ., sez. lav., 31 maggio 2018, n. 12048; Cass. civ., sez. lav., 26 marzo 2010, n. 7382.

¹¹ Cass. civ., n. 15957/2024; Cass. civ., sez. lav., 26 febbraio 2024, n. 5061; Cass. civ., n. 4279/2024; Cass. civ., sez. lav., 5 aprile 2019, n. 9664; Cass. civ., sez. lav., 21 maggio 2018, n. 12437; Cass. civ., sez. lav., 23 gennaio 2015, n. 1258; Cass. civ., sez. lav., 7 agosto 2013, n. 18836.

¹² Cass. civ., sez. lav., 18 ottobre 2023, n. 28923/2023; Cass. civ., sez. lav., 9 giugno 2020, n. 10992; Cass. civ., sez. lav., 6 marzo 2006, n. 4774.

c.c., idoneo a determinare la responsabilità contrattuale, con i maggiori effetti di cui all'art. 1225 c.c. in caso di dolo¹³.

La pluralità di comportamenti illegittimi non implica il configurarsi del *mobbing*. Allo stesso modo, la legittimità di ogni singolo atto non è sufficiente a escludere l'intento vessatorio del soggetto agente. Fondamentale è procedere ad una valutazione complessiva della pluralità di fatti integranti il *mobbing*, fermo restando che se la prova dell'intento vessatorio risulta più agevole nel caso di comportamenti illeciti, di contro, è resa più complessa nel in cui si vada a riscontrare la legittimità dei comportamenti denunciati come unitariamente finalizzati alla persecuzione e all'isolamento del lavoratore¹⁴.

3. *Lo straining*

In un momento successivo, la giurisprudenza di merito¹⁵, mossa dall'esigenza di offrire una maggiore protezione ai lavoratori vittime di azioni vessatorie che, pur non rientrando nei tradizionali parametri necessari a poter configurare la fattispecie del *mobbing*, risultavano comunque idonee ad arrecare un pregiudizio alla loro salute, enuclea la fattispecie dello *straining* lavorativo.

Questa costruzione interpretativa è poi approdata alla Corte di Cassazione: dapprima innanzi alla sezione penale, che nel 2013 ha preso posizione sul fenomeno e, solo in un momento successivo, nel 2016, dinnanzi alla sezione lavoro, chiamata a valutarne la rilevanza nell'ambito della responsabilità datoriale e della tutela del rapporto di lavoro.

Lo *straining* lavorativo, pur condividendo con il *mobbing* l'intenzionalità e la finalità persecutoria di marginalizzare il dipendente tramite atti e comportamenti aventi ripercussioni negative sulla sua personalità e sull'attività lavorativa, se ne differenzia per le modalità attuative della condotta. Mentre il *mobbing* presuppone una pluralità di atti persecutori ravvicinati nel tempo e di gravità crescente, lo *straining* si configura come una situazione lavorativa conflittuale di *stress*, in cui la vittima subisce azioni ostili limitate nel numero e/o distanziate nel tempo, ma comunque idonee a provocare una modificazione in senso negativo costante e permanente¹⁶ della sua condizione lavorativa, con ripercussioni sulla salute e sulla qualità della vita.

Si tratterebbe, quindi, di una forma attenuata di *mobbing* che difetterebbe del carattere della pluralità di azioni vessatorie¹⁷ e della continuità nel tempo delle azioni stesse.

¹³ Cass. civ., sez. lav., 28 dicembre 2023, n. 36208; Cass. civ., sez. lav., 18 ottobre 2023, n. 28923; Cass. civ., sez. lav., 7 febbraio 2023, n. 3692; Cass. civ., sez. lav., 28 novembre 2022, n. 34976; Cass. civ., sez. lav., 23 maggio 2022, n. 16580.

¹⁴ Cass. civ., sez. lav., 12 febbraio 2024, n. 3822.

¹⁵ Trib. Bergamo, 20 giugno 2005, n. 286.

¹⁶ Cass. civ., n. 3291/2016.

¹⁷ Cass. civ., n. 15957/2024; Cass. civ., n. 36208/2023; Cass. civ., sez. lav., 18 ottobre 2023, n. 28923.

Nel caso in cui queste azioni dovessero produrre una situazione stressante idonea a procurare gravi disturbi psico-somatici, anche psico-fisici o psichici, si giustificerebbe la pretesa risarcitoria *ex art.* 2087 c.c.

Per configurare la fattispecie dello *straining* lavorativo è, quindi, sufficiente anche un'unica azione ostile, purché idonea a provocare conseguenze durature e costanti a livello lavorativo, tali per cui la vittima percepisca di essere in una costante posizione di inferiorità rispetto ai suoi aggressori¹⁸.

Oltre alla variante dolosa dello *straining*, che è integrabile quando vi siano comportamenti stressogeni scientemente attuati nei confronti di un dipendente, anche se manchi la pluralità delle azioni vessatorie, si può integrare la variante colposa, nel caso in cui il datore di lavoro consente, anche colposamente, il mantenersi di un ambiente stressogeno fonte di danno alla salute dei lavoratori¹⁹.

Ai sensi dell'art. 2087 c.c. è configurabile la responsabilità datoriale a fronte di un mero inadempimento, imputabile anche solo per colpa, che si ponga in nesso causale con un danno alla salute del lavoratore²⁰.

Ne consegue che l'accertamento demandato al giudice presenta una significativa ampiezza. Anche laddove le condotte datoriali non risultino sorrette da un disegno persecutorio unitario tale da integrare gli estremi del mobbing, il giudice è comunque chiamato a verificare se, sulla base degli elementi dedotti in giudizio, sia possibile desumere in via presuntiva l'esistenza di un pregiudizio, ancorché di minore intensità, riconducibile a tali comportamenti. L'assenza di un intento vessatorio sistematico non esonera il giudice dall'obbligo di valutare complessivamente le circostanze del caso concreto, al fine di accertare se le condotte attuate dal datore di lavoro abbiano comunque determinato una lesione, anche più attenuata, dell'integrità o della dignità del lavoratore.

Il lavoratore dovrà dimostrare l'esistenza del danno, la nocività dell'ambiente di lavoro e il nesso eziologico tra l'una e l'altra. L'onere della prova graverà sul datore di lavoro che dovrà provare di aver adottato tutte le cautele necessarie a impedire il verificarsi del danno subito dal lavoratore²¹.

Si registra, dunque, un'attenuazione dell'onere probatorio gravante sul lavoratore, considerato che la prova dell'intento persecutorio del datore di lavoro si rivela, nella pratica, particolarmente complessa e insidiosa. Tale difficoltà emerge soprattutto quando non si è in presenza di una pluralità di comportamenti tra loro coordinati e sistematicamente orientati, bensì di un unico episodio, ancorché articolato e composto da una pluralità di condotte tra loro connesse.

In queste ipotesi l'assenza di una reiterazione nel tempo rende più difficoltoso provare l'esistenza di un disegno vessatorio unitario, giustificando così un approccio interpretativo volto a non gravare eccessivamente il lavoratore sul piano probatorio.

¹⁸ Cass. civ., n. 3291/2016.

¹⁹ Cass. civ., n. 16580/2022; Cass. civ., sez. lav., 11 novembre 2022, n. 33428.

²⁰ Cass. civ., sez. lav., 20 giugno 2018, n. 16256; Cass. civ., sez. lav., 20 aprile 2018, n. 9901.

²¹ Cass. civ., sez. lav., 18 agosto 2023, n. 24804; Cass. civ., sez. lav., 28 febbraio 2023, n. 6008; Cass. civ., sez. lav., 28 novembre 2022, n. 34968.

È da precisare che non tutte le situazioni lavorative caratterizzate da forti divergenze sono di per sé idonee a generare un ambiente di lavoro nocivo: si è al di fuori del perimetro di responsabilità datoriale nel caso in cui i pregiudizi derivino dalla qualità intrinsecamente e inevitabilmente pericolosa o usurante della ordinaria prestazione di lavoro²² oppure tutto si riduca a meri disagi o lesioni di interessi privi di qualsiasi consistenza e gravità e, in quanto tali, non risarcibili²³.

Va da sé però che la configurabilità di una condotta stressogena viene esclusa nel caso di contribuzione causale del lavoratore alla creazione di una situazione conflittuale duratura nel tempo²⁴.

4. Il risarcimento del danno da stress da conflittualità lavorativa

L'ultima svolta a cui è giunta la giurisprudenza è rappresentata dal riconoscimento della responsabilità colposa del datore di lavoro che tolleri indebitamente l'esistenza di una condizione di lavoro nociva o che ponga in essere comportamenti anche in sé legittimi, ma tali da poter indurre disagi o stress, che si manifestano isolatamente o si connettono ad altre condotte inadempienti, contribuendo a inasprirne gli effetti e la gravità del pregiudizio alla personalità e alla salute del lavoratore²⁵.

Emerge chiaramente la volontà della giurisprudenza di andare oltre la fattispecie del *mobbing* e dello *straining* lavorativo andando a riconoscere una più ampia categoria di *stress* da conflittualità lavorativa, ricomprendendo tutti quei comportamenti che si pongono in contrasto con il dettato dell'art. 2087 c.c. e con la normativa in materia di tutela della salute negli ambienti di lavoro²⁶.

Il giudice è, quindi, chiamato ad accertare se sussista una situazione conflittuale di *stress* forzato, tale da provocare una modificazione in senso negativo, costante e permanente della condizione lavorativa e idonea a incidere sul diritto alla salute del lavoratore. Accertata questa situazione, il giudice dovrà ricondurla nell'alveo dell'art. 2087 c.c. che estende i doveri di sicurezza del datore di lavoro oltre il mero rispetto delle norme di sicurezza prescritte e fino alla previsione di ogni possibile conseguenza negativa della mancanza di equilibrio tra organizzazione di lavoro e personale impiegato²⁷.

Si attribuisce valore al rilievo dell'ambiente lavorativo stressogeno quale fatto ingiusto ai sensi dell'art. 2087 c.c. da cui sia derivata la violazione di interessi del lavoratore protetti dall'ordinamento, quali l'integrità fisica, la dignità, l'identità personale, la partecipazione alla vita sociale e politica, mentre la reiterazione e

²² Cass. civ., sez. lav., 29 gennaio 2013, n. 3028; Cass. civ., sez. lav., 31 maggio 2021, n. 1509.

²³ Cass., SS. UU., 22 febbraio 2010, n. 4063; Cass. civ., SS.UU., 11 novembre 2008, n. 26972.

²⁴ Cass. civ., sez. lav., 5 dicembre 2018, n. 31485/2018.

²⁵ Cass. civ., n. 5061/2024; Cass. civ., n. 4279/2024; Cass. civ., n. 3856/2024

²⁶ Cass. civ., n. 15957/2024; Cass. civ., n. 4664/2024; Cass. civ., n. 2084/2024; Cass. civ., n. 3291/2026; Cass. civ., sez. lav., 10 dicembre 2019, n. 32257; Cass. civ., n. 33428/2022; Cass. civ., n. 3692/2023.

²⁷ Cass. civ., n. 3692/2023.

l'intensità del dolo sono elementi che il giudice deve tenere in considerazione in quanto possono incidere sulla determinazione del *quantum* del risarcimento²⁸.

Il giudice esercita il suo potere equitativo che oscillerà tra un limite minimo, in caso di condotte illecite derivanti da mera negligenza e imperizia, e un limite massimo, in caso di condotte persecutorie e vessatorie caratterizzate da sistematicità e intenzionalità, quali *mobbing* e *straining*.

La centralità che sta assumendo lo *stress* lavorativo come fattore di rischio ha posto l'esigenza di allargare la portata dell'art. 2087 c.c. e dei doveri di prevenzione e protezione: questa tendenza espansiva dell'obbligazione datoriale viene suggellata dalla Suprema Corte di Cassazione attraverso il riconoscimento della responsabilità contrattuale per la mancata prevenzione e rimozione della conflittualità delle relazioni personali all'interno dell'ambiente di lavoro, prendendo le mosse da quel filone giurisprudenziale che impone al datore di lavoro di intervenire per ripristinare la serenità necessaria per il corretto svolgimento dell'attività lavorativa²⁹.

5. I modelli di organizzazione e gestione nella gestione e prevenzione dei rischi

Sebbene non tipizzate nel Codice penale, molteplici condotte idonee a determinare la violazione dell'art. 2087 c.c. possono assumere valenza penale, integrando reati rilevanti ai sensi del d.lgs. n. 231/2001³⁰.

In questa prospettiva, la dimensione organizzativa dell'impresa assume un ruolo centrale.

L'adozione e l'efficace attuazione di un modello di organizzazione e gestione conforme all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 e agli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 231/2001 non si esaurisce in un mero adempimento formale, ma si configura come uno strumento di *governance* volto a garantire un sistema strutturato di gestione dei rischi.

L'art. 25 *septies* del d.lgs. n. 81/2008 prevede la responsabilità dell'ente in caso di omicidio colposo o lesioni personali colpose gravi o gravissime commessi con violazione della normativa antinfortunistica. Specularmente, l'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008, letto in combinato disposto con l'art. 6 del d.lgs. n. 231/2001, disciplina le condizioni alle quali l'ente può andare esente da responsabilità, subordinando tale effetto all'adozione e all'efficace attuazione di un modello di organizzazione e di gestione idoneo a prevenire rischi per la salute dei lavoratori, prevedendo un idoneo sistema disciplinare volto a sanzionare il mancato rispetto delle misure

²⁸ Cass. civ., n. 4664/2024; Cass. civ., n. 2084/2024; Cass. civ., sez. lav., 19 ottobre 2023, n. 29101.

²⁹ Cass. civ., n. 5061/2024; Cass. civ., n. 4279/2024; Cass. civ., n. 26684/2017; Cass. civ., sez. lav., 27 novembre 2018, n. 30673.

³⁰ Artt. 589 e 590 c.p., rispettivamente omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime commessi in violazione delle norme prevenzionistiche.

indicate, nonché un sistema di controllo sull'attuazione del modello e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate³¹.

In tal senso, il sistema di gestione rappresenta una componente essenziale del modello organizzativo, integrandone la struttura e assicurandone l'effettività³².

Il modello organizzativo può rappresentare una leva fondamentale anche per intercettare e neutralizzare situazioni di conflittualità lavorativa potenzialmente dannose per la salute dei dipendenti, attraverso la predisposizione di procedure interne, meccanismi di controllo, canali di segnalazione e percorsi formativi idonei a promuovere un ambiente di lavoro improntato al rispetto della dignità e dell'integrità psico-fisica della persona.

L'art. 30, comma 1, stabilisce che il modello di organizzazione e di gestione, affinché possa svolgere efficacemente la propria funzione esimente, debba assicurare un sistema aziendale in grado di garantire l'adempimento di tutti i principali obblighi giuridici previsti dal medesimo decreto legislativo.

In particolare, la disposizione richiama, anzitutto, il rispetto degli standard tecnico-strutturali relativi ad attrezzature, impianti, luoghi di lavoro, agenti chimici, fisici e biologici. A ciò si affiancano le attività di valutazione dei rischi e di predisposizione delle misure di prevenzione e protezione necessarie; le attività di natura organizzativa, quali la gestione delle emergenze e del primo soccorso, la gestione degli appalti, la convocazione delle riunioni periodiche e le consultazioni degli RLS. Rientrano, altresì, la sorveglianza sanitaria, l'informazione e la formazione dei lavoratori, nonché la vigilanza circa il rispetto delle procedure e delle istruzioni di lavoro da parte dei lavoratori. Completano il quadro l'acquisizione della documentazione e delle certificazioni obbligatorie e la previsione di verifiche periodiche volte a controllare l'applicazione e l'efficacia delle procedure adottate. Ne consegue che il modello organizzativo non si limita a presidiare la fase di individuazione e valutazione del rischio, ma deve estendersi anche alla concreta gestione, attraverso un sistema dinamico di controllo e aggiornamenti, idoneo a garantire nel tempo l'effettività della tutela prevenzionistica. Si tratta, quindi, di una garanzia circa l'adempimento delle attività di accertamento del rischio, ma anche delle attività di gestione del rischio.

Il comma 2 dell'art. 30 prevede che tale modello debba anche prevedere idonei sistemi di registrazione dell'avvenuta effettuazione delle attività sopra indicate (obbligo di documentazione). La richiesta di formalizzazione delle attività compiute è utile ai fini di una verifica dell'attuazione e dell'efficacia del sistema preventivo aziendale, poiché consentirà di passare da un sistema di prassi non codificate e poco affidabili, ad un sistema di procedure scritte e di registrazioni che rendono tracciabili tutti gli interventi di prevenzione e protezione posti in essere³³.

³¹ T.E. ROMOLOTTI, *Organismo di vigilanza 231 e sicurezza sul lavoro: un problema strutturale*, in "Rivista 231", 2010.

³² P. PASCUCCI, *Salute e sicurezza sul lavoro, responsabilità degli enti, modelli organizzativi e gestionali*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2021, n. 4, I.

³³ L. BARBIERI, *Sicurezza del lavoro: responsabilità amministrativa dell'ente*, in "La giurisprudenza del lavoro", 2007, n. 38.

Il modello di organizzazione e di gestione deve prevedere un'articolazione di funzioni che assicuri le competenze tecniche e i poteri necessari per la verifica, valutazione, gestione e controllo del rischio³⁴. Inoltre, esso deve contemplare un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.

Il comma 4 dell'art. 30 prevede che il modello organizzativo debba prevedere un idoneo sistema di controllo sull'attuazione dello stesso e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate (cd. revisione e adeguamento).

Va da sé, quindi, che l'eventuale modifica del modello di organizzazione e di gestione devono essere adottati ogniqualvolta siano scoperte violazioni significative delle norme relative alla prevenzione degli infortuni e all'igiene sul lavoro, ma anche in casi di mutamenti nell'organizzazione e nell'attività in relazione al progresso scientifico e tecnologico³⁵.

In tale prospettiva, il ricorso alla promozione ed utilizzo dei modelli di organizzazione e di gestione si presta a realizzare una forma di tutela integrata, capace di connettere in modo sistemico la dimensione interna dell'impresa con quella esterna, nella quale l'attività produttiva si inserisce e produce i propri effetti. Il modello organizzativo può costituire uno strumento di governo complessivo dei processi aziendali, idoneo a incidere in modo significativo sulle modalità di organizzazione del lavoro. Infatti, attraverso la previsione di procedure formalizzate di programmazione, attuazione, monitoraggio, riesame e, se necessario, revisione dell'assetto organizzativo, esso consente di intercettare tempestivamente le criticità e di prevenire l'insorgenza di situazioni potenzialmente dannose. In tal senso, esso si configura come un meccanismo dinamico di gestione del rischio in grado di disinnescare alla radice quelle disfunzioni organizzative o relazionali che possono tradursi in fattori di rischio per la salute e sicurezza dei lavoratori e che, ove non adeguatamente governate, potrebbero ricadere nell'ambito della responsabilità datoriale. La valorizzazione dei modelli organizzativi, pertanto, appare funzionale non solo al rispetto formale degli obblighi normativi, ma anche alla costruzione di un ambiente di lavoro improntato ai criteri di prevenzione e trasparenza.

Coerentemente alla funzione sistemica e dinamica dei modelli di organizzazione e di gestione, deve ulteriormente evidenziarsi come essi siano in grado di attivare un processo di autoanalisi dell'impresa, inserendosi pienamente nella logica della prevenzione integrata.

Il modello organizzativo, infatti, promuove un meccanismo di autovalutazione e autoverifica dell'assetto organizzativo, consentendo al datore di

³⁴ P. PASCUCCI, L. ANGELINI, C. LAZZARI, *I "sistemi" di vigilanza e di controllo nel diritto della salute e sicurezza del lavoro*, in "Lavoro e diritto", 2015.

³⁵ A. DELOGU, *L'asserazione dei modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza sul lavoro di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008: analisi e prospettive*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", n. 1, 2018, n. 1, II.

lavoro di individuare preventivamente le aree di criticità e di intervenire, ove necessario, attraverso correttivi mirati.

In tale prospettiva, l'organizzazione è posta nelle condizioni di rivedere procedure e prassi operative potenzialmente rischiose, sostituendole con soluzioni alternative più adeguate e maggiormente coerenti con gli obiettivi di tutela della salute e sicurezza, così da eliminare o, quantomeno, ridurre significativamente i fattori di rischio.

Il modello fornisce, pertanto, una cornice metodologica strutturata per l'identificazione dei rischi, l'analisi delle loro cause e la predisposizione di strumenti di gestione e controllo idonei a prevenire la verifica degli stessi. Tale assetto organizzativo, oltre a rilevare ai fini dell'eventuale esonero dalla responsabilità amministrativa dell'ente ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, assume un ruolo centrale anche nella gestione dei rischi connessi alle dinamiche relazionali interne.

Con particolare riguardo ai fenomeni di conflittualità lavorativa, il modello di organizzazione e gestione si configura quel presidio organizzativo idoneo a incidere in modo strutturale sulle dinamiche interne all'impresa. Esso, infatti, opera come strumento di governo dei processi aziendali e delle relazioni interpersonali, nella misura in cui impone una mappatura sistematica dei rischi, inclusi quelli derivanti da assetti organizzativi disfunzionali o da prassi gestionali suscettibili di generare situazioni di tensione.

Attraverso la predisposizione di procedure, l'attribuzione di ruoli e responsabilità, la previsione di flussi informativi tracciabili e l'istituzione di meccanismi di controllo e vigilanza, il modello organizzativo è potenzialmente in grado di intercettare in via anticipata segnali di criticità, prevedendo la possibile evoluzione di conflitti interpersonali in condotte lesive dell'integrità psico-fisica del lavoratore.

Tale modello si colloca in modo coerente nell'alveo della responsabilità datoriale, valorizzando la dimensione organizzativa quale elemento cardine nella prevenzione dei rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori. In tale prospettiva, l'organizzazione non è più considerata un mero contesto neutro entro cui si svolge la prestazione di lavoro, bensì un fattore determinante nel contenimento dei rischi.

Attraverso l'integrazione sistematica delle misure di prevenzione nei processi decisionali e gestionali dell'impresa, il modello contribuisce alla realizzazione di una tutela effettiva e integrata³⁶ dell'ambiente di lavoro, nella quale la salvaguardia dell'integrità psico-fisica del lavoratore assurge a obiettivo strutturale dell'assetto organizzativo. In tal senso, la protezione della persona non si esaurisce nell'adempimento formale di obblighi predisposti dalla legge, ma diviene parametro capace di orientare le scelte organizzative e gestionali.

Un simile approccio si rivela, altresì, efficace nel governare le dinamiche relazionali interne all'impresa, contribuendo a contenere il rischio di conflittualità e a favorire la creazione di un clima aziendale equilibrato, caratterizzato da

³⁶ P. PASCUCI, *L'asseverazione dei modelli di organizzazione e di gestione*, in "I Working Papers di Olympus", n. 43, 2015.

collaborazione, trasparenza e produttività. La tutela dell'integrità psico-fisica del lavoratore assume il ruolo di criterio guida nell'orientare le scelte organizzative e gestionali dell'impresa.

6. Il valore dell'asseverazione

In continuità con quanto osservato circa il ruolo strategico dei modelli di organizzazione e gestione nella prevenzione dei rischi e nella tutela dell'integrità psico-fisica del lavoratore, particolare rilievo assume l'istituto giuridico dell'asseverazione dei modelli stessi.

Tale strumento contribuisce a rafforzare la qualificazione del sistema di prevenzione aziendale, offrendo un maggiore grado di affidabilità e trasparenza circa le modalità in cui l'impresa adempie agli obblighi previsti dalla legge in materia di salute e sicurezza sul lavoro. L'asseverazione, infatti, produce effetti significativi in termini di certezza circa l'implementazione e l'efficacia delle misure preventive adottate, costituendo un elemento aggiuntivo di credibilità del modello e consolidando la fiducia tra l'impresa, i lavoratori e le autorità di vigilanza.

In questo modo, l'asseverazione integra e valorizza l'approccio sistemico del modello organizzativo, rappresentando un presidio essenziale per assicurare un'effettiva tutela dei lavoratori e ridurre in maniera concreta i rischi derivanti dall'organizzazione del lavoro.

Il legislatore, però, non ha fornito alcuna definizione dell'istituto dell'asseverazione. Tale lacuna normativa comporta che i tratti essenziali dell'istituto debbano essere desunti indirettamente dai limitati dati testuali, che sono quelli contenuti nell'art. 51 del d.lgs. n. 81/2008, commi 3 *bis* e 3 *ter*.

La prima norma prevede che gli organismi paritetici possano asseverare l'adozione e l'efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza sul lavoro di cui all'art. 30 del medesimo decreto; la seconda, invece, prevede che gli organismi paritetici istituiscano specifiche commissioni paritetiche, tecnicamente competenti.

Le funzioni fin qui contemplate si iscrivono nel quadro dei compiti attribuiti agli organismi paritetici in materia di sicurezza sul lavoro, con particolare riguardo ai compiti di assistenza o di supporto alle imprese nell'individuazione di soluzioni tecniche e organizzative dirette a garantire e migliorare la tutela della salute e sicurezza sul lavoro (art. 51, comma 3).

Gli organismi paritetici rappresentano delle sedi privilegiate per la programmazione di attività formative e l'elaborazione e la raccolta di buone prassi a fini prevenzionistici; lo sviluppo di azioni inerenti alla salute e alla sicurezza sul lavoro; l'assistenza alle imprese finalizzata all'attuazione degli adempimenti in materia; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento.

Il raccordo dell'art. 51, comma 3 *bis*, del d.lgs. n. 81/2008 con l'art. 30 è dato dal fatto che quest'ultimo prevede i requisiti necessari affinché il modello di organizzazione e di gestione della sicurezza sul lavoro possa essere idoneo ad avere efficacia esimente della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di responsabilità giuridica di cui al d.lgs. n. 231/2001 conseguente al verificarsi dei reati di omicidio colposo (art. 589 c.p.) e di lesioni colpose gravi o gravissime (art. 590 c.p.) commessi in violazione delle norme prevenzionistiche³⁷.

Tuttavia, la mancanza di una definizione legislativa non impedisce di considerare tale attività come coerente con le funzioni esercitabili dagli organismi paritetici.

L'art. 2, lett. *ee*, definisce tali soggetti, ma non menziona l'asseverazione tra le funzioni che svolgono, tuttavia essa, oltre a essere espressamente citata dall'art. 51, comma 3 *bis*, è sicuramente riconducibile nell'ambito dei compiti di "assistenza alle imprese finalizzata all'attuazione degli adempimenti in materia" cui fa riferimento la definizione degli organismi paritetici all'art. 2 lett. *ee*³⁸.

In primo luogo, ai sensi del comma 3 dell'art. 51, gli organismi paritetici possono supportare le imprese nell'individuazione di soluzioni tecniche e organizzative dirette a garantire e migliorare la tutela della salute e sicurezza sul lavoro. Da ciò deriva che il contributo alle imprese da parte degli organismi paritetici non attiene solo alla verifica di quanto da esse realizzato sul piano dell'organizzazione della sicurezza sul lavoro, ma anche la fase della costruzione di questa organizzazione, supportando le imprese nell'attuazione dei modelli di organizzazione e di gestione.

Ad un più attento esame del comma 3 *bis*, si evince che l'asseverazione si configura come una specifica fattispecie riconducibile nell'ambito delle attività e dei servizi di supporto al sistema delle imprese svolte dagli organismi paritetici. Essa, dunque, si inserisce nel novero degli strumenti attraverso i quali tali organismi svolgono una funzione di assistenza e affiancamento alle aziende nell'attuazione della disciplina prevenzionistica.

Il rilascio dell'attestazione relativa allo svolgimento delle già menzionate attività – tra le quali rientra, appunto, l'asseverazione del modello di organizzazione e gestione – avviene su iniziativa dell'impresa interessata, che ne fa espressa richiesta. Ne deriva che l'asseverazione non opera in via automatica, ma presuppone una scelta volontaria dell'azienda, la quale intende sottoporre il proprio sistema organizzativo a una verifica qualificata, al fine di attestare la conformità e l'effettiva attuazione delle misure adottate in materia di salute e sicurezza sul lavoro³⁹.

Il medesimo comma precisa, altresì, che l'asseverazione ha ad oggetto non soltanto l'adozione formale del modello di organizzazione e di gestione, ma anche

³⁷ G. D'ALESSANDRO, *Il modello di organizzazione, gestione e controllo (artt. 30-300 D. Lgs. n. 81/2008)*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Milano, Utet Giuridica, 2015.

³⁸ P. PASCUCI, *L'asseverazione dei modelli di organizzazione e di gestione*, cit.

³⁹ P. PASCUCI, *L'asseverazione dei modelli di organizzazione e di gestione*, cit.

la sua concreta ed efficace attuazione, con specifico riferimento ai modelli di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008, dai quali può dipendere l'eventuale esonero dalla responsabilità amministrativa dell'ente ai sensi del d.lgs. n. 231/2001.

Ne consegue che l'attività di asseverazione non può limitarsi a una verifica meramente documentale o statistica, ma deve estendersi all'accertamento della reale operatività del modello nell'ambito dell'organizzazione aziendale. A tal fine, si rende necessario un monitoraggio effettuato lungo un arco temporale congruo, tale da consentire una valutazione attendibile dell'effettiva implementazione delle procedure previste, del corretto funzionamento dei meccanismi di controllo e della capacità del sistema di prevenire o intercettare eventuali criticità. Solo così è possibile misurare l'idoneità del modello a svolgere la funzione esimente che l'ordinamento gli riconosce.

Sempre il medesimo comma prevede, inoltre, che gli organi di vigilanza possano tener conto dell'asseverazione ai fini della programmazione delle proprie attività. L'asseverazione figura tra le attività e i servizi di cui gli organismi paritetici rilasciano l'attestazione su richiesta delle imprese.

Il comma 3 *ter*, altresì, dispone che, ai fini del perseguimento degli obiettivi indicati al precedente comma, gli organismi paritetici provvedano all'istituzione di specifiche commissioni paritetiche dotate di adeguata competenza tecnica. Tale previsione mira a garantire che l'attività di asseverazione sia svolta da soggetti qualificati, in grado di effettuare una valutazione approfondita e specialistica circa l'idoneità e l'effettiva attuazione del modello organizzativo, rafforzandone, così, l'affidabilità e la credibilità nel sistema prevenzionistico.

L'intero complesso delle attività di supporto alle imprese, compresa l'asseverazione, presuppone il possesso di specifiche competenze tecniche, senza le quali verrebbe meno la stessa affidabilità dell'intervento degli organismi paritetici.

In questa prospettiva, si colloca il comma 3 *ter*, il quale stabilisce che tutte le attività di supporto, inclusa l'asseverazione, siano svolte da commissioni non solo tecnicamente competenti, ma anche paritetiche. Le commissioni paritetiche, infatti, rappresentano l'espressione congiunta delle due istanze di rappresentanza degli interessi che vengono in rilievo, cioè quelli delle associazioni dei datori di lavoro e quelle dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (art. 2, lett. *ee*)⁴⁰. Si tratta di una bilateralità e di un controllo sociale che sono legittimati dall'adesione volontaria dei datori di lavoro e dei lavoratori.

L'adozione e l'efficace attuazione del modello costituiscono una scelta libera e volontaria: gli enti e le società, al fine di beneficiare dell'esonero della sanzione prevista, saranno indotti pur non essendovi obbligati, ad adottare o rivedere il modello di cui sono dotati al fine di migliorare il loro sistema gestionale in materia preventiva.

⁴⁰ P. PASCUCI, *L'asseverazione dei modelli di organizzazione e di gestione*, cit.

Dall'adozione e dall'efficace attuazione del modello di organizzazione e di gestione in materia di salute e sicurezza, che l'asseverazione attesta, al fine di conseguire un miglioramento delle condizioni dei lavoratori, dipende l'efficacia sostanziale ed esimente del modello rispetto alla responsabilità amministrativa degli enti di cui al d.lgs. n. 231/2001.

Il legislatore, nell'introdurre l'istituto dell'asseverazione, presuppone una verifica sostanziale della sua idoneità ed effettiva attuazione. L'asseverazione, tuttavia, non determina alcuna automatica preclusione del potere di accertamento del giudice in ordine alla conformità del modello organizzativo e alla sua effettiva efficacia: il sindacato giurisdizionale rimane integro, sia con riferimento alla verifica della reale implementazione delle misure prevenzionistiche, sia in relazione alla loro adeguatezza rispetto al rischio concretamente realizzatosi⁴¹. Ne deriva che in sede di accertamento, il giudice non potrà limitarsi ad un controllo meramente formale sull'esistenza del modello, ma – pur senza entrare nel merito delle scelte imprenditoriali⁴² – dovrà verificare che esso sia caratterizzato in concreto da tutti i requisiti di legge, risulti calato sulla specifica realtà aziendale e sia, infine, attuato efficacemente⁴³.

Ciò nondimeno, l'avvenuta asseverazione da parte di una commissione tecnicamente competente e paritetica costituisce un elemento di particolare rilievo nel giudizio, rappresentando un indice qualificato della serietà e della strutturazione del sistema prevenzionistico adottato dall'impresa. Il giudice, pur non essendo vincolato, non potrà prescindere dal fatto che il modello sia stato oggetto di una verifica, svolta da un organismo dotato di competenze richieste dalla legge.

In tale prospettiva, l'asseverazione può contribuire alla promozione del benessere lavorativo, inteso in senso ampio quale condizione di equilibrio non solo fisico, ma anche psichico e relazionale, all'interno dell'ambiente di lavoro. Un modello organizzativo attuato, efficacemente attuato e sottoposto a verifica tecnica favorisce la prevenzione delle situazioni di stress, di marginalizzazione o di conflittualità, incidendo sulle cause organizzative che possono compromettere la dignità e la salute dei lavoratori.

Ne deriva un rafforzamento della stessa concezione della responsabilità datoriale, che si configura sempre più come responsabilità organizzativa: estesa alla predisposizione di un assetto strutturato e coerente volto a prevenire i rischi in via preventiva. In questa chiave, l'asseverazione si inserisce come strumento di qualificazione dell'adempimento datoriale, contribuendo a rendere effettiva quella tutela integrata dell'ambiente di lavoro che l'evoluzione normativa e giurisprudenziale ha progressivamente posto al centro del sistema prevenzionistico.

⁴¹ L. ZOPPOLI, *Il controllo collettivo sull'efficace attuazione del modello organizzativo diretto ad assicurare la sicurezza nei luoghi di lavoro*, in "I Working Papers di Olympus", n. 18, 2012.

⁴² L. FANTINI, A. GIULIANI, *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Milano, Giuffrè, 2015.

⁴³ G. D'ALESSANDRO, *Il modello di organizzazione, gestione e controllo*, cit.

7. Conclusioni

La ricostruzione svolta consente di cogliere come la responsabilità datoriale per danno da conflittualità lavorativa si collochi oggi all'interno di uno scenario profondamente evoluto, nel quale l'art. 2087 c.c. continua a svolgere la funzione di clausola generale di protezione⁴⁴, capace di adattarsi ai mutamenti dell'organizzazione e alle nuove forme di rischio che caratterizzano il lavoro contemporaneo.

L'elaborazione giurisprudenziale, dapprima attraverso la tipizzazione del *mobbing* e successivamente, prima, mediante l'emersione della figura dello *straining*, poi, dello stress da conflittualità lavorativa, ha progressivamente ampliato l'ambito della tutela affrancandola dalla rigida necessità di accertare un disegno persecutorio unitario e valorizzando, invece, la dimensione oggettiva dell'ambiente di lavoro quale possibile fonte di pregiudizio per la salute e la dignità del lavoratore. In tale prospettiva, la responsabilità datoriale *ex art.* 2087 c.c. impone al datore di lavoro non soltanto di astenersi da condotte lesive, ma di governare in modo attivo e consapevole le dinamiche relazionali e strutturali dell'impresa.

È proprio in questa dimensione organizzativa che si inseriscono i modelli di organizzazione e gestione di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008, letti in combinato disposto con il d.lgs. n. 231/2001.

Essi rappresentano non solo uno strumento potenzialmente idoneo a escludere la responsabilità amministrativa dell'ente in caso di reati presupposto individuati nell'art. 25 *septies* del d.lgs. n. 81/2008, commessi con la violazione della normativa prevenzionistica, ma anche un presidio di *governance* volto a strutturare in modo sistematico la gestione dei rischi, inclusi quelli derivanti da assetti organizzativi disfunzionali o da situazioni di conflittualità interna.

Il modello, se effettivamente adottato ed efficacemente attuato, consente di trasformare l'obbligo di sicurezza del datore di lavoro in un processo di programmazione, monitoraggio e controllo, nel quale la tutela dell'integrità psico-fisica del lavoratore diventa criterio ordinatore delle scelte gestionali. In tal senso, esso contribuisce a realizzare quella prevenzione integrata che la nozione "circolare"⁴⁵ di salute richiede, promuovendo un assetto organizzativo orientato alla qualità dell'ambiente di lavoro.

L'istituto dell'asseverazione si colloca coerentemente in questo quadro, rafforzando la credibilità e la qualificazione del sistema prevenzionistico aziendale. Pur non limitando il potere di accertamento del giudice, l'asseverazione costituisce un indice significativo della serietà dell'impegno organizzativo dell'impresa e contribuisce a consolidare un modello di responsabilità fondato sulla prevenzione, sulla trasparenza e sulla partecipazione paritetica.

⁴⁴ G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit.

⁴⁵ C. LAZZARI, P. PASCUCI, *La gestione della circolarità dei rischi tra ambiente interno ed esterno all'azienda. Profili giuridici*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", 2023, n. 1, I.

In conclusione, il progressivo ampliamento della tutela contro i danni derivanti da conflittualità lavorativa e la valorizzazione dei modelli di organizzazione e di gestione convergono verso una concezione evolutiva della responsabilità datoriale, intesa come responsabilità organizzativa e sistemica. In essa, la salute e la dignità del lavoratore rappresentano obiettivi strutturali da presidiare possibilmente in chiave preventiva, attraverso la predisposizione di un assetto organizzativo idoneo a intercettare e neutralizzare i rischi prima che essi si traducano in eventi lesivi per la salute e sicurezza dei lavoratori.

Abstract

La responsabilità datoriale per i danni da conflittualità lavorativa, anche alla luce della più recente giurisprudenza di legittimità, si sta estendendo ben aldilà del mobbing o dello straining. In questo scenario, l'adozione di un modello di organizzazione e gestione, ex art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 e artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 231/2001, può rappresentare una strategia fondamentale per prevenire i danni alla salute derivanti da conflittualità lavorativa, idonea a dimostrare l'adozione di tutte le misure organizzative necessarie per prevenire e fronteggiare i rischi psicosociali, in grado di mitigare al contempo la responsabilità datoriale. Sebbene non tipizzate nel Codice penale, molteplici condotte idonee a determinare la violazione dell'art. 2087 c.c. possono comunque assumere rilevanza penale, integrando reati rilevanti ai sensi del d.lgs. n. 231/2001. Infatti, nel caso in cui non vengano adottati modelli organizzativi idonei a prevenire i rischi, la conseguenza sarebbe la responsabilità amministrativa degli enti. A tal proposito, il MOG assume un ruolo cruciale, poiché prevede misure organizzative idonee a garantire il rispetto della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ma anche sistemi di gestione delle attività aziendali che consentono l'identificazione, l'analisi e la gestione dei rischi specifici. In tale prospettiva, l'asseverazione rappresenta uno strumento in grado di garantire la qualità e l'efficacia dei modelli adottati dalle aziende, contribuendo a ridurre il rischio di fenomeni conflittuali nei luoghi di lavoro, dimostrando, altresì, che l'ente ha adottato tutte le misure organizzative necessarie. In tal modo, l'esito sarebbe una limitazione della responsabilità del datore di lavoro.

Employers' liability for damages arising from workplace conflicts, particularly in light of the most recent case law, extends well beyond the concepts of mobbing and straining. In this context, the adoption of an organizational and management model pursuant to Article 30 of Legislative Decree No. 81/2008 and Articles 6 and 7 of Legislative Decree No. 231/2001 may constitute a fundamental strategy for preventing health damage caused by workplace conflict. Such models are capable of demonstrating that all organizational measures necessary to prevent and address psychosocial risks have been adopted, while also mitigating employer liability.

Although these forms of conduct are not specifically classified under the Criminal Code, several types of behaviour capable of violating Article 2087 of the Civil Code may nonetheless amount to criminal offences and constitute predicate offences under Legislative Decree No. 231/2001. Indeed, where organizational models suitable for risk prevention are not adopted, entities may incur administrative liability.

In this regard, the organizational and management model (MOG) plays a crucial role, as it provides for appropriate organizational measures aimed at ensuring compliance with occupational health and safety regulations, as well as business management systems capable of identifying, analysing, and managing specific risks.

From this perspective, affidavit represents a valuable tool for ensuring the quality and effectiveness of the models adopted by companies, thereby helping to reduce the risk of workplace conflict and demonstrating that the entity has implemented all necessary organizational measures. As a result, employer liability may be limited.

Parole chiave

Mobbing, Straining, Conflittualità lavorativa, Modelli di organizzazione, Asseverazione

Keywords

Mobbing, Straining, Workplace conflict, Models organization, Affidavit

Rischio climatico, ciclofattorini e nuovi assetti della tutela prevenzionistica. Note a margine di un'ordinanza cautelare del Tribunale di Milano^{**}

di Omar M.A. El Amri*

SOMMARIO: 1. Il caso. – 2. Il rapporto vicario del RLST e l'inammissibilità dell'astreinte: i profili processuali. – 3. Il rischio termico come fattore esogeno strutturalizzato: tra clausola generale dell'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008 e Protocollo quadro d.m. n. 95/2025. – 4. Profili previdenziali e zone grigie del lavoro non etero-organizzato. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Il caso

L'ordinanza in commento¹, resa dal Tribunale di Milano in sede cautelare ai sensi degli artt. 700 e 669-*quater* c.p.c. nelle more del giudizio di merito introdotto ex art. 50, lett. o), del d.lgs. n. 81/2008, accoglie parzialmente il ricorso del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale (RLST), nei confronti della società resistente, titolare della piattaforma digitale di consegna di beni a domicilio.

La controversia origina dall'esigenza, manifestatasi nel giudizio di merito, di tutelare la salute dei ciclofattorini operanti nei territori di Trapani e Palermo, a fronte delle ondate di calore registrate nell'estate del 2025.

Il ricorrente chiedeva, in via d'urgenza, l'integrazione del documento di valutazione dei rischi (DVR) ai sensi degli artt. 28 e 29 del d.lgs. n. 81/2008 con specifica considerazione del fattore termico; la fornitura di dispositivi di protezione individuale idonei (cappello con visiera, occhiali con filtri UV, creme solari ad alta protezione, borraccia termica, sali minerali idrosolubili); l'erogazione di un contributo economico per l'acquisto di acqua; nonché la condanna della resistente al pagamento di un'astreinte ex art. 614-*bis* c.p.c.

Il giudice cautelare, accertata la sussistenza del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*, ha confermato il decreto interinale già pronunciato inaudita altera parte in data 9 luglio 2025 e ha disposto, integrandone le statuizioni, le misure richieste, con la sola esclusione dell'astreinte, dichiarata inammissibile in ragione del disposto dell'art. 614-*bis*, comma 5, c.p.c.

* Omar M.A. El Amri è dottorando di ricerca in Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Perugia. omarmoustafaabmed.elamri@dottorandi.unipg.it

** Lo scritto è stato preventivamente sottoposto alla valutazione del Comitato di redazione.

¹ Trib. Milano, sez. lav., 18 agosto 2025, accoglimento parziale n. cronol. 27481/2025 (RG n. 5219/2025), giud. A. Lombardo, in "www.rivistalavoro.it". L'ordinanza conferma, nei limiti delle integrazioni ivi disposte, il decreto *inaudita altera parte* del 9 luglio 2025.

Due profili dell'ordinanza possono qui darsi per acquisiti: la legittimazione del RLST a tutela dei rider etero-organizzati e la riconfigurazione del DVR in chiave inclusiva, ai sensi dell'art. 28, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008².

Ad essi si farà pertanto solo cenno, in quanto ci si focalizzerà su profili di ordine sistematico che la pronuncia consente di mettere in luce.

2. Il rapporto vicario del RLST e l'inammissibilità dell'astreinte: i profili processuali

Sotto il profilo processuale, l'ordinanza svolge un'argomentazione articolata che conviene ricondurre ai suoi due momenti essenziali.

Il primo riguarda la legittimazione del RLST a esercitare le competenze del RLS ai sensi dell'art. 50 del d.lgs. n. 81/2008 anche con riferimento ai ciclofattorini formalmente qualificati come autonomi.

La società si è opposta sollevando il problema della rappresentatività, sostenendo che il RLST di Trapani-Palermo era stato nominato dall'Ente Bilaterale Terziario (EBiT), formato seguendo il CCNL Commercio, mentre invece i rider lavorano secondo il CCNL Rider Assodelivery, firmato solo dall'UGL. Il Tribunale ha però respinto questa obiezione, sviluppando due diversi ordini di argomentazioni.

Per un verso, il giudice valorizza la differenza tra il RLST di cui all'art. 47, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008, designato nelle sole aziende fino a 15 lavoratori, e quello di cui all'art. 48, che esercita le competenze di cui all'art. 50 in tutte le aziende prive di RLS aziendale.

La duplicazione di figure conduce il Tribunale a escludere l'eccezione di estraneità del RLST in commento dal perimetro di Foodinho s.r.l., trattandosi di realtà produttiva che impiega quarantasei dipendenti, nettamente al di sopra della soglia dimensionale rilevante per l'art. 47, comma 3³.

Per altro verso, il giudice riconosce alla rappresentanza del RLST natura «vicaria» o «surrogatoria» nei confronti dei rider, alla luce della novella di cui all'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015, come modificato dal d.l. n. 101/2019, e della giurisprudenza che ne ha esteso l'operatività al lavoro tramite piattaforme digitali⁴.

² Sul punto, già A. STAFFIERI, *Salute e sicurezza sul lavoro: rider e stress da discomfort termico in ambienti outdoor*, in "Labor", 1° novembre 2025.

³ La distinzione tra il RLST di cui all'art. 47, comma 3 (designato nelle sole aziende fino a 15 lavoratori), e quello di cui all'art. 48 (operante in tutte le aziende prive di RLS aziendale) è oggetto di un consolidato indirizzo. Sul punto v. P. PASCUCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Il Titolo I del d.lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act*, Fano, Aras Edizioni, Quaderni di Olympus n. 5, 2017, p. 249 ss.

⁴ Cass. civ., sez. lav., 24 gennaio 2020, n. 1663, in "Massimario di giurisprudenza del lavoro", 2020, numero straordinario, con i contributi raccolti nei *Colloqui giuridici sul lavoro* a cura di A. VALLEBONA, fra cui P. ALBI, E. ALES, M.T. CARINCI, S. CIUCCIOVINO e L. MONTEROSI, V. FERRANTE, L. FIORILLO, A. MARESCA, A. PERULLI, R. PESSI, G. SANTORO-PASSARELLI e L. ZOPPOLI. Più di recente, Cass. civ., sez. lav., 31 ottobre 2025, n. 28772, sull'estensione dello statuto protettivo del lavoro subordinato alle prestazioni rese tramite piattaforma digitale ove l'algoritmo determini tempi e luoghi della prestazione. Cfr. anche App. Torino, sez. lav., 4 febbraio 2019, n. 26, espressamente richiamata dal Tribunale, sull'individuazione del parametro

Tale qualificazione ancora la legittimazione del RLST non tanto al dato formale dell'appartenenza al medesimo tipo contrattuale, quanto alla funzione sostanziale di garanzia della salute e sicurezza dei prestatori.

Si tratta di una lettura che valorizza la dimensione costituzionale dell'art. 9, dell'art. 24, e dell'art. 32 Cost. e che, di riflesso, contribuisce a colmare una lacuna del sistema della rappresentanza sindacale nei nuovi modelli organizzativi⁵.

Il secondo profilo processuale di rilievo concerne l'inammissibilità della richiesta di condanna della resistente al pagamento di un'astreinte ai sensi dell'art. 614-*bis* c.p.c.

Il Tribunale, con motivazione asciutta, ne dichiara l'inammissibilità in forza del comma 5 della disposizione, secondo cui le misure di coercizione indiretta non si applicano alle controversie di lavoro subordinato pubblico o privato e ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di cui all'art. 409 c.p.c.

L'argomentazione, sebbene letterale, solleva un profilo che merita di essere segnalato.

Se, infatti, la disciplina del rapporto di lavoro subordinato è applicabile al rider etero-organizzato in forza del rinvio dell'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015, ne consegue che, per simmetria, anche la disciplina processuale ad esso applicabile dovrebbe seguirne le sorti.

Sicché l'esclusione delle misure di coercizione indiretta, originariamente concepita a tutela del rapporto di lavoro subordinato sull'assunto della preminenza del rimedio ripristinatorio *ex* art. 18 St. lav., finisce per estendersi anche al rider⁶.

3. Il rischio termico come fattore esogeno strutturalizzato: tra clausola generale dell'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008 e Protocollo quadro d.m. n. 95/2025

Sotto il profilo sostanziale, l'argomentazione del giudice in punto di *periculum in mora* costituisce il fondamento di un'operazione interpretativa che merita un meditato inquadramento dogmatico.

Il Tribunale qualifica il rischio termico come «fatto notorio e incontestato», sottolineando come la categoria dei *rider* sia «particolarmente esposta, nel periodo estivo, a ondate di calore ed eventi climatici estremi» e che le elevate temperature siano «soggette a progressiva ingravescenza negli anni».

Ne deriva una qualificazione del fenomeno come strutturale e prevedibile, e non come accadimento eccezionale e contingente.

dell'eteroorganizzazione nella turnistica, nelle zone di partenza, nella comunicazione degli indirizzi di consegna e nella predeterminazione dei tempi.

⁵ Sui limiti della rappresentanza sindacale nei nuovi modelli organizzativi v. R. VOZA, *Il lavoro e le piattaforme digitali: the same old story?*, in "WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT", n. 336/2017; V. BAVARO, *Questioni in diritto su lavoro digitale, tempo e libertà*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 2018, 1, p. 35 ss.; A. ALOISI e V. DE STEFANO, *Il tuo capo è un algoritmo. Contro il lavoro disumano*, Roma-Bari, Laterza, 2020.

⁶ Cfr. Cass. civ., sez. lav., 24 gennaio 2020, n. 1663, cit.

Tale qualificazione, ulteriormente corroborata dal richiamo agli studi INAIL e al modello c.d. *workclimate* adottato dal Ministero della Salute, fonda il giudizio di adeguatezza delle misure richieste e ne determina la riconduzione nell'alveo dell'obbligo di sicurezza *ex art.* 2087 c.c. e degli specifici obblighi di valutazione e prevenzione di cui agli artt. 28 e 29 del d.lgs. n. 81/2008.

Su tale qualificazione si ritiene utile proporre alcune considerazioni che muovono dalla riflessione dottrinale sui rischi cosiddetti esogeni⁷.

La categoria dei rischi esogeni, elaborata dalla dottrina prevenzionistica, identifica i fattori di pericolo che, pur originando all'esterno dell'organizzazione aziendale, incidono sulla salute e sicurezza dei lavoratori e sono pertanto oggetto degli obblighi di valutazione e prevenzione gravanti sul datore di lavoro.

Tale categoria, classicamente declinata con riferimento a fattori episodici e contingenti (aggressioni al personale sanitario, eventi meteorologici occasionali), si confronta oggi con un fenomeno, quello del cambiamento climatico, che ne mette in tensione i tratti distintivi.

Il rischio termico, infatti, pur conservando un'origine ambientale e dunque esterna al ciclo produttivo, presenta caratteri di ricorrenza ciclica e prevedibilità *ex ante* che lo allontanano dal modello degli accadimenti contingenti e lo avvicinano, sul piano funzionale, ai rischi tipicamente endogeni dell'organizzazione.

A parere di chi scrive, tale evoluzione consente di proporre una distinzione interna alla categoria dei rischi esogeni, fra rischi esogeni in senso stretto (fattori esterni, episodici e occasionali) e rischi esogeni «strutturalizzati» (fattori esterni che, per ricorrenza e prevedibilità, assumono carattere permanente e si incorporano stabilmente nel ciclo prevenzionistico).

La proposta non implica una riqualificazione della fonte del rischio, che resta ambientale, ma una più puntuale considerazione della sua rilevanza giuridica nell'ambito degli obblighi di sicurezza *ex art.* 2087 c.c. ed *ex art.* 28, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, che impone la valutazione di «tutti i rischi».

Sotto questo profilo, l'ordinanza in commento offre un primo riscontro applicativo della categoria, sebbene il Tribunale non vi faccia esplicito riferimento.

Tale ricostruzione si pone, del resto, in linea con la più attenta dottrina, che ha ricondotto l'inclusione dei fattori climatici nell'obbligo di valutazione alla clausola generale dell'art. 28 e alla nozione, ormai dilatata, di ambiente di lavoro comprensiva degli spazi esterni all'azienda⁸.

Rispetto a tale fondamento può aggiungersi una precisazione di ordine sistematico.

⁷ Sulla categoria dei rischi esogeni v. L. ANGELINI e C. LAZZARI, *La sicurezza sul lavoro nelle attività svolte all'estero*, in "Diritto della sicurezza sul lavoro", 2019, n. 2, I, p. 73 ss.; P. PASCUCCHI, *Le aggressioni al personale sanitario come rischio lavorativo*, *ivi*, 2022, 1, I, p. 49 ss.; in giurisprudenza, Cass. pen., sez. IV, 2 agosto 2024, n. 31665, sul dovere datoriale di valutare i rischi esogeni quando siano «prevedibili, valutabili e mitigabili». In una prospettiva più ampia sul rapporto tra ambiente esterno e ambiente di lavoro, già M. BIAGI, *Tutela dell'ambiente di lavoro e direttive CEE*, Rimini, Maggioli, 1991.

⁸ V. in tal senso S. CAIROLI, *Sulle misure di tutela dei lavoratori per emergenza climatica*, in "AmbienteDiritto.it", 2024, 1, p. 5 ss., che fonda l'obbligo di valutazione del rischio termico sull'art. 28 e sulla rinnovata nozione di ambiente di lavoro.

La definizione di prevenzione di cui all'art. 2, lett. n), del d.lgs. n. 81/2008, nel menzionare «la salute della popolazione» e «l'integrità dell'ambiente esterno», assume tali beni quali oggetto di salvaguardia nello svolgimento dell'attività, secondo un flusso protettivo che muove dall'organizzazione verso l'esterno e non in direzione inversa; sicché essa, di per sé, non pare costituire la base testuale dell'obbligo di valutazione dei rischi climatici, che si coglie con maggiore linearità nella combinata applicazione dell'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008 e dell'art. 2087 c.c., letti alla luce della categoria dei rischi esogeni strutturalizzati⁹.

La precisazione non è di mero ordine tassonomico, ma incide sul piano del fondamento dell'obbligo e, di riflesso, sui criteri di accertamento della relativa responsabilità¹⁰.

Un ulteriore profilo merita di essere svolto. Il Tribunale, nell'imporre l'integrazione del DVR, fa specifico rinvio al modello *workimate*, prima citato, adottato dall'INAIL, dal Ministero della Salute e da plurime ordinanze regionali, ma non richiama il Protocollo quadro per l'adozione delle misure di contenimento dei rischi lavorativi legati alle emergenze climatiche di cui al d.m. n. 95/2025, elaborato congiuntamente dai Ministeri del Lavoro e della Salute, dall'INAIL e dalle parti sociali¹¹.

Il rilievo non può essere considerato una critica vera e propria, giacché il Protocollo non possiede efficacia obbligatoria e pertanto non prevede sanzioni dirette. Tuttavia, invita a rileggere l'ordinanza mettendo in risalto il suo ruolo come primo passo concreto, quantomeno sotto il profilo giudiziario, di un modello di prevenzione che sta prendendo forma anche attraverso disposizioni di *soft law* di diritto amministrativo.

La decisione cerca di riempire quel vuoto di efficacia che il Protocollo da solo non riuscirebbe a superare, dato che la sua applicazione dipende comunque da una vincolatività derivante dall'autonomia collettiva o dalle scelte organizzative delle imprese.

Da tale prospettiva, il Modello di organizzazione, gestione e controllo di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008, in combinato disposto con l'art. 25-septies del d.lgs. n. 231/2001, potrebbe rappresentare uno strumento idoneo a tradurre i contenuti

⁹ Per una più ampia prospettiva sulla circolarità tra ambiente interno ed esterno cfr. C. LAZZARI e P. PASCUCI, *La gestione della circolarità dei rischi tra ambiente interno ed esterno all'azienda. Profili giuridici*, in "Diritto della sicurezza sul lavoro", 2023, n. 1, I, p. 35 ss.

¹⁰ Sulla funzione dell'obbligo generale di sicurezza quale norma di chiusura del sistema, nel suo operare in combinato con la clausola generale dell'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008, v. A. DELOGU, *La funzione dell'obbligo generale di sicurezza sul lavoro. Prima, durante e dopo la pandemia: principi e limiti*, Fano, Aras Edizioni, 2022, passim.

¹¹ D.m. 9 luglio 2025, n. 95, recante il Protocollo quadro per l'adozione delle misure di contenimento dei rischi lavorativi legati alle emergenze climatiche, elaborato congiuntamente da Ministero del Lavoro, Ministero della Salute, INAIL e parti sociali. In tema, T. TREU, *Il diritto del lavoro alla prova dell'emergenza climatica*, "WP CSDL E "Massimo D'Antona".IT", n. 490, 2024, p. 3 ss.; P. TOMASSETTI, *Diritto del lavoro e ambiente*, ADAPT University Press, 2018, p. 17 ss.; P. PASCUCI, *Modelli organizzativi e tutela dell'ambiente interno ed esterno all'impresa*, in "Lavoro e diritto", 2022, 2, p. 335 ss., al quale si rinvia per i profili di raccordo con il Modello di organizzazione di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 e all'art. 25-septies del d.lgs. n. 231/2001.

del Protocollo in obblighi strutturali presidiati da efficacia esimente, attribuendo così al rischio climatico una collocazione stabile nell'organizzazione aziendale.

4. Profili previdenziali e zone grigie del lavoro non etero-organizzato

Una seconda area che l'ordinanza in commento lascia sullo sfondo, e che pure merita una riflessione, riguarda i profili previdenziali e le zone grigie del lavoro non etero-organizzato.

Sotto il primo profilo, la qualificazione del rischio termico come fattore strutturale del rapporto di lavoro impone di interrogarsi sui meccanismi di tutela previdenziale connessi all'evento. Il sistema previdenziale italiano, com'è noto, ha progressivamente esteso la copertura assicurativa INAIL ai collaboratori coordinati e continuativi (art. 5 del d.lgs. n. 38/2000) e, segnatamente, ai lavoratori delle piattaforme digitali (art. 47-*septies*, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015).

Tale estensione opera, tuttavia, ha riguardato i soggetti più che i rischi protetti. La logica della norma è eminentemente assicurativa, e presuppone il verificarsi dell'evento lesivo.

Ne consegue che il sistema, allo stato, non è strutturalmente attrezzato a gestire il rischio termico nelle sue manifestazioni progressive e cumulative, quali la sindrome da stress termico o l'esposizione protratta a temperature elevate, che potrebbero più correttamente essere collocate nell'ambito delle malattie professionali, con conseguente esigenza di aggiornamento delle tabelle di cui al d.l. 10 ottobre 2023 e dei criteri medico-legali per l'accertamento del nesso eziologico¹².

Sul versante della tutela del reddito, il d.l. n. 98/2023, convertito in l. n. 127/2023, ha agevolato l'attivazione del trattamento di integrazione salariale ordinaria in caso di sospensione delle attività per eventi meteo-climatici estremi, già riconosciuta dalla prassi INPS per temperature superiori a 35°C (circ. n. 139/2016; mess. n. 1856/2017).

Questa misura mostra due limiti evidenti. Da un lato riguarda solo il settore edile e quello agricolo, lasciando fuori tutto il lavoro di consegna tramite piattaforme. Per altro verso si applica solo ove vi sia un rapporto di lavoro subordinato, non coprendo i rider autonomi, sia nel caso in cui lo siano genuinamente, sia nel caso in cui la loro prestazione sia etero-organizzata.

Il vuoto di tutela che ne risulta solleva un problema di eguaglianza sostanziale ai sensi dell'art. 3, comma 2, Cost., che potrebbe trovare un primo punto di emersione nell'estensione interpretativa della disciplina di sostegno al reddito alle

¹² Sull'evoluzione del sistema previdenziale in materia di rischio climatico v. circ. INPS n. 139/2016 e mess. INPS n. 1856/2017, con riferimento alle temperature superiori a 35°C ai fini dell'accesso alla CIGO; nonché note INL n. 4639/2021, n. 3783/2022, n. 4753/2022 e n. 5056/2023. In dottrina, S. CAIROLI, *Sulle misure di tutela*, cit., p. 5 ss.

categorie equiparate al lavoro subordinato in forza del rinvio dell'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015, con riferimento agli istituti compatibili con la natura del rapporto.

L'ordinanza in commento risolve la questione dell'applicabilità della disciplina prevenzionistica (in forza del rinvio dell'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015), ma lascia aperta la più ampia questione delle prestazioni rese in forma genuinamente autonoma e tuttavia caratterizzate da una sostanziale dipendenza economica dalla committente.

Il Tribunale, sul punto, offre un argomento di notevole interesse, laddove rileva che *«la libertà di autodeterminazione lavorativa rischia di tradursi in mera astrazione per quelle categorie di lavoratori, quali i ciclofattorini addetti alle consegne che, pur formalmente inquadrati quale autonomi, risultano caratterizzati da bassa specializzazione e da livelli di compenso, ispirato al sistema del c.d. cottimo misto (cfr. artt. 47-quater d.lgs. n. 81/15 e 11 CCNL Assodelivery e Ugl-Rider), a malapena sufficienti a garantire a sé e al proprio nucleo familiare un'esistenza libera e dignitosa, che di fatto impongono di rendere con continuità la prestazione, anche nei periodi caratterizzati da condizioni climatiche e ambientali avverse»*.

L'argomento, che muove dal nesso tra struttura del compenso e dipendenza economica, mette in luce uno dei nodi più delicati della disciplina di cui al Capo V-bis del d.lgs. n. 81/2015¹³. Sicché, anche prescindendo dal requisito tecnico dell'etero-organizzazione di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015, occorrerebbe interrogarsi non solo su una lettura adeguatrice dell'art. 21 del d.lgs. n. 81/2008 alla luce dell'art. 2087 c.c., ma anche dell'art. 47-quater del d.lgs. n. 81/2015, che regola la disciplina (residuale) dei compensi percepiti dai riders formalmente autonomi.

In via analogica, poi, il ragionamento potrebbe estendersi, anche a quei rapporti di collaborazione che, pur formalmente autonomi, presentino i tratti della dipendenza economica, anche al di fuori dell'ambito merceologico strettamente connesso all'attività di consegna di beni a domicilio.

La soluzione, dunque, non risiede nella mera estensione analogica “parcellizzata” degli istituti alle diverse categorie di lavoratori, ma nella previsione di un trattamento economico integrativo, che prescinda dal tipo contrattuale e da un “*numerus clausus*” di settori.

5. Considerazioni conclusive

L'ordinanza del Tribunale di Milano si inserisce in un percorso giurisprudenziale che, pur muovendo da una sede cautelare e dunque non

¹³ Sulla disciplina del Capo V-bis del d.lgs. n. 81/2015 v. P. TULLINI (a cura di), *Web e lavoro. Profili evolutivi e di tutela*, Torino, Giappichelli, 2017; M. BIASI, *Dai pony express ai riders di Foodora. L'attualità del binomio subordinazione-autonomia (e del relativo metodo di indagine) quale alternativa all'affannosa ricerca di inedite categorie*, ADAPT University Press, WP n. 11/2017, con specifico riferimento alla traslazione dell'alea del rischio in capo al lavoratore autonomo economicamente dipendente. Sul versante della salute e sicurezza nella gig economy, v. C. LAZZARI, *Gig economy e tutela della salute e sicurezza sul lavoro. Prime considerazioni a partire dal «caso Foodora»*, in “Rivista del diritto della sicurezza sociale”, 2018, n. 3, p. 455 ss.

vincolante, contribuisce a precisare l'ambito applicativo della disciplina prevenzionistica nei nuovi modelli organizzativi del lavoro.

La pronuncia consolida, in particolare, la legittimazione vicaria del RLST a tutela dei *rider* etero-organizzati e l'integrazione del DVR con la specifica considerazione del fattore termico, profili che hanno già trovato adeguata trattazione nella prima dottrina che si è occupata della decisione.

Essa solleva, altresì, taluni profili di interesse sistematico ulteriore. Sul piano dogmatico, il rischio termico si presta a essere visto come un rischio esogeno ormai stabilizzato nell'organizzazione, secondo la lettura congiunta dell'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008 e dell'art. 2087 c.c. Resta ancora da definire il collegamento tra la pronuncia e il Protocollo quadro d.m. n. 95/2025, anche pensando al Modello di organizzazione previsto dall'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 e al suo possibile effetto esimente. Infine, i nodi relativi alla previdenza e le zone d'ombra del lavoro non etero-organizzato impongono una riflessione, anche in ottica futura, sull'opportunità di estendere le tutele oltre i confini del lavoro subordinato e di quei pochi settori merceologici espressamente previsti dalla legge.

L'ordinanza, dunque, pur nei limiti propri del provvedimento cautelare, costituisce un'occasione preziosa per riflettere sui nuovi assetti della tutela prevenzionistica a fronte dei mutamenti climatici e delle trasformazioni dell'organizzazione produttiva.

L'auspicio è che la giurisprudenza di merito possa fornire indicazioni utili al legislatore per la costruzione di un quadro normativo organico, capace di adattare gli istituti del diritto della sicurezza alle sfide imposte dall'ambiente, nell'orizzonte tracciato dagli artt. 9, 32 e 41, comma 2, Cost.

Abstract

Il contributo analizza l'ordinanza cautelare del Tribunale di Milano del 18 agosto 2025, che ha imposto a una piattaforma di food delivery l'integrazione del documento di valutazione dei rischi con specifica considerazione del rischio termico cui sono esposti i ciclofattorini. Esaminati i profili processuali (la legittimazione vicaria del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale e l'inammissibilità dell'astreinte), l'analisi si concentra sulla qualificazione del rischio climatico come fattore esogeno «strutturizzato», ricondotto alla clausola generale dell'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008 e all'obbligo di sicurezza ex art. 2087 c.c., anche alla luce del Protocollo quadro di cui al d.m. n. 95/2025. Il lavoro mette infine in luce le lacune della tutela previdenziale e le «zone grigie» del lavoro non etero-organizzato, prospettando una lettura costituzionalmente orientata ai sensi degli artt. 3 e 32 Cost.

This essay examines the interim order issued by the Court of Milan on 18 August 2025, which required a food-delivery platform to supplement its risk-assessment document with specific regard to the thermal risk faced by riders. After addressing the procedural issues (the vicarious standing of the territorial workers' safety representative and the inadmissibility of the astreinte), the analysis focuses on the characterisation of climate risk as a 'structuralised' exogenous risk, traced back to the general clause of Article 28 of Legislative Decree no. 81/2008 and to the employer's safety obligation under Article 2087 of the Civil Code, also in the light of the framework Protocol adopted by Ministerial Decree no. 95/2025. The contribution finally highlights the gaps in social-security protection and the 'grey areas' of non-hetero-organised platform work, advocating a constitutionally oriented interpretation pursuant to Articles 3 and 32 of the Italian Constitution.

Parole chiave

Rischio climatico; ciclofattorini; salute e sicurezza sul lavoro; valutazione dei rischi; rischi esogeni; lavoro su piattaforma

Keywords

Climate risk; riders; occupational health and safety; risk assessment; exogenous risks; platform work



Gli accomodamenti ragionevoli come “leva” per il benessere lavorativo delle persone con disabilità^{**}

di Alice Biagiotti*

SOMMARIO: 1. Verso il benessere lavorativo delle persone con disabilità. – 2. (*Segue*): gli accomodamenti ragionevoli. – 2.1 (*Segue*): caratteri e regole di implementazione degli accomodamenti ragionevoli. – 2.2. (*Segue*): gli accomodamenti ragionevoli nel d.lgs. n. 62/2024. – 3. L’inclusione lavorativa tramite le azioni positive: quali differenze? – 4. Conclusioni.

1. Verso il benessere lavorativo delle persone con disabilità

Come è stato sottolineato in un saggio pubblicato su questa Rivista, «può sembrare perfino eccentrico occuparsi di “benessere lavorativo” in un’epoca storica in cui stiamo assistendo al diffondersi planetario di guerre, di condizioni di povertà, di fame, di violenze e discriminazioni che offendono l’essere umano con umiliazioni personali e trattamenti degradanti»¹, eppure appare quanto mai doveroso partire dal microcosmo lavorativo per sottolineare come le forme di costrittività lavorativa possano costituire difetti strutturali tali da mettere in discussione la stessa concezione di benessere.

Ebbene il concetto di benessere, inteso in senso ampio, rimanda a due termini centrali della questione: quello di salute che richiama la componente bio-psico-sociale e quello di lavoro che, diversamente, sottende l’idea stessa di organizzazione.

Rispetto al primo profilo considerato, l’apparato organizzativo indipendentemente dalla natura pubblica o privata, deve tenere in considerazione tutti i fattori di rischio ivi compresi quelli legati alla sfera psicosociale «attraverso un percorso proprio di conoscenza e crescita, individuando misure di prevenzione adeguate e progettando lo sviluppo di competenze interne o l’acquisizione di professionalità, che garantiscano un miglior funzionamento dell’organizzazione, in un’ottica di benessere individuale e collettivo»².

* Alice Biagiotti è dottoressa di ricerca in Diritto del lavoro e relazioni industriali. alice.biagiotti@uniurb.it

** Lo scritto è stato preventivamente sottoposto alla valutazione del Comitato di redazione.

¹ F. CURI, *La tutela del capitale umano attraverso la compartecipazione organizzativa. Per un diritto penale sussidiario una responsabilità autonoma dell’ente*, in questa “Rivista”, n. 2, 2025, I, p. 29.

² F. CURI, *La tutela del capitale umano attraverso la compartecipazione organizzativa. Per un diritto penale sussidiario una responsabilità autonoma dell’ente*, cit., p. 34.

Ad oggi il paradigma di tutela della salute e dell'integrità psico-fisica del lavoratore si è notevolmente ampliato fino a ricomprendere situazioni prima non codificate e soprattutto non sovrapponibili con il concetto standard di malattia.

Rispetto al secondo profilo, se per organizzazione s'intende un'entità predeterminata ai suoi protagonisti umani, diventa prioritario – soprattutto per coloro i quali hanno minor potere nelle posizioni organizzative – adattare l'ambiente di lavoro all'uomo³ e non viceversa. Ciò significa che la persona, compatibilmente con le proprie peculiarità, va collocata all'interno dell'organizzazione in modo mirato⁴ in quanto solo così è possibile incidere in modo radicale ai cambiamenti funzionali verso la prospettiva di un *wellbeing* aziendale che sia effettivamente duraturo.

Il lavoro e di conseguenza l'organizzazione all'interno della quale il lavoratore presta la sua opera, manuale o intellettuale, diventano il perno per la propria autorealizzazione. E non è un caso che l'intero testo costituzionale contenga una certa idea di lavoro che mette in luce proprio «il lungo cammino di emancipazione dell'uomo: da schiavo a persona a persona libera»⁵.

Con l'entrata in vigore della Costituzione, infatti, muta, sia in termini qualitativi sia in termini quantitativi, la scala dei valori dell'uomo e per l'uomo: «sui valori patrimoniali prevalgono quelli esistenziali. Sulla tutela della proprietà e dell'impresa prevale quella della persona e l'esigenza della sua realizzazione ottimale»⁶. In altre parole, la nostra Costituzione pone al centro l'individuo attribuendogli una tutela giuridica piena e unitaria. Tendenza questa che è stata confermata anche di recente laddove la Corte costituzionale ha ribadito che «a fondamento dell'intero impianto della Costituzione italiana (...)» vi è «il valore della persona»⁷.

³ Sul punto cfr. A. DELOGU, *“Adeguare il lavoro all'uomo”: l'adattamento dell'ambiente di lavoro alle esigenze della persona disabile attraverso l'adozione di ragionevoli accomodamenti*, in “Rivista AmbienteDiritto.it”, 1, 2024, pp. 1-28 che richiama L. MONTUSCHI, *L'incerto cammino della sicurezza del lavoro fra esigenze di tutela, onerosità e disordine normativo*, in “Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale”, 2001, n. 4, p. 503, il quale notava come sia «l'organizzazione dei mezzi produttivi a dover essere calibrata e costruita a misura dell'uomo, e non viceversa».

⁴ P. ICHINO, *Diritto al lavoro e collocamento nella giurisprudenza costituzionale*, in “Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali”, 1988, n. 37, p. 32; da A. BELLAVISTA, voce *Assunzione obbligatoria*, in “Enciclopedia del diritto”, Aggiornamenti I, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 160-161.

⁵ A. SCALISI, *Il lavoro della persona nel sistema e i nuovi diritti della personalità*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 2.

⁶ L. FERRONI, *Valori costituzionali e tutela dei diritti*, in “Rassegna di diritto civile”, 1989, 2, p. 325.

⁷ Corte cost., 10 maggio 2019, n. 114 con commento di E. VIVALDI, *L'esercizio dei doveri di solidarietà da parte della persona con disabilità*, in “Osservatorio AIC”, n. 4, 2019. Anteriormente v. Corte cost., 7 dicembre 2017, n. 250 relativamente al giuramento per l'acquisizione della cittadinanza da parte del disabile. In quella circostanza la Corte ha affermato che il processo di inserimento nella società, desumibile dagli artt. 2 e 3 Cost., sarebbe impedito dall'imposizione normativa del giuramento alla persona che, in ragione di patologie psichiche di particolare gravità, sia incapace di prestarlo. Conseguentemente la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione che richiede il giuramento (art. 10 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante «Nuove norme sulla cittadinanza»), nella parte in cui non prevede che sia esonerata dal giuramento la persona incapace di soddisfare tale adempimento in ragione di grave e accertata condizione di disabilità. Per un commento alla pronuncia si rinvia a P. ADDIS, *Disabilità e giuramento per l'acquisizione della cittadinanza (osservazioni a Corte cost., n. 258/2017)*, in “Consulta online”, n. 2, 2018; C. DOMENICALI, *La “doppia*

Dunque il lavoro occupa un posto di primo piano all'interno della Costituzione non solo perché «è posto accanto al principio repubblicano che identifica la forma dello Stato, e al principio democratico, criterio regolativo della sovranità»⁸ ma perché l'art. 1 «costituisce l'introduzione al sistema dei diritti fondati sul lavoro»⁹ a partire dall'art. 4 fino alle regole dettate dal titolo III.

Tra gli elementi che contraddistinguono questa idea di lavoro, ve ne sono due che possono considerarsi complementari ed esplicativi dei valori fondanti il nostro Stato. Anzitutto, il primo richiamo è al valore della dignità personale e sociale, concepito, in una dimensione individuale, come dignità dell'uomo e della donna che lavorano (artt. 3, comma 1 e 41, comma 2).

È pacifico, sul punto, che alcuni gruppi sociali risentano della disparità contrattuale in misura maggiore a causa della particolare condizione nella quale tali gruppi si trovano ed è questo il motivo che ha spinto il legislatore a emanare, nel corso del tempo, una legislazione di sostegno e di protezione *ad hoc*. Si pensi, senza pretesa di esaustività alcuna, a quell'insieme di leggi concernenti il servizio di collocamento¹⁰ nonché a quelle per i lavoratori non appartenenti ai paesi dell'Unione europea riguardanti la disciplina dell'immigrazione e le condizioni di lavoro dello straniero.

Parallelamente anche all'interno del rapporto di lavoro viene posta al centro la dignità della persona che si realizza per mezzo del principio d'eguaglianza il quale, in tale ambito, acquisisce una dimensione del tutto nuova. L'uguaglianza, infatti, agisce contro la libertà contrattuale imponendo specifici limiti all'autonomia privata e si declina come uguaglianza nelle opportunità per quei gruppi sociali che presentano condizioni di svantaggio. Qui il rimando è alla legge 12 marzo 1999, n. 68 che ha promosso e inteso favorire l'inserimento e l'integrazione delle persone con disabilità nel mondo del lavoro attraverso strumenti di collocamento capaci di valorizzarne le capacità lavorative. Ad ogni modo, considerata la centralità del valore della persona nel nostro ordinamento, per l'inclusione lavorativa delle persone con residue capacità lavorative¹¹ è necessario un intervento statutale correttivo che si ponga come scopo quello di realizzare una loro effettiva e piena inclusione.

È opportuno rammentare che le persone con disabilità rientrano, a pieno titolo, nell'ombrello protettivo della Costituzione, in virtù di quella esplicita (ma non unica) norma, l'art. 38, comma 2, che prevede, per i minorati e per gli inabili,

inclusione” dello straniero disabile (a margine di Corte cost. n. 258 del 2017), in “Forum di Quaderni Costituzionali”. V. anche Corte cost., 16 dicembre 2016, n. 257 riguardante una norma della Regione Abruzzo concernente le spese per il trasporto a scuola degli alunni con disabilità dichiarata incostituzionale.

⁸ M. NAPOLI, *Le norme sul lavoro alla luce dell'evoluzione del diritto del lavoro*, in “Ius”, 1, 2008, p. 60 ss.

⁹ E. GHERA, A. PACE, *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, Jovene, 2009, p. 11.

¹⁰ *Amplius* cfr. D. GAROFALO, voce *Disabili* (lavoro dei) in “Digesto delle discipline privatistiche Sezione Commerciale”, Aggiornamenti V, Torino, Utet, 2009, p. 759 ss.; F. LIMENA, *L'accesso al lavoro dei disabili*, Padova, Cedam, 2004; A. RICCARDI, *Disabili e lavoro*, Bari, Cacucci, 2018.

¹¹ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, p. 80.

il diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Si perché se nel testo costituzionale non si rinvenivano norme *ad hoc* relative alle persone con disabilità, alle stesse viene comunque garantita una protezione per mezzo dei plurimi riferimenti che si rintracciano sia nella normativa costituzionale sia in quella ordinaria.

Se si volge l'attenzione all'organizzazione aziendale, solo subordinando l'organizzazione dei mezzi produttivi ai principi di libertà, uguaglianza, benessere e inclusione si realizza quella tendenza alla civilizzazione dell'impresa stessa¹². Un'impresa di tal tipo ha bisogno di forza-lavoro che svolga un ruolo attivo nella pianificazione prevenzionistica e altresì di cooperazione con il datore di lavoro per rendere aderente il sistema aziendale ai canoni sopra esplicitati.

Da questo punto di vista, il Testo unico in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (d.lgs. n. 81/2008 s.m.i.) delinea un sistema di gestione permanente ed organico diretto all'individuazione, riduzione e controllo costante dei fattori di rischio per la salute e la sicurezza dei lavoratori¹³, prevedendo una collaborazione di tipo fattivo tra i vari protagonisti, assumendo in tale contesto un ruolo centrale l'obbligo, posto in capo ai datori di lavoro pubblici e privati, di predisporre i c.d. accomodamenti ragionevoli¹⁴.

Si tratta di un aspetto sul quale da tempo si confronta la giurisprudenza tra istanze di tutele delle persone con disabilità o di soggetti comunque divenuti inidonei allo svolgimento dell'attività lavorativa ed assetti organizzativi dell'impresa anche se il bilanciamento valoriale sotteso all'adozione degli accomodamenti ragionevoli non sempre coincide con il sistema posto a tutela dell'integrità psicofisica del lavoratore ai sensi dell'art. 2087 c.c. Questo perché se la libertà di iniziativa economica privata si contempera con il diritto del disabile alla conservazione del posto di lavoro *ex art. 4 Cost.*, la stessa trova poi un limite nel diritto alla salute del lavoratore, in un bilanciamento che come è stato scritto¹⁵ è

¹² R. ALBANO, Y. CURZI, P.M. TORRIONI, *Lavoro organizzato e benessere organizzativo delle persone con disabilità. Cultura del successo organizzativo e cultura dell'inclusione attiva nella normativa europea e italiana* in "www.impresaprogetto.it", 2, 2025 citando A. SUPLOT, *Critique du droit du travail*, Paris, PUF, 1994.

¹³ Si veda sul tema anche P. PASCUCCI, *L'emersione della fragilità nei meandri della normativa pandemica: nuove sfide per il sistema di prevenzione?*, in "Rivista di diritto della sicurezza sociale", 2023, n. 4, p. 704, secondo il quale «l'ottica degli accomodamenti ragionevoli dovrebbe essere considerata fin dalla stessa originaria predisposizione dell'organizzazione aziendale, la quale, in una più effettiva logica prevenzionistica che consideri tutti i rischi, compresi quelli di discriminazione dei soggetti fragili, dovrebbe essere concepita quanto più possibile in modo «elastico» al fine di potersi più facilmente adattare alle esigenze di accoglienza e inclusione che via via emergano».

¹⁴ Sul tema, cfr. D. GAROFALO, *La tutela del lavoratore disabile nel prisma degli accomodamenti ragionevoli*, in "Argomenti di diritto del lavoro", 2019, p. 1224 ss.; M. DE FALCO, *Accomodamenti ragionevoli: sovvenzioni nel settore privato, accessibilità ovunque*, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", 2021, 4, p. 429 ss.; S. D'ASCOLA, *Il ragionevole adattamento nell'ordinamento comunitario e in quello nazionale. Il dovere di predisporre adeguate misure organizzative quale limite al potere di recesso datoriale*, in "Variazioni su temi di diritto del lavoro", 2022, 2, p. 185; W. CHIAROMONTE, *L'inclusione sociale dei lavoratori disabili fra diritto dell'Unione europea e orientamenti della Corte di giustizia*, in "Variazioni su temi di diritto del lavoro", 2020, 4, p. 897; C. SPINELLI, *La sfida degli "accomodamenti ragionevoli" per i lavoratori disabili dopo il Jobs Act*, in "Diritti Lavori Mercati", 2017, p. 50.

¹⁵ A. DELOGU, *"Adeguare il lavoro all'uomo": l'adattamento dell'ambiente di lavoro alle esigenze della persona disabile attraverso l'adozione di ragionevoli accomodamenti*, cit., p. 26.

“ineguale” tra i due diritti. A confermare questa interpretazione è lo stesso art. 41, comma 2, Cost., che stabilisce come l’iniziativa economica privata non possa svolgersi in modo da recare danno alla salute¹⁶.

2. (Segue): *gli accomodamenti ragionevoli*

Sul piano normativo ampia rilevanza assume sul punto la direttiva n. 2000/78/CE che ha segnato un’inversione nelle logiche di intervento in materia di discriminazione.

L’approccio di diritto diseguale tipico della pregressa legislazione – che si concretava nella predisposizione di forme specifiche di protezione dei disabili (riserve nelle assunzioni, servizi di assistenza e cura) all’insegna di un paternalismo di fondo – viene “rovesciato” dalla direttiva citata che introduce un nuovo modello i cui capisaldi sono, da un lato, il divieto di discriminazioni¹⁷ e, dall’altro lato, l’obbligo di adottare “soluzioni ragionevoli” che adattino l’ambiente e le condizioni di lavoro alle persone disabili¹⁸. In questo senso, la direttiva costituisce l’architrave del sistema di tutela comunitaria della persona disabile che lavora. Si tratta, difatti, del «più significativo risultato sinora messo a segno dall’ordinamento europeo in funzione dell’integrazione sociale dei disabili»¹⁹ in una duplice direzione.

In un certo modo, essa riconosce il lavoro come fattore di realizzazione personale dell’individuo con disabilità e al contempo mezzo per favorire la sua piena partecipazione alla vita economica, culturale e sociale all’interno della comunità dove è inserito.

¹⁶ I limiti relativi alla salute, alla sicurezza, e alla dignità dei lavoratori possano ritenersi «limiti interni allo stesso agire organizzativo» dell’imprenditore, così P. PASCUCI, *Le nuove coordinate del sistema prevenzionistico*, in “Diritto della sicurezza sul lavoro”, 2023, n. 2, I, p. 48 ss., in part. pp. 49-50.

¹⁷ La tutela del lavoratore disabile nell’alveo del diritto antidiscriminatorio rientra, a livello euro-unitario, già nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea del 2000 che all’art. 21 sancisce il divieto di discriminazione fondato, tra l’altro, sulla disabilità, e all’art. 26 dove viene affermato il diritto delle persone con disabilità di beneficiare di misure intese a garantirne l’autonomia, l’inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità. Inoltre l’art. 10 del TFUE annovera tra gli obiettivi dell’Unione il contrasto alle discriminazioni fondate sulla disabilità e l’art. 13 TCE (oggi art. 19 TFUE) attribuisce al Consiglio il potere di adottare «i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l’origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l’età o le tendenze sessuali», arando così il terreno per la conseguente normativa di diritto derivato.

¹⁸ D. IZZI, *Commento all’articolo 26. Inserimento dei disabili*, in S. ALLEGREZZA, R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2017, p. 499; W. CHIAROMONTE, *L’inclusione sociale dei lavoratori disabili fra diritto dell’unione europea e orientamenti della Corte di giustizia*, cit., p. 904; T. TEKLE, *Un’interpretazione sistemica degli accomodamenti ragionevoli nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e nei pronunciamenti del Comitato ONU come strumento di uguaglianza trasformativa e sociale*, in questa “Rivista”, 2, 2024, I, p. 141; M. SALVAGNI, *Nozione euromunitaria di handicap, discriminazione indiretta e accomodamenti ragionevoli*, in “Lavoro Diritti Europa”, 2024, 2.

¹⁹ Cfr. in questo senso D. IZZI, *Commento all’articolo 26. Inserimento dei disabili*, cit., p. 499.

In altro modo, la direttiva ripropone l'interpretazione di matrice mercantilistica per cui la discriminazione in ambito lavorativo basata sull'handicap può pregiudicare il raggiungimento di un elevato livello di occupazione di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale, la solidarietà e la libera circolazione delle persone (considerando n. 11).

In particolare, la nostra attenzione si appunta proprio sulla disposizione di cui all'art. 5 della direttiva a mente della quale ogni datore di lavoro deve adottare «provvedimenti appropriati, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, per consentire ai disabili di accedere ad un lavoro, di svolgerlo o di avere una promozione o perché possano ricevere una formazione»²⁰.

Per valutare le misure appropriate, destinate a sistemare il luogo di lavoro in funzione dell'handicap, la direttiva enumera, in modo eterogeneo, la sistemazione dei locali e delle attrezzature, i ritmi di lavoro, la ripartizione dei compiti, i mezzi di formazione e inquadramento (considerando 20 e 21). Dunque ci si riferisce tanto ad adattamenti tecnico-materiali quanto – e più in generale – all'organizzazione del lavoro e alla formazione del lavoratore.

Quella di accomodamento ragionevole è dunque una nozione a contenuto variabile²¹ che compendia, a seguito delle indicazioni introdotte dalle linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità adottate con decreto n. 43/2022, anche le soluzioni tecnologiche come software specifici nonché più in generale ogni altra misura ambientale volta a destinare il lavoratore in un ufficio diverso da quello originariamente predisposto, localizzato in una diversa area, pure esterna²², dell'impresa.

Anche la Corte di Giustizia dell'Unione europea ne ha dato un'interpretazione ampia. Nella nota sentenza *HK Danmark*²³, i giudici di Lussemburgo, muovendo dall'analogia definizione contenuta nell'art. 2 della Convenzione delle Nazioni Unite del 2006²⁴, hanno chiarito che gli

²⁰ Cfr. secondo CGUE, 10 febbraio 2022, C-485/20, in “Il Foro italiano”, 2022, n. 4, IV, c. 175, rientrano nell'ambito di applicazione delle «soluzioni ragionevoli per i disabili» anche quelle adottate nei confronti di un lavoratore che svolge un tirocinio post-assunzione, il quale, a causa della sua disabilità, sia stato dichiarato inidoneo ad esercitare le funzioni essenziali del posto da lui occupato.

²¹ Come chiarito da Cass. civ., sez. lavoro, 9 marzo 2021 n. 6497 (in “DeJure”) è “una nozione a contenuto variabile [...] che ha come caratteristica strutturale proprio l'indeterminatezza: consapevole dell'impossibilità di una tipizzazione delle condotte prescrivibili, il legislatore ha conferito all'interprete il compito di individuare lo specifico contenuto dell'obbligo, guidato dalle circostanze del caso concreto”.

²² V. VERZULLI, *Disabilità, malattia cronica, fragilità: il lavoro agile come accomodamento ragionevole*, in questa “Rivista”, 1, 2024, I.

²³ CGUE 11 aprile 2013, C-335/11 e C-337/11, *HK Danmark*, punti 54-56.

²⁴ In tal senso, deve richiamarsi la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006, recepita nell'ordinamento italiano con la legge di ratifica n. 18/2009, che all'art. 27. La Convenzione riconosce il diritto al lavoro del disabile, su base d'uguaglianza con gli altri lavoratori, attraverso la libera partecipazione al mercato del lavoro nonché ad un ambiente di lavoro aperto e accessibile, con la garanzia che siano forniti «accomodamenti ragionevoli nei luoghi di lavoro». Già il tema dell'adattamento del luogo di lavoro alla persona

accomodamenti ragionevoli si riferiscono a quell’insieme di misure volte «all’eliminazione delle barriere di diversa natura che ostacolano la piena ed effettiva partecipazione delle persone disabili alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri lavoratori».

In tali misure possono rientrare certamente tutti i tipi di adattamenti poc’anzi menzionati ivi compresa la riduzione dell’orario di lavoro, proprio chiamata in causa nella controversia *de qua*, stante che il considerando n. 20 della direttiva fa esplicito riferimento ai ritmi di lavoro e fermo restando che l’elenco dei possibili provvedimenti di adattamento del luogo di lavoro non è da ritenersi tassativo.

Diversa parrebbe essere la conclusione per l’ipotesi in cui, in assenza di una specifica previsione da parte del contratto collettivo, tra gli accomodamenti ragionevoli si possa far rientrare il diverso computo delle assenze per malattia della persona con disabilità, ai fini del calcolo del periodo di comportamento²⁵.

Ad ogni modo, l’art. 5 della direttiva ammette l’introduzione di soluzioni ragionevoli a condizione che le stesse non rappresentino un onere finanziario sproporzionato per la controparte datoriale, tenendosi a tal fine conto degli oneri finanziari e di altro tipo che tali misure comportano, delle dimensioni e delle risorse finanziarie dell’impresa e della possibilità di ottenere fondi pubblici e altre sovvenzioni, spettando in ultima istanza tale valutazione al giudice nazionale²⁶.

I costi che l’imprenditore è chiamato a sostenere costituiscono solo uno degli indici della ragionevolezza di una determinata misura. Difatti «nessuna modificazione organizzativa è, in astratto, e come tale esclusa dal raggio applicativo» del concetto di ragionevole accomodamento, «visto che al giudice si chiede la ragionevolezza dello sforzo di adattamento e cooperazione richiesto al datore di lavoro sempre in concreto ovvero in rapporto alle specifiche esigenze del caso»²⁷.

Come evidente, i limiti da rispettare per una corretta adozione dell’accomodamento ragionevole, in termini di natura non sproporzionata o eccessiva dell’onere imposto al datore di lavoro, sono formulati in termini così generali da lasciare ampio margine all’interprete. A maggior ragione, se si considerano – come peraltro è stato sostenuto – le soluzioni ragionevoli «alla stregua di “clausola generale” limitativa della libertà d’iniziativa economica datoriale, poiché la legittimazione del rifiuto di assunzione ovvero della

disabile e alle sue esigenze era rintracciabile nella Raccomandazione OIL n. 168 del 1983 e nella Convenzione OIL n. 159 del 1983.

²⁵ Sul punto in dottrina si veda G. DELLA ROCCA, *Ancora sul periodo di comportamento dei lavoratori con disabilità: questioni aperte in attesa di una contrattazione collettiva specifica*, in “Labor”, del 15 febbraio 2025; in giurisprudenza la Cassazione ha affermato che le clausole dei contratti collettivi con le quali si prevede un periodo di comportamento unico e indifferenziato configurano una discriminazione indiretta e sono nulle (cfr. Cass. civ., sez. lavoro, 31 marzo 2023, n. 9095; Cass. civ., sez. lavoro, 2 maggio 2024, n. 11731; Cass. civ., sez. lavoro, 23 maggio 2024, n. 14402 tutte in “DeJure”).

²⁶ HK Danmark, cit., punti 58-60.

²⁷ S. GIUBBONI, *Sopravvenuto inidoneità alla mansione e licenziamento. Note per un’interpretazione “adeguata”*, in “Rivista italiana di diritto del lavoro”, 2012, I, p. 289 ss.

risoluzione del rapporto, è sostanzialmente condizionata alla predisposizione di accomodamenti ragionevoli, quasi come si trattasse di *extrema ratio* nella condotta datoriale»²⁸, si potrebbe persino arrivare a sostenere che le misure in questione consentano al giudice una sindacabilità nel merito delle scelte datoriali.

Resta inteso che l'accomodamento ragionevole deve necessariamente calarsi su un piano individuale con la necessità - per far scattare l'obbligo in capo al datore di lavoro - della preventiva conoscenza, da parte di quest'ultimo, della condizione di disabilità. Ciò risulterebbe conforme ai principi di correttezza e di buona fede che permeano l'intero rapporto di lavoro e la cui condotta del prestatore di lavoro deve ispirarsi²⁹ per non rischiare di incorrere in profili di responsabilità.

Occorre considerare che secondo le fonti sovranazionali richiamate, in particolare si fa riferimento alla Convenzione ONU³⁰ e alla direttiva 2000/78/CE (cfr. artt. 2 e 5), l'inadempimento dell'obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli configura una discriminazione per ragioni di disabilità. Una discriminazione di questo tipo può aversi anche quando il soggetto che subisce la disparità di trattamento non è portatore in prima persona del fattore protetto, ma questo è posseduto da qualcuno che è in stretto rapporto con la vittima della discriminazione (c.d. discriminazione per associazione). Un *caregiver* familiare potrebbe essere vittima di discriminazione per associazione se, ad esempio, gli viene negata una promozione perché il datore di lavoro ritiene che gli impegni di assistenza lo rendano meno disponibile; subisce un licenziamento o un demansionamento a causa delle assenze legate all'assistenza del familiare; riceve un trattamento meno favorevole rispetto ai colleghi perché usufruisce di permessi previsti dalla legge per assistere un parente con disabilità.

A livello europeo, il principio è stato affermato dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea prima nel caso *Coleman*³¹ e poi nel caso *Bervidi*³² che hanno riconosciuto come la tutela contro la discriminazione possa estendersi anche a chi è discriminato a causa del rapporto con una persona disabile. In Italia, questo principio è stato progressivamente recepito dalla giurisprudenza³³ e può essere

²⁸ D. GAROFALO, *La tutela del lavoratore disabile nel prisma degli accomodamenti ragionevoli*, cit., p. 42; E. PASQUALETTO, *I limiti al licenziamento per ragioni oggettive dei disabili in funzione di un'effettiva parità di trattamento nel lavoro*, in "Argomenti di diritto del lavoro", 2017, p. 113 ss.; B. DE MOZZI, *Sopravvenuta inidoneità alle mansioni, disabilità e licenziamento*, in "Lavoro Diritti Europa", 2020, n. 2, pp. 5-6; M. PERUZZI, *Diritto antidiscriminatorio e illegittimità del licenziamento per inidoneità psicofisica: (ri)costruzione della fattispecie*, in "Lavoro Diritti Europa", 2020, n. 2.

²⁹ Sul tema si veda P. CAMPANELLA, *Clausole generali e obblighi del prestatore di lavoro*, in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 2017, p. 123.

³⁰ Cfr. l'art. 2: "per discriminazione fondata sulla disabilità si intende qualsivoglia distinzione, esclusione o restrizione sulla base della disabilità che abbia lo scopo o l'effetto di pregiudicare o annullare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile o in qualsiasi altro campo". Essa include ogni forma di discriminazione, compreso il rifiuto di un accomodamento ragionevole.

³¹ Cfr. CGUE, 17 luglio 2008, C-303/06, *Coleman*

³² CGUE, 11 settembre 2025, C-38/24, *Bervidi* con commento di E. RAGO, *Una parità di riflesso? La tutela del caregiver nella sentenza Bervidi (C-38/24) e i nuovi confini dell'art. 5 della direttiva 2000/78/CE*, in questa "Rivista", 1, 2026, I.

³³ Cfr. da ultimo Cass. civ., sez. lavoro, 10 aprile 2026, n. 9104, in *www.olympus.uniurb.it*.

invocato dai *caregiver* familiari quando dimostrano che il trattamento sfavorevole è collegato all’assistenza prestata al familiare.

Ad ogni modo, nella direttiva europea le soluzioni ragionevoli restano confinate nel solo ambito lavorativo in un’ottica inclusiva mentre nella Convenzione ONU le stesse rappresentano «un passe-partout per l’esercizio di tutti i diritti umani»³⁴. Difatti la fonte euro-unitaria, nel normare l’obbligo positivo di accomodamento ragionevole, non interviene sulla persona del disabile in sé ma proprio sull’organizzazione.

Sotto questo profilo, in dottrina³⁵ è stata avanzata la proposta di procedimentalizzare l’accomodamento ragionevole attraverso la (pre)definizione di un modello organizzativo aziendale, sulla falsariga di quello già previsto dall’art. 30 del d.lgs. n. 81/2008, che sia fondato su una serie di procedure tracciabili, le quali delineano un percorso volto a verificare la ragionevole fattibilità di soluzioni organizzative a tutela dell’occupazione del lavoratore con disabilità. È chiaro che la soluzione attuata deve essere monitorata e sottoposta a verifica da parte di dirigenti e preposti chiamati a sovrintendere e vigilare sulla osservanza da parte dei singoli lavoratori delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro, dell’uso dei dispositivi di protezione individuale e collettiva nonché da parte del medico competente in sede di visite periodiche a scadenze ravvicinate³⁶.

Tra l’altro l’adozione di un siffatto modello presuppone che l’azienda sia in regola con gli obblighi di sicurezza ed abbia adottato misure preventive per i rischi specifici anche perché in caso di constatata carenza di misure protettive di tal genere, occorrerà procedere ad una nuova valutazione dei rischi.

L’art. 2087 c.c. in combinato disposto con il d.lgs. n. 81/2008, a tal proposito, obbliga il datore di lavoro a valutare «tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari» nonché a ripartire il lavoro secondo «le capacità e le condizioni degli stessi (lavoratori) in rapporto alla loro salute e alla sicurezza». La disabilità del lavoratore, quindi, impone al datore di lavoro di conformare l’organizzazione aziendale per consentirgli di svolgere la prestazione lavorativa in sicurezza, adottando le misure preventive necessarie stante il carattere atipico dell’obbligo cui all’art. 2087 c.c.

³⁴ Così D. FERRI, *L’accomodamento ragionevole per le persone con disabilità in Europa*, in “Diritto pubblico comparto ed europeo”, 2017, 2, p. 418.

³⁵ Cfr. la tesi è di P. PASCUCI, *Per una procedimentalizzazione degli accomodamenti ragionevoli in Accomodamenti ragionevoli e discriminazioni*. Atti del convegno, Ferrara, 27 novembre 2023, in “Quaderni IEN”, n. 1/2024.

³⁶ In relazione alle modifiche del profilo di rischio, può essere eventualmente necessario un nuovo giudizio di idoneità, nella misura in cui la nuova collocazione lavorativa può configurare come un cambio di mansione, secondo le disposizioni del d.lgs. n. 81/2008. Se con la disabilità comporta l’inidoneità del lavoratore alla mansione, troverà applicazione la tutela dell’art. 42, del d.lgs. n. 81/2008, che, generalizzando l’obbligo di *repêchage*, impone al datore di lavoro di adibire «ove possibile» il lavoratore a «mansioni equivalenti o, in difetto, a mansioni inferiori garantendo il trattamento corrispondente alle mansioni di provenienza».

2.1. (Segue): *caratteri e regole di implementazione degli accomodamenti ragionevoli*

La prospettiva assunta dal diritto interno nel declinare il binomio disabilità e lavoro, come si è avuto modo di evidenziare, supera ampiamente la mera considerazione del contributo potenziale che le persone con disabilità possono apportare al buon funzionamento del mercato del lavoro. Essa si spinge infatti sino a riconoscere al lavoro una funzione più ampia e complessa, quale strumento privilegiato di inclusione sociale e di piena realizzazione della persona con disabilità anche in ambiti che trascendono la dimensione strettamente economico-produttiva.

Tale impostazione si pone in linea di continuità con la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, il cui impianto non si limita a introdurre nuovi diritti soggettivi, bensì a ridefinire le condizioni attraverso le quali i diritti già esistenti possono essere effettivamente goduti. In questa prospettiva, l'attenzione non è più rivolta alla condizione individuale di menomazione in sé considerata, ma alle barriere sociali, culturali e organizzative che impediscono la piena partecipazione alla vita collettiva. Come efficacemente sottolineato, la disabilità non coincide con il deficit fisico, sensoriale o cognitivo bensì si manifesta quando tali condizioni vengono assunte come criterio implicito di esclusione dal godimento dei diritti fondamentali e dall'accesso alle medesime opportunità a conferma del fatto che «non si è disabili perché non si vede, non si sente, non si cammina, non si capisce o non ci si comporta in modo adeguato ma si acquisisce una disabilità quando si dà per scontato che per uno solo di questi motivi io non potrò godere degli stessi diritti degli altri, non potrò vivere negli stessi luoghi e con le stesse opportunità»³⁷.

Ne deriva una significativa trasformazione del paradigma di riferimento, nel quale il principio di uguaglianza assume una funzione centrale e diviene la chiave interpretativa attraverso cui leggere la disabilità non più come una condizione esclusivamente individuale, ma come una costruzione sociale derivante dall'interazione tra persona e contesto. In tal senso, la disabilità non può essere ricondotta unicamente all'area della fragilità individuale ma deve essere compresa come una questione eminentemente sociale e, dunque, giuridicamente rilevante in termini di rimozione degli ostacoli alla partecipazione.

In questo quadro si inserisce il ruolo della direttiva 2000/78/CE, la quale ha segnato un passaggio decisivo nell'evoluzione del diritto antidiscriminatorio europeo, imponendo ai datori di lavoro l'adozione di “soluzioni ragionevoli” volte a garantire la parità di trattamento delle persone con disabilità. Tale previsione si traduce nell'obbligo di porre in essere misure attive di adattamento dell'ambiente lavorativo, capaci di incidere sullo *status quo* organizzativo e strutturale.

Attraverso l'introduzione di tali obblighi di contenuto positivo, il sistema antidiscriminatorio viene così profondamente ricalibrato, spostando il proprio

³⁷ O. OSIO, P. BRAIBANTI, *Il diritto ai diritti: riflessioni e approfondimenti a partire dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità*, Milano, Franco Angeli, 2012, p. 62.

baricentro dalla mera proibizione di trattamenti differenziati all'imposizione di doveri di intervento attivo. Gli accomodamenti ragionevoli si configurano, pertanto, come uno strumento essenziale di effettività del principio di uguaglianza sostanziale, chiamato a tradursi in misure concrete e personalizzate che rendano possibile, nella pratica, la piena inclusione lavorativa della persona con disabilità.

2.2. (Segue): *gli accomodamenti ragionevoli nel d.lgs. n. 62/2024*

All'interno di questo puzzle normativo a cui l'ordinamento italiano ha aderito solo in un secondo momento³⁸ con l'introduzione del comma 3-*bis* nell'art. 3 d.lgs. n. 216/2003, si pone l'art. 17 del d.lgs. n. 62/2024 che colloca, all'interno della l. n. 104/1992, l'art. 5-*bis* rubricato «*Accomodamento ragionevole*».

È opportuno rammentare che la riforma attuata con il d.lgs. n. 62/2024 realizza un passaggio importante e definitivo dal modello medico-assistenziale al modello bio-psico-sociale della disabilità.

Nonostante la natura sussidiaria dell'accomodamento ragionevole (comma 2), il comma 1 dell'art. 5-*bis* sopra citato ne offre una definizione ampia, stabilendo che esso, «ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (...) individua le misure e gli adattamenti necessari, pertinenti, appropriati e adeguati, che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo al soggetto obbligato».

Tralasciando in questa sede le procedure previste per l'attivazione di tali misure, appare prioritario soffermarsi sulla definizione normativa di accomodamento ragionevole introdotta dalla nuova disposizione. È evidente come il rinvio all'art. 2 della Convenzione ONU consenta di delineare un ambito applicativo più ampio rispetto a quello previsto dalla direttiva 2000/78/CE, non circoscritto alla sola dimensione occupazionale. Al contrario, la nozione in esame sembra orientata a garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali. L'art. 5-*bis* conferma inoltre, in linea con quanto già emerso nel contesto euro-unitario, il carattere eterogeneo delle misure organizzative, i cui contenuti variano in relazione alle circostanze del caso concreto. Tale impostazione sembra altresì avallare quell'orientamento giurisprudenziale che affianca al limite della proporzionalità dei costi quello della ragionevolezza della misura adottata, valutata in termini di necessità, pertinenza, appropriatezza e adeguatezza rispetto all'entità della tutela e alle condizioni del contesto specifico (comma 5).

Una previsione innovativa, con rilevanti ricadute anche in ambito lavorativo, è contenuta nel comma 3 del nuovo art. 5-*bis*, il quale stabilisce che «la persona con

³⁸ L'istituto degli accomodamenti ragionevoli ha fatto il suo ingresso per la prima volta nell'ordinamento italiano solo a seguito della condanna dell'Italia da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea per il mancato recepimento della direttiva 2000/78/CE nella parte in cui prevede l'obbligo degli accomodamenti ragionevoli (CGUE, 4 luglio 2013, C-312/11, *Commissione Europea contro Repubblica Italiana*).

disabilità, l'esercente la responsabilità genitoriale in caso di minore, il tutore ovvero l'amministratore di sostegno, se dotato dei poteri, ha la facoltà di richiedere, con apposita istanza scritta, alla pubblica amministrazione, ai concessionari di pubblici servizi e ai soggetti privati l'adozione di un accomodamento ragionevole, anche formulando una proposta», prevedendo altresì la partecipazione della persona con disabilità, o di chi la rappresenta, al procedimento di individuazione della misura (comma 4).

L'accomodamento ragionevole è dunque inserito tra le misure attivabili nell'ambito dei progetti individuali, configurandosi come un istituto di chiusura del sistema di tutela, attivabile su istanza scritta della persona con disabilità, che partecipa attivamente al relativo procedimento. Ciò non implica, tuttavia, che il diritto agli accomodamenti ragionevoli sia confinato al solo progetto individuale, poiché una simile limitazione risulterebbe in contrasto con i principi della Convenzione ONU. Occorre infatti individuare, caso per caso, le misure più idonee rispetto ai diversi ostacoli – materiali, organizzativi o di altra natura – che la persona può incontrare nel proprio percorso di vita, incluso quello lavorativo.

Alla luce dei commi esaminati dell'art. 5-*bis* della l. n. 104/1992, emerge dunque un quadro in cui il legislatore pone al centro la persona, attribuendole un ruolo attivo in un processo di fondamentale importanza ai fini dell'inclusione lavorativa e sociale e garantendo una valutazione complessiva delle specificità dei bisogni e delle capacità della persona con disabilità. Qualora non sia possibile accogliere l'accomodamento ragionevole proposto, il procedimento si conclude con un provvedimento motivato di diniego e con l'indicazione della misura ritenuta ragionevole e proporzionata. Sebbene il comma 7 si rivolga espressamente alla sola pubblica amministrazione, non può escludersi un'estensione, in via interpretativa, anche ai concessionari di pubblici servizi e ai soggetti privati dell'onere di motivare adeguatamente il diniego e di individuare comunque un accomodamento ragionevole alternativo, anche alla luce della possibilità di ricorrere in giudizio o di adire l'Autorità Garante dei diritti delle persone con disabilità.

Il d.lgs. n. 62/2024, dunque, non introduce un obbligo di accomodamento ragionevole del tutto nuovo in materia ma si limita a sistematizzare e rafforzare un principio già progressivamente elaborato a livello sovranazionale, collocandolo all'interno di una cornice normativa più coerente con il modello bio-psico-sociale della disabilità³⁹. In tale prospettiva si inserisce anche il lavoro agile, disciplinato dalla legge n. 81/2017 come modalità di esecuzione del rapporto di lavoro caratterizzata dall'assenza di vincoli spaziali predeterminati e da una maggiore flessibilità organizzativa. Nella sua configurazione originaria, esso è costruito come istituto essenzialmente consensuale, fondato sull'accordo individuale tra datore di lavoro e lavoratore, e dunque rimesso all'autonomia delle parti.

La diffusione massiccia dello *smart working* durante l'emergenza pandemica ha tuttavia messo in evidenza come tale modalità organizzativa non rappresenti

³⁹ AA.VV., *Soluzioni ragionevoli sul lavoro – Orientamenti e buone prassi*, Commissione europea, 2020, in <https://op.europa.eu/webpub/empl/reasonable-accommodation-at-work/it/>.

soltanto uno strumento funzionale all'efficienza produttiva ma anche un possibile fattore di inclusione sociale e lavorativa. Per le persone con disabilità, infatti, la possibilità di svolgere la prestazione lavorativa da remoto può incidere direttamente sulla rimozione di molteplici barriere, quali le difficoltà di mobilità, i problemi di accessibilità degli ambienti di lavoro, la necessità di sottoporsi a cure continuative o la presenza di condizioni patologiche incompatibili con una presenza costante in sede.

In questo quadro, il punto centrale del dibattito consiste nello stabilire se il lavoro agile possa essere qualificato come accomodamento ragionevole⁴⁰. La nozione introdotta dal d.lgs. n. 62/2024 è infatti volutamente ampia e non limitata ai soli adattamenti materiali del luogo di lavoro, includendo qualsiasi modifica organizzativa idonea a garantire l'effettiva partecipazione della persona con disabilità alla vita lavorativa. Da questa prospettiva, il lavoro agile può essere ricondotto alla categoria degli accomodamenti ragionevoli di natura organizzativa, poiché la sua funzione non è quella di attribuire un beneficio ulteriore o un privilegio al lavoratore, bensì quella di rimuovere una barriera che ostacola l'esercizio del diritto al lavoro. Esso si configura dunque come una misura compensativa orientata alla realizzazione dell'uguaglianza sostanziale.

La qualificazione dello *smart working* come accomodamento ragionevole comporta conseguenze rilevanti sul piano della posizione giuridica delle parti. Qualora il lavoro agile sia richiesto semplicemente come modalità organizzativa preferita dal lavoratore, il datore di lavoro conserva un ampio margine di discrezionalità nella valutazione della sua concessione. Diversamente, quando esso sia richiesto quale accomodamento ragionevole necessario a compensare uno svantaggio derivante dalla disabilità, la richiesta assume una diversa consistenza giuridica e impone al datore di lavoro specifici obblighi tra cui quello di avviare una valutazione individualizzata della situazione, verificare l'idoneità della misura rispetto alle esigenze della persona e motivare in modo puntuale un eventuale diniego.

In tale ipotesi non è sufficiente il richiamo generico a esigenze organizzative o produttive, ma è necessario dimostrare in modo rigoroso che l'adozione del lavoro agile risulti incompatibile con la natura delle mansioni oppure comporti un sacrificio eccessivo per l'organizzazione aziendale. Il limite dell'obbligo datoriale è infatti rappresentato dall'onere sproporzionato, la cui valutazione deve essere effettuata tenendo conto di una pluralità di fattori, cui le dimensioni dell'impresa, le risorse economiche disponibili, l'organizzazione produttiva, la concreta compatibilità della mansione con il lavoro da remoto e i benefici che la misura è in grado di produrre in termini di inclusione lavorativa della persona con disabilità. In

⁴⁰ V. VERZULLI, *Disabilità, malattia cronica, fragilità: il lavoro agile come accomodamento ragionevole*, cit.; L. CAROLLO, *Il lavoro da remoto per le persone con disabilità come misura di accomodamento ragionevole sul lavoro: opportunità e sfide per un lavoro di qualità?*, in “INAPP”, 17 settembre 2025. In giurisprudenza, v. per tutte: Cass. civ., sez. lavoro, 10 gennaio 2025, n. 605, in www.olympus.uniurb.it.

tale bilanciamento il criterio di proporzionalità assume una funzione centrale, ponendosi come punto di equilibrio tra la libertà di iniziativa economica privata, tutelata dall'art. 41 Cost., e la tutela della persona con disabilità, riconosciuta dagli artt. 2, 3, 4 e 38 Cost.

Alla luce del diritto europeo e della nuova disciplina nazionale, il mancato riconoscimento di un accomodamento ragionevole può integrare una discriminazione fondata sulla disabilità. In questa prospettiva, il diniego del lavoro agile può risultare illegittimo quando la prestazione sia oggettivamente compatibile con l'esecuzione da remoto. Ne deriva che l'analisi non deve concentrarsi sul riconoscimento di un diritto astratto allo *smart working*, bensì sull'obbligo concreto di individuare e adottare misure idonee a rimuovere le barriere che impediscono la piena partecipazione della persona con disabilità alla vita lavorativa.

3. *L'inclusione lavorativa tramite le azioni positive: quali differenze?*

Una volta esaminati gli accomodamenti ragionevoli quali strumenti individualizzati, concepiti per rimuovere la specifica situazione di svantaggio che caratterizza la persona con disabilità, è opportuno spostare l'analisi su una dimensione collettiva, rappresentata dalle c.d. azioni positive nell'ambito dell'accesso e dello svolgimento del lavoro, sia pubblico sia privato⁴¹. Occorre, pertanto, interrogarsi sul rapporto tra azioni positive e accomodamenti ragionevoli. In particolare, è necessario comprendere in che modo le prime, caratterizzate da una logica generale e dall'adozione su base volontaria, possano interagire con i secondi, evitando il rischio che l'obbligo di predisporre soluzioni ragionevoli venga sostanzialmente depotenziato. Diversamente, si finirebbe per confermare quella lettura⁴² che attribuisce alle azioni positive una posizione privilegiata e quasi assorbente rispetto al divieto di discriminazione in senso ampio⁴³, del quale il diniego di un accomodamento ragionevole costituisce oggi una delle principali manifestazioni.

Come emerge dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, le azioni positive sono finalizzate all'eliminazione delle disparità di fatto che continuano a incidere sulla condizione delle donne nel mercato del lavoro, favorendone l'accesso, la permanenza e la progressione professionale. Tale finalità si è tradotta nell'introduzione, negli ordinamenti nazionali, di misure specifiche volte alla promozione delle pari opportunità e alla realizzazione dell'uguaglianza

⁴¹ L'origine delle azioni positive si rintraccia nella legislazione degli Stati Uniti (*Equal Pay Act*, legge di parità salariale, del 1963; *Civil Rights Act*, legge per i diritti civili, del 1964), che le ha introdotte e sperimentate inizialmente in relazione al contrasto delle discriminazioni fondate sulla razza, allargandone poi il campo d'azione a quelle legate alla confessione religiosa, all'origine nazionale e soprattutto al sesso per tutto ciò che attiene ai rapporti di lavoro.

⁴² L. CALAFÀ, *Azioni positive possibili tra lotta alle discriminazioni e promozioni dell'uguaglianza*, in "Lavoro e Diritto", 2, 2005, p. 273 ss.

⁴³ M. BARBERA, *Le discriminazioni basate sulla disabilità*, in M. BARBERA (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 80;

sostanziale. Nell’ordinamento italiano, il d.lgs. n. 198 del 2006 dispone che «*le azioni positive, consistenti in misure volte alla rimozione degli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione di pari opportunità, nell’ambito della competenza statale, sono dirette a favorire l’occupazione femminile e a realizzare l’uguaglianza sostanziale tra uomini e donne nel lavoro*». Si tratta di uno strumento espressivo del c.d. diritto diseguale, il cui fondamento è stato ulteriormente rafforzato dall’art. 1 del d.lgs. 25 gennaio 2010, n. 5, che ha modificato il Codice delle pari opportunità chiarendo che «il principio della parità non osta al mantenimento o all’adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato» (art. 42, comma 3).

Le azioni positive sono dunque dirette a rimuovere quegli ostacoli materiali e sostanziali che impediscono il pieno conseguimento della parità tra lavoratori e lavoratrici. In tale prospettiva, esse presentano un evidente punto di contatto con gli accomodamenti ragionevoli: entrambi gli strumenti perseguono l’obiettivo dell’uguaglianza sostanziale⁴⁴, pur operando secondo logiche e modalità differenti. Mentre gli accomodamenti ragionevoli intervengono sulla posizione del singolo individuo, le azioni positive agiscono su gruppi o categorie di soggetti accomunati da una condizione di svantaggio strutturale.

Occorre preliminarmente soffermarsi sull’art. 3 Cost., principio fondamentale dell’ordinamento che, per la sua portata trasversale, informa e orienta l’intero sistema costituzionale. Secondo la consolidata elaborazione dottrinale⁴⁵, il principio di uguaglianza, nella sua dimensione formale, impone al legislatore di trattare in modo uguale situazioni uguali e in modo differenziato situazioni diverse, laddove la diversità sia rilevante e giustifichi una disciplina distinta. Nella sua dimensione sostanziale, invece, esso richiede la rimozione degli ostacoli economici e sociali che limitano di fatto la libertà e l’uguaglianza dei cittadini, impedendone il pieno sviluppo della persona. Quindi il principio di uguaglianza impone, in generale, una parità di trattamento sia nelle tutele sia nell’adempimento dei doveri affinché la convivenza si fondi su basi quanto mai giuste⁴⁶.

In tale prospettiva si collocano le azioni positive, volte a ristabilire una sostanziale uguaglianza di opportunità mediante l’adozione di misure differenziate che legittimano l’attribuzione di vantaggi o trattamenti preferenziali a favore di soggetti appartenenti a categorie storicamente svantaggiate. Tuttavia, esse presentano una peculiare tensione rispetto al principio di uguaglianza formale,

⁴⁴ C. SPINELLI, *La sfida degli “accomodamenti ragionevoli” per i lavoratori disabili dopo il Job Act*, cit., p. 42.

⁴⁵ Ritene che dietro questa bipartizione si celi una vera e propria auto rottura C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976, p. 1033.

⁴⁶ La Corte Costituzionale pone l’attenzione anche sull’aspetto relazionale del soggetto disabile: evidenzia questo A. VALASTRO, *Le vicende giuridiche dell’handicap e la «società dell’informazione»: vecchie conquiste e nuove insidie per la Corte costituzionale*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2006, 989 laddove postula la necessità di interventi volti a garantire ai disabili i diritti ad essi spettanti in quanto persone *tout court* in tutti i casi in cui la condizione di minorità rappresenta l’ostacolo all’esercizio dei comuni diritti di libertà. Più in generale, v. E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, Utet Giuridica, 2006, p. 58.

poiché individuano i propri beneficiari proprio sulla base di caratteristiche – quali il sesso, l’origine etnica o la disabilità – che, in linea di principio, il diritto antidiscriminatorio considera irrilevanti ai fini della differenziazione dei trattamenti. Dunque l’azione positiva si identifica in una misura differenziale di cui è sì beneficiaria una cerchia ristretta di persone individuabili *a priori* sulla base della mera appartenenza a categorie svantaggiate⁴⁷ ma sulla base di quei parametri che il dettato dell’eguaglianza vieta di considerare come *ratio* giustificativa di trattamenti diseguali. Affinché la misura differenziale non si traduca in una nuova forma di disuguaglianza, diversa ma speculare rispetto a quella che intende correggere, è necessario che essa sia sorretta da un rigoroso giudizio di ragionevolezza e proporzionalità. Come è stato efficacemente osservato in dottrina, «servirebbe a poco appellarsi al principio di eguaglianza nella sua veste formale: è necessario mettere in moto meccanismi di compensazione che, però, a loro volta, si risolvono in “diseguaglianze razionali”, tanto più sensibili quanto più si rivelino efficaci»⁴⁸. In tale quadro assumono particolare rilievo i piani di azioni positive adottati dalle pubbliche amministrazioni⁴⁹, finalizzati a promuovere condizioni di effettiva uguaglianza tra uomini e donne⁵⁰ con riferimento alle opportunità di accesso al lavoro, allo sviluppo professionale e alla progressione di carriera.

4. Conclusioni

In definitiva, l’inclusione lavorativa della persona con disabilità attraverso il ricorso agli accomodamenti ragionevoli costituisce un processo dinamico e in continua evoluzione. Ciò dipende non soltanto dalla necessità di garantire una tutela effettiva del lavoratore mediante l’adozione di misure idonee a compensare le situazioni di svantaggio, ma anche dall’incidenza che tali interventi producono sull’organizzazione del lavoro, tradizionalmente considerata una sfera riservata all’autonomia datoriale.

In tale prospettiva, appare evidente come la protezione del lavoratore con disabilità non possa esaurirsi nella tutela *ex post* offerta dal rimedio giudiziale avverso il licenziamento o altri atti discriminatori. Al contrario, la logica sottesa alla disciplina degli accomodamenti ragionevoli impone un approccio preventivo, volto

⁴⁷ Cfr. l. 10 aprile 1991, n. 125 con la quale si stabiliva una disciplina organica in materia di azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna.

⁴⁸ M. AINIS, *Azioni positive e principio di eguaglianza*, in “Giurisprudenza costituzionale”, 1992, p. 602.

⁴⁹ Così i Piani delle Azioni Positive, di durata triennale, sono documenti obbligatori per tutte le pubbliche Amministrazioni. La mancata adozione è sanzionata con l’impossibilità di assumere nuovo personale (sanzione prevista dall’art. 6, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001). Dal 2022 il Piano delle Azioni Positive è stato assorbito, ai sensi dell’art. 6, comma 1, del d.l. n. 80/2021 e del dPR n. 81/2022, nel PIAO (Piano Integrato delle attività ed organizzazione).

⁵⁰ Sulla tutela dell’integrità psicosociale nelle pubbliche amministrazioni: G. NICOSIA, *La complicata evoluzione del controllo gestionale sul capitale umano nelle pubbliche amministrazioni*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, n. 3, 2019, p. 775; A. PIOGGIA, *Cura pubblica e amministrazione. Come il pensiero femminista può cambiare in meglio le nostre amministrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2024.

a rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena ed effettiva partecipazione della persona con disabilità alla vita lavorativa.

Garantire il principio di parità di trattamento significa, pertanto, individuare e predisporre tutte quelle misure organizzative che, in relazione alle circostanze del caso concreto, risultino necessarie e proporzionate per consentire il superamento della condizione di svantaggio. Proprio sotto questo profilo emerge una delle principali criticità applicative dell’istituto: il riferimento normativo agli accomodamenti ragionevoli, caratterizzato da un elevato grado di elasticità, offre indicazioni necessariamente generali e demanda all’interprete il compito di individuare, di volta in volta, le soluzioni concretamente praticabili e compatibili con le esigenze organizzative dell’impresa.

A ciò si aggiunge la complessità derivante dall’evoluzione della stessa nozione di disabilità, quale elaborata dall’ordinamento multilivello e recentemente recepita dal legislatore nazionale con il decreto legislativo del 2024. La disabilità non è più concepita secondo una prospettiva esclusivamente medico-clinica, fondata sulla mera menomazione individuale, ma secondo un approccio bio-psico-sociale che valorizza l’interazione tra la condizione personale e le barriere fisiche, organizzative, culturali e relazionali che ostacolano la piena partecipazione della persona alla vita sociale e professionale.

Tale impostazione amplia significativamente il campo di applicazione delle tutele antidiscriminatorie ma solleva al contempo delicate questioni interpretative con riguardo all’accertamento della condizione di disabilità rilevante ai fini della tutela giuridica. Si tratta di profili che, pur non potendo essere approfonditi in questa sede, evidenziano come il riconoscimento della disabilità assuma oggi una dimensione prevalentemente oggettiva e contestuale, strettamente legata all’incidenza che le barriere ambientali e organizzative producono sull’effettiva partecipazione del soggetto alla vita lavorativa.

Le considerazioni svolte consentono di cogliere l’evoluzione del sistema di protezione della persona con disabilità, progressivamente orientatosi verso un modello maggiormente inclusivo e partecipativo. In tale percorso, il diritto antidiscriminatorio ha assunto un ruolo centrale, divenendo il principale strumento attraverso cui affermare la piena titolarità dei diritti fondamentali della persona con disabilità e garantirne l’effettiva uguaglianza nel contesto lavorativo. Permangono, nondimeno, rilevanti profili problematici, tra i quali spiccano la definizione dei limiti dell’obbligo di accomodamento ragionevole e l’individuazione dei criteri per valutarne la proporzionalità e sostenibilità. Si tratta di questioni che continueranno a richiedere un significativo sforzo interpretativo da parte della dottrina e della giurisprudenza, nella prospettiva di ridurre gli spazi di incertezza applicativa e di rendere sempre più effettiva la tutela dell’inclusione lavorativa delle persone con disabilità.

Abstract

Il contributo esamina il ruolo degli accomodamenti ragionevoli nel processo di inclusione lavorativa delle persone con disabilità, evidenziandone la funzione preventiva e la centralità nell'ambito della tutela antidiscriminatoria. L'analisi si concentra sulle principali criticità applicative dell'istituto, riconducibili sia alla natura elastica della relativa disciplina sia alla necessità di contemperare l'effettiva tutela del lavoratore con le esigenze organizzative e produttive dell'impresa. In tale prospettiva, particolare attenzione è dedicata all'obbligo di accomodamento ragionevole quale strumento di effettività del principio di parità di trattamento, alla luce dell'evoluzione della nozione di disabilità secondo il modello bio-psico-sociale recepito dal d.lgs. n. 62/2024. Tale approccio, valorizzando l'interazione tra condizioni individuali e barriere ambientali, contribuisce a rafforzare il ruolo del diritto antidiscriminatorio nella promozione dell'eguaglianza sostanziale e della piena partecipazione delle persone con disabilità alla vita lavorativa.

This paper examines the role of reasonable accommodation in the process of workplace inclusion for persons with disabilities, highlighting their preventive function and their central importance within the framework of anti-discrimination protection. The analysis focuses on the main practical challenges associated with the implementation of this legal instrument, stemming both from the flexible nature of the relevant regulatory framework and from the need to balance the effective protection of workers with disabilities with the organisational and productive requirements of employers. In this context, particular attention is devoted to the duty to provide reasonable accommodation as a means of ensuring the effective implementation of the principle of equal treatment, considering the evolution of the concept of disability according to the biopsychosocial model adopted by Legislative Decree No. 62/2024. By emphasising the interaction between individual conditions and environmental barriers, this approach strengthens the role of anti-discrimination law in promoting substantive equality and the full participation of persons with disabilities in working life.

Parole chiave

Accomodamenti ragionevoli, Direttiva 2000/78/CE, parità di trattamento, inclusione.

Keywords

Reasonable accommodation, Directive 2000/78/CE, equal treatment, inclusion.

DSL

1-2026

Omessa specifica valutazione dei rischi dei lavoratori somministrati e costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con l'utilizzatore

(Nota a Cassazione civile, sez. lav., 15 dicembre 2025, n. 32659)**

di Marco Di Giovanni*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La disciplina in materia di prevenzione di rischi dei lavoratori somministrati (e relative sanzioni) nel d.lgs. n. 81/2008 e nel d.lgs. n. 81/2015. – 3. L'interpretazione giurisprudenziale in materia, guardando anche alle altre tipologie contrattuali flessibili. – 4. La portata innovativa di Cass. n. 32659/2025. – 5. Brevi riflessioni conclusive.

1. Premessa

Con la pronuncia in commento, la Corte di Cassazione ha affrontato un tema di primaria importanza in materia di tutela della salute e della sicurezza, adottando una lettura teleologica e funzionale della normativa nell'ottica della maggiore tutela dei lavoratori temporanei.

In particolare, i giudici hanno avuto modo di specificare gli elementi fattuali, in materia prevenzionistica e segnatamente di valutazione dei rischi, all'assenza dei quali consegue la sanzione della costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con l'utilizzatore, prevista dall'art. 32, lett. d), del d.lgs. n. 81 del 2015.

In primo grado, il Tribunale di Bergamo¹ aveva accolto le domande del lavoratore ricorrente, e similmente la Corte d'Appello di Brescia² aveva respinto il ricorso dell'impresa utilizzatrice che aveva prodotto un documento di valutazione dei rischi, tuttavia ritenuto inidoneo, poiché non indicava in maniera specifica quelli a cui erano esposti i lavoratori somministrati. Veniva così proposto ricorso per

* Marco Di Giovanni è dottorando di ricerca in Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Trento, Facoltà di Giurisprudenza. marco.digiovanni@unitn.it

** Si segnala che la pronuncia annotata è reperibile in "Osservatorio Olympus" al link https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=35870:cassazione-civile-sez-lav-15-dicembre-2025-n-32659-illegittimita-della-somministrazione-di-lavoro-per-carente-valutazione-dei-rischi-necessita-di-un-dvr-specifico-per-i-lavoratori-somministrati-e-costituzione-del-rapporto-con-l-utilizzatore&catid=16&Itemid=138.

Lo scritto è stato preventivamente sottoposto alla valutazione del Comitato di redazione.

¹ Trib. Bergamo, sez. lav., 23 luglio 2020, n. 390, inedita a quanto consta.

² App. Brescia, sez. lav., 3 giugno 2021, n. 120, in "Banca Dati di Merito".

Cassazione, la quale ha tuttavia dichiarato i motivi di impugnazione in parte infondati e in parte inammissibili, condividendo le conclusioni dei giudici di merito.

In questa nota, ci si propone di analizzare brevemente la disciplina in materia, per poi soffermarsi sulla portata della pronuncia che, a quanto consta, è una delle poche di legittimità a esplicitare in maniera chiara e incontrovertibile l'esistenza di un obbligo di valutazione dei rischi rafforzato nel caso della somministrazione, fondandolo sulla combinazione della disciplina prevenzionistica con quella del d.lgs. n. 81/2015, che tenga cioè conto della particolare condizione di tale categoria di lavoratori.

2. La disciplina in materia di prevenzione di rischi dei lavoratori somministrati (e relative sanzioni) nel d.lgs. n. 81/2008 e nel d.lgs. n. 81/2015

La somministrazione di lavoro è una tipologia contrattuale flessibile che, come tale, comporta inevitabilmente il rischio di minori tutele rispetto alla forma *standard* di rapporto di lavoro, per tale intendendosi quello subordinato a tempo indeterminato. Ciò non attiene esclusivamente alla stabilità del rapporto, ma potrebbe in concreto riguardare anche la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro³, come già considerato dal legislatore comunitario con l'adozione della direttiva del Consiglio n. 91/383/CEE⁴, volta proprio a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori interinali e di quelli con contratto a tempo determinato (cfr. art. 1 della direttiva). Si noti che tale materia è stata la prima su cui i vari Paesi hanno raggiunto un accordo in relazione alla somministrazione di lavoro, tanto che la direttiva ha costituito per diversi anni l'unico atto comunitario propriamente dedicato a tale tipologia contrattuale⁵, fissando importanti principi volti a garantire ai lavoratori flessibili lo "stesso" livello di protezione degli altri (si v. l'art. 2 della direttiva).

La disciplina italiana della somministrazione, oggi rinvenibile nel d.lgs. n. 81 del 2015, contempla alcune norme in materia di tutela di salute e sicurezza, che peraltro riguardano più o meno generalmente i diversi contratti di lavoro flessibili⁶.

³ In generale, sul tema: C. LAZZARI, *L'obbligo di sicurezza nel lavoro temporaneo, fra ordinamento interno e diritto comunitario*, in "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", n. 4/2009, p. 633 ss.; M.D. FERRARA, *La tutela dei lavoratori somministrati: responsabilità ed obblighi in materia di salute e sicurezza*, in "Diritto Della Sicurezza Sul Lavoro", n. 1/2018, I, p. 18 ss.; ID., *Salute e sicurezza dei lavoratori somministrati*, in L. CALCATERRA (a cura di), *La somministrazione di lavoro*, Napoli, ESI, 2019, p. 183 ss.

⁴ Direttiva del Consiglio, 25 giugno 1991, n. 383 - 91/383/CEE, in Gazzetta Ufficiale europea del 29 luglio 1991, n. L 206, pp. 19-21, ove si dà atto che i lavoratori aventi un rapporto di lavoro a durata determinata o un rapporto di lavoro interinale sono esposti, in taluni settori, a più rischi – definiti nella versione italiana come "supplementari" – di infortuni sul lavoro e di malattie professionali degli altri lavoratori.

⁵ Come osservato da M.D. FERRARA, *La tutela dei lavoratori somministrati*, cit., p. 19, a cui si rinvia per un'attenta analisi della direttiva.

⁶ Per una prima analisi in materia, relativa alle varie tipologie contrattuali flessibili, si segnala C. LAZZARI, *Prime osservazioni a proposito di revisione delle forme contrattuali e sicurezza sul lavoro*, in "I Working Papers di Olympus", 41/2015. Sul punto anche G. NATULLO, *Il quadro normativo dal Codice civile al Codice della sicurezza sul lavoro. Dalla Massima sicurezza (astrattamente) possibile alla Massima sicurezza*

Così, l'art. 20, comma 1, lett. d), in relazione al contratto a termine, e l'art. 32, lett. d), del d.lgs. n. 81 del 2015, proprio per quanto riguarda il contratto in somministrazione, prevedono il divieto di instaurare un rapporto di lavoro mediante tali tipologie contrattuali con datori di lavoro o utilizzatori che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi, al cui fine tali disposizioni hanno finalità incentivante⁷.

Proprio tale disciplina valorizza le specificità connesse ai rapporti di lavoro flessibile, dacché l'art. 28, comma 1, del d.lgs. n. 81 del 2008 – cd. Testo Unico sulla sicurezza sul lavoro, come così modificato dall'art. 18, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 106 del 2009⁸ –, nell'indicare il contenuto del documento di valutazione, prevede anche che esso debba tenere in considerazione «tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi [...] quelli connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro», introducendo dunque la valutazione della variabile «precarietà»⁹. Tale disciplina, che contiene oggi il recepimento di quella sovranazionale, può dirsi speciale in quanto specificazione della norma generale dell'art. 2087 c.c., e ovviamente non nel senso che ne costituisce eccezione, ma declinazione in maniera puntuale e specifica della portata dell'obbligo di sicurezza¹⁰.

L'introduzione della specificazione di dover tenere conto della particolare tipologia contrattuale è stata salutata con favore, in quanto finalmente in grado di realizzare un coordinamento tra la normativa prevenzionistica a tutela del diritto alla salute e alla sicurezza con quella che prevede i divieti di stipulare contratti flessibili in caso di mancato rispetto della prima¹¹.

È dunque l'impresa utilizzatrice a dover provvedere alla valutazione dei rischi dei lavoratori che prestano attività lavorativa in missione mediante somministrazione, e ciò per l'ovvia ragione che è essa – e non l'agenzia di somministrazione, formale datore di lavoro – a conoscere l'ambiente, l'organizzazione (e dunque i relativi rischi) in cui verrà inserito il lavoratore.

ragionevolmente (concretamente) applicata?, in “I Working Papers di Olympus”, 39/2014, spec. p. 24, che rileva come, con l'applicazione del d.lgs. n. 81/2008 alle varie tipologie contrattuali flessibili, si possano vantare specifiche disposizioni volte a valorizzare le connesse specificità, anche in materia prevenzionistica, in virtù della potenziale maggiore rischiosità.

⁷ In riferimento al divieto relativo al contratto a termine, potendo le osservazioni estendersi in generale, si v., per tutti: L.M. DENTICI, *L'articolazione dei divieti nella nuova disciplina del contratto a tempo determinato*, in A. GARILLI, M. NAPOLI (a cura di), *Il lavoro a termine in Italia e in Europa*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 109.

⁸ Si v. P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza tra destrutturazione spazio-temporale e flessibilità del lavoro*, in “Diritto Della Sicurezza Sul Lavoro”, n. 1/2026, II, spec. p. 15; M.D. FERRARA, *Salute e sicurezza dei lavoratori somministrati*, cit., p. 202.

⁹ M. LAI, *Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*, Torino, Giappichelli, 2010, spec. p. 53.

¹⁰ Per tutti: P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona*, in P. SCHLESINGER (fondato da), F.D. BUSNELLI (diretto da), *Il Codice Civile. Commentario*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 212 ss.; ID., *Il contenuto dell'obbligo di sicurezza*, in “Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro”, n. 4/2023, spec. p. 883 ss.; C. LAZZARI, *Figure e poteri datoriali nel diritto della sicurezza sul lavoro*, Milano, Franco Angeli, 2015, p. 113, con rinvio all'ulteriore dottrina ivi richiamata.

¹¹ M. GALLO, *La nozione di valutazione dei rischi nel divieto di lavoro a termine*, in “Massimario di Giurisprudenza del Lavoro”, n. 11/2012, spec. p. 864.

È stato inoltre osservato come tra utilizzatore e lavoratore somministrato si instauri un «contatto sociale privilegiato», in virtù della contiguità che tra essi intercorre sotto il profilo tecnico, spaziale, funzionale e organizzativo, nonché della titolarità del potere di controllo e di direzione in capo all'utilizzatore medesimo¹². È stato così affermato il dovere di quest'ultimo di adottare le opportune misure di prevenzione, a carattere di fatto essenzialmente organizzativo, in grado da consentire al lavoratore somministrato un "maggiore" grado di tutela¹³: l'utilizzatore dovrebbe valutare in maniera specifica i rischi dei lavoratori somministrati¹⁴.

Da ciò, deriverebbe *a contrario* l'insufficienza di una generica valutazione dei rischi, che si combina con l'onere dell'agenzia di somministrazione di accertarsi del rispetto del relativo obbligo da parte dell'utilizzatore presso cui verrà inviato in missione il lavoratore¹⁵. D'altro canto, la valutazione dell'utilizzatore risulta prodromica e propedeutica, oltre che imprescindibile in termini di effettività della relativa tutela, all'obbligo dell'agenzia di comunicare al lavoratore per iscritto il contenuto del contratto di somministrazione che deve contenere l'indicazione della presenza di eventuali rischi per la salute e la sicurezza, nonché delle misure di prevenzione adottate (art. 33, comma 1, lett. c, del d.lgs. n. 81/2015)¹⁶.

Cosicché la disciplina della somministrazione di lavoro prevede, in caso di violazione del divieto di istituire rapporti flessibili ove sia mancata la valutazione dei rischi, che il lavoratore possa chiedere la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze dell'utilizzatore avente effetto dall'inizio della somministrazione (art. 38, comma 2, del d.lgs. n. 81/2015). Come detto, stessa sanzione è prevista, per il lavoro a termine, dall'art. 20, comma 2, mentre nel silenzio della legge si dovrebbe giungere a medesima conclusione anche per il lavoro intermittente¹⁷ (su questo, v. anche *infra*, § 3).

Si tratta di una sanzione già prevista dal d.lgs. n. 276 del 2003, all'abrogato art. 27, in virtù del divieto di cui al suo art. 20, comma 5, lett. c)¹⁸, quando – al posto del vigente T.U del 2008 – la valutazione dei rischi andava effettuata ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 626 del 1994.

Chiarita la *ratio* della disciplina in materia di divieto di contratti flessibili con prestazione a favore di soggetti che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi,

¹² M.D. FERRARA, *La sicurezza dei lavoratori nell'impresa flessibile: somministrazione di lavoro e contratto di appalto*, "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", n. 3/2009, I, p. 497, che impiega *passim* lo stesso concetto anche per la relazione che si instaura tra lavoratore dell'appaltatore e committente. In senso adesivo C. LAZZARI, *Figure e poteri datoriali*, cit., p. 113.

¹³ F. SALITURO, *I lavoratori in somministrazione*, in M. PERSIANI, M. LEPORE (diretto da), *Il nuovo diritto della sicurezza di lavoro*, Torino, UTET, 2012, spec. p. 64.

¹⁴ C. LAZZARI, *Figure e poteri datoriali*, cit., p. 118.

¹⁵ F. SALITURO, *I lavoratori in somministrazione*, cit., p. 70.

¹⁶ C. LAZZARI, *Prime osservazioni*, cit., p. 93; ID., *Figure e poteri datoriali*, cit., p. 118. Sul punto, all'indomani dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 276/2003, L. CAROLLO, *Somministrazione di lavoro e profili prevenzionistici*, in "Diritto delle relazioni industriali", n. 2/2004, p. 345.

¹⁷ S. BOLOGNA, *Somministrazione e mancata valutazione dei rischi*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", n. 1/2019, II, p. 106.

¹⁸ Per alcune prime osservazioni: M.T. CARINCI, *sub art. 20*, in M.T. CARINCI, C. CESTER (a cura di), *Somministrazione, comando, appalto, trasferimento d'azienda. Titoli III e IV – Artt. 20-32, IPSOA*, 2004, p. 32.

è evidente che quest'ultima debba essere altresì idonea ed esaustiva nel merito, non potendosi condividere la tesi (risalente e comunque minoritaria) per cui sarebbe irrilevante, per l'integrazione della violazione, «il contenuto della valutazione, purché formalmente effettuata»¹⁹, dacché diversamente l'obiettivo verrebbe frustrato e la sanzione si applicherebbe a rari casi di sua totale omissione²⁰.

E tale idoneità, per quanto qui interessa – e come afferma la pronuncia in commento – comprende anche la valutazione dei rischi connessi, per le dette ragioni, alle specifiche tipologie contrattuali, al fine di realizzare una parità di trattamento sostanziale e non meramente formale tra lavoratori flessibili e lavoratori stabili impiegati nella stessa organizzazione.

Occorre infatti mettere subito in chiaro tale elemento, onde evitare letture “riduzionistiche” o “a ribasso” nel grado di tutela dei lavoratori dipendenti dall'utilizzatore, o, ancor peggio, ritenere irrazionale la normativa sanzionatoria di (maggiore, nella sostanza) tutela della salute e della sicurezza *de qua*, in quanto alle stesse condizioni si potrebbe costituire un rapporto di lavoro a tempo indeterminato²¹. Oltre al fatto che tale disciplina si compone di una doppia anima, dacché a quella protettiva del prestatore di lavoro si affianca una natura sanzionatoria²² (anche) volta a indurne gli operatori economici al rispetto delle prescrizioni di legge, si tenga a mente che è proprio la temporaneità intrinseca a tutte le tipologie flessibili contemplate dalla disciplina a potere ridurre la tutela dei lavoratori.

3. L'interpretazione giurisprudenziale in materia, guardando anche alle altre tipologie contrattuali flessibili

La giurisprudenza ha avuto modo di applicare in diverse occasioni la sanzione della costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con

¹⁹ Testualmente, A. VALLEBONA, C. PISANI, *Il nuovo lavoro a termine*, Padova, CEDAM, 2001, spec. p. 33, la cui ricostruzione – riferita al contratto a termine, ma il cui ragionamento può ovviamente estendersi alla somministrazione – premette che obiettivo della disciplina sarebbe proprio quello promuovere la sicurezza del lavoro, ma evidentemente sottovalutandolo poco dopo, laddove il connesso adempimento viene qualificato come un obbligo procedimentale e non anche sostanziale, affinché la valutazione sia concretamente idonea. Similmente sembrerebbe porsi L.M. DENTICI, *L'articolazione dei divieti nella nuova disciplina*, cit., p. 111, ove ritiene sufficiente la conformità del documento alle previsioni legali, senza che il giudice possa sindacarne nel merito la congruità e l'effettività.

²⁰ Si v. C. LAZZARI, *L'obbligo di sicurezza nel lavoro temporaneo*, cit., p. 660; ID., *Figure e poteri datoriali*, cit., p. 122; M. GALLO, *La nozione di valutazione dei rischi*, cit., spec. p. 863.

²¹ Critico, proprio in questi termini, P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, in P. SCHLESINGER (continuato da), *Trattato di Diritto Civile e Commerciale*, III, Milano, Giuffrè, 2003, spec. 415, che lo riteneva «assai irrazionale», vietandosi l'assunzione a termine e invece consentendo quella a tempo indeterminato.

²² M. LAI, *La sicurezza del lavoro tra legge e contrattazione collettiva*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 257; P. PASCUCCI, *Il rebus dell'effettività delle cosiddette sanzioni civili indirette*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Il Testo unico sulla sicurezza del lavoro. Atti del convegno di studi giuridici sul disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 aprile 2007 (Urbino, 4 maggio 2007)*, Roma, Ministero della salute-ISPEL, 2007; C. LAZZARI, *L'obbligo di sicurezza nel lavoro temporaneo*, cit., pp. 658-659.

l'utilizzatore in caso di mancata valutazione dei rischi, già nel vigore del d.lgs. n. 276 del 2003 – a mente degli artt. 27 e 20, comma 5, lett. c) –, e anzi già in riferimento al lavoro temporaneo di cui alla legge n. 196 del 1997²³. Taluni di questi casi risultano tuttavia piuttosto semplici, in quanto si rilevava la mancata adozione di un idoneo DVR, ad esempio con data certa anteriore all'inizio della missione²⁴; circostanze differenti da quelle del caso qui annotato, ove, come si dirà, la valutazione dei rischi era invece carente di previsioni in rapporto alla particolare tipologia contrattuale, come richiesto dall'art. 28 del d.lgs. n. 81 del 2008.

Anche in applicazione della disciplina di cui al d.lgs. n. 81 del 2015, la giurisprudenza di merito ha dichiarato illegittimo in tali casi il contratto di somministrazione, dando conseguentemente luogo alla costituzione di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato *ab origine* con l'utilizzatore. In particolare, si rinviene sul punto una prolifica attività interpretativa da parte degli stessi giudici di merito del caso *de quo*²⁵.

Importanti suggestioni applicative si rinvencono inoltre nelle pronunce relative ai contratti di lavoro subordinato a tempo determinato. Anche qui, già prima dell'intervento della disciplina del 2015 (quando contenuta nel d.lgs. n. 368 del 2001, specialmente all'art. 3) era stata applicata la detta sanzione, ma quel che più interessa è come tali pronunce abbiano specificato la *ratio* di tale rigorosa

²³ Trib. Parma, 3 ottobre 2007, in "Argomenti di diritto del lavoro", n. 3/2008, p. 900 ss., con nota di A. MURATORIO, *La continuità della specifica indicazione delle ragioni giustificative della fornitura di manodopera nell'evoluzione normativa*. Risulta interessante che, nel caso di specie, il Giudice abbia dichiarato l'illegittimità della somministrazione in virtù dell'evidente circostanza che la valutazione dei rischi fosse stata fatta in epoca successiva all'inizio della prestazione di lavoro, ed è solo per tale ragione che non è stato necessario indagare l'idoneità della valutazione medesima.

Sulle previsioni contenute nella legge n. 186/1997, si v. M. LAI, *La sicurezza del lavoro tra legge e contrattazione collettiva*, cit., p. 254 ss.

²⁴ In giurisprudenza, nel senso di dichiarare costituito un rapporto alle dipendenze dell'utilizzatore, a titolo indicativo: Trib. Parma, 28 gennaio 2008, in "Argomenti di diritto del lavoro", n. 2/2009, p. 505 ss., con nota di D. CASALE, *I presupposti di legittimità della somministrazione di lavoro e la conversione alle dipendenze dell'utilizzatore*. Anche in questo caso, tuttavia, il documento di valutazione dei rischi non era pacificamente idoneo a provare il rispetto dell'obbligo, in quanto avente data successiva all'inizio della somministrazione; App. Napoli, 3 maggio 2018, n. 2119, in "Osservatorio Olympus" e in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", n. 1/2019, II, p. 105, con nota di S. BOLOGNA, *Somministrazione e mancata valutazione dei rischi*, ove il documento di valutazione dei rischi era stato predisposto molto dopo l'inizio delle missioni a tempo determinato.

²⁵ Tra le altre: App. Brescia, 1° aprile 2021, n. 248, in "Osservatorio Olympus", ove, benché fosse mancata l'allegazione di un DVR, i Giudici hanno comunque osservato come non fosse stato provato di aver tenuto conto «dei rischi cui sono esposti i lavoratori somministrati in ragione del loro inserimento nell'organizzazione aziendale»; App. Brescia, 14 giugno 2024, n. 372, in "Osservatorio Olympus" e in "www.rivistalabor.it", con commento di S. GALLEANO, *La somministrazione è nulla in caso di carenze strutturali del documento di valutazione dei rischi*, per cui la *ratio* della disciplina «è diretta alla più intensa protezione dei lavoratori rispetto ai quali la flessibilità d'impiego riduce la familiarità con l'ambiente e gli strumenti di lavoro». Benché il DVR fosse inidoneo per ulteriori ragioni, la Corte ha inoltre precisato che tali obblighi «non si possono ridurre ad una mera formalità, ma devono tenere conto delle esigenze di integrazione del lavoratore somministrato nel livello di tutela della salute e sicurezza generale dell'impresa»; più di recente: Trib. Bergamo, sez. lav., 17 luglio 2025, in "IUS Lavoro", con commento di C. DI MATTINA, *È illegittima la somministrazione di lavoro in assenza di idoneo DVR*.

previsione²⁶, come avvenuto anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2015²⁷: essa consiste nella più intensa protezione dei rapporti di lavoro sorti mediante l'utilizzo di contratti atipici, flessibili e a termine, ove i lavoratori hanno minore familiarità con l'ambiente e gli strumenti di lavoro, in virtù della limitata esperienza e dunque dell'inferiore grado di professionalità, nonché della ridotta formazione.

Peraltro, si precisa che, in senso adesivo alle aperture della dottrina (*supra*, § 2)²⁸, la giurisprudenza ha ritenuto applicabile tale sanzione anche al caso del lavoro intermittente a termine²⁹, ma non anche di quello a tempo indeterminato, dacché il vizio dell'omessa adozione di un idoneo DVR non incide su alcuna clausola del contratto, né ne altera lo schema causale³⁰.

4. La portata innovativa di Cass. n. 32659/2025

Una volta esposta la normativa e ripercorsi gli orientamenti giurisprudenziali in materia, si può meglio comprendere la portata della pronuncia in commento.

²⁶ Per tutte, nella giurisprudenza di legittimità: Cass. civ., sez. lav., 2 aprile 2012, n. 5241, in "Rivista italiana di diritto del lavoro", n. 1/2013, II, p. 11 ss., con nota di N. DE ANGELIS, *Omessa valutazione dei rischi e conseguente nullità della clausola di apposizione del termine al contratto di lavoro*; in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", n. 3/2012, II, p. 509 ss., con nota di S. FERRARIO, *Valutazione dei rischi, specificazione della ragione sostitutiva e conseguenze sulla legittimità della clausola appositiva del termine al contratto di lavoro*; in "Massimario di Giurisprudenza del Lavoro", n. 11/2012, con nota di A.L. FRAIOLI, *Divieto di lavoro a termine per omessa valutazione dei rischi: l'imponibile di manodopera è incostituzionale*, e soprattutto, per quanto qui di rilievo, con nota di M. GALLO, *La nozione di valutazione dei rischi nel divieto di lavoro a termine*. In particolare, in sentenza si legge al punto 33 che «La specificità del precetto, alla stregua del quale la valutazione dei rischi assurge a presupposto di legittimità del contratto, trova la ratio legis nella più intensa protezione dei rapporti di lavoro sorti mediante l'utilizzo di contratti atipici, flessibili e a termine, ove incidono aspetti peculiari quali la minor familiarità del lavoratore e della lavoratrice sia con l'ambiente di lavoro sia con gli strumenti di lavoro a cagione della minore esperienza e della minore formazione, unite alla minore professionalità e ad un'attenuata motivazione, come con dovizia emerge dal rapporto OIL, del 28 aprile 2010, *Rischi emergenti e nuove forme di prevenzione in un mondo del lavoro che cambia*». Similmente, Cass. civ., sez. lav. 23 agosto 2019, n. 21683, in "Osservatorio Olympus" e massimata in "Il lavoro nella giurisprudenza", n. 12/2019, pp. 1159-1160, al punto 2.1 della motivazione ove, richiamando taluni precedenti, la Corte precisa che la *ratio* del divieto «è diretta alla più intensa protezione dei lavoratori rispetto ai quali la flessibilità d'impiego riduce la familiarità con l'ambiente e gli strumenti di lavoro».

²⁷ *Ex multis*: Trib. Milano., sez. lav., 10 ottobre 2019, n. 2300, in "Osservatorio Olympus", nonché in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", n. 2/2020, II, p. 319 ss., con nota di R. RAINONE, *Mancata effettuazione della valutazione dei rischi e conversione del contratto a termine in contratto a tempo indeterminato*; App. Milano, sez. lav., 21 aprile 2021, n. 305, in "Osservatorio Olympus" che richiama, quanto alla *ratio*, Cass. civ., sez. lav., 2 aprile 2012, n. 5241, cit.; Trib. Taranto, sez. lav., 12 maggio 2021, n. 1206, in "Osservatorio Olympus".

²⁸ S. BOLOGNA, *Somministrazione e mancata valutazione dei rischi*, cit., p. 106.

²⁹ Trib. Milano, sez. lav., 19 giugno 2017, n. 1806, in "Osservatorio Olympus", ove si precisa che, benché non sia stata espressamente prevista la sanzione della conversione del rapporto di lavoro in riferimento al vizio dell'omessa adozione del DVR, «va considerato che l'assenza della valutazione dei rischi forma oggetto di un preciso divieto alla conclusione di contratti di lavoro intermittente. Ne consegue che, in presenza di un rapporto pacificamente di lavoro subordinato e di fronte alla violazione del divieto previsto per legge, la conseguenza non può che essere la sussunzione del rapporto nell'alveo dell'ordinario rapporto di lavoro».

³⁰ Cass. civ., sez. lav., 05 gennaio 2024, n. 378, in "Osservatorio Olympus", che invece precisa come tale effetto si abbia in caso di lavoro intermittente a termine, ma in virtù di quanto stabilito in generale per i contratti a tempo determinato dall'art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 81/2015.

Occorre subito premettere che, giungendo condivisibilmente a riconoscere l'obbligo di una valutazione dei rischi "rafforzata" in virtù del rapporto tra disciplina antinfortunistica e prevenzionistica (contenuta nel d.lgs. n. 81/2008) e normativa in materia di rapporti di lavoro flessibili (d.lgs. n. 81/2015)³¹, l'ordinanza annotata recepisce nella giurisprudenza di legittimità un orientamento che si era già fatto largo nella giurisprudenza di merito³² (*supra*, § 3).

Rigettando la ricostruzione dell'utilizzatrice, i giudici hanno opportunamente affermato l'infondatezza della ricostruzione interpretativa per cui la disciplina non richiederebbe alcuna specifica valutazione del rischio dei lavoratori somministrati, ossia secondo la quale l'art. 32 del d.lgs. n. 81/2015 – in attuazione della direttiva 91/383/CEE – si limiterebbe a prescrivere uno stesso livello della loro protezione rispetto a quello garantito ai lavoratori alle dipendenze dell'impresa utilizzatrice (pt. 4 ss.).

In particolare, la Cassazione giunge – condividendo le conclusioni a cui erano già giunti i giudici di merito – ad affermare che l'art. 32 cit. è invece finalizzato ad assicurare «una *più intensa* protezione nei confronti dei lavoratori somministrati» (*c. dell'a.*), dacché questi ultimi, una volta inviati in missione, si ritrovano ad essere sostanzialmente parte di un'organizzazione di lavoro nuova, a cui sono estranei e in cui prestano l'attività lavorativa per periodi sovente (o meglio, necessariamente, stante l'immanenza del requisito della temporaneità che caratterizza la somministrazione di lavoro) brevi o comunque frammentati; condizione, quest'ultima, che potrebbe peraltro fare proliferare il rischio laddove i lavoratori dovessero prestare la propria attività, in tali intermezzi, all'interno di organizzazione eterogenee tra loro. In altri termini, non sarebbe sufficiente una «generale valutazione del rischio uguale per tutti i lavoratori», risultando piuttosto necessario tenere in debita considerazione le «specifiche esigenze di integrazione» dei lavoratori somministrati nel livello di tutele e sicurezza generale dell'impresa.

Si tratta di una conclusione condivisibile e, peraltro, richiesta dalla disciplina in materia di salute e sicurezza che, come visto, impone di declinare la valutazione dei rischi anche in ragione della «specificità tipologia contrattuale» (art. 28, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008). Come preannunciato, risulta di estremo interesse come nell'ordinanza si pervenga a tali conclusioni proprio mediante una lettura congiunta dell'art. 28 cit. con la prescrizione di cui all'art. 32 del d.lgs. n. 81/2015 (o meglio, affermando che quest'ultima si completa con quella di cui al Testo unico in materia di sicurezza – cfr. spec. pt. 4.1).

Infatti, secondo l'interpretazione fatta propria dalla pronuncia in commento, il divieto di ricorrere alla somministrazione da parte di datori di lavoro che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi, se da un lato si ispira alla garanzia della parità di trattamento e alla non discriminazione dei lavoratori somministrati rispetto a quelli a tempo pieno e a tempo indeterminato (così, alla luce delle

³¹ Sul coordinamento tra le due discipline dopo il d.lgs. n. 81/2008, già M. GALLO, *La nozione di valutazione dei rischi*, cit., spec. p. 864.

³² Come già osservato da P. PASCUCI, *La tutela della salute e della sicurezza*, cit., spec. p. 19.

direttive 91/929/CE e 2008/104/UE), va al contempo anche sottoposto ad una lettura di tipo teleologico-funzionale per quanto concerne l'efficacia antinfortunistica.

Infatti, come è stato rilevato in dottrina anche di recente, la parità di trattamento non deve essere meramente formale, per cui potrebbe apparire sufficiente un DVR generalizzato e relativo *anche* alle mansioni svolte dai lavoratori somministrati, ma sostanziale, e dunque declinata in modo da colmare i “gap” che, inevitabilmente, essi scontano per la loro condizione di lavoratori flessibili³³.

D'altronde, anche l'art. 2 della direttiva 91/383/CEE, ove si legge che obiettivo del legislatore comunitario era quello di garantire a tali categorie di lavoratori lo “stesso livello” di protezione, partiva dal presupposto che essi sono esposti a rischi “supplementari”.

Occorre dunque considerare che, lavorando per periodi ridotti o frammentati in una data organizzazione, e anzi potendo passare da una ad un'altra in poco tempo, potrebbe ben avverarsi un grado di scarsa coscienza dei rischi ovvero di incapacità di individuarli in maniera cristallina: come è stato detto, la discontinuità della prestazione dovuta alla flessibilità del rapporto può costituire in concreto una sorta di «moltiplicatore del rischio»³⁴, generando un'«insicurezza [...] “di secondo grado”»³⁵. Ed è proprio a questo rischio caratteristico che guarda la pronuncia annotata, per cui si ritiene di poter superare la critica che intravedeva una certa irrazionalità nel divieto di utilizzare forme contrattuali flessibili (invece ammettendo un contratto di lavoro a tempo indeterminato)³⁶, in virtù dell'integrazione contenutistica della portata del divieto, non connesso ad una valutazione dei rischi *sic et simpliciter*, ma a quella “rafforzata” o “differenziata”, che tenga conto di tali rischi ulteriori, o comunque di una probabilità di rischio maggiore, in virtù delle condizioni immanenti alle tipologie contrattuali flessibili.

Alla luce dell'arresto giurisprudenziale che si commenta, al fine di comprendere come meglio declinare in concreto i principi giuridici affermati³⁷, si ritiene di poter richiamare una decisione di merito secondo cui il documento di valutazione dei rischi predisposto dall'impresa utilizzatrice dovrebbe «prevedere,

³³ Così, di recente P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza*, cit., spec. p. 12. Similmente già C. BIZZARRO, *Il lavoratore in somministrazione*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza del lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 413.

³⁴ C. LAZZARI, *L'obbligo di sicurezza nel lavoro temporaneo*, cit., p. 634.

³⁵ P. PASCUCCI, *Flessibilità e sicurezza del lavoro*, in “Diritto e lavoro nelle Marche”, n. 3/2009, pp. 113 e 115, ove l'A. utilizza anche l'evocativa espressione della “insicurezza al quadrato”, nonché in libero accesso in <https://cijp-consulta.it>, pp. 2 e 4, e a cui si rinvia per un primissimo commento al T.U. del 2008 anche in relazione ai contratti di lavoro flessibili.

³⁶ Cfr. P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, cit., spec. 415, su cui già *supra* § 2.

³⁷ Oltre alla specificazione contenuta nella pronuncia in commento secondo cui l'art. 28 cit. richiede che la valutazione riguardi «“tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli...connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro”»; il documento “deve essere munito di data certa” (comma 2) e deve contenere, tra l'altro “a) una relazione sulla valutazione di tutti i rischi per la sicurezza e la salute durante l'attività lavorativa, nella quale siano specificati i criteri adottati per la valutazione stessa. b) l'indicazione delle misure di prevenzione e di protezione attuate e dei dispositivi di protezione individuali adottati” c) il programma delle misure ritenute opportune per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza; d) l'individuazione delle procedure per l'attuazione delle misure da realizzare”».

espressamente, le condizioni nelle quali il personale *in missione* si troverà ad operare, i possibili rischi derivanti da tale *inserimento*, sia nel generale contesto aziendale, sia nelle specifiche mansioni in cui si troverà ad operare [...]». Ovvero, in secondo luogo, e ad esempio in caso di organizzazioni lavorative semplici o di esigue dimensioni, la valutazione dovrebbe «consentire la corretta ricostruzione del rischio cui il lavoratore *somministrato* risulti esposto nello svolgimento delle specifiche mansioni a lui assegnate, tenendo conto anche della sua formazione ed esperienza» (c. dell'a.)³⁸.

5. Brevi riflessioni conclusive

Giunti all'esito di questo commento, e alla luce delle ragioni sottostanti alla decisione *de quo*, da tempo valorizzate in dottrina, non si può che condividerne gli esiti interpretativi.

Si ritiene peraltro che questo filone gioverà non solo ai lavoratori somministrati (o, comunque, flessibili), ma a tutti coloro che presteranno attività lavorativa presso imprese che si servono di lavoratori con contratti flessibili³⁹. D'altronde, presupposto per adeguarsi a tale interpretazione, sarà anzitutto individuare in maniera precisa i rischi a cui saranno esposti i lavoratori, per poi precisare ulteriormente quanto di rilievo per i lavoratori somministrati, o comunque flessibili, in quanto tali.

Infine, tale lettura riesce anche a valorizzare l'importanza della valutazione dei rischi (e del relativo documento), che costituisce uno strumento di prevenzione primaria per eccellenza⁴⁰ e che potrebbe invece essere sottovalutata e declassata a un mero adempimento burocratico.

Abstract

La nota commenta la recente ordinanza della Sezione Lavoro della Corte di Cassazione, n. 32659 del 15 dicembre 2025, in materia di valutazione dei rischi nella somministrazione di lavoro. Dopo aver ricostruito l'impianto normativo in materia, che pone il divieto di somministrare lavoratori presso imprese che non abbiano proceduto alla valutazione dei rischi, potendo questi altrimenti chiedere la costituzione di un rapporto di lavoro ab origine con l'utilizzatore, l'autore si sofferma sulla decisione annotata con cui la Cassazione giunge a individuare un obbligo

³⁸ Ancora App. Brescia, 14 giugno 2024, n. 372, cit., che vi giunge mediante una lettura teleologica in virtù dei beni protetti dalla disciplina comunitaria e, dunque, di quella nazionale di recepimento; similmente si esprime la pronuncia d'appello nel caso *de quo*: App. Brescia, sez. lav., 3 giugno 2021, n. 120, cit., spec. p. 16 ss.

³⁹ A rilevare che il divieto di stipulare contratti di somministrazione, ove l'utilizzatore non abbia effettuato la valutazione dei rischi, giovi anche ai lavoratori dipendenti di quest'ultimo: M.T. CARINCI, «Il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro»? Contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato versus contratto di lavoro subordinato a termine, somministrazione di lavoro e lavoro accessorio, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", n. 2/2016, I, p. 332, nt. 61.

⁴⁰ Per tutti: C. LAZZARI, *L'obbligo di sicurezza nel lavoro temporaneo*, cit., p. 658.

rafforzato in materia. In particolare, la Corte individua una declinazione specifica della valutazione dei rischi per i lavoratori flessibili, proprio in ragione della loro particolare condizione connessa alla breve durata in cui permangono nell'organizzazione dell'utilizzatore.

The recent decision of the Labour Section of the Italian Supreme Court (No. 32659 of 15 December 2025) provides an opportunity to reconsider the legal framework governing risk assessment in temporary agency work. After reconstructing the relevant regulatory scheme, which prohibits the assignment of agency workers to user undertakings that have failed to carry out a risk assessment and allows such workers, in those circumstances, to seek the establishment of an employment relationship ab initio with the user undertaking, the article examines the Court's reasoning. In the decision under review, the Supreme Court explicitly identifies an enhanced obligation concerning risk assessment, requiring a specific assessment tailored to temporary agency workers. According to the Court, such a heightened duty is justified by the condition of flexible workers, stemming from the limited period during which they remain within the user undertaking's organisational structure.

Parole chiave

Salute e sicurezza sul lavoro, documento di valutazione dei rischi (DVR), specificità della valutazione, somministrazione di lavoro, sanzione

Keywords

Health and safety at work, risk assessment document, specificity of risk assessment, temporary agency work, sanction



Risonanza magnetica, lavoratori autonomi e obblighi di prevenzione.

Osservazioni sulla rilevanza dei contratti di lavoro ai fini dell'applicazione del d.lgs. n. 81/2008**

di Paolo Pascucci*

SOMMARIO: 1. La scheda dell'Inail sulla risonanza magnetica. – 2. Il d.m. del 14 gennaio 2021 e la specifica disciplina della prevenzione nelle attività di risonanza magnetica. – 3. Le conclusioni della scheda dell'Inail e la definizione generale di lavoratore nel d.lgs. n. 81/2008. – 4. Le disposizioni speciali del d.lgs. n. 81/2008 per alcuni tipi di contratto di lavoro subordinato. – 5. Le disposizioni speciali per il lavoro autonomo parasubordinato. – 6. La disciplina applicabile alle collaborazioni etero-organizzate. – 7. La disciplina applicabile ai lavoratori autonomi *tout court* e ai lavoratori parasubordinati che operano all'esterno del luogo di lavoro del committente. – 7.1. L'art. 21. – 7.2. L'art. 26. – 8. I liberi professionisti a partita IVA e il contratto d'opera di cui all'art. 2222 c.c. – 9. Il rapporto tra il d.m. del 14 gennaio 2021 e il d.lgs. n. 81/2008. – 10. Parasubordinazione, etero-organizzazione e obblighi prevenzionistici del datore di lavoro. – 11. L'importanza di una corretta ricostruzione interpretativa della fattispecie. – 12. Il lavoro autonomo occasionale. – 13. Una conclusione e un auspicio.

1. La scheda dell'Inail sulla risonanza magnetica

Queste brevi osservazioni prendono spunto da una scheda informativa dell'Inail del 2026¹ la quale affronta una questione di non scarso rilievo relativa all'inquadramento giuridico di alcuni lavoratori ai fini dell'applicazione della disciplina di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Più nello specifico, si tratta dell'applicabilità di alcuni obblighi prevenzionistici nei confronti del personale sanitario e non sanitario che opera in risonanza magnetica (RM) e che è esposto al campo magnetico statico (CMS) e, quando assiste il paziente, anche ai campi magnetici (CM) a bassa frequenza e alle radiofrequenze presenti durante le scansioni.

Nella scheda informativa si rileva come, nel corso degli accertamenti ispettivi che Inail effettua ex art. 7, comma 2, del d.P.R. n. 542/1994 (al fine di verificare la

* Paolo Pascucci è stato professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo. paolo.pascucci@uniurb.it

** Questo scritto è stato preventivamente sottoposto alla valutazione del Comitato di redazione. L'autore ringrazia per il prezioso confronto Piera Campanella, Chiara Lazzari, Luciano Angelini, Angelo Delogu, Marco Tufo e Silvano Costanzi.

¹ P. ROSSI, M. MATTOZZI, R. MOCCALDI, F. GOBBA, *L'utilizzo della risonanza magnetica nella diagnostica e ricerca clinica e la tutela dei lavoratori: aspetti di interesse nell'applicazione della sorveglianza sanitaria*, in <https://www.inail.it/portale/it/inail-comunica/pubblicazioni/catalogo-generale/catalogo-generale-dettaglio.2026.06.pubbl-fact-sheet-risonanza-magnetica.html>.

conformità delle RM alle prescrizioni di legge, rilasciando alle strutture un verbale condiviso con l'organo di vigilanza competente per territorio) sia dato imbattersi in liberi professionisti sanitari "c.d. a partita IVA" (LP a P. IVA), i quali operano con la RM di proprietà del titolare della struttura per sottoporre a esame i pazienti di una lista predefinita da quest'ultimo.

Il ricorso a tali professionisti risulta sempre più diffuso, evidenziando incertezze in merito alle responsabilità relative alla tutela della loro salute e sicurezza sul lavoro.

2. Il d.m. del 14 gennaio 2021 e la specifica disciplina della prevenzione nelle attività di risonanza magnetica

Nella scheda informativa si richiamano innanzitutto alcuni aspetti della specifica disciplina della prevenzione nel settore in questione, la quale si rinviene nel decreto del Ministero della salute del 14 gennaio 2021, dedicato appunto alla determinazione degli standard di sicurezza e impiego per le apparecchiature a risonanza magnetica e individuazione di altre tipologie di apparecchiature a risonanza magnetica settoriali non soggette ad autorizzazione.

Tale decreto, oltre a rilevare – nella Sez. D.3 dell'Allegato – che i limiti di esposizione e le norme generali di tutela della salute e sicurezza delle lavoratrici e dei lavoratori sono quelli stabiliti dal d.lgs. n. 81/2008, prevede che il datore di lavoro emani e tenga aggiornato un elenco del personale autorizzato (PA) a operare in RM provvisto di idoneità medica e formazione, dovendo tale idoneità riferirsi in primo luogo all'esposizione ai campi elettromagnetici (CEM) durante l'esercizio della prestazione richiesta.

Lo stesso decreto fornisce la definizione di personale autorizzato (PA), intendendo per tale gli operatori che svolgono con *continuità* – elemento questo quanto mai rilevante, come si vedrà nel prosieguo – la loro attività all'interno del sito RM adeguatamente formati sui rischi specifici derivanti dalla presenza dell'apparecchiatura RM e provvisti di specifica idoneità lavorativa.

Come emerge nella Sez. D.1 del decreto, il personale sanitario e non sanitario indicato nell'elenco non può iniziare l'attività di lavoro nel sito RM qualora sia sprovvisto di idoneità medica specifica e di idonea formazione, spettando al datore di lavoro garantire la formazione specifica del personale autorizzato, mentre nella Sez. E.1 si prevede che il compito di redigere e aggiornare l'elenco del personale autorizzato spetta al medico responsabile RM che redige e aggiorna l'elenco del PA.

A tale proposito, nella scheda informativa in commento si rileva che, poiché ai sensi dall'art. 18, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 81/2008, il datore di lavoro è tenuto a nominare il medico competente per effettuare la sorveglianza sanitaria, quest'ultima è finalizzata anche al rilascio del giudizio di idoneità su tutti i lavoratori indicati nell'elenco del personale autorizzato, esclusi coloro che afferiscono a ditte

esterne, o ad altri datori di lavoro, i quali sono direttamente responsabili degli obblighi prevenzionistici nei confronti dei propri lavoratori, applicandosi in tali ipotesi la disciplina dell'art. 26 del d.lgs. n. 81/2008.

La scheda ricorda inoltre che, ai sensi dell'art. 211, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, la sorveglianza sanitaria viene effettuata periodicamente, di norma una volta l'anno o con periodicità inferiore decisa dal medico competente con particolare riguardo ai lavoratori particolarmente sensibili al rischio di cui all'art. 183, tenuto conto dei risultati della valutazione dei rischi trasmessi dal datore di lavoro, potendo l'organo di vigilanza disporre, con provvedimento motivato, contenuti e periodicità diversi da quelli forniti dal medico competente. Inoltre, in base al comma 2 dello stesso art. 211, qualora un lavoratore segnali effetti indesiderati o inattesi sulla salute, ivi compresi effetti sensoriali, il datore di lavoro garantisce, in conformità all'art. 41 del d.lgs. n. 81/2008, che a tale lavoratore siano forniti un controllo medico e, se necessario, una sorveglianza sanitaria appropriati, dovendo tale controllo essere garantito anche nei casi in cui sia stata rilevata un'esposizione superiore ai valori limite di esposizione (VLE) per gli effetti sensoriali oppure un'esposizione superiore ai VLE per gli effetti sanitari.

3. Le conclusioni della scheda dell'Inail e la definizione generale di lavoratore nel d.lgs. n. 81/2008

Così ricostruito il quadro normativo, nella scheda informativa si afferma che l'obbligo spettante al datore di lavoro della struttura in cui si effettuano attività di risonanza magnetica di garantire la formazione e la sorveglianza sanitaria nei confronti del personale addetto a tali attività vale anche qualora di tale personale facciano parte liberi professionisti che operano con il regime fiscale della partita IVA.

A tale conclusione gli autori della scheda pervengono facendo leva in particolare sulla definizione "universalistica" di lavoratore che l'art. 2, lett. a), del d.lgs. 81/2008 intende come la "persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari".

Come è noto, si tratta di una definizione di grande portata e apertura, chiaramente incentrata sull'inserimento funzionale della prestazione lavorativa nell'ambito dell'organizzazione del datore di lavoro, senza che rivesta alcun rilievo il tipo di contratto di lavoro mediante cui tale prestazione è resa, e che mira ad estendere quanto più possibile l'ambito della tutela prevenzionistica del d.lgs. n. 81/2008 fino al punto che qualunque lavoratore, al di là del suo inquadramento contrattuale, sarebbe destinatario della piena disciplina di tutela apprestata dal d.lgs. n. 81/2008.

Senonché, è altrettanto noto che la finalità universalistica insita nella predetta definizione deve poi misurarsi con le altre previsioni dello stesso d.lgs. n. 81/2008 (in particolare del suo art. 3) che riguardano la figura del lavoratore² e che nei fatti tendono a ridurre in concreto la lungimiranza dell'apprezzabile finalità della stessa definizione. In altri termini, nonostante l'asserita irrilevanza del tipo del contratto di lavoro nella definizione dell'art. 2, lett. a), del d.lgs. n. 81/2008, in particolare l'art. 3 di quest'ultimo fa "discendere" in alcuni casi l'*an* e il *quantum* della tutela prevenzionistica dal tipo di contratto di lavoro.

Ed è proprio la presenza di queste altre previsioni del d.lgs. n. 81/2008 che inficiano il fondamento dell'argomentazione addotta nella scheda in commento a sostegno della sua conclusione (relativa agli obblighi del datore di lavoro), la quale, come si vedrà, in sé può essere senz'altro condivisa, ma, appunto, non tanto sulla scorta della definizione dell'art. 2, lett. a), del d.lgs. 81/2008, bensì in forza di altre considerazioni, che presuppongono una preliminare ricognizione di quelle altre previsioni sulla figura del lavoratore.

4. Le disposizioni speciali del d.lgs. n. 81/2008 per alcuni tipi di contratto di lavoro subordinato

Occorre innanzitutto ricordare come alcune di tali previsioni del d.lgs. 81/2008 tendano ad apprestare una specifica disciplina di tutela giustificata dalla particolarità della fattispecie anche qualora si tratti di lavoro subordinato.

Senza alcuna pretesa di completezza, si pensi al caso della somministrazione di lavoro (il lavoratore somministrato è comunque un lavoratore subordinato ancorché dipendente dall'agenzia fornitrice), la cui disciplina prevenzionistica, originariamente disposta dall'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 81/2008, è ora rinvenibile nell'art. 35, comma 4, del d.lgs. n. 81/2015³.

Si pensi altresì al caso del lavoro agile (anche il lavoratore agile è un lavoratore subordinato) per il quale sia l'art. 22 della l. n. 81/2017⁴ sia l'art. 3,

² Per l'approfondimento su tali aspetti ci si permette di rinviare a P. PASCUCCI, *I principi fondamentali della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro Dall'art. 2087 c.c. al Titolo I del d.lgs. n. 81/2008*, Torino, Giappichelli, 2025.

³ Ai sensi del quale il somministratore informa i lavoratori sui rischi per la sicurezza e la salute connessi alle attività produttive e li forma e addestra all'uso delle attrezzature di lavoro necessarie allo svolgimento dell'attività lavorativa per la quale essi vengono assunti, in conformità al d.lgs. n. 81/2008, potendo il contratto di somministrazione prevedere che tale obbligo sia adempiuto dall'utilizzatore. L'utilizzatore osserva nei confronti dei lavoratori somministrati gli obblighi di prevenzione e protezione cui è tenuto, per legge e contratto collettivo, nei confronti dei propri dipendenti.

⁴ L'art. 22 della l. n. 81/2017 stabilisce nel comma 1 che il datore di lavoro garantisce la salute e la sicurezza del lavoratore che svolge la prestazione in modalità di lavoro agile e a tal fine consegna al lavoratore e al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, con cadenza almeno annuale, un'informativa scritta nella quale sono individuati i rischi generali e i rischi specifici connessi alla particolare modalità di esecuzione del rapporto di lavoro. Nel comma 2 prevede poi che il lavoratore è tenuto a cooperare all'attuazione delle misure di prevenzione predisposte dal datore di lavoro per fronteggiare i rischi connessi all'esecuzione della prestazione all'esterno dei locali aziendali.

comma 7-bis, del d.lgs. n. 81/2008⁵ prevedono una disciplina *sui generis* legata alla delocalizzazione della prestazione.

Altrettanto dicasi per i lavoratori subordinati a domicilio⁶ e per i telelavoratori subordinati⁷ per i quali l'art. 3, rispettivamente ai commi 9 e 10, prevede apposite discipline.

5. Le disposizioni speciali per il lavoro autonomo parasubordinato

Accanto a queste previsioni, nel d.lgs. n. 81/2008 ve ne sono altre che stabiliscono particolari condizioni per l'applicazione della sua disciplina prevenzionistica nei confronti di lavoratori non subordinati.

È il caso dei lavoratori autonomi parasubordinati di cui all'art. 409, n. 3, c.p.c., i quali svolgono una prestazione d'opera continuativa, prevalentemente personale e coordinata, anche se non a carattere subordinato, là dove la collaborazione si intende coordinata quando, nel rispetto delle modalità di coordinamento stabilite di comune accordo dalle parti, il collaboratore organizza

⁵ L'art. 3, comma 7-bis, del d.lgs. n. 81/2008, introdotto dalla l. n. 34/2026, prevede che per l'attività lavorativa prestata con modalità di lavoro agile in ambienti di lavoro che non rientrano nella disponibilità giuridica del datore di lavoro, l'assolvimento di tutti gli obblighi di sicurezza compatibili con tale modalità di lavoro, in particolare di quelli che attengono all'utilizzo dei videoterminali, è assicurato dal datore di lavoro mediante la consegna al lavoratore e al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, con cadenza almeno annuale, di un'informativa scritta nella quale sono individuati i rischi generali e i rischi specifici connessi alla particolare modalità di esecuzione del rapporto di lavoro, fermo restando l'obbligo del lavoratore di cooperare all'attuazione delle misure di prevenzione predisposte dal datore di lavoro per fronteggiare i rischi connessi all'esecuzione della prestazione all'esterno dei locali aziendali.

⁶ L'art. 3, comma 9, del d.lgs. n. 81/2008 prevede che, fermo restando quanto previsto dalla l. n. 877/1973, ai lavoratori a domicilio ed ai lavoratori che rientrano nel campo di applicazione del contratto collettivo dei proprietari di fabbricati trovano applicazione gli obblighi di informazione e formazione di cui agli artt. 36 e 37 dello stesso d.lgs. n. 81/2008. Ad essi devono inoltre essere forniti i necessari dispositivi di protezione individuali in relazione alle effettive mansioni assegnate. Nell'ipotesi in cui il datore di lavoro fornisca attrezzature proprie, o per il tramite di terzi, tali attrezzature devono essere conformi alle disposizioni di cui al titolo III (relativo all'uso delle attrezzature di lavoro e dei dispositivi di protezione individuale).

⁷ L'art. 3, comma 10, del d.lgs. n. 81/2008 prevede che a tutti i lavoratori subordinati che effettuano una prestazione continuativa di lavoro a distanza, mediante collegamento informatico e telematico, compresi quelli di cui al d.P.R. n. 70/1999 (relativo al telelavoro nelle pubbliche amministrazioni), e di cui all'accordo-quadro europeo sul telelavoro concluso il 16 luglio 2002, si applicano le disposizioni di cui al titolo VII (relativo alle attrezzature munite di videoterminali), indipendentemente dall'ambito in cui si svolge la prestazione stessa. Nell'ipotesi in cui il datore di lavoro fornisca attrezzature proprie, o per il tramite di terzi, tali attrezzature devono essere conformi alle disposizioni di cui al titolo III. I lavoratori a distanza sono informati dal datore di lavoro circa le politiche aziendali in materia di salute e sicurezza sul lavoro, in particolare in ordine alle esigenze relative ai videoterminali ed applicano correttamente le direttive aziendali di sicurezza. Al fine di verificare la corretta attuazione della normativa in materia di tutela della salute e sicurezza da parte del lavoratore a distanza, il datore di lavoro, le rappresentanze dei lavoratori e le autorità competenti hanno accesso al luogo in cui viene svolto il lavoro nei limiti della normativa nazionale e dei contratti collettivi, dovendo tale accesso essere subordinato al preavviso e al consenso del lavoratore qualora la prestazione sia svolta presso il suo domicilio. Il lavoratore a distanza può chiedere ispezioni. Il datore di lavoro garantisce l'adozione di misure dirette a prevenire l'isolamento del lavoratore a distanza rispetto agli altri lavoratori interni all'azienda, permettendogli di incontrarsi con i colleghi e di accedere alle informazioni dell'azienda, nel rispetto di regolamenti o accordi aziendali.

autonomamente l'attività lavorativa. Per tali lavoratori l'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 81/2008 (che fa ancora riferimento anche al lavoro a progetto poi soppresso dal d.lgs. n. 81/2015), prevede che le proprie disposizioni si applichino (integralmente) solo ove la prestazione lavorativa si svolga nei luoghi di lavoro del committente.

6. La disciplina applicabile alle collaborazioni etero-organizzate

Sebbene il d.lgs. n. 81/2008 non ne faccia menzione, oltre ai lavoratori parasubordinati di cui si è detto esiste anche un'altra categoria di lavoratori che svolgono prestazioni di lavoro prevalentemente personali e continuative, ma le cui modalità di esecuzione, a differenza di quelle che emergono nella "classica" parasubordinazione, sono organizzate dal committente. Si tratta delle c.d. collaborazioni etero-organizzate alle quali l'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015 applica la disciplina del lavoro subordinato, la quale, pur nel silenzio in merito del legislatore, non può non comprendere anche la tutela prevenzionistica integrale del d.lgs. n. 81/2008.

Senonché, l'applicazione della disciplina del lavoro subordinato non vale per tutte le collaborazioni etero-organizzate, risultando espressamente esclusa dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 81/2015 in alcune ipotesi, tra cui quella relativa a collaborazioni prestate nell'esercizio di professioni intellettuali per le quali sia necessaria l'iscrizione in appositi albi professionali (come nel caso dei medici)⁸.

Se, da un lato, può comprendersi perché in tale caso il legislatore abbia evitato di applicare la più rigida disciplina del lavoro subordinato, da un altro lato sarebbe tuttavia quanto mai discutibile che tale disapplicazione trascinasse automaticamente con sé anche l'esclusione della tutela prevenzionistica. Ma su ciò si tornerà nel prosieguo.

7. La disciplina applicabile ai lavoratori autonomi tout court e ai lavoratori parasubordinati che operano all'esterno del luogo di lavoro del committente

Oltre a prevedere una specifica disciplina per il lavoro parasubordinato, il d.lgs. n. 81/2008 ne appresta una anche per il lavoro autonomo di cui all'art. 2222 c.c. (il

⁸ Oltre che in tale ipotesi (art. 2, comma 2, lett. b), il comma 1 dell'art. 2 non si applica: a) alle collaborazioni per le quali gli accordi collettivi nazionali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale prevedono discipline specifiche riguardanti il trattamento economico e normativo, in ragione delle particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore; c) alle attività prestate nell'esercizio della loro funzione dai componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società e dai partecipanti a collegi e commissioni; d) alle collaborazioni rese a fini istituzionali in favore delle associazioni e società sportive dilettantistiche affiliate alle federazioni sportive nazionali, alle discipline sportive associate e agli enti di promozione sportiva riconosciuti dal C.O.N.I., come individuati e disciplinati dall'art. 90 della l. n. 289/2002; d-bis) alle collaborazioni prestate nell'ambito della produzione e della realizzazione di spettacoli da parte delle fondazioni di cui al d.lgs. n. 367/1996; d-ter) alle collaborazioni degli operatori che prestano le attività di cui alla l. n. 74/2001.

contratto d'opera), la quale, a ben guardare, si applica anche al lavoro autonomo parasubordinato qualora non si verifichi la condizione prevista dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 81/2008 e, quindi, ove i lavoratori autonomi parasubordinati svolgano la prestazione di lavoro al di fuori del luogo di lavoro del committente.

In tal caso, appunto, la tutela prevenzionistica è la stessa che l'art. 3, comma 11, del d.lgs. n. 81/2008 prevede per i lavoratori autonomi di cui all'art. 2222 c.c., vale a dire quella di cui agli artt. 21 e 26 dello stesso d.lgs. n. 81/2008.

7.1. *L'art. 21*

L'art. 21 prevede per i lavoratori autonomi di cui all'art. 2222 c.c. (nonché per quelli parasubordinati che operano all'esterno del luogo del committente), oltre che per i componenti dell'impresa familiare di cui all'art. 230-*bis* c.c., da un lato una serie di obblighi e, da un altro lato, alcune facoltà.

Gli obblighi riguardano:

- a) l'utilizzo di attrezzature di lavoro in conformità alle disposizioni di cui al titolo III del d.lgs. n. 81/2008, nonché idonee opere provvisorie in conformità alle disposizioni di cui al titolo IV dello stesso decreto;
- b) il munirsi di dispositivi di protezione individuale utilizzandoli conformemente alle disposizioni di cui al titolo III;
- c) il munirsi di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le proprie generalità, qualora i lavoratori effettuino la prestazione in un luogo di lavoro nel quale si svolgano attività in regime di appalto o subappalto.

Le facoltà, relative ai rischi propri delle attività svolte e con oneri a carico degli stessi lavoratori autonomi, concernono:

- a) il poter beneficiare della sorveglianza sanitaria secondo le previsioni di cui all'art. 41 del d.lgs. n. 81/2008, fermi restando gli obblighi previsti da norme speciali;
- b) la partecipazione a corsi di formazione specifici in materia di salute e sicurezza sul lavoro, incentrati sui rischi propri delle attività svolte, secondo le previsioni di cui all'art. 37 del d.lgs. n. 81/2008, fermi restando gli obblighi previsti da norme speciali.

7.2. *L'art. 26*

Quanto all'art. 26, tale disposizione disciplina al comma 1 le ipotesi in cui il datore di lavoro affidi a un'impresa appaltatrice (che interviene con propri lavoratori) o a lavoratori autonomi lavori, servizi e forniture all'interno della propria azienda, o di una singola unità produttiva della stessa, nonché nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima, sempre che abbia la

disponibilità giuridica dei luoghi in cui si svolge l'appalto o la prestazione di lavoro autonomo.

A differenza di quanto si afferma nella scheda informativa in commento, la disciplina di cui all'art. 26 del d.lgs. n. 81/2008 si applica quindi non solo nel caso in cui nell'ambito del ciclo produttivo di un'impresa committente/appaltante vengano affidati lavori a un'impresa appaltatrice che intervenga con propri lavoratori dipendenti, bensì – in virtù dello stesso art. 26 e dell'art. 3, comma 11 – anche quando i predetti lavori vengano affidati a lavoratori autonomi.

In tali ipotesi, sul datore di lavoro committente gravano innanzitutto i seguenti obblighi:

a) verificare l'idoneità tecnico professionale delle imprese appaltatrici o dei lavoratori autonomi in relazione ai lavori, ai servizi e alle forniture da affidare in appalto o mediante contratto d'opera o di somministrazione⁹;

b) fornire alle imprese appaltatrici o ai lavoratori autonomi agli stessi soggetti dettagliate informazioni sui rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui sono destinati ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla propria attività.

Ai sensi del comma 2 dell'art. 26 è previsto che i datori di lavoro, ivi compresi i subappaltatori, cooperino all'attuazione delle misure di prevenzione e protezione dai rischi sul lavoro incidenti sull'attività lavorativa oggetto dell'appalto e coordinano gli interventi di protezione e prevenzione dai rischi cui sono esposti i lavoratori, informandosi reciprocamente anche al fine di eliminare rischi dovuti alle interferenze tra i lavori delle diverse imprese coinvolte nell'esecuzione dell'opera complessiva.

In base al proprio comma 3, l'art. 26 obbliga poi il datore di lavoro committente a promuovere la predetta cooperazione e il predetto coordinamento elaborando un unico documento di valutazione dei rischi (Duvri) che indichi le misure adottate per eliminare o, ove ciò non è possibile, ridurre al minimo i rischi da interferenze.

Tuttavia questa disposizione – e, quindi, l'oggetto del Duvri – non riguarda i rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi, così come, d'altro canto, l'obbligo di elaborare il Duvri non si applica, ai sensi del comma 3-bis dell'art. 26, ai servizi di natura intellettuale e ad altre ipotesi¹⁰.

⁹ Fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui all'art. 6, comma 8, lett. g), del d.lgs. n. 81/2008, tale verifica è eseguita mediante l'acquisizione del certificato di iscrizione alla Camera di commercio, industria e artigianato e dell'autocertificazione dell'impresa appaltatrice o dei lavoratori autonomi del possesso dei requisiti di idoneità tecnico professionale *ex* art. 47 del d.P.R. n. 445/2000.

¹⁰ Vale a dire le mere forniture di materiali o attrezzature, i lavori o servizi la cui durata non sia superiore a cinque uomini-giorno, sempre che essi non comportino rischi derivanti dal rischio di incendio di livello elevato *ex* d.m. 10 marzo 1998, o dallo svolgimento di attività in ambienti confinati *ex* d.P.R. n. 177/2011, o dalla presenza di agenti cancerogeni, mutageni, tossici per la riproduzione o biologici, di amianto o di atmosfere esplosive o dalla presenza dei rischi particolari di cui all'allegato XI del d.lgs. n. 81/2008.

Ne discende che, nel caso in cui un datore di lavoro committente affidi a lavoratori autonomi servizi di natura intellettuale, pur non dovendo elaborare il Duvri, dovrà tuttavia provvedere ad adempiere gli altri obblighi di cui all'art. 26, dalla verifica dell'idoneità tecnico-professionale di tali lavoratori alla promozione della cooperazione e del coordinamento con gli stessi lavoratori, i quali, peraltro, potranno richiederli, ai sensi dell'art. 21, di beneficiare della sorveglianza sanitaria e della formazione seppure con oneri a carico degli stessi lavoratori.

Se si focalizza l'attenzione sul caso della risonanza magnetica, la configurazione della sorveglianza sanitaria e della formazione nell'art. 21 come semplici facoltà discrezionali del lavoratore a fronte del fatto che il d.m. del 14 gennaio 2021 obbliga il datore di lavoro a garantire che il personale autorizzato sia in possesso di idoneità medica e di idonea formazione induce a dubitare seriamente che il ricorso al semplice lavoro autonomo occasionale – per come è blandamente tutelato dal d.lgs n. 81/2008 – possa rappresentare uno strumento adeguato per lo svolgimento delle particolari attività di risonanza magnetica.

D'altro canto, come si è visto e si vedrà anche nel prosieguo, lo stesso d.m. del 14 gennaio 2021, pur non proferendo parola sulla natura giuridica del rapporto di lavoro con cui opera il personale autorizzato, pretende che chi ne faccia parte svolga con continuità l'attività nel sito di RM.

8. I liberi professionisti a partita IVA e il contratto d'opera di cui all'art. 2222 c.c.

Come si è anticipato, la scheda informativa in commento concentra l'attenzione su quei lavoratori, inquadrati come “liberi professionisti a partita IVA”, chiamati a operare nell'ambito dell'organizzazione del committente utilizzando i mezzi di quest'ultimo.

Di talché essi ben potrebbero considerarsi “lavoratori” ai sensi dell'art. 2, lett. a), del d.lgs. n. 81/2008 (con ciò che ne consegue in merito all'applicazione dell'integrale disciplina di tutela prevista da tale decreto) ove però, beninteso, il d.lgs. n. 81/2008 non contenesse le citate disposizioni sul lavoro autonomo di cui all'art. 2222 c.c., vale a dire l'art. 3, comma 11, l'art. 21 e l'art. 26. Senonché tali disposizioni esistono, eccome!

Né pare potersi affermare – come si adombra nella scheda informativa – che tali “liberi professionisti a partita IVA” non siano astrattamente inquadrabili come lavoratori autonomi ai sensi dell'art. 2222 c.c. – vale a dire come persone che si obbligano “a compiere verso un corrispettivo un'opera o un servizio con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente” – e che i lavoratori contemplati da tale norma codicistica abbiano – come sempre si sostiene nella scheda – “caratteristiche ulteriori a quelle della sola forma contrattuale di LP a P. IVA, consistenti nell'eseguire l'attività lavorativa in modo ‘prevalentemente proprio’ ovvero con attrezzature, strumenti,

apparecchiature anch'esse prevalentemente proprie, incarnando l'organizzazione che esercisce l'attività di cui trattasi e su cui ha potere di spesa e decisionale”.

Infatti, per la configurazione del contratto d'opera, l'art. 2222 c.c. si limita a richiedere il compimento di un'opera o di un servizio con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente, risultando quindi essenziale e dirimente l'apporto in prima persona dell'attività fisica o intellettuale del lavoratore che potrebbe anche prescindere da un'organizzazione di mezzi propri (come nel caso dell'esercizio di un'impresa: artt. 2082 e 2083 c.c.). Il che è tanto più evidente nel caso di prestazioni d'opera intellettuali riconducibili ad attività libero professionali (art. 2230 c.c.), come quelle considerate nel caso in esame.

Il problema semmai riguarda il fatto se, nel caso di specie, quei lavoratori svolgano effettivamente la propria prestazione senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente, giacché, ove invece tale vincolo sussistesse ad onta della sua formale esclusione nel contratto, verrebbe allora in luce la classica ipotesi di un contratto di lavoro autonomo simulato che celerebbe invece un rapporto di lavoro subordinato, con ciò che potrebbe ovviamente conseguire in termini di applicazione delle relative tutele, compresa quella prevenzionistica, la quale, in tal caso, sarebbe certamente quella piena riconducibile alla figura di lavoratore di cui all'art. 2, lett. a), del d.lgs. n. 81/2008. Peraltro, la riqualificazione di quel falso lavoro autonomo come subordinato presupporrebbe un intervento degli organismi ispettivi o un'azione del lavoratore volta ad ottenerla.

In altri termini, una cosa è sostenere che i lavoratori di cui si discute meritino una certa tutela prevenzionistica¹¹ in quanto non sono veri lavoratori autonomi, bensì subordinati. Tutt'altra cosa è invece sostenere che meritino quella tutela in quanto, pur essendo effettivamente autonomi, apparterrebbero a una ipotetica categoria di lavoro autonomo diverso da quello contemplato dall'art. 2222 c.c.: una sorta di *aliud genus*, di cui tuttavia non si rinviene traccia nell'ordinamento.

9. Il rapporto tra il d.m. del 14 gennaio 2021 e il d.lgs. n. 81/2008

Il fatto che la specifica disciplina relativa alla risonanza magnetica di cui al d.m. del 14 gennaio 2021 esiga giustamente che l'operatore possieda l'idoneità medica specifica e l'idonea formazione non incide sulla ripartizione delle responsabilità prevenzionistiche dei vari soggetti coinvolti, la quale invece è e deve essere disciplinata dalle regole ordinarie del d.lgs. n. 81/2008 a seconda della natura giuridica del soggetto in questione, le quali debbono pertanto essere lette in stretta combinazione con la disciplina giuslavoristica inderogabile relativa ai contratti di lavoro che vengono in gioco.

¹¹ Consistente nella formazione e nella sorveglianza sanitaria a carico del committente.

In altri termini, ferme restando l'oggettiva particolarità e la specificità tecnica delle sue previsioni, la disciplina prevenzionistica per le attività di risonanza magnetica di cui al d.m. del 14 gennaio 2021 – che, peraltro, è pur sempre una fonte normativa secondaria subordinata alla legge ordinaria – non può essere configurata come una disciplina speciale tale da prevalere, superandoli, sui principi fondamentali in virtù dei quali il d.lgs. n. 81/2008 definisce il proprio campo di applicazione.

Più in particolare, l'obbligo del datore di lavoro di garantire che il personale autorizzato sia debitamente formato e idoneo dal punto di vista medico di per sé non rende irrilevante il fatto che di tale personale facciano parte lavoratori subordinati o autonomi, dovendosi verificare alla luce dei principi del d.lgs. n. 81/2008 se, come e nei confronti di chi quell'obbligo sia applicabile.

10. Parasubordinazione, etero-organizzazione e obblighi prevenzionistici del datore di lavoro

Al di là del fatto che il d.m. del 14 gennaio 2021 prevede un obbligo generale del datore di lavoro della struttura in cui si svolge attività di risonanza magnetica di garantire che il personale autorizzato sia in possesso di idoneità medica speciale e di idonea formazione, tale obbligo vale e si declina specificamente anche a favore di quei lavoratori autonomi – liberi professionisti titolari di partita IVA – cui si riferisce la scheda informativa, non già – come adombrato nella stessa scheda – in virtù dell'ampia definizione di lavoratore di cui all'art. 2, lett. a), del d.lgs. n. 81/2008, bensì per il fatto che tali soggetti – che sono comunque lavoratori autonomi per i quali il d.lgs. n. 81/2008 appresta speciali previsioni – possono essere inquadrabili nella categoria di quei lavoratori parasubordinati che eseguono una prestazione di lavoro continuativa, prevalentemente personale e coordinata con il committente ai sensi dell'art. 409, n. 3, c.p.c.: lavoratori che, svolgendo tale prestazione nel luogo di lavoro del committente (come avviene appunto nel caso evocato dalla scheda), ai sensi dell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 81/2008 hanno diritto alla stessa integrale tutela prevenzionistica spettante al lavoratore subordinato, in cui certamente rientra anche l'obbligo del datore di lavoro committente di garantirne la sorveglianza sanitaria e la formazione.

Che i lavoratori in questione possano rientrare in tale fattispecie è confermato, per un verso, dalla continuità della loro prestazione nei confronti del committente: una continuità che se è già implicita nel fatto che tali soggetti sono titolari di partita IVA, è soprattutto richiesta esplicitamente dallo stesso d.m. del 14 gennaio 2021 come requisito per poter essere annoverati nell'elenco del personale autorizzato. Per la verità, in astratto potrebbe non escludersi che la continuità si riferisca al fatto che quei professionisti svolgano la prestazione relativa alla risonanza magnetica con continuità nei confronti di più committenti. Senonché, riferendosi agli operatori che svolgono con continuità la loro attività

all'interno del SITO RM – vale a dire nel sito proprio di quella azienda –, la definizione di personale autorizzato contenuta nel d.m. del 14 gennaio 2021 pare alludere essenzialmente alla continuità dell'attività nei confronti del committente titolare di tale SITO RM.

Per altro verso, se da un lato la particolare attività intellettuale svolta presuppone necessariamente la prevalente personalità della prestazione, dall'altro lato il fatto di svolgere quest'ultima nell'organizzazione del committente utilizzando anche la sua strumentazione non può non esigere anche la coordinazione con lo stesso committente, non essendo ipotizzabile che il professionista possa prescindere dalle modalità organizzative e tecniche stabilite di comune accordo con il committente anche alla luce della dettagliata regolamentazione del d.m. del 14 gennaio 2021, ferma restando la possibilità di organizzare autonomamente l'attività lavorativa.

Anzi, proprio il fatto che la prestazione dei professionisti in questione si inserisca in un'organizzazione intensamente conformata dalle prescrizioni del decreto ministeriale – che il datore di lavoro deve applicare e far rispettare – non esclude che la prestazione certamente continuativa e prevalentemente personale di tali lavoratori possa talora essere financo inquadrabile nello schema delle collaborazioni etero-organizzate dal committente di cui all'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015, per le quali tale norma riconosce l'applicazione della disciplina generale del lavoro subordinato, la quale, come precedentemente sottolineato, nonostante il silenzio in merito del legislatore, ricomprende certamente anche la tutela prevenzionistica integrale del d.lgs. n. 81/2008.

Quanto poi al fatto che, come si è visto, il comma 2 dello stesso art. 2 del d.lgs. n. 81/2015 esclude l'applicazione della disciplina del lavoro subordinato in alcune ipotesi eccezionali di collaborazioni etero-organizzate, tra cui quella in cui la collaborazione sia prestata nell'esercizio di professioni intellettuali per le quali sia necessaria l'iscrizione in appositi albi professionali (come accade appunto per il personale medico), non appare plausibile né ragionevole che la non applicazione in tal caso della disciplina generale del lavoro subordinato comporti anche la non applicazione della tutela prevenzionistica del d.lgs. n. 81/2008 e che ai collaboratori etero-organizzati dal committente la cui prestazione si svolga nell'esercizio di professioni intellettuali per le quali sia necessaria l'iscrizione in appositi albi professionali si applichi solo la limitata disciplina prevenzionistica di cui agli art. 21 e 26 del d.lgs. n. 81/2008 che l'art. 3, comma 11, di tale decreto appresta per i lavoratori autonomi *tout court*.

Non foss'altro, non si vede perché tali lavoratori non dovrebbero aver diritto almeno allo stesso trattamento dei lavoratori parasubordinati non etero-organizzati, vale a dire all'applicazione della disciplina prevenzionistica integrale del d.lgs. n. 81/2008, analogamente a quanto prevede l'art. 3, comma 7, di tale decreto. Sarebbe infatti ingiustificato, e probabilmente aberrante, che i lavoratori parasubordinati etero-organizzati esercenti professioni intellettuali – i quali svolgono pur sempre prestazioni continuative e prevalentemente personali –

subissero un trattamento deteriore sul piano prevenzionistico rispetto a quei lavoratori parasubordinati che invece non sono neppure etero-organizzati dal committente, laddove le collaborazioni etero-organizzate dal committente appaiono ancor più inserite nella sua organizzazione.

Né, a ben guardare, pare molto plausibile sostenere che, di per sé, l'esercizio di una professione intellettuale per la quale sia necessaria l'iscrizione in un apposito albo professionale possa costituire un elemento tale da poter escludere la più intensa tutela prevenzionistica prevista per il tradizionale lavoro parasubordinato "interno" all'organizzazione del committente.

11. *L'importanza di una corretta ricostruzione interpretativa della fattispecie*

A ben guardare, oltre a confermare nella sostanza la medesima conclusione proposta nella scheda in commento – vale a dire la sussistenza dell'obbligo del datore di lavoro committente di garantire che anche i liberi professionisti a partita IVA siano in possesso di idoneità medica speciale e di idonea formazione – l'*iter* argomentativo qui proposto appare maggiormente rispettoso della trama normativa del d.lgs. n. 81/2008, evitando di attribuire rilievo "sussidiario" alla definizione di lavoratore di cui all'art. 2, lett. a), in presenza di specifiche previsioni più aderenti alla fattispecie in esame (come l'art. 3, comma 7).

Né va trascurato – e non sembri paradossale – che l'*iter* argomentativo qui proposto consente anche di ricondurre con maggiore certezza e solidità la fattispecie in esame nell'alveo della disciplina prevenzionistica integrale del d.lgs. n. 81/2008 e, quindi, non solo per quanto riguarda gli obblighi datoriali poc'anzi menzionati, ma anche rispetto alle altre tutele previste dallo stesso decreto.

In altri termini, nel momento in cui, avverandosi la condizione "logistica" di cui all'art. 3, comma 7, ai lavoratori parasubordinati (così come a quelli etero-organizzati, anche se esercenti una professione intellettuale) si applica integralmente la tutela del d.lgs. n. 81/2008, finisce per raggiungersi, peraltro incontrovertibilmente sul piano ermeneutico, il risultato cui mira *ab origine* la stessa definizione di lavoratore di cui all'art. 2, lett. a), del d.lgs. n. 81/2008 sulla scorta del criterio di delega contenuto nell'art. 1, comma 2, lett. c), della legge n. 123/2007, vale a dire l'applicazione della normativa in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro a tutti i lavoratori e lavoratrici, autonomi e subordinati.

Occorre peraltro rilevare come, ai fini dell'applicazione della disciplina prevenzionistica che l'art. 3 del d.lgs. n. 81/2008 riconnette inderogabilmente alla disciplina dei contratti di lavoro ivi menzionati, risulti irrilevante il fatto che i lavoratori in questione non abbiano formalmente sottoscritto un contratto di lavoro parasubordinato riconducibile all'art. 409, n. 3, c.p.c., oppure nei fatti inquadrabile nei termini della etero-organizzazione ai sensi dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015, bensì un contratto d'opera o di libera professione "a partita

IVA”, non assoggettandosi quindi formalmente al regime previdenziale della gestione separata Inps che vige per la parasubordinazione.

È infatti evidente che, secondo i principi, ciò che conta quando si verte in tema di tutela del lavoro – a maggior ragione se la tutela riguarda la salute e la sicurezza della persona che lavora – è l'effettiva sostanza del rapporto a prescindere dalla volontà espressa dalle parti, la quale ben potrebbe talora essere contraffatta per eludere la disciplina di tutela, non dovendosi pertanto trascurare il potere degli organi ispettivi e in ultima istanza del giudice di riqualificare l'esatta natura del rapporto di lavoro al di là della volontà “cartolare” manifestata dalle parti, nonché del tipo di regime fiscale eventualmente adottato, il quale non ha alcun valore qualificatorio rispetto al rapporto di lavoro.

Nessuno può ignorare come queste conclusioni possano risultare “preoccupanti” rispetto a numerose situazioni che travalicano anche la fattispecie della risonanza magnetica, sol che si pensi alle tante ipotesi in cui il lavoro libero professionale si inserisce stabilmente nell'ambito di organizzazioni imprenditoriali e non.

Talora questo inserimento risulta sussunto in contratti di appalto di servizi, come accade nel caso di quei medici che, in qualità di soci di cooperative, vanno a coprire le endemiche carenze di personale sanitario delle strutture ospedaliere pubbliche. In simili ipotesi la tutela prevenzionistica di tali soggetti è formalmente garantita dalla cooperativa datrice di lavoro, fermi restando gli obblighi che emergono ai sensi dell'art. 26 del d.lgs. n. 81/2008 in relazione ai rischi connessi all'appalto. Ma non è chi non veda come il particolare inserimento di questi soggetti nell'ambito della struttura e delle regole dell'organizzazione ospedaliera pubblica rendano quanto meno discutibile il reale fondamento di quell'inquadramento prevenzionistico.

La verità è che, per i valori assolutamente fondamentali che presidia, la disciplina prevenzionistica non può essere interpretata e applicata secondo le diverse convenienze che di volta in volta emergano e, là dove necessario, deve essere tale da porre in diretta relazione il lavoratore con il datore di lavoro.

12. Il lavoro autonomo occasionale

Avviandocisi verso la conclusione di queste osservazioni, non ci si può dimenticare che per i lavoratori autonomi *tout court* esiste anche la disciplina dettata dall'art. 3, comma 11, del d.lgs. n. 81/2008, vale a dire quella degli artt. 21 e 26.

Senonché, con riferimento al caso analizzato nella scheda informativa in commento, si tratta di una disciplina che non dovrebbe emergere trattandosi in quel caso di lavoratori autonomi coinvolti continuativamente – e non occasionalmente – nell'organizzazione del committente e, in quanto tali, soggetti alla più intensa tutela prevenzionistica evocata in precedenza.

D'altro canto, la prescrizione del d.m. del 14 gennaio 2021 secondo cui la continuità della prestazione costituisce un requisito per la ricomprensione dei professionisti nell'elenco del personale autorizzato dovrebbe escludere che in tale elenco possano figurare soggetti coinvolti *una tantum* nelle attività di risonanza magnetica.

13. *Una conclusione e un auspicio*

In conclusione, può affermarsi che, alla luce delle disposizioni normative vigenti in materia, l'applicazione della disciplina prevenzionistica consistente nell'obbligo del committente di garantire la formazione e la sorveglianza sanitaria agli operatori autonomi addetti alle attività di risonanza magnetica che si svolgono nella sua organizzazione non dipende dal fatto che essi non sarebbero veri lavoratori autonomi *ex art. 2222 c.c.* (come si sostiene nella scheda informativa), bensì dal fatto che la loro prestazione – pur sempre autonoma – sia continuativa e prevalente personale, risultando o coordinata con il committente ma organizzata dal lavoratore, oppure etero-organizzata dal committente (in quest'ultimo caso nonostante si tratti di professioni intellettuali ordinistiche).

Peraltro, così come si auspica ragionevolmente nella stessa scheda, è evidente che un intervento chiarificatore – che peraltro dovrebbe essere effettuato più opportunamente dal legislatore che dai Ministeri competenti – potrebbe dissipare le possibili incertezze applicative che potrebbero pur sempre emergere da una trama normativa così complessa, come quella qui ricostruita, agevolando anche il compito degli organismi preposti alla vigilanza sul rispetto della disciplina.

Abstract

Questo scritto analizza le argomentazioni di una scheda informativa dell'Inail sulla prevenzione nelle attività di risonanza magnetica proponendone una rivisitazione alla luce della trama normativa che emerge dal d.lgs. n. 81/2008 in merito ai vari tipi di contratti di lavoro.

This paper analyzes the arguments presented in an INAIL information sheet regarding prevention in magnetic resonance imaging activities, proposing a re-examination in light of the regulatory framework established by Legislative Decree no. 81/2008 concerning various types of employment contracts.

Parole chiave

Salute e sicurezza sul lavoro, risonanza magnetica, contratti di lavoro

Keywords

Occupational health and safety, magnetic resonance imaging, employment contracts

Hanno collaborato a questo fascicolo:

Alice Biagiotti, dottoressa di ricerca in Diritto del lavoro e relazioni industriali

Marco Di Giovanni, dottorando di ricerca in Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Trento, Facoltà di Giurisprudenza

Omar M.A. El Amri, dottorando di ricerca in Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Perugia

Michele Faioli, professore associato di Diritto del lavoro dell'Università Cattolica del Sacro Cuore

Laura Greco, dottoranda di ricerca presso la Fondazione Marco Biagi – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Mario Infantino, Allievo Ordinario della classe di Scienze Giuridiche presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

Vittoria Parroco, dottoranda di ricerca in “Diritto Europeo” presso l'Università di Bologna – Alma Mater Studiorum

Paolo Pascucci, già stato professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Evan Rago, dottorando di ricerca presso la Fondazione Marco Biagi – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Giovanni Scudier, avvocato in Padova

Riccardo Tonelli, assegnista di ricerca in Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Ferrara

Il fascicolo è stato chiuso nel mese di luglio 2026